



RF – Rogalandsforskning. <http://www.rf.no>

**Thomas Laudal, Ole Andreas Engen og Ståle Opedal**

## **Kommunenes handlingsrom i grunnskolesektoren**

Rapport RF – 2003/281

Prosjektnummer: 725 2107  
Prosjektets tittel: Ressurser, ledelse og økonomisk handlingsrom  
Kvalitetssikrer: Ståle Opedal  
Oppdragsgiver: Utdannings- og forskningsdepartementet  
ISBN: 82-490-0287-3

## Forord

Denne rapporten er resultatet av et prosjekt som er utført på oppdrag for Utdannings- og forskningsdepartementet i månedene oktober-desember 2003. Hensikten med prosjektet var i følge departementet

*å få bedre innsikt i og et sikrere kunnskapsgrunnlag om faktorer og prosesser knyttet til administrasjon, organisasjon, styring og ledelse i kommuner og skoler og som har betydning for prioritering og fordeling av ressurser i den norske skolesektoren.*

Et viktig utgangspunkt for prosjektet er en rapport fra Allforsk (2002) som analyserer ressursituasjonen i grunnskolesektoren med vekt på økonomiske og demografiske variable. Dette er variable som kommunene har liten innflytelse på. Hensikten med denne studien har vært å identifisere og analysere variable som kommunene har mulighet til å påvirke. Studien omfatter med andre ord variable som definerer handlingsrommet til kommunene i grunnskolesektoren.

Departementet presiserte at de ønsket en casestudie med tanke på at det ”i neste omgang kunne være aktuelt med en videre oppfølging i form av en bredere kvantitativ undersøkelse og analyse”.

RF-Rogalandforskning har på denne bakgrunn intervjuet representanter for kommuneledelsen og rektorer i ti casekommuner og vurdert hvilke faktorer som betyr mest for ressursbruken i grunnskolene. Dataene er analysert sammen med data innhentet fra KOSTRA og GSI samt andre utredningsprosjekter. I det siste kapitlet skisserer vi hvordan en bred nasjonal undersøkelse av handlingsrommet i grunnskolesektoren kan gjennomføres.

Vi takker for nyttige korreksjoner og bidrag fra referansegruppen til prosjektet. Gruppen besto av ansatte i Utdannings- og forskningsdepartementet samt utdanningsdirektør i Oslo og Akershus, Bjørg Ølstad. Vi takker også for gode tips og løpende bistand fra vår kontaktperson i Utdannings- og forskningsdepartementet, rådgiver Hege Madsen.

Rapporten er skrevet av Ståle Opedal, Ole Andreas Engen og Thomas Laudal. Ståle Opedal har også hatt rollen som kvalitetssikrer i prosjektet.

Stavanger, 22. desember 2003

Thomas Laudal, prosjektleder

## Innhold

SAMMENDRAG .....	5
1 INNLEDNING .....	7
1.1 Formålet med studien.....	7
1.2 Forskningsdesign, metode og utvalg av casekommuner .....	8
1.3 Forholdet mellom kommunenes prioriteringer, kostnadsnivå og inntekter .....	14
1.4 Betydningen av statlige reguleringer overføringer for handlingsrommet i grunnskolesektoren.....	18
2 SKOLENS HANDLINGSROM.....	21
2.1 Innledning.....	21
2.2 Kvalitative variable .....	21
2.3 Kvantitative variable .....	25
2.4 Oppsummering av handlingsrommet på skolenivå .....	27
3 KOMMUNENS HANDLINGSROM.....	30
3.1 Innledning.....	30
3.2 Kvalitative variable .....	30
3.3 Bakgrunnsvariabler på politisk nivå i kommunene .....	37
3.4 Kvantitative variable .....	39
3.5 Oppsummering av handlingsrommet på kommunenivå .....	43
4 ANALYSE OG OPPSUMMERING AV RESULTATER.....	45
4.1 Forholdet mellom kommunen sentralt og grunnskolene .....	45
4.2 Skolene har fått et større handlingsrom.....	47
4.3 Variable som definerer handlingsrommet i grunnskolesektoren.....	49
5 BEHOVET FOR EN KARTLEGGING AV HANDLINGSROMMET I GRUNNSKOLESEKTOREN .....	51
REFERANSER.....	55
VEDLEGG .....	57
Vedlegg 1: Intervjuguide for rektorer .....	58
Vedlegg 2: Intervjuguide for fagperson/politiker sentralt i kommunen.....	60

Vedlegg 3: Begrensninger av handlingsrommet innen grunnskolesektoren satt av nasjonale myndigheter .....	62
Vedlegg 4: Momenter fra intervjuene med rektorene (Kommunene rangert etter utgifter per elev) .....	67
Vedlegg 5: Momenter fra intervjuene med sentrale skolefaglige personer og lokalpolitikere i kommunene (Kommunene rangert etter utgifter per elev) .....	76

## SAMMENDRAG

Formålet med dette prosjektet har vært å kartlegge handlingsrommet i grunnskolesektoren. Rapportens tema kan uttrykkes som to spørsmål:

- *Hva er det som har betydning for kommunenes og grunnskolenes prioriteringer og ressursbruk i grunnskolesektoren?*
- *Hva kan vi på denne bakgrunn si om utviklingen av handlingsrommet i grunnskolesektoren?*

Datagrunnlaget bygger på 40 telefonintervjuer fordelt på 10 case-kommuner: I hver kommune intervjuet vi én sentral politiker, én skolefaglig leder i administrasjonen og to rektorer. I tillegg bygger rapporten på opplysninger innhentet fra Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA), Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) og fra tidligere utredninger innen dette temaet.

Demografiske forhold ved kommunen og kommunens størrelse har åpenbart betydning for kommunens handlingsrom. Men dette er stabile størrelser som kommunene ikke kontrollerer og er derfor ikke *en del av* handlingsrommet.

Nasjonale reguleringer og overføringer påvirker også handlingsrommet til kommunene. Endringer i de statlige reguleringene og overføringene har de siste årene økt handlingsrommet til kommunene i grunnskolesektoren – spesielt gjelder dette for kommuner som i utgangspunktet har god økonomi. Andelen øremerking er redusert og det er blitt færre lovkrav. Endringer i inntektssystemet har isolert sett redusert det økonomiske handlingsrommet til mindre og spredtbygde kommuner.

Gjennom intervjuene fikk vi hjelp til å identifisere og bestemme hvilke typer prioriteringer, rutiner og organisasjonsmodeller som har betydning for handlingsrommet på skolenivå og på sentralt kommunalt nivå. Vi ønsket å identifisere variable som oppfylte to kriterier:

1. Det må være bred enighet blant våre informanter om at de har stor betydning for ressursbruken i grunnskolen (pedagogisk eller økonomisk).
2. Kommunene/grunnskolene må vise betydelig variasjon med hensyn til de samme variablene.

På bakgrunn av en gjennomgang av våre intervjudata ble variablene som har størst betydning for kommunenes og grunnskolenes handlingsrom identifisert og fordelt på tre kategorier:

- *Variable som avgjøres på politisk nivå i kommunen*
  - hvilke saksfelt på skoleområdet som krever en politisk behandling,
  - skolesektorens andel av driftsbudsjettet,
  - graden av delegasjon fra kommunen sentralt til grunnskolene og
  - skolestruktur (store/små skoler) i forhold til bosettingsstruktur.
- *Organisasjonsmodeller og rutiner*

- om man har en egen skolefaglig enhet (skoleetat) i kommunen eller ikke,
- hvordan rammen til grunnskolene fordeles,
- styringsmodellen ved den enkelte grunnskole og
- graden av faglig samarbeid mellom skolene.
- *Prioriteringer av ressurser ved den enkelte skole*
  - andelen lønnskostnader i forhold til totale kostnader,
  - prioritering av tilleggsressurser til lærergruppen,
  - størrelsen på undervisningsgruppen og
  - antall PC'er med internett per elev/lærer.

Handlingsrommet defineres i stor grad av variasjonsbredden til variablene i denne listen. Stor variasjonsbredde mellom tilsvarende typer kommuner og grunnskoler indikerer et stort handlingsrom. Med kun ti case-kommuner som datagrunnlag var det ikke mulig for oss å avgjøre hva som er normal variasjonsbredde blant norske kommuner og grunnskoler på disse områdene. Dette må besvares i en bredere anlagt nasjonal undersøkelse.

På bakgrunn av variasjonsbredden som er vist blant våre case-kommuner mener vi likevel det er klare indikasjoner på at mange kommuner og grunnskoler undervurderer sitt handlingsrom på skoleområdet.

Vi tror en mer omfattende og systematisk undersøkelse av handlingsrommet i grunnskolesektoren vil kunne være vesentlig for å styrke legitimiteten til kvalitetsarbeidet som kommunene oppmuntres til å arbeide med av staten. Etableringen av Skoleporten og trenden i retning av flere friskoler og flere rettigheter for elever og foreldre (etablering av driftsstyrer, fritt skolevalg m.m.) vil trolig føre til økt sammenligning av grunnskolenes kvalitet, økt konkurranse om lærere og – om enn i mindre omfang – økt konkurranse om elever. Det er grunn til å tro at dette vil føre til økt press i retning av kvalitetsutvikling i grunnskolesektoren.

Men dersom grunnskoler og kommuner skal kunne satse mer på kvalitetsutvikling forutsetter det at de har et handlingsrom som gjør slik satsing mulig.

I Norge er det større forskjeller mellom kommunene enn i våre naboland. Det er derfor trolig også vanskeligere for norske myndigheter å sikre alle kommuner et tilfredsstillende handlingsrom enn det er i våre naboland. En nasjonal undersøkelse av handlingsrommet til grunnskoler og kommuner i Norge kan knyttes til en eller flere av rapporterings- og publiseringskildene som allerede er etablert.

Vi anbefaler at man ved hjelp av data fra GSI, KOSTRA og Organisasjonsdatabasen til Kommunal- og regionaldepartementet kartlegger handlingsrommet til norske kommuner og grunnskoler i etterkant av hvert kommunevalg. Rapportens kapittel 5 gir en nærmere beskrivelse av hvordan en slik undersøkelse kan gjennomføres. Undersøkelsen bør dokumenteres i form av en utredningsrapport og en kortere publikasjon (idéhefte) som distribueres til kommunesektoren. Dette vil etter vår mening bidra til at mange kommuner og grunnskoler vil stå bedre rustet til å arbeide med kvalitetsutvikling i skolen.

# 1 Innledning

## 1.1 Formålet med studien

I en rapport fra Allforsk (Borge, Falch & Pettersen 2002) kommer det frem at forskjeller i kommunale utgiftsbehov forklarer 75 % av variasjonene i utgifter per elev. En analyse av behovskorrigerede utgifter per elev viser at inntektsforskjeller forklarer ytterligere 5% av den totale variasjonen i utgifter per elev. En restfaktor på ca 20% blir dermed stående uforklart:

*Det som ikke forklares av disse faktorene, forklares av "andre faktorer". Disse andre faktorene kan være forskjeller i prioriteringer, for eksempel at kommunen har valgt en mer desentralisert skolestruktur enn den normerte skolestruktur som implisitt ligger i kostnadsnøkkelen, eller et stort omfang av delingstimer og spesialundervisning. (Borge, Falch & Pettersen 2002: s 15.)*

Videre hevder Allforsk at ca 45 % av variasjonen i ressursinnsats mellom skoler kan tilbakeføres til forskjeller mellom kommunene, og at 45 % av variasjonen i utgift per elev skyldes forskjeller mellom skoler i samme kommune.

Dette prosjektet vil sette søkelys på det som omtales som "andre faktorer" i rapporten fra Allforsk. Det vil si å avdekke forhold som har betydning i tillegg til det som blir analysert i rapporten. *Kommunale prioriteringer* er her samlebetegnelsen som Allforsk bruker på slike forhold.

Formålet er å avdekke variable som oppfyller to betingelser:

- Grunnskolen og/eller kommunen sentralt skal ha mulighet til å påvirke dem
- Det skal være bred enighet om at variablene er viktige indikatorer på ressursbruk i grunnskolen. Med "viktig" menes her at variablene skal ha betydning for skolens evne til å oppfylle krav og målsettinger i læreplaner og i statlig regelverk og retningslinjer.

Studien vil vurdere dette i ti case-kommuner, og her også se på typiske bakgrunner for de prioriteringer som gjøres. Er det som regel finansielle årsaker (reduerte inntekter og/eller økende kostnadsnivå), eller har mange prioriteringer sin bakgrunn i skolefaglige vurderinger og skolepolitikk? Vi vil gi eksempler på hvordan kommuner i tilsvarende finansiell situasjon prioriterer forskjellig.

Vi har som utgangspunkt at "den uforklarte variansen" (20% i følge Allforsk-studien) langt på vei kan forklares med ulik organisering og ulike institusjonelle særtrekk, ulike kompetanseressurser og ulike politiske og faglige vurderinger av de folkevalgte og administrasjonen i kommunen. På denne bakgrunn vil følgende to hovedproblemstillinger undersøkes:

- I hvilken grad skyldes variasjonen i ressursbruken i skolen ulike organisasjonsmodeller, beslutningsrutiner og budsjett- og finansieringssystemer?
- I hvilken grad skyldes variasjonen i ressursbruken i skolen politiske prioriteringer og ledelse?

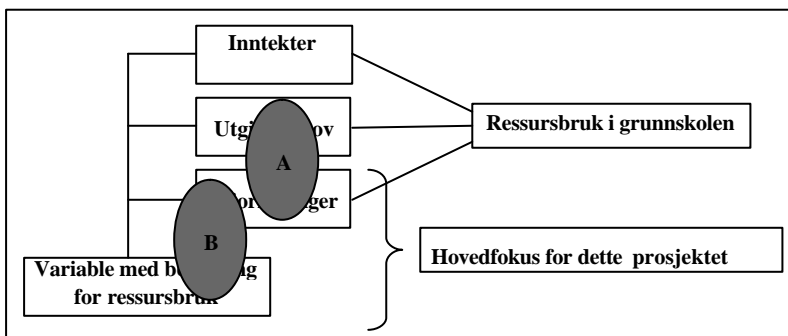
Vi vil ikke *teste* antagelsen om at den uforklarte variansen på 20% i Allforsk sin studie skyldes variable som kommunen/skolen kan påvirke. Til det kreves det data fra et stort antall kommuner og grunnskoler. Men vi vil ved hjelp av en undersøkelse av ti casekommuner vise hvordan man i en nasjonal studie kan identifisere handlingsrommet til kommunene i grunnskolesektoren. Dette vil gi en indikasjon på hvilke kommunale disposisjoner som betyr mest for ressursbruken i grunnskolen, kontrollert for forskjeller som kommunen ikke styrer (bakenforliggende variable).

Denne rapporten viser med andre ord hvordan organisering, institusjonelle særtrekk, strategiske beslutninger og politiske og skolefaglige prioriteringer *kan* forklare ulikheter mellom kommuner og skoler. Rapporten indikerer også hvilke variable – blant de kommunen påvirker – som har mest betydning for ulikheter mellom skoler. Prosjektet kan imidlertid ikke angi *forklaringskraften* til disse variablene. Dette vil være et hovedformål til en eventuell nasjonal studie i etterkant av dette prosjektet.

## 1.2 Forskningsdesign, metode og utvalg av casekommuner

### Forskningsdesign

Utgangspunktet for dette prosjektet er en forståelse av ”prioriteringer” og ”ressursbruk” som kan illustreres slik:



Figur 1.1 Forskningsdesign for dette prosjektet

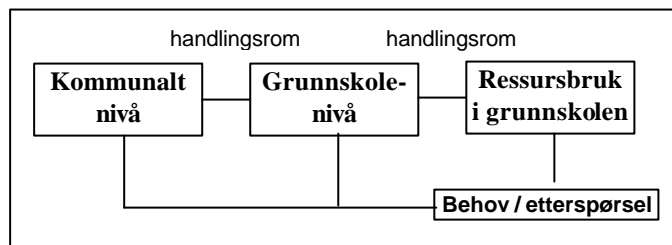
Vi så to hovedutfordringer når vi skulle vurdere hvordan kommunenes og skolenes politiske og administrative disposisjoner påvirker ressursbruken i grunnskolen: For det første kan det være vanskelig å skille ”utgiftsbehov” fra ”prioriteringer” (sirkel ”A” i figuren over). Det kan for eksempel være vanskelig å avgjøre om store utgifter til skoleskyss skyldes kommunale disposisjoner knyttet til skole- og bosettingsstrukturen eller om man må ta skole- og bosettingsstrukturen for gitt og klassifisere den som et utgiftsbehov. For det andre må det gjøres en avgrensning mellom ”bakenforliggende



variable” og ”prioriteringer” (sirkel ”B” i figuren over). Det må stilles krav til identifiserbar årsakssammenheng når man avgjør hvilke kommunale prioriteringer som skal omfattes. For eksempel vil det føre for langt å forsøke å forklare dagens ressursbruk i grunnskolen i en kommune med etableringen av ny industri eller en ny veiforbindelse mange år tilbake i tid.

Under arbeidet med prosjektet ble det klart at studien måtte skille mellom to analysenivåer: Grunnskolene og kommunen sentralt (skolefaglige ansatte og politikere). Et kompliserende moment er at handlingsrommet til grunnskolen påvirkes av handlingsrommet til kommunen sentralt:

### PRIORITERINGER OG BEHOV/ETTERSØRSEL PÅ TO NIVÅER



Figur 1.2 Handlingsrom og behov/etterspørsel på to nivåer.

Vi så også at et sentralt spørsmål er om det er grenser for hvor mye av handlingsrommet på sentralt kommunalt nivå som kan og bør delegeres til grunnskolenivået. Dette kommer vi tilbake til under kapittel 4.

### Valg av variable – kartlegging av handlingsrommet

Prioriteringene til rektorer og sentrale fagpersoner og politikere i kommunene styres av mange faktorer som ikke lar seg måle kvantitativt og som derfor kan være vanskelige å sammenligne. Derfor tror vi det er viktig å begrense antallet kvalitative variable som bør inngå i en undersøkelse av grunnskolens handlingsrom.

Dette er en avveining av hensynet til høy *validitet*, det vil si ønsket om at våre variable faktisk representerer det vi vil måle (”handlingsrommet i grunnskolesektoren”), og ønsket om høy *reliabilitet* som knytter seg til variablenes pålitelighet, det vil si at våre resultater synes å være rimelige i forhold til mange ulike datasett. Høy reliabilitet oppnås i denne studien når resultatene som baseres på et bestemt forskningsdesign gir et realistisk bilde av handlingsrommet i vidt forskjellige grunnskoler og kommuner (vurdert i forhold til endringene i datasettet). Høy reliabilitet også kan sikre oss at resultater blir sammenlignbare over tid – slik at vi for eksempel kan vise utviklingstrekk mellom hvert kommunevalg.

Ønsker vi maksimal validitet kan det være fristende å inkludere mange kvalitative variable for å være sikker på å fange opp alle momenter som gir kommunene et

handlingsrom. Men da vil vi få en rekke variable som har forskjellig målenivå: Noen måles i kroner og øre, noen i årstimer, noen som "mer eller mindre" (for eksempel utdanningsnivå) og noen som "har/har ikke" (for eksempel resultatenhetsmodell). Med så mange og så forskjellige variable blir det svært vanskelig å finne en helhetlig analysemetode som avgjør hver enkelt variabels relative betydning for handlingsrommet i grunnskolesektoren. Hvis vi begrenser antallet variable vil vi kanskje miste noen fenomener som definerer handlingsrommet, men til gjengjeld får vi bedre mulighet til å avgjøre hvilke variable som er de *viktigste* og vurdere eventuelle *sammenhenger* mellom variablene og mellom våre to analysenivåer (sentralt kommunalt nivå og grunnskolenivå).

Vi har valgt å lage et skille mellom kvalitative og kvantitative variable og skiller mellom tre typer kvalitative variable (kompetanse, organisasjon og vurderinger) og to typer kvantitative variable (produktivitet og skoleutgifter per elev/gruppe). Undersøkelsen må også ta hensyn til at prioriteringer i skolesektoren vil være påvirket av faktorer utenfor kommunenes og skolenes kontroll: Demografiske variable, etterspørsel etter tjenester som kommunen plikter å yte og inntekter og utgifter som kommunen ikke har påvirkning på. Studien dreier seg om å identifisere et handlingsrom. Dette illustreres i figur 1.3:

#### RELEVANTE VARIABLE FOR HANDLINGSROMMET I GRUNNSKOLESEKTOREN



Figur 1.3 Relevante variable for prioriteringer i grunnskolen

De grå boksen viser variabeltypene som kan definere handlingsrommet i grunnskolesektoren. Allforsk (2002) har analysert hvordan utgiftsbehov og inntektsnivå kan forklare variasjoner i utgifter per elev/klasse i grunnskolen.

Vi søker her etter variable som oppfyller to betingelser:

- variable som har stor betydning for ressursbruken i grunnskolen (pedagogisk eller økonomisk) og

- variable med stor variasjonsbredde, dvs. områder hvor det er relativt store forskjeller mellom kommunene/grunnskolene.

Med ”stort handlingsrom for kommunen/grunnskolen” forstår vi her at det er ”stor variasjonsbredde til variablene som kontrolleres av kommunen sentralt, eller av grunnskolen”.

Vi har valgt å definere ”variasjonsbredde” empirisk. Vi vil altså bare påstå at det er stor variasjonsbredde innen et bestemt område dersom undersøkelser av kommuner og grunnskoler viser at det *er* stor variasjon på dette samme området. Vi er redd for at en egen faglig vurdert definisjon av variasjonsbredde vil kunne se bort fra lokale økonomiske og historisk-kulturelle forutsetninger i kommunene. I tillegg vil en uavhengig definisjon av ”variasjonsbredde” lett kunne oppfattes som en politisk stillingtagen: Vi vil kunne konkludere at kommuner burde utnytte et bestemt handlingsrom på tross av at ingen kommuner hittil har ønsket dette.

Vi vil komme tilbake hvilke variable som definerer et handlingsrom i kapitlene 2 og 3.

## Utvalgsmetode

Når vi skulle bestemme utvalget av case-kommuner tok vi utgangspunkt i en liste der alle kommuner i Norge er rangert etter ”ressursinnsats per elev”, hentet fra KOSTRA. Allforsk benyttet i tillegg målet ”ressursinnsats per klasse” der dataene hentes fra GSI. Vi ser ikke at det er nødvendig å benytte begge disse målene på ressursinnsats for å bestemme casekommunene. For det første har vi en rekke andre kriterier for utvelgelse av vårt utvalg som kan sikre tilfredsstillende representativitet (se nedenfor). For det andre er klassebegrepet på vei ut av skolesektoren som en obligatorisk enhet som tilskudd og budsjetter må forholde seg til.

Vårt formål er å finne fram til et representativt *utvalg* av kommuner til en case-studie, ikke å fremskaffe data som gjør det mulig å trekke endelige slutninger om sammenhenger på nasjonalt nivå mellom prioriteringer og ressursbruk. Et viktig formål med denne rapporten er å vise hvordan man kan gjennomføre en slik undersøkelse. For vårt formål er det derfor ikke nødvendig å benytte mer enn ett utvalgs-kriterium som dekker ressursinnsats så lenger vi kjenner de viktigste feilkildene.<sup>1</sup>

Vi har på denne bakgrunn valgt følgende utvalgsmetode for denne case-studien:

1. Først rangerte vi alle kommunene i KOSTRA etter ressursinnsats per elev i 2002.<sup>2</sup> Maksimumsverdien var på 155.034 kr. pr elev, minimumsverdien var på

---

1 Vi vet at ”ressursinnsats pr. elev” tenderer til å overvurdere standarden på skoletilbudet i kommuner med stor reiseavstand og små skoler, mens ”ressursinnsats per klasse” tenderer til å overvurdere skoletilbudet i tettbygde kommuner med mange skoler og fulle klasser.

2 Vi valgte variabelen ”Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole per elev” fra nøkkeldata i KOSTRA.

46.036 kr. per elev. For å sikre oss mot feil og ekstraordinære forhold trakk vi fra de fem kommunene med høyest og lavest ressursinnsats ("ekstremkommunene"). Kommuner med høyere ressursforbruk enn medianverdien (65.092 kr.) havnet i kategorien "tilstrekkelig ressursinnsats". Kommuner med lavere ressursinnsats enn gjennomsnittet ble plassert i kategorien "lav ressursinnsats".

2. Deretter valgte vi ut 10 kommuner i hver kategori med en helt jevn spredning i forhold til ressursinnsats.<sup>3</sup> Dette resulterer i 20 kommuner i utvalget som hver representerte 20 "ressursgrupper". Vi tar utgangspunkt i ressursbruk siden dette antas å være den variabelen som det er minst problematisk å rangere kommunene etter.
3. Vi supplerte så hver av disse kommunene med den "nærmeste kommunen" i ressursgruppen med et annet politisk styringsflertall<sup>4</sup> og med motsatt status på dimensjonen by/land. Vi har da sikret oss én landkommune og én bykommune med forskjellige politisk styringsflertall innen hver ressursgruppe. Det registreres også andel delings/spesialtimer i forhold til minstetimetallet og brutto driftsinntekter per innbygger for hver kommune.

Vi har dermed et utvalg på knapt 40 kommuner.

Vi har så valgt ut 20 av disse kommunene med vekt på følgende kriterier:

- Jevn fordeling av andel delingstimer/spesialtimer. Dette måles her i prosent av minstetimetall og varierer mellom 3,6 prosent og 87,1 prosent.
- Spredt geografisk fordeling. Alle landsdeler skal være representert.
- God spredning på store og små kommuner.

Vi har i tillegg vurdert det som interessant for en casestudie som denne å ta med Oslo siden denne kommunen har en spesiell bydelsorganisasjon og er hjemkommune for en stor andel av skolebarna i Norge.

Siden Oslo er med i utvalget har vi valgt ut fem kommuner i gruppen "tilstrekkelig ressursinnsats" (hvor kommuner med lang reiseavstand og små skoler overrepresenteres) og fire kommuner i gruppen "lav ressursinnsats".

## Utvalg

Med denne metoden har vi kommet fram til ti casekommuner for dette prosjektet:

---

3 Hver 20. kommune fra laveste ressursinnsats mot mediankommunen, og hver 20. kommune fra høyeste ressursinnsats mot mediankommunen.

4 Her skilte vi mellom styringsflertall dominert av sosialistiske partier, høyredominerte flertall og sentrumspartier/bygdelister.

**Ti case-kommuner**

Kommune	Brutto drifts- utgifter til skole per elev (2002)	Inntekter per innb. (2002) <sup>5</sup>	Politisk styrings- flertall (2003)	By / Land	Andel elever som får spesi al- undervisning (2002) <sup>6</sup>
<b>GRUPPEN "TILSTREKKELIG RESSUR SINNSATS"</b>					
<b>K-1</b>	82.858	53.796	Sentrum/Sos.	Land	8,8%
<b>K-2</b>	74.018	41.588	Høyre	Land	2,6%
<b>K-3</b>	70.343	43.249	Sos./Sentrum	Land	5,1%
<b>K-4</b>	69.650	40.689	Sosialistisk	By	5,0%
<b>K-5</b>	66.676	50.514	Sosialistisk	By	6,4%
<b>GRUPPEN "LAV RESSUR SINNSATS"</b>					
<b>K-6</b>	63.471	38.080	Sosialistisk	Land	6,4%
<b>K-7</b>	61.906	46.648	Høyre/Sentrum	By	6,1%
<b>K-8</b>	59.315	36.340	Sosialistisk	By	2,6%
<b>K-9</b>	57.984	34.586	Høyre	By	7,4%
<b>K-10</b>	54.665	35.089	Høyre	By	6,6%

Tabell 1.1.

Vi har valgt å anonymisere navnene på kommunene siden det ikke er tilstanden i hver enkelt kommune vi fokuserer på, men variasjonsbredden i variable som representerer et handlingsrom i grunnskolesektoren.

De ti case-kommunene dekker alle landsdeler i Norge og har også stor variasjon i innbyggertall. Vi ser at det også er stor variasjon i forhold til inntekter per innbygger og i forhold til andel elever som mottar spesialundervisning. Det er flest landkommuner i gruppen "tilstrekkelig ressursinnsats" og flest bykommuner i gruppen "lav ressursinnsats". En gjennomgang av KOSTRA-data for ressursinnsats viser denne tendensen generelt. En del av forklaringen til dette er trolig de stordriftsfordeler som kommuner med høy befolkningstetthet har i forhold til landkommunene.

Dersom vi ønsker å benytte denne utvalgsmetoden i en større studie, ville det være naturlig å velge flere kommuner i hver av de 20 ressursgruppene (se punkt "2" ovenfor) med god spredning på de samme variablene som benyttes her: Ressursinnsats, politisk styringsflertall, by/land og andel som får spesialundervisning. Utvalget bør så kontrolleres mot inntekter per innbygger, geografisk spredning og folketall. Vi kommer nærmere tilbake til hvordan en mer omfattende nasjonal studie kan legges opp i kapittel 5.

---

5 94% av kommunene har en brutto driftsinntekter per innbygger på mellom 30.000 og 70.000 kroner.

6 I 70% av kommunene er andelen elever som mottar spesialundervisning på mellom fire og ti prosent.

## **Datainnsamling**

Vi har valgt å intervju to rektorer, en sentralt plassert skolefaglig person og en sentral skolepolitiker i hver casekommune. I tillegg har data fra GSI<sup>7</sup> vært et viktig supplement. Intervjuene er gjennomført med hjelp av intervjuguider – en tilpasset skolenivå/rektorene og en tilpasset kommunenivået, dvs. skolefaglige ansatte og skolepolitikere. (Se vedlegg 1 og 2.) Til sammen har vi gjennomført 40 intervjuer. Alle intervjuene er gjennomført per telefon.

Før vi nå går over til å analysere data fra våre ti case-kommuner vil vi kort redegjøre generelt for forholdet mellom prioriteringer, kostnadsnivå og inntekter.

### **1.3 Forholdet mellom kommunenes prioriteringer, kostnadsnivå og inntekter**

En antagelse som kan synes nokså selvfølgelig er at kommuner med høye inntekter per innbygger også har høyest utgiftsnivå per elev i skolesektoren. Antagelsen bygger på to forutsetninger:

- At kommunene har anledning til å omdisponere betydelige summer mellom kommunale sektorer selv om store deler av budsjettet er bundet til lovpålagte oppgaver og i andre formelle bindinger (øremerkede tilskudd, læreplaner m.m.).
- At de aller fleste kommunepolitikere opplever at det er et udekket behov i grunnskolen.

Vi antar dermed at politikere i kommuner med høye inntekter per innbygger vil sørge for at grunnskolene har et høyere utgiftsnivå per elev enn gjennomsnittet. Spørsmålet er om statistikk fra kommunesektoren støtter opp om denne antagelsen:

Studien av Allforsk (2002) viser som nevnt at 75 % av variasjonene i utgifter per elev kan forklares med variasjonene i ”utgiftsbehov” i kommunene. Utgiftsbehov måles her med en indeks der andelen innbyggere mellom seks og femten år er viktigste variabel<sup>8</sup>. Denne sammenhengen tyder på at det kan være stordriftsfordeler knyttet til grunnskolen: I kommuner med mange elever i forhold til innbyggerantall er utgiftene per elev lavest. Men siden kommunene i liten grad kan påvirke befolkningssammensetningen (med unntak av tiltak for å stimulere til tilflytting) vil denne variabelen ikke være særlig relevant for dette prosjektet: Her ønsker vi å se nærmere på hvilken betydning kommunens og rektorenes *prioriteringer* har for ressursbruken i grunnskolen.

---

7 GSI står for Grunnskolens informasjonssystem med adresse: <http://www.wis.no/gsi/>

8 ”Utgiftsbehov” defineres som kommunenes verdi på den såkalte ”delkostnadsnøkkelen for grunnskolen” hvor andelen innbyggere mellom seks og femten har vekt på 0,85.

Allforsk fant at inntektsvariasjoner i kommunene<sup>9</sup> kunne forklare ytterligere 5% av variasjonen i utgifter per elev. Dette tyder på at utgiftsnivået i skolesektoren har en viss sammenheng med de samlede ressurser en kommune har tilgjengelig per elev.

Teknisk beregningsutvalg (TBU)<sup>10</sup> har undersøkt ”produktivitet i grunnskolen”<sup>11</sup>, dvs. volumet av undervisnings- og SFO-innsats – ikke utgiftsnivå. Deres datamaterial viser at sammenhengen mellom produktiviteten i grunnskolen og inntektsnivå<sup>12</sup> er mindre sterk for den kommunegruppen som tilhører de fem prosentene med lavest inntektsnivå enn for kommunegruppen med tilsvarende høyt inntektsnivå.<sup>13</sup>

Variasjonsbredden når det gjelder produktivitet og sammenhengene mellom produktivitet og inntektsnivå vises i figur 1.4.:

---

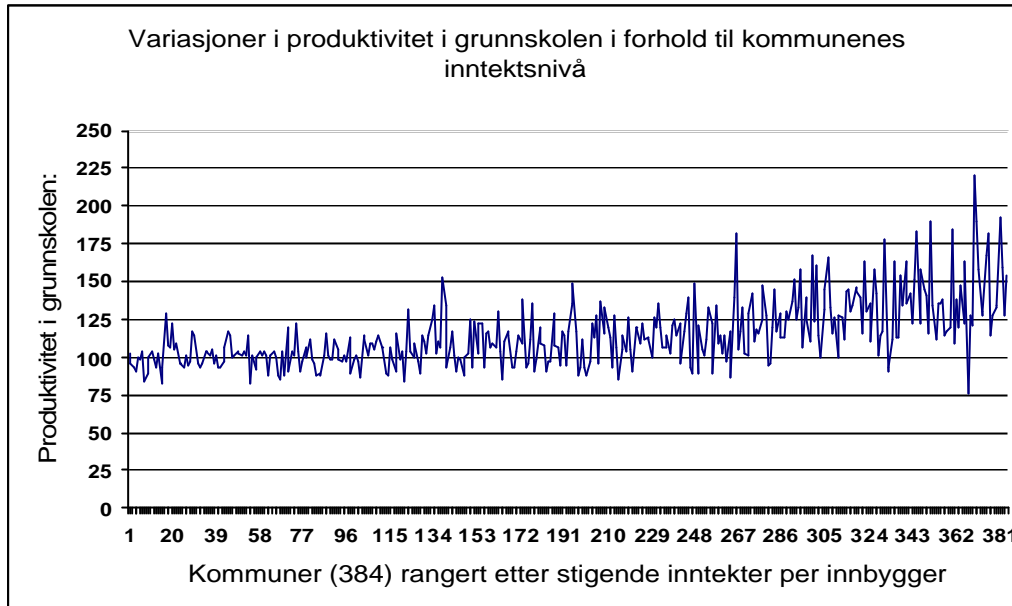
9 I Allforsk (2002) framgår det ikke nøyaktig hvordan ”inntekter” defineres, men vi antar at det er de samlede inntekter per innbygger som legges til grunn.

10 Kilde: Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi, november 2003. Dataene over produktivitet og inntektsnivå er samlet i vedlegg 11.

11 ”Produktivitet” måles med en indeks der følgende variable (med vektning) inngår: Årstimer per elev (0,936), andelen barn med plass på SFO (0,032) og andel SFO-brukere med oppholdstid 156 timer eller mer (0,032).

12 Inntektsnivå måles av TBU som korrigert inntekt per innbygger. Dette omfatter inntekts- og formuesskatt, rammetilskudd, eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter

13 Av de 20 kommunene som har *lavest* inntektsnivå har 17 et produktivitetsnivå over de 20 laveste, mens bare 11 av de 20 kommunene med *høyest* inntektsnivå har et produktivitetsnivå som var lavere enn de 20 høyest rangerte.



Figur 1.4. Bygger på datamaterialet fra TBU (november 2003, vedlegg 11).

Det grå horisontale feltet markerer intervallet mellom 1. og 3. kvartil (99,45 til 124,9). De to grå vertikale feltene markerer de fem prosentene med lavest og høyest inntektsnivå i utvalget (kommenteres i teksten). Produktivitet = 100 er et normert snitt for kommunene vektet etter innbyggertall.

Samlet sett viser dataene fra TBU at det er en klar sammenheng mellom produktivitet i grunnskolen og kommunens inntektsnivå. Men dataene (se fotnote 13) viser også at et flertall av de 20 kommunene med lavest inntekter prioriterer grunnskoler høyt. Dette må skyldes at de enten overfører en høyere andel av sine inntekter enn gjennomsnittet til grunnskolen, eller får mer undervisningsvolum ut av hver krone enn gjennomsnittet. I tillegg viser dataene at de aller rikeste kommunene også prioriterer skolen meget høyt da en stor andel av disse er blant de som også har aller høyest produktivitet i grunnskolen (se fotnote 13). Dette antyder at kommuner med størst økonomisk handlingsrom prioriterer grunnskolesektoren svært høyt. Det kreves imidlertid en bredere nasjonal studie før man kan fastslå dette sikkert.

Vi ser av figuren over at variasjonene i produktivitet er større blant de kommunene med høyest inntektsnivå enn blant de med lavt inntektsnivå. Dette er naturlig siden de fattigste kommunene trolig sliter med å oppfylle de lovpålagte oppgavene, mens de rikeste kan velge hvor mye av sitt "overskudd" de ønsker å bruke på grunnskolen.<sup>14</sup>

Ser vi på våre ti case-kommuner ser vi at det også her er en sammenheng mellom produktiviteten i grunnskolen og kommuneøkonomi (tabell 1.2). Sammenhengen mellom produktivitet og økonomi er helt klar i forhold til "driftsutgifter per elev", men ikke fullt så klar i forhold til "inntekter per innbygger".

<sup>14</sup> Standard avvik blant de 5% rikeste er 33,5, mens avviket bare er 11,2 blant de fattigste.



**Case-kommunene rangert etter utgifter per elev i grunnskolen**

Kommune	Brutto driftsutgifter per elev (2002)	Produktivitet i grunnskolen	Inntekter per innb. (2002)
K-1	82.858	135,0	53.796
K-2	74.018	123,0	41.588
K-3	70.343	115,2	43.249
K-4	69.650	116,6	40.689
K-5	66.676	115,6	50.514
K-6	63.471	100,6	38.080
K-7	61.906	101,3	46.648
K-8	59.315	99,2	36.340
K-9	57.984	101,7	34.586
K-10	54.665	92,5	35.089

*Tabell 1.2.*

*Kilder:* Produktivitet: Kommunal- og regionaldepartementet (2003) og SSB/KOSTRA. "Produktivitet" måles med en indeks der følgende variable (med vektning) inngår: Årstimer per elev (0,936), andelen barn med plass i SFO (0,032) og andel SFO-brukere med oppholdstid i SFO på 15 timer eller mer (0,032). Kommunene er nummerert i stigende rekkefølge i forhold til brutto driftsutgifter per elev - se tabell 1.1.

Formålet med denne studien er å avdekke variable som kommunene sentralt – eventuelt skolene – styrer og som har med *ressursbruken* i grunnskolen å gjøre.

"Ressursbruken" kan måles på mange måter. Ovenfor har vi referert til Allforsk som måler utgifter per elev og TBU som måler produktivitet i grunnskolen. Vi velger her å bruke begge disse variablene som kvantitative mål på ressursbruken i grunnskolen.

Kvantitative mål på ressursbruken i skolen knyttes dermed til en indikator på både kvalitet (brutto driftsutgifter) og kapasitet (årstimer og SFO). Begge målene kan spesifiseres i ulik grad: Vi kan for eksempel se på *samlet* antall årstimer per elev, eller vi kan måle antall timer til spesialundervisning per elev. Vi kan måle hvor stor andel av det totale driftsbudsjettet som går til skolesektoren, eller vi kan måle hvor stort vikarbudsjettet er i forhold til samlet lønnsbudsjett, eventuelt antall PC'er per elev ved hver enkelt skole.

I tillegg vil vi måle ressursbruken ved hjelp av kvalitative variable som kompetansebakgrunn, organisasjonsmodeller og skolepolitiske og skolefaglige prioriteringer.

Kapittel 2 og 3 nedenfor vurderer variable på henholdsvis skolenivå og kommunenivå. Her gjennomfører vi en delvis eksplorativ undersøkelse med sikte på å finne fram til operasjonaliserbare variable som har betydning for ressursbruken i grunnskolen og som har en relativt stor variasjonsbredde.

Men først vil vi redegjøre for statlige reguleringer og overføringer som gjelder i grunnskolesektoren.

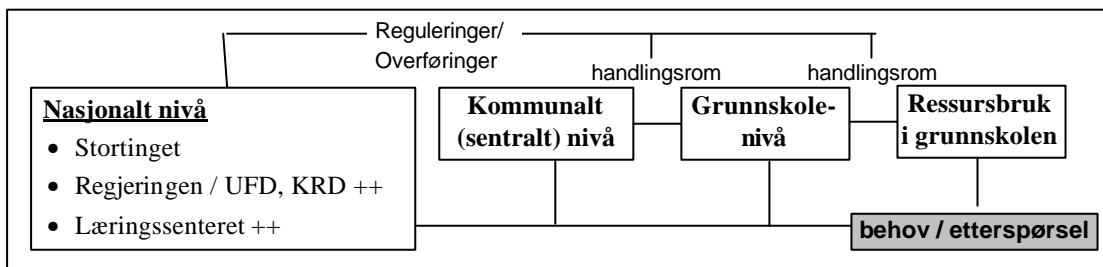
## 1.4 Betydningen av statlige reguleringer og overføringer for handlingsrommet i grunnskolesektoren

Prioriteringene til kommunene og skoleledelsen ved grunnskolene i Norge begrenses i hovedsak av:

- lover og forskrifter som setter minimumskrav,
- lærerplanene, rundskriv m.m. som regulerer det pedagogiske innholdet og
- øremerkede og betingede statlige tilskudd til grunnskolesektoren.

Uten å kjenne de viktigste elementene her vil man lett kunne få overdrevne forestillinger om handlingsrommet innen grunnskolesektoren. Kommunene må oppfylle detaljerte krav til fagtilbud, faginnhold og til undervisningstid per fag/årstrinn. Kommunene må også sørge for å gi tilpasset undervisning til elever med lærevansker og til elever med behov for særskilt språkundervisning. I tillegg stilles det krav til godkjente og tilpassede læremidler. Kommunene skal ha egnede lokaler til undervisning og tilgang til skolebibliotek og svømmehall (svømmetrening). I tillegg må kommunen finansiere skoleskys dersom elevenes skolevei overstiger maksimumsgrensene som er satt i opplæringsloven. Kommunenes ressursbruk er i tillegg styrt av en rekke øremerkede tilskudd.

Disse begrensningene omtales her som ”nasjonale” fordi de alle knytter seg til reguleringer eller overføringer som statsforvaltningen, regjeringen eller Stortinget beslutter. Vi kan med andre ord utvide figur 1.3 ovenfor med et nasjonalt nivå:



Figur 1.5 Reguleringer, handlingsrom og behov/etterspørsel på tre nivåer.

I vedlegg 3 har vi listet de viktigste formelle begrensningene i handlingsrommet.

Vi ser tre tendenser i forhold til den nasjonale reguleringen av handlingsrommet i grunnskolesektoren i dag:

### *Handlingsrommet til kommuner øker som følge av mindre øremerking og færre lovkrav*

I det siste har flere øremerkede statlige tilskudd til grunnskolen blitt innlemmet i tilskuddet til kommunene: Fra og med 2004 innlemmes to øremerkede tilskudd til

grunnskolen i rammetilskuddet til kommunene. Dette gjelder tilskuddet til PP-tjenesten og til skolefritidsordningen (SFO). De siste tre årene er også øremerkede midler til landbrukskontoret og til refusjon av pensjonsutgifter innlemmet i tilskuddet til kommunene. Andelen øremerkede driftstilskudd i forhold til frie inntekter i grunnskolen utgjør nå mindre enn 2,5 prosent av de samlede frie midlene til grunnskolen<sup>15</sup>. Men reduksjonen i øremerkede tilskudd i det aller siste bryter med utviklingsretningen de siste årene: De siste årene har kommunesektorens andel av skatteinntekter og øremerkede tilskudd generelt økt på bekostning av inntekter gjennom inntektssystemet: I perioden 1997-2001 har økningen i grunnskolenes inntekter tilsvart veksten i frie inntekter til kommunene, dvs. en vekst i perioden på rundt 10%. I samme periode har imidlertid økningen i kommunale inntekter totalt vært på rundt 17%. Dette betyr at kommunenes reelle inntektsvekst i perioden først og fremst skyldes økningen i øremerkede inntekter og at veksten i grunnskolenes utgifter har vært mindre enn veksten i de totale kommunale utgifter. (Læringssenteret 2003:82.)

Kommunene har fått større frihet når det gjelder organisering av undervisningen gjennom blant annet gjennom fjerningen av klassebegrepet, fjerning av kravet om to pedagoger for elever på første årstrinn og ved at det stilles mindre strenge kompetansekrav til rektorer. Fjerningen av maksimalgrensene for elevtall i klassene innebærer at "delingstimer" blir et mindre presist begrep<sup>16</sup>. I tillegg har Utdannings- og forskningsdepartementet foreslått å gi kommunene større frihet til å organisere språkopplæring for minoritetsspråklige elever<sup>17</sup>.

Flyttingen av forhandleransvaret for lærere og skoleledere fra staten til kommunene fra og med 1. mai 2004 kan gi kommunene større innflytelse på lønnsutviklingen og arbeidstidsbestemmelser. (Lønnskostnadene anslås til om lag 80% av driftsbudsjettet til grunnskolesektoren.) Virkningen vil likevel være begrenset siden det meste av lønnsmidlene vil forhandles sentralt mot KS (og Oslo kommune) og man allerede i flere år har operert med lokale forhandlinger i tillegg til de sentrale.

---

15 Prosentsatsen er anslått slik: Rammeoverføringer og skatteinntekter for alle kommuner i Norge er på ca. 115 mrd. kroner i 2004. (SSB sine opplysninger om driftsregnskapet til alle norske kommuner.) I følge KOSTRA representerte grunnskolen i 2002 litt i overkant av 30 prosent av kommunenes netto driftsutgifter. Vi kan dermed anslå at om lag 35 mrd. frie kroner går med til å finansiere skolesektoren i kommunesektoren. Øremerkede driftstilskudd til skolesektoren i 2004 er på ca. 840 mill. kroner, dvs. ca. 2,5% av de frie inntektene til skolesektoren.

16 Utdannings- og forskningsdepartementet har revidert den siste utgaven av GSI (ikke frigjort i skrivende stund) slik at den vil fange bedre opp størrelsen på undervisningsgruppen.

17 Dette framgår av "Strategiplan for likeverdig utdanning i praksis!" som ble presentert 17.12. 2003. § 2-8 i opplæringsloven § 3-5 i friskoleloven foreslås endret.

### ***Handlingsrommet øker mest for rike kommuner***

Når andelen øremerkede driftstilskudd reduseres vil dette isolert sett øke handlingsrommet til rike kommuner mest. Dette skyldes at kommuner med svært stram økonomi sliter med å finansiere de lovpålagte oppgavene – enten midlene er øremerkede eller frie vil de i praksis være bundet til lovpålagte oppgaver. Vi kommer tilbake til det faktiske handlingsrommet i de to neste kapitlene.

### ***Det økonomiske handlingsrommet til mindre og spredtbygde kommuner reduseres***

Økningen i andelen skatteinntekter og øremerkede tilskudd i forhold til kommunenes samlede inntekter har rammet mindre og spredtbygde kommuner mest. Bakgrunnen er to tekniske endringer: I 2002 innførte staten nye bosettingskriterier i kostnadsnøkkelen og reduserte samtidig disse kriterienes vekt fra 14,5 til 11,2 prosent. Basiskriteriet ble samme året redusert med 0,2% (Ramstad/Solstad/Øines, 2003:72).

Hovedtendensen er at det blir færre formelle begrensninger av handlingsrommet til kommunen innen grunnskolesektoren. Spørsmålet er så om denne friheten utnyttes av kommunene og grunnskolene i Norge. Er kommuneøkonomien så stram at et større *formelt* handlingsrom likevel ikke fører til et større *reelt* handlingsrom? Dette er tema vi berører i kapitlene nedenfor.

## 2 Skolens handlingsrom

### 2.1 Innledning

Skolens handlingsrom avhenger ikke bare av rammer satt på nasjonalt nivå i form av lovgivning, læreplaner og andre vedtak, men også av den myndighet som kommunen delegerer til skolen. Derfor skiller vi mellom handlingsfriheten til rektorer på skolenivå og handlingsfriheten til sentrale fagpersoner og politikere på kommunenivå. I dette kapitlet vil vi først fokusere på handlingsrommet til skolene (prioriteringene på skolenivå), og vi skiller også mellom kvalitative variable og kvantitative variable slik som vist i figur 1.3 ovenfor.

I kapittel 2 oppsummerer vi resultatene fra 20 intervjuer med rektorer i de utvalgte kommunene. Hensikten med kapitlet er å kartlegge mulige interne variable som kan påvirke ressursbruken i skolen. Med interne mener vi her handlingsrommet den enkelte rektor/og den enkelte skole har i forhold til ressursbruk, og hvordan utformingen av ledelsen på den enkelte skolen bidrar til ulik ressursbruk skolene i mellom.

Vi har undersøkt handlingsfriheten til rektorer med utgangspunkt i følgende variable:

- **Rekruttering / kompetansenivå**
  - *Rektors utdanningsbakgrunn / erfaring*
- **Utforming av organisasjon/systemer**
  - *Rektors ansvarsområde*
  - *Antall fastlærere/vikarer/assistenter*
  - *Samarbeidet med pedagogiskpsykologisk tjeneste (PPT), roller/møter*
  - *Ansvar for vaktmesterfunksjoner*
- **Politiske og faglige prioriteringer**
  - *Bruken av planleggingsdager*

### 2.2 Kvalitative variable

Har skolen tilstrekkelig med fullmakter til å kunne tilpasse sin organisasjon og sine administrative systemer til behovet ved skolen? Har skolen tilgang til et godt økonomistyringssystem? Rektorer har i de fleste kommuner anledning til å legge opp en egen undervisningsplan og til å velge hvordan man skal utnytte delingstimer, spesialundervisning og kompetansetiltak selv. Det varierer i hvilken grad rektorer har tilsetningsmyndighet, kan omdisponere mellom lønnsmidler og innkjøpsmidler og i hvilken grad rektorer har ansvaret for driften av skolebygninger.

I en evaluering av Reform 97 (Finstad, Kvåle 2003:84) konkluderes det med at det er klar tendens til å ta i bruk nye organisasjonsformer internt i skolene og at en utbredt ny organisasjonsmodell er en struktur der skolene består av team av lærere i forhold til

trinn eller fag. Teamene tar ansvar for planlegging av undervisningen og skoleåret og teamlederne utgjør ofte skolens ”plangruppe”. Det varierer i hvilken grad team-lederne tas med i skolens lederteam. Modellen med ”oppvektssenter” er også blitt mer populær i kjølvannet av Reform 97 i følge denne evalueringsrapporten (Finstad, Kvåle 2003:85). Dette betyr at skolen, barnehagen og SFO er en felles enhet med felles ledelse og lokaliteter. Rollen til rektor ser i følge denne rapporten også ut til å endre karakter: Fra å først og fremst fokusere på daglig drift og rollen som pedagogisk leder, synes mer av tiden å gå med til driftsledelse, personalledelse og strategisk ledelse.

”Rektor går fra å være den mest faglige kompetente blant pedagoger, til å være profesjonell leder” (Finstad, Kvåle 2003:87).

Her er vi også interessert i rektorens rolle og personlige relasjoner til kommuneadministrasjonen. Det omfatter også mandatet til et eventuelt driftstyre, og skoleledelsens styringsevne og -kompetanse. Karakteren av samarbeidet mellom skole og kommuneadministrasjon vil også kunne påvirke ressursbruken ved den enkelte skole.

I analysen av de 20 skolene delte vi de kvalitative data inn i fem hovedkategorier. Kategoriene tar utgangspunkt i modellen ovenfor, og med tanke på hvordan vi senere skal kunne operasjonalisere disse. Kategoriene er således utformet etter hvorvidt intervjuene kvalifiserer at dette er relevante forhold. For å velge ut mulige relevante variable har vi gjennom dataanalysen deretter plukket ut de forhold som synes å være ulikt skolene i mellom. De fleste skoler styres og organiseres etter samme mønster, ikke minst på grunn av hva loven krever mht til undervisningsplan, foreldrekontakt etc. De forhold vi er ute etter er hva som synes å ha ”stor” variasjonsbredde mellom skolene og dermed kan være relevante forklaringer på hvorfor ressursbruken mellom skolene varierer.

For å gjennomføre analysen sorterte vi data i fem hovedkategorier. Disse er utformet i henhold til opplysninger som kom frem i intervjuene, altså hva de enkelte informantene vektla som sentrale forhold i deres arbeidshverdag.

<b>Kategori 1:</b> Intern organisering	<b>Kategori 2:</b> Interne prosesser og rutiner	<b>Kategori 3:</b> Vertikale samarbeidsrelasjoner	<b>Kategori 4:</b> Horisontale samarbeidsrelasjoner	<b>Kategori 5:</b> Andre interne forhold (drift vedlikehold)
---	--	--	--	---

Tabell 2.1: Kategorisering av kvalitative skoledata (se vedlegg 4 for et sammendrag av intervjuene gruppert etter de samme fem kategoriene).

**Kategorien 1. ”Intern organisering”** omfatter følgende

- Rektorsansvarsområde
- Hvorvidt det eksisterer et lederteam eller ikke
- Hvorvidt skolen er resultat enhet eller ikke

Intervjuene viser liten variasjonsbredde mht. til rektors kompetanse (formell kompetanse og antall år som leder) og ansvars område på det skolefaglige område. Samtlige informanter sier at de har ”totalansvar”, dvs pedagogisk og administrativt ansvar. Det er derimot store forskjeller når det gjelder administrativ belastning og hvordan skolen har valgt å organisere sine lederressurser. På enkelte skoler er rektor alene ansvarlig, mens andre steder har man valgt teamleder-modellen, gjerne med inspektør i tillegg. Dette er i noen grad avhengig av skolestørrelse, men det kan likevel tyde på at skolestørrelse ikke er den eneste årsak.

Mulige relevante variable ut fra målet om variasjonsbredde innenfor denne kategorien er

- *Var 1: Økonomisk organisering. Er skolene resultatene eller ikke?*
- *Var 2: Lederorganisering. Enkeltperson eller team (avdelingsledere, faste administrative ansatte)*

**Kategori 2.** ”Interne prosesser og rutiner” omfatter hvilke prinsipper som legges til grunn i budsjettprosessen internt og hvordan prosessen er organisert. Den omhandler også hvorvidt skolene prøver å påvirke det kommunale nivået og driver en aktiv lobbying ovenfor politikere. Når det gjelder budsjettprioriteringer internt er det lite variasjon mellom hva som veier tyngst hos den enkelte rektor. Samtlige fokuserer på de pedagogiske utfordringer som hver enkelt skole står ovenfor. Det som varierer er hvorvidt skoleene har omfattende virksomhetsplaner og sågar strategiplaner etter mønster fra næringslivet. I den grad de opererer med slike styringssystemer er budsjett og delingstimer som oftest bundet opp til disse. Det kan også synes som om de skolene som har valgt teamorganisering, er de skolene som er mest aktive ovenfor omgivelsene i forkant og etterkant av budsjettperiodene. Det kan på denne bakgrunn se ut til at prosedyrer og rutiner i budsjettarbeidet viser stor variasjon mellom skolene.

En mulig relevant variabel ut fra målet om variasjonsbredde innenfor denne kategorien er:

- *Var 3: Innleder skolen budsjettprosessen ved å utarbeide et første budsjettutkast?*

**Kategori 3:** *Vertikale samarbeidsrelasjoner* omfatter prosedyrer for samarbeid med det kommunale nivå og hvorvidt det kommunale nivå inviterer til nettverksbygging skolene i mellom. Også her er det ulik praksis skolene imellom og kommunen i mellom. For det første kan det synes som om tre trinns kommuner har tettere og ”bedre” nettverksrelasjoner enn to-trinns-kommuner. Dette har nok sammenheng med at delegering av oppgaver mellom rektor og skolefaglig ansvarlig på kommunalt nivå medfører tettere oppfølging og jevnlig orienteringer. Når det gjelder innspill til budsjett kan det synes som om trenivåkommunene gir bedre assistanse og i større grad bidrar direkte enn tonivåkommunene.

En mulig operasjonaliserbar variabel kunne i denne sammenheng være kontaktfrekvens med det kommunale nivå utover månedlige rektormøter, og kontaktfrekvensen sett i sammenheng med kommunal organisering (tonivåkommune, trenivåkommune). Selv om kontaktfrekvensen kan tallfestes og således sammenlignes kommunene i mellom, er det imidlertid lite som forteller noe om *kvaliteten* av denne kontakten. Heller ikke om denne kontakten fører til andre utfall enn dersom denne type kontakt ikke eksisterer. Andre kommunikasjonsformer f. eks elektroniske, vil heller ikke bli fanget opp ved å teste en slik variabel. Konklusjonen er at således at variabler som kartlegger vertikale nettverksrelasjoner vanskelig vil kunne påvise direkte konsekvenser for ressursbruk og ressursituasjon på den enkelte skole.

**Kategori 4.** *Horisontale samarbeidsrelasjoner* omfatter kontakten med andre faginstusjoner slik som PPT, Barnevernet m.m. De data som er samlet inn tyder på store variasjoner mht. til kontakt, antall enkeltvedtak, oppfølging for lærere og oppfølging for foreldre. Enkelte skoler melder f. eks om veldig godt samarbeid med PPT og hvor disse avlastet skolene mht. til undervisning og veiledning. Andre viser til at PPT kun gjør enkeltvedtak og deretter ikke bidrar til den nødvendige praktiske tilretteleggingen i etterkant. Dette varierer også mht til hvor ofte det gjøres kartlegging og vedtak. Det kan synes som om samarbeidet med PPT har direkte virkning for de interne prioriteringer på den enkelte skole. Skoler med dårlig kommunikasjon til sin lokale PPT kontakt har blant annet i større grad bundet opp ressursene til enkelt elever. F. eks melder disse om at delingstimer benyttes i forhold til hvor mange elever som har enkeltvedtak. Tilsvarende synes å gjelde mht til kontakten med andre aktuelle kompetansemiljøer.

Ut fra målet om variasjonsbredde kunne kontaktfrekvensen med PPT og kontaktfrekvensen med andre skoler også være en relevant variabel. Men som argumentert ovenfor vil man heller ikke her klare å kartlegge kvaliteten av denne kontakten. Spørsmål som direkte omhandlet kvaliteten vil kartlegge det faglige innholdet i denne relasjonen og kan således ligge utenfor rammene av en undersøkelse av ressursbruken. Det som derimot ville være interessant er om det eksisterer formelt faglig samarbeid skolene i mellom utover rektormøter med f. eks. tanke på budsjettprosessen. Ingen av våre informanter har beskrevet dette, noe som imidlertid ikke utelukker at det eksisterer og således er av betydning for ressursbruken

- *Var 4. Eksisterer det et reelt faglig samarbeid skolene imellom mht til budsjett- og ressurstildeling?*

**Kategori 5** omfatter andre mulige aktuelle variable herunder drift og vedlikehold, etablering av driftsstyret og forholdet til foreldre. De fleste rektorer melder om at de benytter liten tid til drift og vedlikehold av skolen. Enten utføres dette av teknisk etat eller så er oppgavene satt ut til private firmaer. De skoler som har egen vaktmester overlater til vedkommende å foreta de nødvendige evalueringer. Prosedyrer for foreldremøter, konferansetimer og FAU er stort sett likt. Det meldes om noen variasjoner, men disse er av lokal karakter og kan således ikke regnes som en sentral variabel. De fleste skoler har samarbeidsutvalg og kun få har etablert driftstyre. Ut fra datamaterialet er det få ting som tyder på at slike forhold har betydning for



variasjonsbredden. Etablering av driftsstyret vil kunne ha det, men de få skolene som i vårt utvalg har etablert dette gir for lite grunnlag for å trekke generelle konklusjoner.

## **2.3 Kvantitative variable**

Når det gjelder mulige kvantitative variable har vi valgt ut tre poster fra GSI samt vår egen kartlegging av PC tettheten for lærere og for elever.

- Totalt antall årstimer per elev
- Årstimer til vikar, ”beredskapsressurser” i forhold til totale antall årstimer ved skolen
- Andelen tilleggsressurser til pedagogisk personell (målt i timer) i forhold til totalt antall årstimer ved skolen (prioritering av lesetid/administrasjonstid for lærere)
- Oppfylld av lovpålagt leseplikt i forhold til total antall timer
- Antall PCer i forhold til antall lærere
- Antall PC i forhold til antall elever.

Alle kvantitative variable beskriver interne prioriteringer og resultatene fra våre casekommuner er gjengitt i tabell 2.2. Resultatene er oppgitt i prosent – altså den prosentvise andelen av totale årstimer eller prosentvis andel i forhold til antall lærere/elever.

<b>Kvantitative variable på skolenivå i case-kommuner rangert etter utgifter per elev i grunnskolen (2002)</b>						
<b>Variable / Kommuner rangert etter utg./elev:</b>	<b>Totalt antall årstimer per elev</b>	<b>Antall årstimer vikar/ totale antall årstimer</b>	<b>Årstimer tilleggsress. til ped. pers. / totale antall årstimer</b>	<b>Årstimer til oppfylling av leseplikt/ totale antall årstimer</b>	<b>Antall PC/ antall årsverk lærere (PC-tetthet)</b>	<b>Antall PC/elever (PC-tetthet)</b>
<b>K1</b>						
Sk 1 (u.+b.-trinn)	159	0	0	7,8%	28%	28%
Sk 2 (u.-trinn)	142	0,14%	0	2,7%	53%	7%
<b>K2</b>						
Sk1 (b.-trinn)	102	1,3%	1,5%	0	16%	23%
Sk2 (u.-trinn)	97	4,6%	1,4%	0	71%	18%
<b>K3</b>						
Sk1 (b.+u.-trinn)	115	3,7%	1,7%	1,2%	21%	16%
Sk2 (b.-trinn)	115	0	0	0	71%	46%
<b>K4</b>						
Sk1 (u.-trinn)	132	1,9%	0	0	50%	13%
Sk2 (b.+u.-trinn)	130	2,8%	0	1%	20%	15%
<b>K5</b>						
Sk1 (b.-trinn)	110	0	3,1%	0	88%	22%
Sk2 (u.-trinn).	111	9,9%	0	0	14%	20%
<b>K6</b>						
Sk1 (b.-trinn)	101	5,2%	2,5%	0	28%	5%
Sk2 (u.-trinn)	111	0	4,5%	3,9%	12%	10%
<b>K7</b>						
Sk1 (b.-trinn)	60	0	1,6%	1,9%	38%	13%
Sk2 (u.-trinn)	102	0	0	0	100%	25%
<b>K8</b>						
Sk1 (1.-8. trinn)	69	0	0	0	125%	25%
Sk2 (b.-trinn)	91	5,8%	0	0	100%	41%
<b>K9</b>						
Sk1 (b.-trinn)	88	5,9%	6,6	0	100%	9%
Sk2 (b.-trinn)	77	0	1,6	0	52%	13%
<b>K10</b>						
Sk1 (b.-trinn)	60	0	2,5%	0	39%	7 %
Sk2 (b.-trinn)	76	0	0	0	38%	6%

Tabell 2.2. Kartlegging av kvantitative variable. Kilde: GSI og intervjuer med rektorer i 20 grunnskoler i våre case-kommuner.

Tabellen viser relativt store variasjoner skolene i mellom. I kolonnen ”totalt antall årstimer per elev” inngår mange ulike aktiviteter, men ikke kostnader til innkjøp, drift (strøm, leie m.m.) og vedlikehold. Vi ser av tabell 2.2 at årstimer per elev ser ut til å ha en viss sammenheng med ”utgifter per elev” på kommunenivå (slik kommunene er rangert). Men det er noen unntak: Skole ”1” i kommune ”7” har få årstimer per elev i forhold til hva man skulle forvente i forhold til kommunens utgiftsnivå. Dette kan tyde på at denne skolen enten får lav prioritet ved fordelingen av skolemidler fra kommunen eller at skolen har høye innkjøps- eller driftskostnader. Begge skolene i kommune ”4” synes å være i motsatt situasjon: Antall årstimer er høyt i forhold til kommunens utgiftsnivå. Vårt utvalg er for lite til at vi her kan analysere årsakene til slike variasjoner.

Enkelte skoler har en relativ stor andel vikartimer og stor andel timer for oppfyllelse av leseplikten. Andre skoler melder at disse postene praktisk talt ikke blir benyttet. Stor variasjonsbredde er interessant med tanke på at vi ønsker å identifisere skolenes handlingsrom. Det er imidlertid vanskelig å finne noe systematikk som gjør det mulig å drøfte relevante forklaringsfaktorer her. Forskjellene må sannsynligvis settes i sammenheng med skolestørrelse, kommunebudsjett og hvorvidt budsjettprosessene starter i regi av skolen. Dette vil imidlertid kunne undersøkes ved en større nasjonal undersøkelse.

Også når det gjelder PC tettheten for lærere og elever viser tabellen store variasjoner. Enkelte skoler opererer med 125% dekning for lærere. På andre skoler er dekningen per lærer nede i 12%. Vi ser også at det er store innbyrdes forskjeller på skoler innenfor samme kommune. Dette tallmateriale indikerer at interne prioriteringer betyr noe, og spørsmålet kan være hvorvidt skoler med utstrakt PC satsning er de samme som har budsjettrutiner i henhold til strategi og virksomhetsplan, har godt organisert lederteam og således spiller inn forslag som første i budsjettprosessen. Dette må da ses i sammenheng med variabel kategori 3 (”vertikale relasjoner”). En annen observasjon er at PC-tettheten for lærere er generelt høyere på skoler i kommuner med lavt utgiftsnivå. Hva dette skyldes er det heller ikke mulig å si noe sikkert om her. Generelt er datagrunnlaget for spinkelt til å antyde noen sikre sammenhenger i denne analysen.

## 2.4 Oppsummering av handlingsrommet på skolenivå

I dette kapitlet har vi presentert hovedfunn fra de 20 skoleintervjuene. Vi har gjennomgått datamaterialet og vurdert hvilke kvalitative og kvantitative variable som kan være av størst betydning for handlingsrommet til grunnskolen.

I en studie som bygger på et begrenset antall case-enheter bør man være forsiktige med å trekke bastante konklusjoner på grunnlag av de innsamlede dataene. Det er likevel grunn til å kunne drøfte noen opplysninger som er fremkommet i intervjuene og som antyder interessante sammenhenger for en større studie av skolenes handlingsrom.

Innledningsvis fremhevet vi variablene *økonomisk organisering* og *lederorganisering*. På bakgrunn av våre intervjuer kan det synes som om skoler som er resultatenheter i større grad også har en teamorganisering. Dette betyr at rektor har en avlastning mht til ledelse av skolen, noe som kan frigjøre ressurser til strategisk planlegging og

budsjettarbeid. Videre er det rimelig å anta at skoler som har slike lederressurser og prioriterer langsiktig planlegging, har et større potensial til å utnytte sitt handlingsrom enn grunnskoler med en mer tradisjonell organisasjonsmodell. Våre intervjuer bekrefter denne antagelsen. De skoler som har denne formen for lederorganisering er skolene med en systematisk faglig og økonomisk planleggingsaktivitet. Dette er også de skolene som melder at de har et godt samarbeid med andre skoler og som er offensive ovenfor det kommunale nivået.

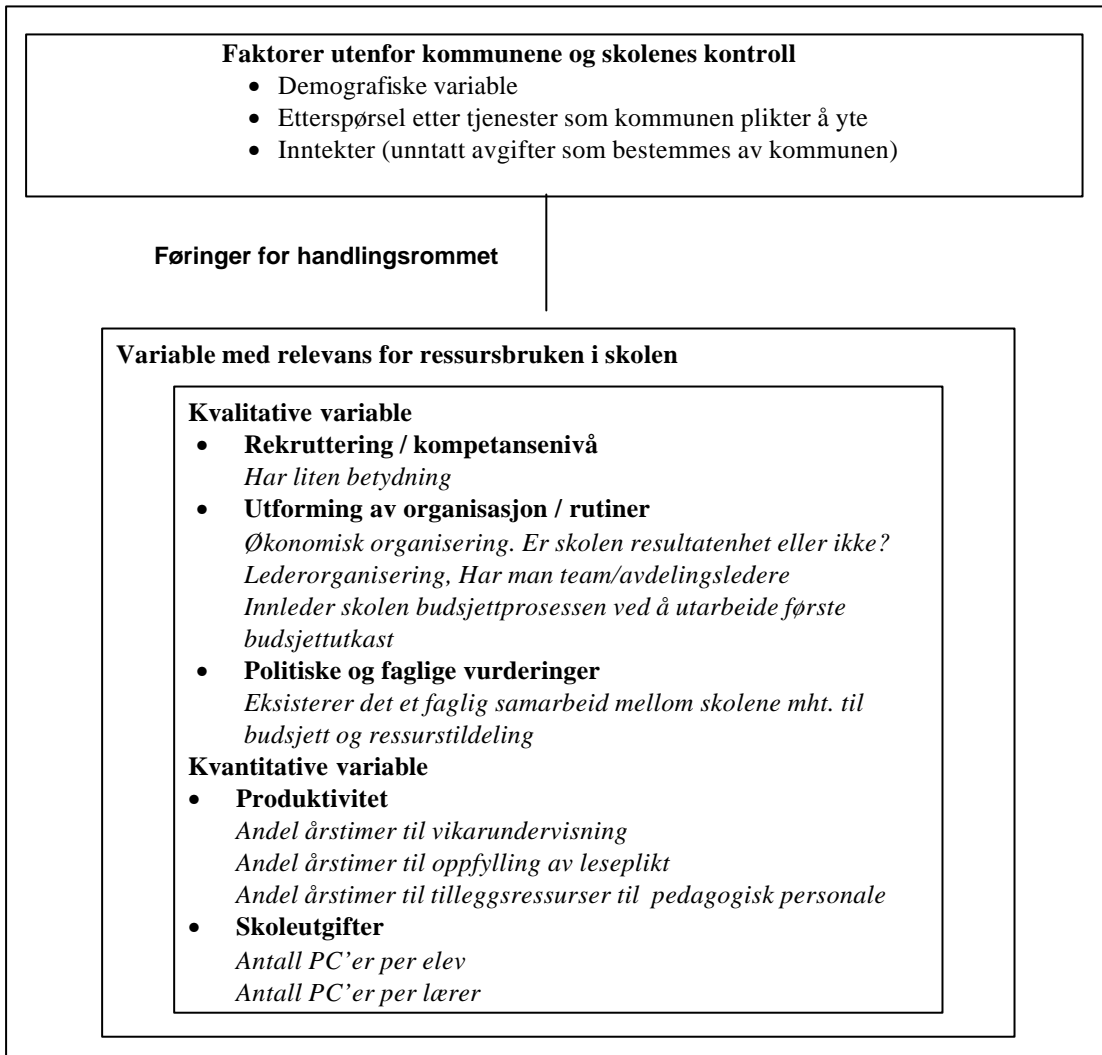
Dette bekreftes også når vi ser på skoler som meldte om manglende oppfølging på kommunalt nivå. Først og fremst savnet enkelte den skolefaglige ledelse som i noen sammenhenger har forsvunnet i og med overgangen fra tre- til tonivåkommune. De skoler som gav uttrykk for dette var gjerne små skoler og der rektor som oftest var alene med det administrative ansvaret. Skoler med teamorganisering og gode rutiner for faglig og økonomisk strategisk tenkning hadde ikke samme behovet. En annen tolkning kan derfor være at handlingsrommet også oppfattes som større på skoler der man har gode lederressurser - ikke at overgangen fra tre- til tonivå-kommuner har redusert skolenes handlingsrom.

Fra organisasjonsteorien vet vi at kunnskaper om handlingsmuligheter er begrenset av eksisterende rutiner og tidligere praksis. Det er som oftest vanskelig å bryte med det man er blitt vant til og å innføre nye måter å gjøre tingene på. Det er liten tvil om at mange skoler og rektorer opplever endringer som vanskelige og således ikke ser mulighetsrommet som ny økonomisk organisering og ny kommunal praksis åpner for med en gang.

Det å ikke være klar over handlingsrommet vil være en begrensende faktor for den enkelte skole og den enkelte kommune. Betydningen av kompetanseressursene som ligger i teamorganisering, langsiktig planlegging og nettverksamarbeid med andre skoler er i varierende grad utnyttet blant våre casekommuner. Her ligger det trolig muligheter for mange til å utvide sitt handlingsrom.

På bakgrunn av gjennomgangen av kvalitative og kvantitative variable i avsnittene ovenfor vil vi foreslå at følgende variable på skolenivå vurderes i en større nasjonal undersøkelse av handlingsrommet til grunnskolen:

## Variable som definerer handlingsrommet til grunnskolen



Figur 2.1 Relevante variable for prioriteringer i grunnskolen

Den grå boksen inneholder variable som har betydning for handlingsrommet.

## **3 Kommunens handlingsrom**

### **3.1 Innledning**

Handlingsrommet til kommunene kan identifiseres på to nivåer. I forrige kapittel så vi nærmere på handlingsrommet på skolenivå. Det andre er på kommunenivået. Intervjuene med skolepolitikere og -administratorer i de 10 case-kommunene viser at kommunene varierer sterkt i forhold til hvordan de har organisert skolefeltet både politisk og administrativt. De har valgt forskjellige administrative styringsmodeller – for eksempel etatsmodell (med administrativt mellomnivå) versus flat struktur (uten administrativt mellomnivå). Organiseringen av det politiske nivået varierer også fra hovedutvalgsmodell (utvalg med beslutningsmyndighet) til innstillende komiteer (uten beslutningsmyndighet). Kommuneloven av 1993 og endret sektorlovgivning har gitt kommunene relativt stort spillerom med hensyn til organisering av det enkelte tjenestefelt og kommunen som sådan. Kommunene har også i varierende grad utformet en lokal skolepolitikk. Noen har utformet mål og satsingsområder som skal virke styrende på bruken av ressursene i skolen. Noen er opptatt av skolestrukturen – for eksempel å beholde mange og små skoler for å sikre nærhet og tilgjengelighet. Andre satser på utbygging og renovasjon av eksisterende bygningsmasse. Andre igjen satser på IKT, kvalitetsutvikling, forsøksarbeid og så videre. Den lokale skolepolitikken er felles for skolene i den enkelte kommune, men den enkelte skole kan berøres på ulike måter.

Disse forskjellene kan ha betydning for hvor kommunen plasserer seg når det gjelder ressursbruken og skolesektorens andel av totalt driftsbudsjett i den enkelte kommune. Vi har først i kapitlet sett på ulike kvalitative variabler med utgangspunkt i intervjuene. Vi har deretter sett på kvantitative variabler hvor det er variasjon mellom kommunene og mellom skolene i den enkelte kommune med hensyn til blant annet utgifter per elev.

### **3.2 Kvalitative variable**

Intervjumaterialet er systematisert i seks kategorier slik disse framgår av tabellen under. I tillegg ble det lagt inn en del opplysninger om mer spesielle forhold knyttet til skolefeltet i den enkelte kommune (se vedlegg 5, siste kolonne). Kategoriene er benyttet som utgangspunkt for å identifisere ulike kvalitative variabler som kan si noe om kommunenes handlingsrom. I tillegg har vi drøftet enkelte bakgrunnsvariabler knyttet til den partipolitiske sammensetningen av kommunestyret. Disse variablene har mest relevans i en diskusjon av hvilke forhold som kan forklare variasjoner kommunene i mellom med hensyn til hvor stor andel skolebudsjettet utgjør i forhold til samlet driftsbudsjett. Men den partipolitiske sammensetningen av kommunestyret er ikke en del av det kommunale handlingsrommet som aktører internt i kommunen selv kan påvirke. De er derfor behandlet som bakgrunnsvariabler.

Kategori 1:	Kategori 2:	Kategori 3:	Kategori 4:	Kategori 5:	Kategori 6:
Politisk organisering, politiske roller og innholdet i skolepolitikken	Administrativ organisering av skolefeltet	Budsjett-prosess og eventuelle endringer i skolebudsjettet	Fordeling av budsjettmidler mellom skolene	Skolestruktur og eventuelle endringer i denne	Rekruttering og kompetanse oppbygging

Tabell 3.1: Kategorisering av kvalitative kommunedata (se vedlegg 5 for et sammendrag av intervjuene gruppert etter de samme seks kategoriene).

Stikkordene for de seks kategoriene er politisk organisering, administrativ organisering av skolefeltet, budsjettprosess, budsjettfordeling, skolestruktur og kompetanse. Dette er dimensjoner som kommunen selv kan påvirke – altså en del av handlingsrommet.

Forskjeller langs de seks dimensjonene kan tenkes å gi opphav til forskjellig prioritering av skolefeltet i kommunen (ressursbruk målt i penger/årsverk i skolesektoren). Vi har kort drøftet mulige årsaks-/virkningssammenhenger med utgangspunkt i intervjuene og tidligere studier. Vi fokuserer spesielt på forhold som antas å ha betydning for hvor sterkt eller svakt skolefeltet står i den enkelte kommune.

### **Kategori 1: Politisk organisering av skolefeltet og innholdet i skolepolitikken**

Intervjuene viser at det er ganske store forskjeller hvordan kommunene har organisert skolefeltet på politisk side. Vi har trukket fram to hovedforskjeller på basis av intervjumaterialet når det gjelder organiseringen<sup>18</sup>. Men det er ikke bare organiseringen som sier noe om det lokale handlingsrommet. Den lokale skolepolitikken kan også variere mellom kommunene. Når velgerne har sagt sitt er det opp til politikerne å hamre ut hva som skal være kommunens skolepolitikk. Dels kan den lokale skolepolitikken reflektere velgernes preferanser, dels kan den reflektere det politiske lederskapets visjoner og tanker for utviklingen av skolen. Det siste er en del av det kommunale handlingsrommet, det vil si et forhold som aktører i kommunen selv kan påvirke.

- *Kommuner med eget skoleutvalg versus kommuner hvor skolefeltet inngår som ett av flere saksfelt i det utvalg som behandler skolesakene.* Informantintervjuene viser at noen av kommunene har etablert oppvekstutvalg hvor skole inngår sammen med barnehager, eventuelt også andre felt som kultur/fritid. Andre lar skole som saksfelt gå på rundgang mellom flere av

---

<sup>18</sup> En hovedforskjell som vi ikke har gått nærmere inn på er forskjellen mellom parlamentarisme og formannskapsmodell. Oslo er en av case-kommunene og innførte i 1986 en parlamentarisk styringsmodell kombinert med politisk desentralisering til bydelsutvalg (Hagen m.fl 1999). Siden har Bergen og Nordland fylkeskommune innført parlamentariske styringsmodeller (Fimreite (red) 2003, Røiseland og Stigen 2003). Men fortsatt er det slik at parlamentarisme er unntaket fra hovedregelen, nemlig at kommunene baserer seg på formannskapsprinsippet.

komiteene i kommunestyret. Andre igjen har lagt skole til formannskapet. Ingen i vårt utvalg har valgt å beholde en modell basert på det tidligere skolestyret. Det er antatt at et eget utvalg for skole gir gode rammevilkår for å utvikle skolepolitisk kompetanse blant politikerne. Skolefeltet står også trolig sterkest i budsjettssammenheng når det ikke i utvalgssammenheng må avveies i forhold til andre politiske saksfelt. Trolig er det slik at kommuner med egne skole-/oppvekstutvalg har en organisatorisk ramme som gjør det lettere å utvikle en lokal skolepolitikk og å få gjennomslag ved fordelingen av kommunens budsjett på de ulike tjenestoområdene.

- *Kommuner med hovedutvalg versus kommuner med kommunestyrekomiteer.* Informantintervjuene viser at noen kommuner har valgt en tradisjonell hovedutvalgsmodell på politisk side, mens andre har innført komiteer med innstillingsrett overfor kommunestyret. Hovedutvalg med beslutningsmyndighet gjør det mulig for lokale skolepolitikere å selv avgjøre en rekke skolesaker. Det kan gi sterk sektorpolitisk styring av skolene og skoleadministrasjonen. Komiteene tar initiativ og diskuterer sakene før de avgir innstilling, og skal ha en politisk verkstedfunksjon. Det kan gi gode rammevilkår for å initiere og hamre ut en politikk for skolene i kommunen, men representantene i komiteen vil være avhengig av gjennomslag i formannskapet og i kommunestyret etter at de har avgitt innstilling. Disse forskjellene kan ha betydning for hvor sterkt skolefeltet står politisk, mest sannsynlig har skolefeltet den sterkeste forankringen gjennom en hovedutvalgsmodell hvor skolepolitikere selv avgjør mange saker. Hvor mange saker det er snakk om, har sammenheng med hvor vide fullmakter politikerne har delegert til administrasjonen. Har de delegert så mye som er mulig i henhold til kommuneloven vil svært få enkeltvedtak bli avgjort politisk. Da vil mål, utvelgelse av satsingsområder og kontroll være de oppgavene som gjenstår for politikerne. Resten vil være overlatt til rådmannen og en eventuell skoleadministrasjon og til rektorene å avgjøre.
- *Forskjeller knyttet til innholdet i den lokale skolepolitikken.* Intervjuene viser ganske stor bredde i hva informantene legger i en lokal skolepolitikk. I noen av kommunene dreier det seg ikke om så mye mer enn å avgjøre skolens budsjett og skolestrukturen. I flere av våre case-kommuner opplyste informanten på politisk side at hovedfokus for all politikk på skoleområdet var hvordan man skulle gjennomføre nødvendige nedskjæringer og kutt i skolebudsjettet. I følge informantene er det enkelte felt av skolepolitikken som det er vanskelig å delegere fra senternivået i kommunene til skolene. Det gjelder formulering av felles mål for utviklingen av skolene. Det gjelder fordelingen av ressurser på skolene og vedtak om større investeringer i bygg og vedlikehold. Og det gjelder overordnet kontroll og resultatoppfølging for å sjekke om utviklingen og ressursbruken i skolene er i samsvar med overordnede mål og prioriteringer. Andre kommuner har lagt seg på en mer ambisiøs skolepolitikk. I hovedsak er det snakk om de største kommunene. De har gjerne utformet en helhetlig politikk med mål og visjoner for skolen, definerte satsingsområder som uttrykk for politikernes prioriteringer og en budsjettfordeling som reflekterer hva en vil med skolen. Satsingsområdene er



forskjellige og enkelte står det politisk strid om. I noen av kommunene er det snakk om å satse på IKT i skolen. Andre igjen er opptatt av skolestrukturen – et felt som ofte er gjenstand for politisk debatt. Noen av partiene vil beholde etablert struktur, andre vil endre den. Politisk diskusjon er det også i noen grad i forhold til bruken av spesialundervisning. Noen av partiene er opptatt av å ha så få som mulig av elevene på spesialundervisning, mens andre igjen synes at terskelen for å få spesialundervisning må være så lav som mulig. Det er også forskjeller mellom kommunene i hvor stor grad de har satset på forsøksvirksomhet og utprøving av nye undervisningsformer. Også arbeidsgiverpolitikken på skoleområdet varierer. Noen kommuner satser på få og faglig sterkt skolerte lærere, mens andre igjen vil ha flest mulig lærere inn i skolen – også ufaglærte. Selv om det kan være partipolitisk uenighet om innholdet i den lokale skolepolitikken, er svært mange av informantene opptatt av at det i svært mange saker er bred partipolitisk enighet. De lettest identifiserbare og forutsigbare forskjellene mellom partiene er i synet på private skoler og i synet på skolestrukturen (mange små skoler versus få store skoler).

**Kategori 2: Administrativ organisering av skolefeltet i kommunene.** Intervjuene viser at kommunene har organisert skolefeltet på forskjellig måte. Et hovedskille går mellom de som har skoleetat og de som har innført flat struktur på administrativ side.

- *Tradisjonell etatsmodell eller flat struktur.* Administrativt er skolefeltet i case-kommunene organisert enten som etat (nivå mellom rådmann og rektor) eller som flat struktur (uten nivå mellom rådmann og rektor). Vanligvis har en egen skoleetat med skolesjef og sentral skolefaglig kompetanse vært sett på som viktige rammevilkår for å gjennomslag for skolen budsjettmessig, men også for å kunne utvikle en felles faglig plattform for alle skolene i kommunen. Når etatsmodellen har vært kombinert med hovedutvalgsmodellen på politisk side har både skolefaglige og skolepolitiske hensyn hatt relativt gode organisatoriske rammevilkår. Usikkerheten har knyttet seg til toppledelsens engasjement i skolesaker, enten det er snakk om ordfører eller partilederne eller rådmannen/rådmannsnivået. I modellen med flat struktur er både pedagogiske fullmakter og økonomiske, personalmessige og organisatoriske fullmakter i større grad delegert til rektorene. Etatsfullmaktene er med andre ord lagt til rektor. Enkelte av informantene peker på at denne modellen gjør det vanskeligere å utforme en felles faglig plattform for alle skolene og å drive felles utviklingsarbeid for alle skolene. Pedagogisk rådgiver/-konsulent vil som en del av rådmannens støttefunksjoner (stab) ikke ha formell mulighet for linjestyring av rektorene. For å få gjennomslag i budsjettsammenheng, samt utvikle en lokal skolepolitikk, er skolesektoren i større grad prisgitt politikernes og rektorenes engasjement og innsats på skolefeltet. Får rektorene stort spillerom i en modell med flat struktur kan resultatet bli større forskjeller mellom skolene i den enkelte kommune i forhold til ressursbruk, organisering og pedagogisk innhold.

**Kategori 3: Budsjettprosess og eventuelle endringer i budsjetttrammen til skolen.**

Informantintervjuene viser at budsjettarbeidet foregår på forskjellig måte i kommunene. Et hovedskille går mellom de som har en sentral budsjettprosess og de som har lagt opp til en mer desentralisert budsjettprosess.

- *Sentral eller desentral budsjettprosess.* I noen av kommunene er budsjettarbeidet sentralstyrt av rådmann og ordfører hvor det gis sektorrammer tidlig i prosessen som aktørene i den enkelte sektor må forholde seg til. I denne modellen er det rådmannen, formannskapet og kommunestyret som både legger premissene og avgjør budsjettfordelingen mellom de kommunale sektorene. En slik *sentral budsjettprosess* kan gjøre det vanskeligere for rektorer, skoleadministrasjon og skolepolitikere å få gjennomslag for de behov skolen har for bevilgninger. Midler til lønn, undervisningstimer og innkjøp må holdes innenfor en fastsatt budsjettramme. Mange av kommunene er i en situasjon hvor de må kutte for å holde seg innenfor budsjetttrammen. Det kan være snakk om kutt i antall lærerårsverk, vikarbudsjett, rammetimetall, spesialundervisning, innkjøp, ekskursjoner/turer og lignende. Spillerommet for skolesektoren er sannsynligvis større i en modell med *desentral budsjettering*. I denne modellen er det i større grad behovene, og i mindre grad rammen, som er styrende for hvor mye den enkelte sektor tildeles. Det er en neden-fra-og-opp modell hvor rektorene og skoleetaten/-administrasjonen foreslår et budsjett og hvor dette behandles i skoleutvalg/oppvekstutvalg på politisk side før rådmannen, formannskapet og kommunestyret gjør de endelige budsjettvedtak og –avveininger. Trolig gir denne budsjettmodellen bedre rammevilkår for å få gjennomslag for skolens behov enn en mer sentralstyrt budsjettprosess.

**Kategori 4: Fordeling av budsjettmidlene mellom skolene.** Case-kommunene baserer seg på noe forskjellige modeller når midler fordeles på den enkelte skole. I noen grad henger dette sammen med hvilken hovedmodell kommunen har valgt for den administrative organiseringen (etat eller flat struktur).

- *Rammebudsjettering, øremerkede bevilgninger eller stykkprisfinansiering av skolene.* I kommuner med hovedutvalgsmodell og etatsmodell er det i de fleste tilfeller lagt flere føringer på skolens disponering av budsjettet enn i de kommuner som har flat struktur og utstrakt delegasjon av myndighet til rektorene. I sistnevnte kommuner er budsjettet ofte gitt som en ramme (pott med penger) som rektor har store frihetsgrader i forhold til bruken av. Selve beregningen av skolens budsjett kan være enkel som for eksempel ved framskriving av fjorårets budsjett korrigert for lønns- og prisutvikling. I andre kommuner tas det i større grad hensyn til endring i behovene – for eksempel

elevtallsutvikling, hva slags elever det er snakk om, innkjøpsbehov etc.<sup>19</sup>. I Oslo er det laget et sett med objektive kriterier som styrer hvor stor uttelling den enkelte skole får i budsjettsammenheng. I andre kommuner kan det budsjettet rektor får tildelt i større grad være bundet av skolepolitiske føringer og satsingsområder. Disse kan komme til uttrykk i mer uforpliktende oppfordringer til rektor om å bruke pengene på en bestemt måte. Eller budsjettet kan være fordelt på bestemte kategorier og poster hvor rektor har begrenset adgang til å foreta omdisponeringer eller overføringer. Sistnevnte budsjettmodell basert på utstrakt øremerking, er ofte kombinert med hyppig rapportering om bruken av pengene fra rektor til sentralnivået i kommunen. I rammebudsjett-modellen er rapportering og budsjettkontroll/overvåking i større grad fokusert på resultatoppnåelse og overholdelse av tildelt budsjetttramme. Stykkprisfinansiering av skolene har ennå ikke så stor utbredelse, men stadig flere kommuner ønsker å gå denne veien.

**Kategori 5: Skolestruktur og eventuelle endringer i denne.** Skolestrukturen i case-kommunene varierer i forhold til antall skoler, størrelsen på skolene og i hvilken grad private skoler supplerer det kommunale skoletilbudet. Også PP-tjenesten er i noen grad forskjellig organisert i kommunene.

- *Forskjeller knyttet til skolestrukturen.* I de største case-kommunene inngår private skoler som et supplement til de kommunale. Men også i enkelte av de mindre kommunene benytter foreldre seg av private tilbud, men da på den måten at de sender barna på privatskole i nabokommunen. I andre av case-kommunene har en satset på mange små skoler som er spredt geografisk for å kunne gi et nært og tilgjengelig tilbud til brukerne. Andre igjen har satset på få og store skoler som gir gode muligheter for å ta ut stordriftsfordeler og utvikle et godt faglig læringsmiljø for både elever og lærere. Offentlig statistikk viser at andelen småskoler i Norge (skoler med færre enn 100 elever) var relativt stabilt fra 1980 til 1996 på i underkant av 50 %. Deretter har andelen sunket jevnt hvert

---

<sup>19</sup> En undersøkelse fra 1994 viser at det var ulike kriterier for tildeling av spesialpedagogiske ressurser i grunnskolen (Moen og Øie 1995). En kvalitativ studie som bygger på denne undersøkelsen konkluderer med at graden av utskillelse/integrering av elever med enkeltvedtak er et produkt av prinsippene som ligger til grunn for undervisningen generelt. Materielle faktorer som klassestørrelse og skolens fysiske utforming, samt personalets vurdering av hva som konstituerer normalitet og avvik er det mest avgjørende (Fylling 1998:44).

år fram til 2002 hvor andelen er 36 % (Læringscenteret 2003)<sup>20</sup>. Prislappen på de ulike skolestrukturene ser ut til å variere en del i følge informantene. Disse forskjellene slår trolig ut i hvor stor andel skolefeltet utgjør av kommunens samlede drifts-/investeringsbudsjett. Kommunene har også organisert PPT forskjellig. De fleste små kommunene inngår i et interkommunalt samarbeid om PPT. På den måten søker de å unngå smådriftsulemper og sårbare fagmiljøer på dette tjenestefeltet. Andre igjen har etablert sin egen PPT, stort sett store kommuner, men også enkelte mindre kommuner har egen PPT. Antakelig vil også disse forskjellene kunne påvirke skolefeltets uttelling når budsjettet fastlegges. Valget av organisasjonsmodell for PPT kan også være et uttrykk for politiske prioriteringer, for eksempel at kommunestyret ønsker seg en egen PPT. (Skolestruktur måles som ”elever per skole” i avsnittet hvor det redegjøres for kvantitative variable, se avsnitt 3.4).

**Kategori 6: Rekrutteringspolicy og kompetansebygging på skolefeltet.** Denne delen av kommunenes arbeidsgiverpolitikk kan både gi seg utslag i forhold til hvilke lærere en ønsker seg og i hvilken grad kommunen vil besitte skolefaglig kompetanse sentralt i kommunen utover minstekravet til pedagogisk konsulent/-rådgiver.

- *Satse på få høyt kvalifiserte lærere eller mange ufaglærte lærere.* Ut fra informantintervjuene virker det som om noen av kommunene bevisst søker å trekke til seg høyt kvalifiserte lærere og heller betale hva det koster å ha en slik lærerstab. Gitt at budsjetttrammen er nokså stabil, er det da et spørsmål om å fordele lønnsrammen på færre, men høyt kvalifiserte lærere. Andre av kommunene har satsset på et mer faglig sammensatt lærerkorps hvor også ufaglært arbeidskraft inngår. Hvis budsjetttrammen også her er gitt, vil det være snakk om å fordele lønnsmidlene på flest mulig hoder. Mange av informantene

---

<sup>20</sup> Nordlandsforskning (Rønning/Solstad/Øines 2003) har vurdert om finansieringsordningen for skoleskyss fører til en sentralisering av skolestrukturen. Siden det er fylkeskommunen som dekker mesteparten av kostnadene til skoleskyss slipper kommunene å betale hele ”motregningen” ved skolenedleggelse. Men på tross av dette konkluderer Nordlandsforskning med at finansieringen av skoleskyss ikke virker sentraliserende. Derimot kan stordriftsfordelene, og kommunepolitikeres antagelse om pedagogiske fortrinn for store skoler, virke i sentraliserende retning. Stordriftsfordelene ble i følge Rønning/Solstad/Øines forsterket av klasseinndelingsreglene som krevde flere undervisningstimer per elev ved fådelte skoler enn ved fulldelte skoler. Det ble i tillegg funnet liten sammenheng mellom skolestørrelsen og bruk av delingstimer (Rønning/Solstad/Øines 2003:61) Sigbjørn Sødal (2000:147) konkluderer med at jo mer undervisningen individualiseres eller organiseres på tvers av tradisjonelle klassegrenser desto mindre må en forvente at kostnadsforskjellene kan bli mellom en sentralisert og en desentralisert skolestruktur. Med klassebegrepet fjernet fra Opplæringsloven kan vi dermed forvente en utjevning av kostnadsforskjellene og dermed at presset mot nedleggelse av grendeskoler for å spare penger kan bli noe redusert.

har pekt på rektorlønninger og forgubbing av lærerstaben som medvirkende til at skolen øker sin andel av kommunens totale driftsbudsjett, eller at mer av skolesektorens budsjett må brukes til å betale lønninger.

- *Skolefaglig kompetanse sentralt i kommunen eller ikke.* Som vi har vært inne på tidligere har noen av kommunene satset på å bygge opp skolefaglig kompetanse sentralt i kommunen, mens andre kun har holdt seg til kravet om å ha en pedagogisk konsulent. I noen grad henger størrelsen på den sentrale skolefaglige kompetansen sammen med den organisasjonsmodell kommunen har (etatsmodell eller flat struktur). Men også i kommuner med flat struktur kan en ha valgt å bygge opp sentral skolefaglig kompetanse utover minstekravet, men da organisert som en stabs-/støttefunksjon knyttet til rådmannsnivået. Rollen til denne funksjonen er å gi råd til rektorene og gi svar på rektorenes spørsmål.

Denne gjennomgangen av ulike kvalitative variabler viser at kommunene utnytter de frihetsgrader de har til å organisere skolefeltet på forskjellig måte. De plasserer seg ulike steder på dimensjonene vi her har trukket fram på basis av intervjuene.

### 3.3 Bakgrunnsvariabler på politisk nivå i kommunene

Skal det være meningsfullt å snakke om en lokal skolepolitikk må de politiske partiene forventes å ha betydning for hvilke sektorer som blir tilgodesett når knappe budsjettmidler fordeles. De politiske partiene kan også tenkes å ha betydning for hvilke organisasjonsløsninger som blir valgt og hvor langt en går i å delegerer ansvar og myndighet til den enkelte skole. De fleste av informantene på politisk side hevder at det er handlingsrom for politisk begrunnede prioriteringer selv om statlige føringer, kommunens økonomisk situasjon og de lokale behovene, setter klare begrensinger på det politiske handlingsrommet. Hvordan dette handlingsrommet utnyttes er i noen grad bestemt av hvilke partier velgerne stemmer inn i kommunestyret og hvem som utgjør et flertall. Noen partier kan være mer opptatt av skolefeltet enn andre og forfordel skolen om de får gjennomslag for dette i kommunestyret. De kan også ha saksfelt og hjertesaker som de er opptatt av å få gjennomslag for i skolepolitikken. Tre trekk ved sammensetningen av kommunestyret antas å ha betydning for hvor godt skolen kommer ut sammenlignet med andre sektorer:

1. *Kommunestyrets politiske farge.* Politisk farge vil være et element ved kommunestyret som vil kunne ha betydning. Av de 5 case-kommunene med høy ressursbruk i skolen er 4 styrt av et sosialistisk eller sentrum/sosialistisk flertall. Det kan derfor tenkes at høyre-venstre-aksen i norsk politikk også kan virke inn på prioriteringen av skolefeltet og hva som bør være innholdet i en lokal skolepolitikk. Samtidig har Høyre løftet fram skolepolitikk som et viktig satsingsområde. Det er derfor vanskelig å si noe entydig om på hvilken måte kommunestyrets partipolitiske sammensetning vil kunne virke inn på skolens budsjett. Et neste spørsmål er om den partipolitiske sammensetningen av kommunestyret kan virke inn på de organisasjonsløsninger som kommunen har valgt for skolen. Er for eksempel de borgerlige partiene mer tilbøyelige til å velge flat struktur hvor skolene omgjøres til resultatenheter med vide

fullmakter? Igjen er det vanskelig å si noe entydig på basis av de 10 case-kommunene. Av de som fortsatt har hovedutvalg på politisk side og etatsmodell på administrativ side (altså de med minst delegasjon), er to sosialistisk styrt, en styrt av et sentrum/sosialistisk flertall og en kommune er styrt av Høyre. Av de kommunene som har gått lengst i å delegere ansvar til skolene, de med komiteer på politisk side og flat struktur på administrativ side, er en styrt av Høyre og en styrt av et sentrum/sosialistisk flertall. I de fem kommunene som har valgt flat struktur på administrativ side finner vi både kommuner som er borgerlig styrt og sosialistisk styrt. Det er således ikke noe klart mønster med utgangspunkt i de 10 case-kommunene. Utvalget må være langt større for å få en systematisk oversikt.

2. *Politisk styrke bak ordfører.* Er kommunestyret sammensatt av mange partier uten en klar flertallskonstellasjon bak ordfører, vil det sannsynligvis være en usikker og svak budsjettkoalisjon (Hagen m. fl. 1999). I våre case-kommuner finnes en rekke varianter fra at ordfører er valgt gjennom direkte ordførervalg med partifarge ulik flertallet i kommunestyret, til ordførere som lener seg på et flertall bestående av ett eller et fåtall partier i kommunestyret. Førstnevnte kan stå svakt politisk i kommunestyret, mens i sistnevnte tilfelle kan ordfører stå sterkt. Antagelsen i denne sammenheng er at det vil være større handlingsrom for overbudspolitik og dyre budsjettforlik i en situasjon hvor ordfører ikke har støtte fra et flertall av representantene i kommunestyret. Står ordfører svakt kan det gå utover budsjettdisiplinen noe som i sin tur kan gi opphav til større ressursbruk i skolen (og i andre sektorer) enn i kommuner hvor ordfører står sterkt i kommunestyret.
3. *Andelen kvinnelige representanter i kommunestyret.* En mulig variabel som vi ikke har fokusert så mye på i intervjuene er i hvilken grad andelen kvinner i kommunestyret kan virke inn på kommunestyrets vilje til å tilgodese skolefeltet ved fordeling av ressursene. Case-kommunene varierer fra en kvinneandel på om lag 20 prosent til en andel godt over 40 prosent. Moss Kanter (1977) argumenterer for at kvinner i ledende posisjoner representerer andre holdninger og verdier enn menn. Kjønn antas derfor å ha betydning for deres politiske preferanser og hva som bør være innholdet i en lokal skolepolitikk. Mer usikkert er det om forskjellige preferanser vil gi seg utslag i forskjellig prioritering av skolefeltet. Barnehager og helse/omsorg kan i vel så stor grad tenkes å bli sterkere prioritert om kvinnene har en høy andel av plassene i kommunestyret.

Et neste spørsmål er i hvilken grad det er spillerom for slike politiske variabler på skolefeltet. Stort sett oppfattes grunnskolen som en sektor som er sterkt statlig styrt og regulert, mens det politiske armslaget er større på områder som barnehager og ikke minst på ikke lovpålagte felt som kultur, fritid og idrett. En studie av Fimreite og Kolsrud (2001) viser imidlertid at variasjonen i ressursbruken per enhet ikke er større innen barnehagefeltet enn på grunnskolefeltet (s.289). Stort sett er det behovene som avgjør ressursinnsatsen på disse to områdene, men også interne variabler knyttet til partisammensetningen i kommunestyret og styrken bak ordfører har betydning.

Vi kjenner ikke til studier hvor det er undersøkt hvilken effekt politisk og administrativ organisering av skolefeltet har for ressursbruken i skolen. Heller ikke om det foreligger

studier av i hvilken grad kommunestyrets partipolitiske sammensetning har betydning for kommunens valg av organisasjonsløsninger på skoleområdet. På andre saksområder er det gjort studier – for eksempel av kultur- og idrettsfeltet i kommunene. Disse viser at egen kulturretat på administrativ side er positivt for bevilgninger til kulturen (Myrvold 1998). På idrettssiden er det eget utvalg for idretten (og kulturen) på politisk side som virker mest positivt i budsjettssammenheng (Berg og Rommetvedt 2002).

Politikernes handlingsrom er ikke bare begrenset av statlig styring og de lokale behovene. Også utstrakt delegasjon av myndighet og oppgaver fra politisk til administrativ side kan gi politikere færre spaker å trekke i. Det ser ut til at lokalpolitikere i en del tilfeller konsentrerer seg om saker som angår bevilgninger til skolen og overlater de andre sidene i stor grad til fagfolk og administrasjonen. Mange lokalpolitikere mener det politiske handlingsrommet i skolesektoren er lite (Finstad og Kvåle 2003:82, Klausen og Opedal 1999).

Det er også en tendens til at rådmannsnivået videredelegerer ansvar fra kommunen sentralt til grunnskolene. Dette skjer først og fremst ved innføring av tonivåmodeller, men også ved at kommuner med etatsmodell reduserer skolesjefens driftsansvar (Finstad og Kvåle 2003:124). Utstrakt delegasjon til resultatenheter gjør det vanskeligere for politikere å engasjere seg og gripe inn i administrasjonens håndtering av enkeltsaker. Flere undersøkelser viser at utstrakt delegasjon kan føre til et informasjonsunderskudd for politikere. (Opedal, Stigen og Laudal 2002:99).

For rektorene kan utstrakt delegasjon nedover i organisasjonen bety større frihetsgrader. En studie av de fire største bykommunene – Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger – viser at handlefriheten til rektorene varierer noe med den overordnede modellen som er valgt for styring av skolesektoren. Rektorene i flat struktur kommunene Trondheim og Stavanger og i den bydelsstyrte skolen i Bergen, hadde større pedagogisk og økonomisk handlefrihet enn rektorene i Oslo (Fimreite (red) 2003: 204). I Oslo er skolene underlagt en egen skoleetat. De tre førstnevnte kommunene har gått lengre i desentralisert styring av skolen enn det Oslo har gjort.

I neste avsnitt ser vi nærmere på enkelte kvantitative variabler hvor kommunene plasserer seg forskjellig. Også disse er uttrykk for et kommunale handlingsrom.

### **3.4 Kvantitative variable**

Ovenfor har vi gjennomgått variabler som har med kommunenes prioriteringer å gjøre og bakgrunnsvariable som knytter seg til disse prioriteringene. Formålet med denne gjennomgangen er å bidra til at man kan gjennomføre en undersøkelse som kan vurdere hvor stort kommunenes handlingsrom er på grunnskoleområdet. For at en slik undersøkelse skal kunne gi klare resultater trenger vi å finne fram til variabler som er sammenlignbare og som det er mulig å vurdere med statistiske mål for variasjonsbredde og for mulige årsakssammenhenger.

På bakgrunn av gjennomgangen av de kvalitative variablene ovenfor har vi derfor sett nærmere på kvantifiserbare variabler på kommunenivå som kan ha betydning for ressursbruken i grunnskolen. Vi er her på jakt etter variable som viser stor variasjon

mellom kommunene, på samme måte som vi var interessert i variasjonsbredden mellom skolene i kapittel 2. Stor variasjonsbredde indikerer at kommunene har et visst handlingsrom, men trenger ikke å bety det. Det er for eksempel stor variasjon i de statlige overføringene til kommunene gjennom inntektssystemet selv om kommunene har svært liten innflytelse på dette nivået.<sup>21</sup> Vi bør altså vurdere om variasjonsbredde kan skyldes eksterne årsaker før vi slår fast om den viser at kommunene har et reelt handlingsrom.

Et utvalg på ti case-kommuner er ikke tilstrekkelig stort til å sikre et representativt utvalg blant norske kommuner. Derfor vil vi også vurdere hvilke variabler som *sannsynligvis* har stor variasjonsbredde og stor betydning for ressursbruken.

I vårt materiale har valgt å se nærmere på følgende kvantifiserbare variabler på kommunenivå:

---

21 Dette skyldes at rammeoverføringene (rammetilskuddet) gjennom inntektssystemet er bestemt av det som skal være et "objektivt" utgiftsnivå slik som alderssammensetning og bosettingsstruktur.



**Kvantitative variable på kommunenivå i case-kommuner rangert etter utgifter per elev i grunnskolen (2002)**

Variable: / Kommuner rangert etter utg./elev:	Prosent netto driftsutgifter til skole av totalt netto driftsbudsjett	Brutto driftsutgifter til skolen per elev	Lønnsutgifter til grunnskole per elev (kroner)	Elever per kommunal grunnskole	Elever per klasse i gjennomsnitt	Andel SFO- utgift i forhold til netto driftsbudsjett	Andelen elever i SFO med oppholdstid utover 15 timer per uke	Maksimum månedssats per elev i SFO utover 15 timer per uke (2003)	Prosent av innbygger som bor i tettbygd strøk (Kontroll- variabel)
<b>K-1</b>	29%	82.858	71.000	114	15,2	0,3%	58,7%	1.075 kr.	44%
<b>K-2</b>	28%	74.018	56.000	85	17,9	0,7%	42,2%	1.441 kr.	39%
<b>K-3</b>	34%	70.343	55.000	84	17,7	0,6%	27,5%	1.146 kr.	56%
<b>K-4</b>	26%	69.650	53.000	137	18,0	0,5%	71,6%	1.200 kr.	70%
<b>K-5</b>	24%	66.676	54.000	190	17,6	0,4%	92,3%	1.112 kr.	90%
<b>K-6</b>	23%	63.471	47.000	188	20,1	0,4%	53,3%	1.430 kr.	26%
<b>K-7</b>	18%	61.906	45.000	397	22,8	0,4%	82,0%	1.750 kr.	99%
<b>K-8</b>	30%	59.315	42.000	194	20,0	0,6%	72,3%	1.300 kr.	86%
<b>K-9</b>	29%	57.984	49.000	295	21,4	0,5%	57,0%	1.295 kr.	93%
<b>K-10</b>	29%	54.665	45.000	327	22,1	0,2%	99,7%	1.075 kr.	78%

Tabell 3.2

Kilder: To intervjuer med henholdsvis fagperson og politiker samt data fra GSI og SSB/KOSTRA.

Kommunene er rangert etter høyest produktivitet, se tabell 1.3 over. Nummereringen

\* Tettbygd strøk er område med minst 200 bosatte der avstanden mellom husene som hovedregel ikke overstiger 50 meter.

Tabell 1.3 i kapittel 1 viser at høy produktivitet i grunnskolesektoren samvarierer med inntekter per innbygger i kommunen. Tabell 3.2 over viser samtidig at utgifter per elev har liten sammenheng med prosentandelen av det totale driftsbudsjettet som går til grunnskoler blant våre case-kommuner. Dette kan tyde på at et relativt høyt kostnadsnivå i skolesektoren har mindre sammenheng med hvordan kommunen prioriterer skolesektoren enn med kommunens generelle inntektsnivå. Dette samsvarer med inntrykket fra en undersøkelse utført av TBU – se avsnitt 1.3 over. Men vårt utvalg er for lite til at vi kan trekke noen sikre slutninger om dette.

Lønnsutgifter per elev samvarierer med utgiftsnivå og produktivitet i grunnskolen. En sammenheng mellom lønnsutgifter og ressursbruk kan tyde på at rike kommuner prioriterer å ansette flere og/eller "dyrere" lærere enn fattige kommuner. Men dersom lønnsutgifter *ikke* samvarierer med produktivitet kan vi trolig utelukke den ene av disse årsakene: Da skyldes sammenhengen mellom lønnsnivå og utgiftsnivå trolig først og fremst at rike kommuner ansetter flere i faste stillinger og høyere kvalifiserte kandidater.

Antall elever per klasse tolkes her som et kvalitetsmål som skolene og/eller kommunene styrer. Fram til i dag har de fleste kommuner styrt dette indirekte gjennom å fordele midler til skolene gjennom et rammetimetall som bygger en årssum undervisningstimer som utregnes ved hjelp av maksimumsgrenser for størrelsen på undervisningsgruppene.<sup>22</sup> Vedtaket om ressursfordelingen mellom skolene blir dermed avhengig av hvor store undervisningsgrupper det skal være på de ulike årstrinnene. Etter at loven har overlatt til kommunen å avgjøre hva som er "pedagogisk og trygghetsmessig forsvarlig" størrelse på undervisningsgruppene vil trolig mange kommuner som allerede har delegert mye myndighet til rektor/skoler også la skolene få regulere størrelsen på undervisningsgruppene og antall "klasser" blir dermed et mindre aktuelt kriterium ved fordeling av midler mellom skolene i kommuner.

Tabell 3.2 tyder også på at gjennomsnittelig skolestørrelse og klassestørrelse samvarierer med produktivitet og utgiftsnivå i grunnskolen. Dette er som forventet: Det kreves flere årstimer undervisning (høyere produktivitet) til elever i små skoler med små klasser enn i store skoler med store klasser. Og med flere årstimer per elev får skoler også et høyere utgiftsnivå. Men bakgrunnen for forskjeller i skole- og klassestørrelse kan variere: For noen kan dette være en bevisst prioritering basert på skolepolitiske og skolefaglige vurderinger, mens det for andre er en dyd av nødvendighet som følge av spredt bosettingsmønster. Dersom en kommune har tett bosettingsmønster og likevel har små skoler og små klasser kan det tyde på at kommunen prioriterer små enheter høyt. Vi ser to eksempler på ulike situasjoner i tabell 3.2:

- Kommune K-6 har store skoler/klasser sammenlignet med kommuner med like spredt bosettingsmønster. Dette kan tyde på at K-6 har *ønsket* større skoler.

---

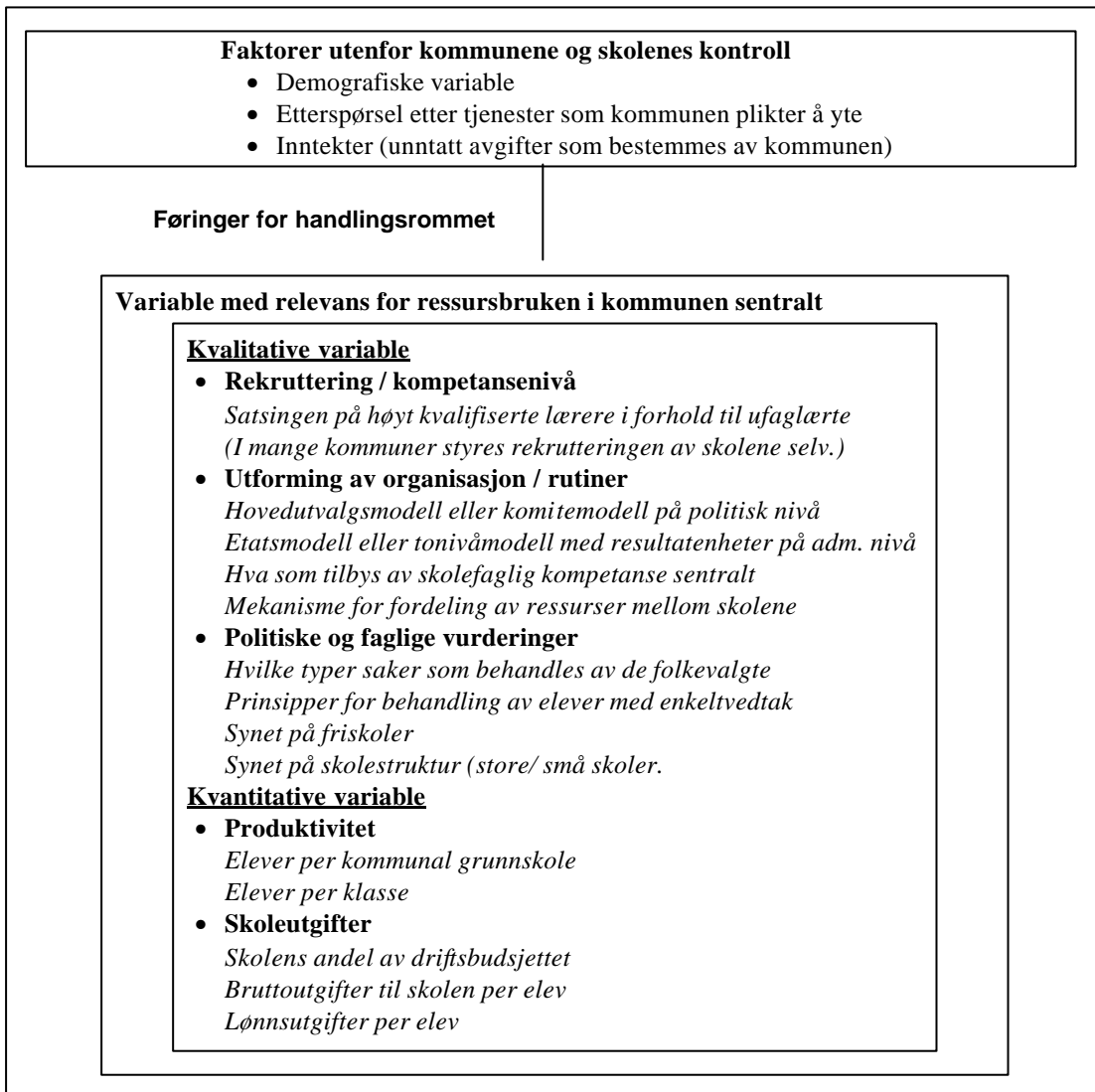
22 Fra og med høsten 2003 er maksimumsgrensene for klassestørrelser fjernet fra opplæringsloven.

Vi ser endelig at SFO-satser blant våre ti case-kommuner varierer fra 1.075 kr. til 1.750 kr., men SFO-satsen ser verken ut til å samvariere med produktivitet eller utgiftsnivå blant våre ti case-kommuner. Vi vet ikke om denne samvariasjonen er like svak for kommunene samlet i Norge. *Dersom* den er det, kan noe av årsaken være at foreldrebetalingen utgjør en relativt liten andel av de totale driftskostnadene slik at kommuner med svak økonomi ikke har så mye å hente på å øke satsene. I tillegg vil en slik mangel på samvariasjon indikere at rike kommuner og kommuner som allerede prioriterer skolesektoren høyt (de med høy produktivitet) ikke ser ut til å prioritere SFO like høyt som de andre delene av skolesektoren. Vi kommer tilbake til SFO-finansieringen under kapittel 4.

### **3.5 Oppsummering av handlingsrommet på kommunenivå**

På bakgrunn av gjennomgangen av kvalitative og kvantitative variable i avsnittene ovenfor vil vi foreslå at følgende variable på sentralt kommunenivå vurderes i en større nasjonal undersøkelse av handlingsrommet til kommunen:

### **Variable som definerer handlingsrommet til kommunens sentrale ledelse**



Figur 2.1 Relevante variable for prioriteringer i grunnskolen

Den grå boksen inneholder variable som definerer handlingsrommet. Allforsk (2002) har analysert hvordan utgiftsbehov og inntektsnivå kan forklare variasjoner i utgifter per elev i grunnskolen.

## 4 Analyse og oppsummering av resultater

### 4.1 Forholdet mellom kommunen sentralt og grunnskolene

Vi har i kapittel 2 og 3, med hjelp av tidligere studier, statistiske data fra KOSTRA og GSI, samt egne intervjuer vurdert hvilke variable som ser ut til å være de mest sentrale i forhold til handlingsrommet i grunnskolesektoren. Et av våre utgangspunkter er at størrelsen på handlingsrommet på kommunalt nivå påvirker størrelsen av handlingsrommet på grunnskolenivå. (Se figur 1.2 ovenfor.)

Det mest opplagte er at handlingsrommet på skolenivå påvirkes av hvor mye myndighet kommunen delegerer til skoleledelsen og av hvor store de kommunale overføringene av (mer eller mindre) frie midler til skolene er.

Men det er i tillegg en del mer spesifikke sammenhenger mellom handlingsrommene på kommunenivå og skolenivå som virker sannsynlige:

#### *Metoden for fordeling av midler mellom skolene betyr mye for grunnskolenes handlingsrom*

Det er en sammenheng mellom valget av budsjettfordelingsmekanisme og måten grunnskolene involveres i budsjettarbeidet på: I kommuner med skoleetater synes det å være vanlig å fastsette rammene til skolene ved hjelp av anslag for rammetimetall og/eller beregninger av kostnadsøkninger og prisstigning. Slike prosesser omfatter da gjerne samtaler mellom kommunen og skolene, og skolene kan i slike kommuner ofte spille inn første utkast til budsjett selv. I kommuner der rammene til skolene avgjøres av stykkpriser og andre "objektive kriterier" er det ikke rom for samtaler som involverer skolene i budsjettprosessen. Størrelsen på rammene til skolen avgjøres her av faktorer som ligger utenfor skolens kontroll. Revisjoner av de objektive kriteriene i fordelingsystemet er noe som vurderes og avgjøres på sentralt kommunalt nivå.

#### *Økt kommunalt handlingsrom som arbeidsgiver*

Det er bestemt at forhandlingsansvaret for pedagogisk personell ved grunnskolene skal overføres fra staten til kommunene i løpet av 2004. Hvordan forhandlingsordningen vil bli utformet avklares ikke før partene er enig om teksten i ny hovedtariffavtale. KS og Oslo kommune vil trolig være motpart for en viktig sentral del av forhandlingene, men flere elementer enn i dag vil trolig bli gjenstand for lokale forhandlinger mellom grunnskolene og kommunen.

Utover det som forhandles på kommunalt nivå vil det være et betydelig gjenværende handlingsrom i forhold til prioritering av lønn/årstimer som ikke er bundet til faste stillingshjemler, prioritering av andre midler som ikke er bundet til avtaler om leseplikt

og andre formål samt organisasjonsspørsmål. I noen kommuner ligger dette handlingsrommet hos skoleetaten sentralt, mens andre kommuner har delegert dette til den enkelte skole.

### ***Skolestørrelse påvirker det faglige og økonomiske handlingsrommet***

Handlingsrommet på skolenivå er trolig også påvirket av skolestørrelsen – dvs. av skolestrukturen som kommunestyret avgjør. Ved store skoler har man større grad av spesialisering mellom de ansatte – noe som gir rom for flere og mer varierte organisasjonsløsninger enn i små skoler der oppgavefordelingen ofte er gitt. Det er trolig på denne bakgrunn dekkende å si at store skoler har større faglig handlingsrom enn små skoler. I tillegg er det trolig stordriftsfordeler knyttet til skoler med mange elever som gjør at de i gjennomsnitt har lavere administrasjonsutgifter per elev enn små skoler. Dersom ikke kommunene tar hensyn til dette ved fordelingen av midler mellom skolene, vil dette gi store skoler økt økonomisk handlingsrom.<sup>23</sup> Vårt inntrykk er at mange kommuner fordeler midler uten at man tar hensyn til stordriftsfordelene i skolestrukturen. Tall fra GSI viser at grunnskolen i snitt har vokst fra 146 elever i 1996 til 185 elever i 2003. Veksten er jevn, men har et hopp i 1997-1998 da seksåringene ble inkludert i grunnskolen. Dette taler for at grunnskolene gradvis får et økt handlingsrom som følge av at de vokser i størrelse.

### ***Underfinansiering av SFO kan redusere skolenes handlingsrom***

Gjennom reguleringen av satsene for egenbetaling påvirker kommunene etterspørselen etter SFO-tjenester, og dermed også kostnadsnivået. Rektorene har som regel personalansvaret for de ansatte i SFO.<sup>24</sup> Satsene for egenbetaling utgjør en liten andel av totalkostnadene til SFO og satsen er som regel heller ikke øremerket til skolesektoren i kommunene. Skolens driftskostnader til SFO avgjøres derfor ikke av SFO-satsene, men av kommunens samlede overføringer til SFO, eventuelt av den samlede rammen til skolen som også skal dekke SFO. Dersom en relativt stor andel av driftsbudsjettet går til SFO sammenlignet med kommuner med tilsvarende andel SFO-brukere og skolestruktur, tyder det på at kommunen underfinansierer SFO og dermed reduserer handlingsrommet til de som er ansvarlige for denne tjenesten. I vårt utvalg ser det ut til at kommune K-6 er i denne situasjonen: Kommune K-6 har omtrent samme gjennomsnittlig skolestørrelse og omtrent samme andel SFO-brukere som K-3, men benytter en klart mindre andel av driftsbudsjettet til SFO. (Se tabell 3.2.)

---

23 Oslo kommune vil fra og med 2004 legge til et ”basistillegg” i nøkkelen som avgjør fordelingen av midler mellom grunnskolene. Dette vil gi de små skolene en større del av skolemidlene og vil dermed ta hensyn til stordriftsfordelene som grunnskoler med mange elever har.

24 Dette gjelder ikke i Oslo der SFO fra og med 2004 overføres fra Skoleetaten til bydelsadministrasjonene.

### ***Graden av delegasjon påvirker graden av skolesamarbeid?***

Graden av delegasjon til skolene vil trolig påvirke graden av samarbeid mellom skolene: En skoleledelse som får stor frihet til å omdisponere midlene innen sitt driftsbudsjett, som får overføre et eventuelt budsjettoverskudd til neste år og som i tillegg får liten skolefaglig støtte fra sentralt hold, vil ha større grunn til å utvikle et samarbeid med andre skoler enn skoler med mer begrensede økonomiske fullmakter som er underlagt en skoleetat. For skoler som er organisert som resultatenheter vil faglig samarbeid og økonomiske "spleiselag" med andre skoler vil være den beste løsningen når kommunen sentralt verken har ekstramidler til skole eller noen stab/etat med skolefaglig kompetanse.

Noen steder er skolesamarbeid også *pålagt* av kommunen fordi man ønsker å spare kostnader: I vårt datamateriale er det flere eksempler på kommuner som har bestemt at to grunnskoler må etablere en felles administrativ enhet.

### ***Skolene får mer innflytelse på undervisningsgruppens størrelse og organisering***

Endringer i opplæringsloven har ført til at kommunene selv kan vurdere hvor store klasser/grupper det skal være ved grunnskolene så lenge de er "pedagogisk og trygghetsmessig forsvarlige" og så lenge hver elev har en fast tilknytning til en kontaktlærer (se vedlegg 3). Kommunen stilles altså friere til å bestemme størrelsen på undervisningsgruppen. Dette kan gi en bedre utnyttelse av lærerårsverkene i kommunen. Men når kommunen ikke må oppfylle krav til klassestørrelse på ulike årstrinn, vil det trolig bli mindre vanlig å la fordelingen av midler avhenge av klassestrukturen ved den enkelte skole på tross av at Stortinget i en merknad har ønsket en slik praksis i kommunene. (Se vedlegg 3 for en nærmere redegjørelse.) Undervisningsstørrelsen skal tilpasses behovene til de enkelte fag, årstrinn og til elevsammensetningen ved den enkelte skole. Det vil med denne modellen være vanskelig å ikke la den enkelte skole få styre størrelsen på undervisningsgruppen selv. På dette området vil med andre ord handlingsrommet til skolen øke som følge av en lovendring – av og til på bekostning av handlingsrommet til kommunen sentralt (der de har bestemt klassestrukturen ved den enkelte skole).

## **4.2 Skolene har fått et større handlingsrom**

Avsnittet over tyder på at skolene får et større handlingsrom på bekostning av kommunen sentralt. Den viktigste bakgrunnen for dette er trenden i retning av tonivåmodell/resultatenhetsmodell og en gradvis utvikling av grunnskolenes størrelse. Nærmere 30-40% av kommunene har nå utviklet en tonivåmodell der skoleetaten er avvirket (Opedal, Stigen, Laudal 2002). Skolene får her delegert myndighet som omfatter oppgaver som planlegging, personalstyring og innkjøp. Men samtidig medfører overgangen til resultatenhetsmodell at fordelingen av rammene til skolene overlates til et system med objektive kriterier. I noen kommuner vil dette redusere skolens innflytelse siden de har deltatt i fastsettelsen av sin del av budsjettammen. Men dette

må regnes for å være en nærmest ubetydelig svekkelse av skolens handlingsrom sammenlignet med myndighetsoverføringen som slike organisasjonsmodeller innebærer.

Flyttingen av forhandlingsansvaret fra staten til kommunene gir trolig *både* grunnskolen og kommunen sentralt et større handlingsrom. Fjerningen av klassebegrepet og andre endringer i opplæringsloven det siste året har gitt skolene økt handlingsrom og vil trolig også redusere innflytelsen til kommunen fordi man i større grad vil avgjøre klassestørrelsene ved den enkelte skole lokalt.

Et sentralt spørsmål her er hvor grensene for skolenes handlingsrom går. Her kan vi skille mellom formelle og praktiske grenser. De formelle grensene ligger i opplæringsloven, læreplaner og andre deler av det formelle rammeverket. Det er kommunen som er *skoleier*, det vil si at det er kommunen som politisk og administrativt organ som har ansvar for å oppfylle lovens krav til dette skoletilbudet Dette følger av opplæringslovens § 13-1. En bestemmelse i samme paragraf krever også at kommunen har skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået. Kommunen har også ansvaret for at det blir tilbudt SFO og skoleskys. I forhold til fristilte skoler har kommunen ansvar for å sørge for norskopplæring, morsmålsundervisning og tospråklig fagopplæring. Dette er ansvarsområder og oppgaver som kommuner ikke får delegere til skolene.

Kommunale skoler er ikke en selvstendig juridisk person. Den vil dermed måtte være underlagt kommunen for alle formål som krever økonomisk sikkerhet (lån og andre finansielle tjenester), kontraktsansvar (kontraheringer/større innkjøp) og i andre sammenhenger der man må ta et formelt ansvar i forhold til eksterne enheter.

Men i tillegg er det praktiske begrensninger i forhold til delegasjon. Skolene:

- kan ikke selv bestemme hvor mye av kommunens samlede driftsmidler som skal gå til drift og investeringer i grunnskolen,
- kan ikke overta ansvaret for planlegging og styring av skolestrukturen og
- kan ikke samordne innsatsen rettet mot tunge brukere som behøver tjenester fra flere tjenestesektorer i kommunen

Skolene er også avhengig av et samarbeid med teknisk etat i kommunen for vedlikehold av bygningsmasse og infrastruktur.

Handlingsrommet til grunnskolene kan utvides på en lang rekke felter, men i kommuner med en tonivåmodell/resultatenhetsmodell er det ikke mye å gå på i forhold til områdene som kommunen har ansvar for sentralt (Opedal, Stigen, Laudal 2002). Dersom man så for seg at grunnskolesektoren ble dominert av fristilte skoler vil trolig ikke dette endre bildet særlig mye så lenge kommunene har ansvaret for å samordne skoletilbudet og for å gi alle et likeverdig skoletilbud. Overlater man om en del år noe av dette ansvaret til markedet (til konserner innen skolesektoren for eksempel) og/eller regulerer dette gjennom mer spesifiserte rettighetsbestemmelser i lovverket, kan likevel handlingsrommet bli utvidet ytterligere på grunnskolenivå.



### 4.3 Variable som definerer handlingsrommet i grunnskolesektoren

Hvilke variable definerer så handlingsrommet i grunnskolesektoren? Denne studien viser at handlingsrommet i skolesektoren defineres av fire typer variable:

1. *Variable som **ingen** har direkte kontroll med*  
De viktigste er her demografiske variable (alderssammensetning og bosettingsstruktur m.m.), kommunestørrelse (større kommuner har større handlingsrom enn mindre kommuner) og skatteinntekter.
2. *Variable som **staten** kontrollerer*  
Her er de viktigste statlige overføringer (rammeoverføringer og øremerkede tilskudd) og statlige reguleringer (lovverk, læreplaner m.m.)
3. *Variable som **kommunen sentralt** kontrollerer*  
Kapittel 3 gjennomgår variable som kommunen sentralt har innflytelse på.
4. *Variable som **grunnskolene** kontrollerer*  
Kapittel 2 gjennomgår variable som grunnskolene har innflytelse på.

Variable under punkt 1 er mindre interessante her siden de må tas for gitt, i hvert fall på kort og mellomlang sikt (4-5 år). Ønsker man for eksempel en bedre utnyttelse av ressursene i kommunens grunnskoler i neste fireårsperiode, vil det ha liten effekt å utforme en politikk som forsøker å påvirke bosettingsstrukturen og aldersstrukturen. En slik overordnet politikk kan imidlertid være svært viktige for den *langsiktige utviklingen* til kommunen, inkludert mulighetene til å gi et godt grunnskoletilbud.

Vår undersøkelse av variable som hører inn under punkt 2 viser at skolene formelt har fått større økonomisk handlingsrom og større handlingsrom i forhold til lovverket. Det økonomiske handlingsrommet har økt fordi man har redusert andelen øremerkede tilskudd innen grunnskolesektoren. Dette har trolig mindre effekt for kommuner med svak økonomi siden deres økonomi i stor grad er bundet til lovpålagte oppgaver.

Fordelingen av variable mellom punkt 3 og 4 varierer fra kommune til kommune alt etter hvilken myndighet som er delegert til grunnskolene. På bakgrunn av våre undersøkelser ser vi at følgende variable har stor betydning for handlingsrommet til kommunen og grunnskolen:

- *Variable som avgjøres på politisk nivå*
  - hvilke saksfelt som krever en politisk behandling (dette avgjør hvor mye den politiske sammensetningen betyr for de andre variablene nedenfor),
  - skolesektorens andel av driftsbudsjettet,
  - graden av delegasjon fra kommunen sentralt til grunnskolene og
  - skolestruktur (store/små skoler) i forhold til bosettingsstruktur

- *Organisasjonsmodeller og rutiner*
  - om man har en egen skolefaglig enhet (skoleetat) i kommunen eller ikke,
  - hvordan rammen til grunnskolene fordeles (gjennom et system med objektive kriterier eller gjennom et system som involverer skjønn),
  - styringsmodellen ved den enkelte grunnskole (indikeres bare av GSI-variabelen ”antall lærere med særskilte oppgaver lagt til stillingen”)
  - graden av faglig samarbeid mellom skolene (fanges ikke opp av GSI i dag).
- *Prioriteringer av ressurser ved den enkelte skole*
  - andelen lønnskostnader i forhold til totale kostnader i grunnskolen (indikeres ved å måle totalt antall årstimer per elev)
  - prioritering av tilleggsressurser til lærergruppen (kan måles med antall årstimer per elev til vikarstillinger og oppfylling av leseplikt)
  - størrelsen på undervisningsgruppen (vi har benyttet ”tilleggsressurser” siden ”delingstimer” er lite presist etter fjerningen av klassebegrepet fra loven<sup>25</sup>) og
  - antall PC’er med internett per elev/lærer.

Handlingsrommet, slik vi definerer det i kapittel 1 avhenger av variasjonsbredden til variablene i denne listen. Stor variasjonsbredde mellom tilsvarende typer kommuner og grunnskoler indikerer et stort handlingsrom. En nasjonal undersøkelse vil kunne dokumentere variasjonsbredden til variablene som grunnskolene og kommunene kontrollerer og dermed gi et bilde av handlingsrommet. Vi anbefaler at en undersøkelse av kommunen handlingsrom (på sentralt nivå og på grunnskolenivå) tar utgangspunkt i variablene som er listet opp ovenfor.

Resultatene fra en slik undersøkelse tror vi vil være viktig kunnskap i forhold til kommunenes og grunnskolenes arbeid med kvalitetsforbedring. Vi kommer nærmere tilbake til dette i kapittel 5.

---

<sup>25</sup> Utdannings- og forskningsdepartementet har revidert siste utgave av GSI (ennå ikke frigitt) for å bøte på dette.

## 5 Behovet for en kartlegging av handlingsrommet i grunnskolesektoren

Grunnskolesektoren er kanskje den sektoren som rapporterer aller mest informasjon til staten i dag. Blant de viktigste rapporteringskanalene er:

- KOSTRA: Kommunen rapporterer data om kostnadsnivå og skolestruktur gjennom KOSTRA.
- GSI: Grunnskolene rapporterer en lang rekke opplysninger om organisering og drift gjennom GSI.
- Tilstandsrapportene for utdanningssektoren: Fylkesmennene i Norge skal utarbeide årlige tilstandsrapporter for utdanningssektoren som en del av det nasjonale rapporteringssystemet. Læringscenteret utarbeider den nasjonale tilstandsrapporten.

I tillegg opererer Kommunal- og regionaldepartementet en organisasjonsdatabase med opplysninger om organisasjonsmodeller og beslutningsrutiner i alle kommuner som oppdateres i etterkant av hvert kommunevalg. Dette prosjektet har vist at organisasjonsmodellene som velges i kommunen kan ha mye å si for handlingsrommet i grunnskolesektoren.

Våren 2004 åpner Utdannings- og forskningsdepartementet nettstedet "skoleporten.no". Dette vil være en portal som blant annet inneholder kvalitetsindikatorer på skolenivå (ikke elev-nivå) og dekker særlig fire emner: Læringsutbytte (bygger på nasjonale prøver), læringsmiljø (bygger på spørreskjemaer som kalles "elevinspektører"), læringsressurser (tjenesteutvikling og regnskapstall) og gjennomstrømning.<sup>26</sup>

Vi tror en systematisk undersøkelse av handlingsrommet i grunnskolesektoren vil kunne være vesentlig for å styrke legitimiteten til kvalitetsarbeidet som blant annet skoleporten skal bidra til. Etableringen av Skoleporten og trenden i retning av flere friskoler og flere rettigheter for elever og foreldre (etableringen av driftsstyrer, fritt skolevalg m.m.) vil trolig føre til økt sammenligning av grunnskolenes kvalitet, økt konkurranse om lærere og – om enn i mindre omfang – økt konkurranse om elever. Det er grunn til å tro at dette vil øke presset mot å satse på kvalitetsutvikling i grunnskolen.

Men dersom grunnskoler og kommuner skal kunne satse mer på kvalitetsutvikling forutsetter det at de har et handlingsrom som gjør slik satsing mulig.

I Norge har vi flere og mer forskjellige kommuner enn i våre naboland. Variasjonen i befolkningstetthet og befolkningstetthet er spesielt stor (Laudal, Leknes Hauge 2003:55). Det er derfor trolig også vanskeligere for norske myndigheter å sikre at alle

---

26 Dette er basert på informasjon vi har fått fra Utdannings- og forskningsdepartementet.

kommuner har et tilfredsstillende handlingsrom enn det er for myndighetene i våre naboland.

En nasjonal undersøkelse av handlingsrommet til grunnskoler og kommuner i Norge kan knyttes til en eller flere av de rapporterings- og publiseringskildene som allerede er etablert.

Vi anbefaler på denne bakgrunn at man ved hjelp av data fra GSI og KOSTRA og organisasjonsdatabasen til Kommunal- og regionaldepartementet regelmessig kartlegger handlingsrommet til norske kommuner og grunnskoler. Vi ser to hovedalternativer for en slik undersøkelse:

### ***En regresjonsanalyse i jakten på restvariansen etter Allforsk (2002)***

Dersom man ønsker å forklare restvariansen som viser seg i Allforsk (2002) er det nødvendig å gjennomføre en regresjonsanalyse som vil omfatte utgiftsbehov til grunnskolesektoren i hver kommune, inntektsnivå per innbygger og et utvalg av de kvantitative variable som kommunene og grunnskolene har innflytelse på. En slik undersøkelse vil søke å besvare spørsmålet:

*Hva er det som påvirker ressursbruken i grunnskolen i tillegg til utgiftsbehov og inntekter per innbygger?*

Det er etter vår oppfatning usikkert om en slik undersøkelse vil kunne identifisere hvilke variable som har størst betydning for ressursbruken i grunnskolen. Analyseenheten må her være kommunen siden ”utgiftsbehov” og ”inntektsnivå” knytter seg til inntektssystemet. Vi fanger dermed ikke opp de betydelige variasjonene mellom skolene innen kommunene. Et annet problem er at samspillseffekter og spuriøsitet kan gjøre det vanskelig å øke den forklarte variansen med mye utover de 80% som Allforsk allerede har dokumentert. Endelig vil man kunne få problemer med tautologiske elementer siden det ikke er et klart skille mellom den uavhengige variabelen vi supplerer Allforsk sin studie med (”prioriteringer i grunnskolesektoren”) og den avhengige variabelen (”ressursbruk i grunnskolesektoren”).

Vår anbefaling er på denne bakgrunn at man *ikke* igangsetter en undersøkelse av denne typen og heller vurderer en uavhengig kartlegging av handlingsrommet.

### ***En uavhengig kartlegging av handlingsrommet i etterkant av hvert kommunevalg***

Denne foreslåtte kartleggingen vil søke å besvare spørsmålet:

*Hvilke variable er det som har mest betydning for ressursbruken i grunnskolen?*

Vi foreslår her en uavhengig kartlegging av variasjonsbredden til en rekke såkalte ”prioriteringsvariable”, det vil si variable som anses å ha betydning for ressursbruken i grunnskolen og som kommunen sentralt eller grunnskolen, kontrollerer.

Det bør benyttes to analyseenheter for å fange opp handlingsrommet: Kommunen og grunnskolen. Vi vil anbefale at det gjennomføres en undersøkelse av handlingsrommet

til kommuner og grunnskoler etter hvert kommunevalg med start i 2004. Analysen foreslås gjennomført med følgende framgangsmåte:

Først bestemmes det ved hjelp av intervjuer av et utvalg rektorer, skolefaglig ansatte sentralt i kommunene og lokalpolitikere hvilke variable som antas å ha størst betydning for ressursbruken i grunnskolesektoren. Utgangspunktet er de variable som inngår i GSI- og KOSTRA-rapporteringen og i Organisasjonsdatabasen til Kommunal- og regionaldepartementet. Intervjuene til denne studien omfatter temaene som vi antar at en slik telefonbasert undersøkelse bør dekke.

På grunnlag av svarene fra en slik undersøkelse gjennomføres det så en kartlegging av variansbredden til hver av variablene basert på data i KOSTRA, GSI og Organisasjonsdatabasen til Kommunal- og regionaldepartementet. Variablene kontrolleres for samspillseffekter slik at man også får kartlagt interne sammenhenger mellom variablene.

Resultatet av analysen vil være en liste over variablene rangert etter en indeks som bygger på betydning for ressursbruk (respondentundersøkelsen) og variasjonsbredde (den kvantitative analysen).

Dette gir oss en gruppe variable som til sammen framstår som et nokså presist uttrykk for handlingsrommet innen grunnskolesektoren kontrollert for faktorer utenfor kommunenes kontroll som lovbestemte begrensninger av handlingsrommet og demografiske trekk ved kommunen.

Det utformes deretter en tekst som beskriver dette handlingsrommet hvor også begrensninger i datagrunnlaget kommenteres.

Målet med undersøkelsen er å identifisere variable som kommunene og grunnskolene kan påvirke og som har betydning for ressursbruken i grunnskolen. Med andre ord vil målet være å identifisere handlingsrommet i grunnskolesektoren.

Undersøkelsen dokumenteres i form av

- en utredningsrapport og
- en kortere publikasjon (idéhefte) som distribueres til kommunesektoren.

På bakgrunn av variasjonsbredden som er dokumentert for mange av variablene i *denne* studien, mener vi det er klare indikasjoner på at kommuner og grunnskoler undervurderer sitt handlingsrom. Målet med publikasjonen fra den nasjonale undersøkelsen vil være å vise mange kommuner og grunnskoler at handlingsrommet er større enn de selv har lagt til grunn. Kartleggingen av handlingsrommet vil dermed kunne gjøre mange kommuner og grunnskoler bedre rustet til å arbeide med kvalitetsutvikling i grunnskolen. Utdannings- og forskningsdepartementet og Læringscenteret utgir publikasjoner med fyldige presentasjoner av hver enkelt

grunnskole.<sup>27</sup> Disse vil være supplerende i forhold til den nasjonale kartleggingen av handlingsrommet.

---

27 To eksempler: Utdannings- og forskningsdepartementet utgir årlig en "Situasjonsbeskrivelse av grunnopplæringen" og Læringscenteret har en publikasjon med tittelen "Demonstrasjonsskolene 2002-2004".

## Referanser

Berg, Christin og Hilmar Rommetvedt (2002): *Kommunal organisering og bevilgninger til idretten*. I Per Mangset og Hilmar Rommetvedt (2002): *Idrett og politikk – kampsport eller lagspill?* Bergen: Fagbokforlaget.

Borge, Lars-Erik (prosjektleder), *Ressurssituasjonen i grunnskolen*. Medforfattere: Torberg Falch og Ivar Pettersen. Allforsk 2002.

Fimreite, Anne Lise (red.), *Styringsystem i storby – Evaluering av styringssystemet i Bergen kommune*. Rokkansenteret, rapport 4, 2003, Medforfattere: Jan Erling Klausen, Svein Kvalvåg, Trine Monica Myrvold og Ståle Opedal.

Fimreite, Anne Lise (red.) – Kolsrud Kristine (red.) – Rysselvik, Jostein (red.), *Kommunal monitor*, NSD 2000.

Fimreite, Anne Lise (red.), Klausen Jan Erling, Kvalvåg Svein, Myrvold Trine Monica og Opedal Ståle, *Styringsystem i storby, evaluering av styringssystemet i Bergen kommune*, Rokkansenteret, rapport 4, 2003.

Finstad, Nils og Kvåle Gro, *Reform 97 – skolen og kommunen*, Nordlandsforskning, NF-rapport nr. 6, 2003.

Fylling, Ingrid, *Forvaltningsregime og skolepraksis*, Spesialpedagogikk, nr. 6, 1998.

Hagen, Terje P., Trine Myrvold, Ståle Opedal, Inger Marie Stigen og Helge Strand Østtveiten (1999): *Parlamentarisme eller formannskapsmodell? Det parlamentariske styringssystemet i Oslo sammenliknet med formannskapsmodellene i Bergen, Trondheim og Stavanger*. NIBR Pluss rapport 3-1999.

Hagen, Terje P. Og Sørensen, Rune J., *Kommunal organisering*, Tano Aschehoug 1997.

Klausen, Jan Erling og Ståle Opedal (1999): *Smått i stort. Bydelsordninger i norske storbyer*. NIBR prosjektrapport 1999:11.

Kommunal- og regionaldepartementet, *Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*, november 2003

Laudal Thomas, *Fordeler og ulemper med fritt valg av videregående skoler i Vest-Agder*, RF-rapport 2003/127.

Laudal Thomas, Leknes Einar og Hauge Jarleiv, *Frie brukervalg og lokaldemokratiet*. RF rapport 2003/110.

Læringssenteret, *Tilstandsrapport for utdanningssektoren 2002*, utgitt våren 2003.

Læringssenteret, *Demonstrasjonsskoler 2002-2004*, utgitt i desember 2002.

Moen, V. og Øie A., *Spesialundervisning*, Møreforskning, rapport 1994-03.

Myrvold, Trine (1998): *Kultursektor i forvitring? Økonomisk og organisatorisk utvikling i kommunal og fylkeskommunal kultursektor*. NIBR prosjektrapport 1998: 18.

Nødland, Svein Ingve / Befring, Olav, *Saman for skulen, evaluering av foreldreutvalget for grunnskulen (FUG)*, Rogalandsforskning, RF 2003/149.

Øpedal, Ståle / Stigen, Inger Marie / Laudal, Thomas, *Flat struktur og resultatenheter*, NIBR-rapport 2002:21.

Oslo kommune, *Budsjettøkning og ressursbruk i grunnskolen*, Oslo kommunerevisjon, Rapport 16/2003.

Rønning, Wenche / Solstad, Karl Jan / Øines Torgeir, *Det trengs en hel bygd for å oppdra et barn*, Nordlandsforskning, NF-rapport nr. 3, 2003.

Stortingsmelding nr. 33 (2002-2003), *Om ressursituasjonen i grunnsopplæringen m.m.*, av 15.5. 2003.

Sødal, Sigbjørn, *Sentralisert eller desentralisert skole?*, i Åge Johansen, Lars A. Loe og Singy Irene Vabo (red.) *Styring og medvirkning i lokalforvaltningen*, Cappelen 2000.

Vabo, Signy Irene og Stigen Inger Marie, *Kommunal organisering 2000*. NIBR notat 2000:128.

Utdannings- og forskningsdepartementet, *Situasjonsbeskrivelse av grunnsopplæringen*, 2. utgave juni 2003.

Utdannings- og forskningsdepartementet, *Strategiplan for likeverdig utdanning i praksis!*. Presentert 17.12. 2003.

Aars, Jacob (red.), *Lekmannsstyre under press – Festskrift til Audun Offerdal*, Medforfattere: Anne Liste Fimreite og Helge O. Larsen. Kommuneforlaget 2001.



## Vedlegg

1. Intervjuguide for rektorer
2. Intervjuguide for kommuneledelsen
3. Liste over formelle begrensninger av handlingsrommet innen grunnskolesektoren
4. Momenter fra intervjuene med rektorene
5. Momenter fra intervjuene med skolefaglige personer og lokalpolitikere i kommunene

## Vedlegg 1: Intervjuguide for rektorer

### 1. Fakta:

- 1.1. Din utdannings- og arbeidsbakgrunn?
- 1.2. Hva inngår i rektors ansvarsområde? Hvilken støtte til disse områdene får rektor av andre ansatte?
- 1.3. Hvor mange elever, lærere og administrativt personale er det på skolen?
- 1.4. Hvilke undervisningstrinn har dere på skolen?
- 1.5. Hvor mange klasser på hvert trinn? Hvilke prinsipper legges til grunn ved bruk av delingstimer – når det velger størrelsen på undervisningsgruppen? Har dere oversikt over andelen av timene som går til ulike gruppestørrelser?
- 1.6. Har dere spesialklasser – faste klasser tilpasset særskilte problemer?
- 1.7. Har dere rullestolavhengige ved skolen, eller andre bevegelseshemmede (blinde/svaksynte)?
- 1.8. Hvordan planlegges budsjettet? Knyttes dette til utarbeiding av virksomhetsplanen? (Hvor mye tid brukes til dette? Hvem deltar? Hva slags føringer fra kommunen? Arbeidstidsavtalen og bruk av lærerressurser? Hva spilles inn til kommuneadm.?)
- 1.9. Har dere holdt budsjetttrammene de siste årene? Hvis ikke, hva er bakgrunnen?
- 1.10. Hvor mye tid (dager/timer) er satt av i året til planleggingsdager for lærerne? Hva brukes disse til?
- 1.11. Hvor stort innkjøpsbudsjett til læremidler ( gjerne spesifisert til ulike typer) har skolen hatt til disposisjon de siste årene?
- 1.12. Står dere foran store organisasjonsendringer/systemendringer nå?
- 1.13. Er det mange brukere av SFO? (Andel av elevene fulltid/deltid)
- 1.14. Andel fremmedspråklige elever (som har krav på mormålsundervisning)?
- 1.15. Hvor stor andel av elevene har krav på skoleskyss?

Generelt, hva er det egentlig som avgjør hvordan du prioriterer ressursene på skolen?

### 2. Forholdet til kommunen:

- 2.1. I gjennomsnitt, hvor mange møter (alle typer) har dere med kommunen sentralt i måneden?
- 2.2. I gjennomsnitt, hvor mange møter (alle typer) har dere med andre skoler i kommunen i måneden?
- 2.3. Hva slags finansieringsmodell har kommunen for skolene? (Stykkpris etter antall elever/klasser og ellers rammefinansiering og spesielle tilskudd...)
- 2.4. Har dere tilgang til ekstramidler hvis dere får tunge brukere (multihandikappede)? Er det "buffer" i økonomisystemet for skolene?
- 2.5. Har din skole status som en "resultatenhet" i kommunen?  
Hvis ja: Hva innebærer det for dere? (Økonomiske fullmakter, andre fullmakter, overskudd/underskudd m.m.)
- 2.6. Kan du beskrive samarbeidet med PPT – hvor ofte dere sender/får innvilget søknader m.m.?
- 2.7. Hva må dere rapportere (gjennom datasystemene eller manuelt) til kommuneadministrasjonen – og hvor ofte? Rapporteres det mer enn det som er standard i GSI?<sup>28</sup> Ved innspill i budsjettarbeidet: Ser man flere år framover?
- 2.8. Finnes det en linjeleder med ansvar for grunnskolene sentralt i kommunen?
- 2.9. Hva slags faglig støtte/bistand tilbys grunnskolene fra kommuneadministrasjonen? (I forbindelse med budsjettoverskridelser, søknad om midler fra eksterne kilder, juridisk bistand, bindeledd mellom grunnskolene etc.)

---

28 Grunnskoler rapporterer data til GSI fordelt på ni emner: A) Klasser, elevtall og minstetimetall, B) Årstimer, C) Årsverk, D) Spesialundervisning, E) Elever med særskilt norskopplæring, mormålsopplæring og tospråklig fagopplæring, F) Målform G) Diverse (skyss/leirskole), H) Tilvlagsfag (8.-10. klasse), I) SFO

- 2.10. Ved tildeling av driftsmidler til skolen: Kan øremerking fra kommunens side være positivt? Hvor omfattende er øremerkingen i kommunen? Ved evt. kutt i budsjettet benyttes osthøvelmetoden eller mer konsentrerte kutt?
- 2.11. Hvordan deltar skolen i planleggingen av vedlikeholdet av skolen? Hvor mye tid/ressurser brukes?

### **3. Forholdet til foreldre**

- 3.1. Hvor mange regulære foreldremøter har dere i året (anslagsvis) ?
- 3.2. Er det innført driftsstyre ved din skole? Bakgrunnen for at det er/ikke er innført?
- 3.3. Hva slags kontakt er det mellom leder for driftsstyre/FAU og rektor?

### **4. Tilbud ved skolen utenom undervisning**

- 4.1. Kan du beskrive skolebiblioteket? (Antall bøker, antall ansatte, innkjøpsbudsjett m.m.)
- 4.2. Hvor mange PCer har dere for elever / for lærere ved skolen?  
- Er det en "PC-lab" ved skolen?  
- Hvilke PCer ved skolen har internett-tilgang?
- 4.3. Er skolen tilrettelagt for bevegelseshemmede elever? (rullestolbrukere/svaksynte)
- 4.4. Tilbys elevene leirskoleopphold eller lignende ekskursjon med overnatting?  
I så fall: Hvor ofte? Hva er budsjettstørrelsen? Hvordan finansieres de?
- 4.5. Hvilke typer elevarrangementer har dere i 2003 (skuespill?, besøk? m.m.)?
- 4.6. Hva slags informasjonsmateriell til elever/foreldre lages ved skolen?

### **5 Om undervisningen**

Det holder med anslag her hvis dere ikke har presise opplysninger:

- 5.1 Hvor mange delingstimer er det ved skolen i forhold til minstetimetallet?
- 5.2 Hvor mange spesialtimer er det ved skolen i forhold til minstetimetallet? Hva er målsettingen på dette området? (Integrasjon versus individuell tilpasning...)
- 5.3 Andelen årstimer utenom undervisning til klassestyrer+leseplikt i forhold til minstetimetallet?
- 5.4 Hvor mange tilvalgsfag (språk++) tilbys 8.-10. klasse?

## Vedlegg 2: Intervjuguide for fagperson/politiker sentralt i kommunen

### SPØRSMÅL TIL KOMMUNEPOLITIKER OG SKOLEFAGLIG REPRESENTANT I KOMMUNEADMINISTRASJONEN:

#### Kjennetegn ved kommunen sentralt

- Hva er **din rolle i kommunen?** (Linjeleder eller i rådmannens stab?, faglig rådgiver?)
- **Organiseringen av skoleområdet i kommunen:**  
Har dere en skoleetat? Hvor mange ledernivåer er det medregnet rektorene i kommunen?
- **HVA ER DET VIKTIGSTE KOMMUNEN STYRER PÅ SKOLESEKTOREN – HVOR/PÅ HVILKE OMRÅDER FORETAS DE VIKTIGSTE PRIORITERINGENE SLIK DU OPPLEVER DET?**
- Hva slags **politisk styringsflertall** er det i kommunen hvilke partier? Hva slags samarbeidsavtaler er inngått?
- Hvor i kommunen ligger **ansvaret for å overvåke og følge opp økonomien i skolesektoren** og å følge opp avvik?
- Hva mener du kommunen sentralt kan støtte skolene med? – Hvilke kompetanseressurser har dere som skolene benytter? (Vi skiller mellom tilbud og etterspørsel – dvs. hva som i praksis brukes bør framgå!)

#### Fordelingen av ressursene mellom sektorene i kommunen

- Har man de siste årene endret andelen av kommunens frie inntekter som benyttes i skolesektoren? (Hvis ja, forklar hva som skjedde!)
- Er skolesektorens samlede ramme omstridt under den politiske behandlingen av budsjettet i kommunen?

#### Fordeling av ressursene mellom skolene i kommunen

- På hvilken måte **fordeles rammen til skolesektoren mellom skolene** i kommunen? (Stykkpris basert på antall elever? Basert på klasseantall? Basert på behovene ved de enkelte skolene? Etter forhandlinger med skolene?)
  - Har dere buffere til uforutsette behov? (Hvor stort – til hvilke formål?)

- Hvordan **fordeles elevene til skolene**? Følger alt av bosettings- og skolestrukturen? Hvis ikke: Har dere skolekretser? / Vektlegges elevenes ønsker? Er det fritt skolevalg?
- Er det utarbeidet noen **skoleplan** for kommunen eller noen annen plan med varighet **utover et budsjettår** der skolesektoren er tatt med?
- Er det lenge siden **skolestrukturen** ble vurdert på administrativt eller politisk nivå i kommunen? (Har det i det siste vært saker om nedleggelse av skoler – eller bygging av nye skoler..)
  - **Skoleskiss**: Har kommunen spesielt store utgifter her? Er dette et så viktig element at det påvirker synet på skolestrukturen?
- Hva sier **befolkningsprognosene** for kommunen om utviklingen av gruppen 6 til 15 år i kommunen? (Hvilke konsekvenser kan dette ha for skolepolitikken?)
- Er det mange **private grunnskoler** i kommunen/regionen? Hvor mange elever har de? Hvis ja: Avlaster de skolebudsjettene i kommunen?

#### Andre ting:

- **PPT:**
  - Har dere en egen PPT i kommunen, eller er det en interkommunal løsning?
  - Hvilken rolle ønsker dere at PPT skal ha i kommunen?
  - Hvor mange arbeider i PPT?
- **Publikasjoner:** Er det kommunen eller skolene som publiserer:
  - Årsmelding/årsrapport for skolesektoren (kort/lang versjon?)
  - Informasjonsbrosjyre om skolene?
  - Informasjon til skoleelever/foreldre?(Kvaliteten på publikasjonene.)

#### Bakgrunnsinfo om skolesektoren i Oslo:

Skoleetaten, som er en av fire etater underlagt Byrådsavdelingen for kultur og utdanning, forholder seg i dag til 119 grunnskoler pluss spesialskoler, videregående skoler og voksenopplæringssettene.

#### Spørsmål:

- Det er skoleetaten som styrer skolepolitikken i Oslo. Men **har bydelene likevel en rolle i skolesektoren?**
- Bystyret har fattet et vedtak om grunnskolene i Oslo skal ha driftsstyrer. Hva er **bakgrunnen – hvor lenge – og hvilke konsekvenser ser man/håper man på?**

### **Vedlegg 3: Nasjonale begrensninger av handlingsrommet innen grunnskolesektoren**

#### **Lov og forskrift**

De sentrale bestemmelser i lovgivningen i skolesektoren er gitt i Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringsloven) og i Forskrift til opplæringslova (opplæringsforskriften). Her finner vi følgende bestemmelser med betydning for kommunens og skoleledelsens handlingsrom i grunnskolesektoren:

- *Rett og plikt til grunnskoleutdanning:* Alle barn har rett og plikt til tiårig grunnskoleopplæring fra året de fyller seks år (opplæringslovens § 2-1) og elevene har krav på å gå ved skolen som ligger nærmest der de bor (opplæringslovens §8-1). Hver elev skal være knyttet til en kontaktlærer som har et spesielt oppfølgingsansvar mot eleven og elevens foreldre (opplæringslovens § 8-2). Etter lovens § 9-5 skal grunnskoler vanligvis ikke ha mer enn 450 elever.
- *Alle kommuner skal tilby skolefritidsordning (SFO):* Grunnskoler skal ha et SFO-tilbud for barn mellom 1. og 4. trinn og for barn med særskilt behov mellom 1. og 7. trinn (opplæringslovens 13-7).
- *Undervisningstid:* Undervisningen skal strekke seg over minst 38 uker innenfor en ramme på 45 sammenhengende uker (opplæringslovens § 2-2). Læreplanen fastsetter antall årstimer som hvert barn skal ha i de ulike fagene.
- *Pedagogisk fagtilbud:* Fagene som grunnskolen skal tilby er spesifisert i opplæringslovens §2-3 og er videre spesifisert i læreplanene.
- *Krav til læremidler:* Det må i alle fag utenom norsk bare brukes læremidler som foreligger både på nynorsk og bokmål.
- *Klassebegrepet er fjernet:* Etter en lovendring i juni 2003 skal det undervises i grupper som er ”pedagogisk og trygghetsmessig forsvarlig”. Gruppene skal ”ivareta elevenes behov for sosial tilhørighet” (opplæringslovens 8-2). Fram til sommeren 2003 spesifiserte lovens § 8-3 i tillegg hvor mange elever det skulle være i hver klasse på hvert årstrinn. Stortinget har nå opphevet denne bestemmelsen, men flertallet i utdanningskomiteen sluttet seg til en tilrådning der det heter at ”klassedelingstallet skal ligge til grunn som minstenivå for ressurstildeling”.<sup>29</sup> I skrivende stund er det ikke avklart hva dette betyr i praksis for den enkelte kommune. Det er i det reviderte lovverket også et krav om at hver elev skal være knyttet til én kontaktlærer (opplæringslovens nye § 8-2).

---

29 Komiteens tilrådning i Inst.O.nr. 126, 2002-2003.

- *Kravet om to pedagoger på første årstrinn er fjernet:* Tidligere krevde § 8-4 i opplæringsloven at det skulle være to pedagoger til stede i klasser på første årstrinn med mer enn 18 elever. I juni 2002 opphevet Stortinget denne bestemmelsen.
- *Tilpasset språkundervisning:* Elever som oppfyller betingelsene for særlig språkundervisning har rett på tilpassede tilbud etter opplæringslovens §§ 2-6 til 2-8 og etter § 6-2.
- *Spesialundervisning:* Elever som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære undervisningstilbudet har rett til spesialundervisning etter en individuell opplæringsplan (IOP). Vurderingen av behovet skal foretas av pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT). Hver kommune skal ha en PP-tjeneste eller være tilknyttet en slik tjeneste gjennom et interkommunalt samarbeid (opplæringslovens kapittel 5).
- *Mindre strenge kompetansekrav til rektor:* Ved en lovendring i juni 2003 ble opplæringslovens § 10-2 opphevet slik at det nå verken kreves at rektor har tre års erfaring fra undervisningsinstitusjon eller må oppfylle de samme krav som undervisningspersonalet i henhold til § 14-2 i opplæringsforskriften. Etter endring kreves det bare at rektor har ”pedagogisk kompetanse og nødvendige lederegenskaper” (ny § 9-1 i opplæringsloven).
- *Kompetansekrav til undervisningspersonale:* Det er satt krav til kompetansebakgrunn for undervisningspersonale for de ulike trinn (opplæringslovens kap. 10 og opplæringsforskriftens § 14-2).
- *Skoleskyss:* Alle barn har krav på gratis skoleskyss dersom de har en skolevei som oppfyller betingelsene for slik skyss i opplæringslovens § 7-1 og § 13-4. Det er fylkeskommunene som har finansieringsansvaret. Dette dekkes gjennom rammetilskuddet til fylkeskommunene. Men kommunene betaler fylkeskommunen en takst per barn som får skoleskyss som dekker ca. 20% av skysskostnadene.
- *Skolebibliotek:* Alle grunnskoler skal enten ha et eget skolebibliotek eller ha tilgang til et skolebibliotek gjennom et samarbeid med et annet lokalt bibliotek (opplæringsforskriftens § 21-1).
- *Foreldreråd, samarbeidsutvalg, driftstyre og elevråd:* Alle med foreldreansvar for barn i grunnskole er medlem av foreldrerådet ved skolen (opplæringslovens § 11-4). Foreldrerådet skal velge et arbeidsutvalg (FAU). Ved hver grunnskole skal det også være et samarbeidsutvalg med representanter for undervisningspersonalet, andre tilsatte, foreldre, elevene og kommunen sentralt (opplæringslovens § 11-1). Kommunen bestemmer om samarbeidsutvalget skal ha delegert myndighet fra rektor/kommunen. Dersom det har delegert myndighet kalles samarbeidsutvalget et driftsstyre. Hver grunnskole skal også ha elevråd (opplæringslovens § 11-2).

## **Læreplaner, rundskriv, administrative vedtak m.m.**

Utdannings- og forskningsdepartementet og Læringscenteret er de to mest sentrale myndigheter på skoleområdet i Norge. Begge disse institusjonene utarbeider viktige dokumenter og treffer viktige beslutninger for grunnskolene. Blant de viktigste er disse:

- *Krav til innholdet i undervisningen:* Læreplanene for de enkelte fag gir en detaljert beskrivelse av innhold i undervisningen på de ulike årstrinn. Sametinget har ansvaret for å utforme læreplanene for samiske elever i grunnskolen.
- *Krav til undervisningstid:* Læreplanene er organisert i en generell del og en del med spesifikke planer for hvert fag i grunnskolen. Den generelle delen fastsetter hvor mange undervisningstimer hvert barn har krav på per fag. Her framgår det at alle elever på barnetrinnet (1. til 7. trinn) skal ha et samlet timetall på 6.118 timer og på ungdomstrinnet 3.420 timer (8. til 10. trinn). Det er regler om overgangsordninger og for overføring av timetall mellom trinnene.
- *Krav om svømmetrening:* Læreplanen for kroppsøving krever at barn får svømmetrening.
- *Krav om nasjonale prøver:* I tiende trinn skal alle elever fra og med våren 2004 gjennomføre en nasjonal prøve i norsk (lesing og skriving), matematikk og engelsk. Fra og med våren 2005 utvides dette til å gjelde også 4. og 7. trinn.
- *Forhandlingsansvaret for lærere og skoleledere overføres fra staten til kommunene:* Fra og med 1. mai 2004 skal forhandlingsansvaret for lærere og skoleledere i grunnskolen overføres fra staten til kommunene. Dette medfører at forhandlingene ikke lenger vil reguleres av tjenestetvistloven der hovedsammenslutningene har forhandlingsrett, men av arbeidstvistloven der hvert enkelt fagforbund har et selvstendig partforhold til tariffavtalen. Det vil bli sentrale (med KS og Oslo kommune) og lokale forhandlinger. Hvordan forhandlingssystemet skal utformes skal legges inn i den nye hovedtariffavtalen.

## **Statlige tilskudd**

Staten har en rekke tilskudd til skoleformål ved siden av rammetilskuddene i inntektssystemet. Dette er tilskudd som er betinget av at kommunen/skolene har spesielle behov eller oppfyller andre betingelser. Tilskuddene forutsetter som regel at kommunene må dekke en egenandel og de er ofte øremerkede slik at de bare kan brukes til et fastsatt formål og mange bygger på klassedelingsstallet, dvs. de utløses når det er nødvendig å øke eller redusere antall klasser (hvor klassestørrelsen er fastsatt av



myndighetene) ved en grunnskole.<sup>30</sup> Her er de viktigste statlige tilskuddene til grunnskolesektoren:

- **Kapittel 221, post 65: Tilskudd til språklige minoriteter.**  
*Budsjett 2004:* 785 mill. kroner.  
*Dekker:* Dette dekker særskilt norskopplæring og morsmålsundervisning (unntatt finsk og samisk) og tospråklig fagopplæring til elever ved kommunale og frittstående skoler. Det er utdanningsavdelingene ved fylkesmannen som behandler kommunenes søknader om slike midler. Fra 1. oktober 2003 ble privatskoleloven erstattet av friskoleloven. Under privatskoleloven var det skolen selv som måtte søke fylkesmannen om midler til dette formålet. Etter friskoleloven er det kommunen som har fått ansvar for å sørge for finansiering.  
*Fordelingskriterier:* Størrelsen på tilskuddet fastsettes på grunnlag av antall elever som får særskilt norskundervisning/morsmålsopplæring og antall språk det gis morsmålsopplæring i. Det skal tas hensyn til at kostnadene er størst ved skoler som har få elever med slike behov. I rundskriv fra Utdannings- og forskningsdepartementet er det fastsatt maksimale tilskuddsberettigede timeantall for ulike elevgrupper. Timesatsen som skal brukes er tatt inn i statsbudsjettet.
- **Kapittel 224, post 68: Tilskudd til undervisning i samisk**  
*Budsjett for 2004:* 36 mill. kroner.  
*Dekker:* Kompetansetiltak og driftskostnader til samisk-undervisning både i grunnskolen og i den videregående skolen. Grunnskoler med samiske elever som skal ha undervisning i samisk sender søknad om tilskudd til fylkesmannen i Troms og Finnmark (Finnmark dekker også andre fylker).  
*Fordelingskriterier:* For kommuner som har egne klasser for samisk undervisning blir tilskuddet regulert etter netto økning i klassesallet på skolen. For andre skoler gir fylkesmannen et visst støttebeløp per undervisningstime (til mindre grupper enn klasser og når samisk tilbys som annet-språk).
- **Kapittel 224, post 64: Tilskudd til opplæring i finsk.**  
*Budsjett 2004:* 8 mill. kroner.  
*Dekker:* Elever med kvensk-finsk bakgrunn i Troms og Finnmark. Tilskuddet dekker i dag undervisning til ca. 1000 elever i grunnskolen og 31 elever i den videregående skolen.  
*Fordelingskriterier:* Utdanningsavdelingen hos fylkesmannen fordeler tilskuddet mellom skoler på grunnlag av elevantallet.
- **Kapittel 221, post 66: Tilskuddet til leirskoleopplæring.**  
*Budsjett 2004:* 33 mill. kroner.

---

<sup>30</sup> Det såkalte klassesallet er etter et kompromiss mellom regjeringen og SV i Stortinget sommeren 2003 beholdt som grunnlag for ressurstildelingen til grunnskolene, men er opphevet som krav til vanlig gruppestørrelse i undervisning.

*Dekker:* Leirskoleopphold med minst tre overnattinger. Den andelen av tilskuddet som er økt for å kompensere for at man ikke får ta egenandeler fra foreldre er fra og med 2004 lagt inn i rammetilskuddet til kommunene.

*Fordelingskriterier:* Utdanningsavdelingen hos fylkesmannen utbetaler det øremerkede tilskuddet etter søknad. Timesatsen som tilskuddet bygger på fastsettes i årlige kunngjøringsbrev fra departementet og det er begrenset hvor mange timer og andelen elever som det kan søkes for i hver kommune.

- **Kapittel 224, post 69: Kompensasjon for investeringskostnader ved grunnskolereformen.**

*Budsjett 2004:* 371 mill. kroner.

*Dekker:* Årlige kapitalutgifter som kommunene fortsatt har etter at kapasiteten på skolebygg er utvidet for å få plass til 6-åringene.

*Fordelingskriterier:* Investeringsbeløpet som den enkelte kommune får dekket er fastsatt ved å innhente opplysninger fra kommunene om behovet for kapasitetsutvidelser for å gi plass til nye klasser. Beløpet betales ut til kommunene etter en tidsbegrenset avdragsplan med en rente som fastsettes i statsbudsjettet hvert år.

Fra og med budsjettåret 2004 innlemmes to store øremerkede tilskudd til grunnskolen i rammetilskuddet til kommunene. Dette gjelder tilskuddet til PP-tjenesten (kapittel 243, post 60, ca. 130 mill. kroner) og til skolefritidsordningen (kapittel 221, post 63, ca. 150 mill. kroner). Fra og med 2003 ble refusjonssatsen til dekning av kommunenes utgifter til Statens pensjonskasse lagt inn i rammetilskuddet (ca. 300 mill. kroner) og for ca. tre år siden ble også tilskuddet til kommunale landbrukskontorer innlemmet i rammetilskuddet. Arbeiderpartiet og regjeringen inngikk sommeren 2003 en avtale på Stortinget om å innlemme også barnehagetilskuddet i sektortilskuddet fra 2006 (kapittel 856, post 60, 8,9 mrd. kroner på 2004-budsjettet). Delvis som en kompensasjon for bortfallet av tilskuddet til tospråklig assistanse i barnehagene har så Utdannings- og forskningsdepartementet foreslått et nytt øremerket tilskudd til opplæringstiltak til minoritetsspråklige barn i førskolealder fra 1.8. 2004. Samtidig skal det legges inn en rapportering i KOSTRA som viser kommunenes innsats på dette området.<sup>31</sup>

Fram til 2003 har statsbudsjettet inkludert såkalte Virkemiddeltiltak for Nord-Norge. Dette omfatter tre typer støtte til grunnskolen i Nordland, Troms og Finnmark: Støtte til tiltak for å styrke rekrutteringen av grunnskolelærere (ca. 9 millioner kroner per år), lønnstilskudd på 30.000 kroner til lærere på skoler med mer enn 20% ufaglærte og dekning av flyttekostnader til nyansatte lærere i regionen som kom fra andre fylker. Fra og med 1. august 2003 ble virkemidlene avvirket uten at kommunene ble kompensert for tapet.

---

31 Dette framgår av ”Strategiplan for likeverdig utdanning i praksis!” som ble presentert 17.12. 2003.

## Vedlegg 4: Momenter fra intervjuene med rektorene (Kommunene rangert etter utgifter per elev)

K1	1. intern organisering	2. Interne prosesser og rutiner	3. Vertikale samarbeidsrelasjoner	4. Horisontale samarbeidsrelasjoner	5. Andre interne forhold (drift vedlikehold)
Sk 1	Spesielt to språklig skole. Skal være oppvekstsenter med SFO og barnehage. Alene leder	Virksomhets plan som sendes til kommunen. Samarbeids-utvalget vedtar. Disse har fått litt mer myndighet. Ellers rektor og klubbleder og elevrådet. Lager forslag. Kommunestyret endrer sjelden på forslaget. Delingstimer To – språklige klasser, samt i natur og miljøfag	Kultur- og oppvekstsjef. Hans sjef er rådmannen. Rektormøte en gang i måneden. Telefon og mail.  Månedsmøter med de andre skolene	Skal komme en gang i måneden. I praksis besøk bare når det skjer noe spesielt. (Ca. fire ganger i året.) Er beskrevet over. PPT anbefaler timer til etaten. Etaten vedtar spesialundervisning. Etaten vedtar også hvor mange timer delingstimer det skal være. Rektorer er ganske låst. KAN: Velge ut klassestyrer, velge ut hvordan delingen skal skje, hvordan spesialundervisning skal skje (veiledet av PPT). Antall timer i hvert fag - fordelingen over år.	Følger loven mht til foreldremøter (2+2) Ikke driftsstyre. Ikke aktuelt. Med Ulveus-programmet skal det holdes egne foreldremøter. (Forebygging av mobbing...) De er ikke veldig flinke. Får tilsendt saker.
Sk 2	Totalansvar. Inspektør 70% og daglig leder for SFO. Ramme finansiereing. Store tilskudd til den to språklige delen.	Skolen gir innspill. Ramme fra kommunen der skolens innspill ikke blir tatt hensyn til. Delingstimene prioriteres til to-språklig undervisning, samt svømming. Det viktigste hensyn er kompetanseutvikling ved skolen. Ser for seg større handlingsrom når skolen blir resultatene	Frem til nå kultur- og oppvekstsjef og skolefaglig ansvarlig. Rektormøter en gang i måneden. Uformelle møter med andre skoler særlig for å sikre overgang for elevene.mellom barne og ungdoms-trinnet	Møter med PPT en gang i måneden sammen med skole Helse-tjenesten.	Egen vaktmester. Større arbeider overlatt til teknisk etat. Møter med FaU en gang i måneden. Har samarbeids utvalg
<b>K2</b>	<b>Rektors ansvars-område/grad av delegering. Planlegging. Finansiering</b>	<b>Budsjett planlegging og prosess. Delings prinsipper</b>	<b>Samarbeids relasjoner og organisering med kommunen</b>	<b>Samarbeid og organisering PPT</b>	<b>Drift vedlikehold. forholdet til foreldre</b>
Sk 1/u	Normalt ansvarsområde. Instruktør (35%), sosiallærer (40), kontor (50). Ren ramme som revideres. Står fritt til å benytte midler av	Kommunen kommer med et forslag basert på fjoråret. Skolen kan komme med forslag. Rektor arbeider ikke særlig mye med det. Står fritt til å benytte midler av	Ett rektormøte i måneden ++. Ca. i to i måneden i snitt. Alle skolene møter. Ikke møter med andre skoler	Har ikke mye med PPT å gjøre. Tester elever av og til som skolen har ønsker om. Tilpasset opplærings-møter: PPT gir lite lyd fra seg.	Vedlikehold av skolebygningen. Ber teknisk etat om tjenester. Av og til tar det lang tid. Møter leder for FAU: Formelt: to i året. Uformelt: Telefon/møtes et par

	rammen som ikke er låst til lønn, abonnementer m.m. Frihet under rammen. Attesterte regninger sendes kommunen sentralt. Det finnes ekstramidler i kommunen sentralt. Det er buffere. 2+2	rammen som ikke er låst til lønn, abonnementer m.m. Frihet under rammen. Attesterte regninger sendes kommunen sentralt. Delingstimer Prioriterer skriftlige fag (norsk, eng. matem.) og forming og praktisk prosjekt. Få har særskilt vedtak. Men flere har gruppeundervisning fordi de sliter litt. Sju har vedtak.			ganger i halvåret.
Sk 2	Normalt ansvarsområde. Har SFO-adm. Bare rektor. Pedagogisk ledelse er det viktigste, men får ikke alltid nok tid til det. Personalledelse er også viktig. Planarbeid brukes det tid på. Drøfter timefordeling med tillitsvalgt. Rektor tar avgjørelsene etter at et utkast er drøftet på forhånd. Ekskursjoner fordeles under året. Organisering av grupper, vektlegging av delingstimer, og ressurstildeling er de mest sentrale områder hvor rektorer tar de enedelige avgjørelsene. 2+2	Starter med innspill om investeringer tidlig om høsten (/hvis aktuelt). Så blir det laget budsjettutkast. Før nyttår skal skolene komme med framlegg til rammetimetall for neste år for hele skolen. Delingstimer brukes på fag som trenger det praktisk. Mest knyttet til den yngste gruppen (1-2. trinn). Der er det to lærere hele tiden. Har videreført gammel praksis her. Heimkunnskap, kunst og håndverk og svømming (bare perioder).	Rektormøter en gang i måneden i snitt. Kontakter med de andre skolene. Det hender at det er skoler. Ikke regelmessige kontakter.	Er inne i forhold til enkeltvedtakselever og elever under utgreiing. Det er faste møter med PPT ca. 7-8 ganger i året.	Teknisk etat har ansvaret. Vaktmester er underlagt teknisk. Skal være der en halv dag i uka. I praksis noe mindre. Ikke problem rundt gråsoner. Har ett eller to felles for hele skolen. Og to for klassen. Konferansen kommer i tillegg. FAU-møter fire ganger i året. FAU-leder møtes/telefon ca. hver 14. dag.
<b>K3</b>	<b>Rektors ansvars-område/grad av delegering. Planlegging. Finansiering</b>	<b>Budsjett planlegging og prosess. Delings prinsipper</b>	<b>Samarbeids relasjoner og organisering med kommunen</b>	<b>Samarbeid og organisering PPT</b>	<b>Drift vedlikehold. forholdet til foreldre</b>
Sk1	Normalt ansvarsområde. Er alene om lederansvaret. Overodnet ansvar for en barnehage. (Personal og budsjett) Inspektør og rektor. Regnskapet føres i kommunen sentralt. Alle utgifter godkjennes av rektor. Står helt fritt til å disponere rammene. Fem dager. (37,5 timer). Kurs-bruk varierer fra år til år. En del får permisjon med lønn for å reise på kurs, finansiert av skolens budsjett. Ca. tre er benyttet til intern planlegging.	Som regel fra rådmannen litt om rammene. Budsjetterer ut fra rammene. Forhandler ikke om rammenes størrelse. Tidligere søknader til gode formål, nå en ramme. Begynner i oktober. Prosess med møter med kommunalsjef og rådmann. Justeres helt fram til desember når det vedtas. 21 delingstimer av 180 (tott. for skolen per uke). Mye går til heimkunnskap og svømming. (Praktisk nødvendig.) Ellers når det er utfordrende elever.	Rådmannen. Det er to kommunalsjefer - en har nå mest med skolene å gjøre. Ett i måneden i snitt. Oppfordres til å søke hjelp til hverandre. Telefonkontakt, men ikke regelmessige møter. Personalsituasjonen får de hjelp til. Arbeidsavtaler, tolkning av tariffavtaler m.m.	Braker de mye på rådgivning. Telefonmøter og vanlige møter. I snitt neste hver uke. Kvalitetssikrer spesialundervisningen Gjensidig tillit er på plass.	Per klasse: To møter i året, to foreldresamtaler. Har klassekontakter inn på et planleggingsmøte før klasse møtene. FAU er ikke ivrige til å lage felles foreldremøter for alle. De ønsker å ha det på klassenivå. Møter med FAU-leder en gang hver måned. Tekniske tjenester står for vedlikehold. Har ikke egen vaktmester. Fungerer bra.

Sk 2	<p>Normalt rektoransvar. Ingen faste økonomirapporter. Hatt årsmeldinger med resultatdel knyttet til EFQM-modellen (brukere, medarbeidere og til samfunnet). Hovedresultat økonomisk ved siden av. Finansiering</p> <p>Før en viss sum per elev. Kombinasjon. Trolig mer ramme nå. Bruker en uke. Intern planlegging og fagkurs/utviklingsarbeid er lagt inn i dette. Satsingområdet Olveus/Mobbeprogram tar også av denne tiden. Nå mest lærer-IKT.</p>	<p>Bruker EFQM-modellen. Virksomhetsplan bygges inn der. Mye tid. Gjennomgår dette i samarbeid med adm. sentralt OG politikere. Kommunen har omorganisert seg: Har fått delegert mer ansvar. Innen skolen har det ikke skjedd omorganiseringer. Nytt: Budsjettsansvar, enkeltvedtak på spesialopplæring (fra skolekontoret/PPT). Delingstimer. Vi prioriterer heimkunnskap pga kjøkkenstørrelse. Engelsk prioriteres også og kunst og håndverk. Skjønnsmessig fordeling.</p>	<p>Nærmeste leder: Rådmann + kommunalsjef er rådmannsteamet. En kommunalsjef har oppvekst. Har skilt mellom møter for alle enhetsledere (2-3 per halvår) og 3-4 per halvår bare for rektorer. Nettverksmøter - etter geografiske områder i kommunen - alle enhetsledere i skolesektoren. Åpen dagsorden.</p>	<p>PPT har fått en rolle som skal være mer aktiv inn i skolen. Får besøk kun ved rent formelle møter om ressurstilgang. Og hvis skolen selv søker om hjelp og mer. De oppsøker ikke skolen av eget initiativ.</p>	<p>Kommunen mangler gode planer på vedlikehold. Går vernerunder en gang i året og påpeker ting (to ganger i året). Planer gjelder sikkerhet ++, ikke vedlikehold. Klasseforeldremøter 1-2 i året. Foreldremøter (samlet): 1-3 i året. I tillegg kommer 2 i året konferansetimer med elev-foreldre. Samarbeidsutvalg. FAU-leder møtes ca. 3-4 møter i halvåret.</p>
<b>K4</b>	<b>Rektors ansvars-område/grad av delegering. Planlegging. Finansiering</b>	<b>Budsjett planlegging og prosess. Delings prinsipper</b>	<b>Samarbeids relasjoner og organisering med kommunen</b>	<b>Samarbeid og organisering PPT</b>	<b>Drift vedlikehold. forholdet til foreldre</b>
Sk 1	<p>Pedagogisk og administrativt 3 teamledere, administrasjon avsatt til en av dem + kontordame. Prioriterer Lærertimer på grunn av drastiske nedsjæringer. Resultatemhet, økonomiske fullmakter. Fritt til å disponere. Fem planleggingsdager i året til felles planlegging og teamplanlegging</p>	<p>Budsjettprosessen knyttes til virksomhetsplanen. Og man bruker veldig mye tid i og med at vi er blitt økonomiske enheter. En demokratisk prosess og ekstra for teamledere. Budsjettforslaget kom herfra for første gang i år. Delingstimer brukes til Enkeltvedtak på elever og basisfagene ungdomsskole, norsk engelsk, matte. 6 elever får spesialundervisning – der går også delingstimene</p>	<p>Øverste leder er skolesjefen. En gang i måneden. Barnetrinnen en gang i måneden. Ungdoms skolen skjeldnere. Slknad om midler for større av skolesjefen. Juridisk bistand fra juristen i kommunen. Skolesjefen fungerer også som bindeledd mellom kommunene.</p>	<p>Veldig godt, får oppfølging. Sender en gang i året. Og foretar halvårsrapportering</p>	<p>2+2 når det gjelder foreldremøter. Veldig god vaktmester, lite vedlikehold en god skole. Har et kombinert styre og samfunnshus. Alle brukerne av skole, barnehageidrettslag etc sitter i styret. Rektor er sekretær- Møte en gang i måneden</p>
Sk2 /u	<p>Normalt ansvarsområde. Insepekor, rektor og litt fra sosiallærerne (2) og rådgiver. (Fem møter på ledermøtene.) Får en ramme for hele oppvekstseksjonen i kommunen. Innenfor denne rammen fordeles det til skolene. Fordelingen bygger på antall elever, med ulik tyngde basert på de ulike trinn. Bruker ikke "delingstimer" som begrep. Klassestyrene får tilleggsressurser og noen andre også. Heimkunnskap, kunstog håndverk, tilvalgsfag (koher tildeler kommunen ressursert basert på</p>	<p>Får en ramme for hele oppvekst seksjonen i kommunen. Innenfor denne rammen fordeles det til skolene. Fordelingen bygger på antall elever, med ulik tyngde basert på de ulike trinn. Bruker ikke "delingstimer" som begrep. Klassestyrene får tilleggsressurser og noen andre også. Heimkunnskap, kunstog håndverk, tilvalgsfag (koher tildeler kommunen ressursert basert på</p>	<p>Skolesjef er nærmeste leder. Leder for et skolekontor. Tre nivåer. Månedlig økonomirapporter til kommunen. Sender kvitteringer til kommunen, men fører et slags skyggeregnskap på skolen. Ikke online med kommunen. Brukerundersøkelser i x-kommune Nettverk med sju kommuner: En gang i året lokal undersøkelse.</p>	<p>Har to til tre møter med PPT per år. I tillegg ber om møter etter behov og faste møter i forbindelse med overganger inn/ut av elever med vedtak. De elever som har IOP har man halvårlige møter der PP-kontoret er med. Barnevernet og PP-kontoret er med på møter om nye tilmeldinger (elever). Tre til fire i året er bestemt. PP-kontor og barneskolene og ungdomsskolene samarbeider for å innhente</p>	<p>2+2. (Ikke oppgitt om driftsstyret eller foreldrekontakter)</p>

	lønnsmidler til driftsmidler. Kan skje i samråd med oppvekstsjefen.	grupper på 16 elever), Klassestyrerne velger selv hvordan de skal bruke sine tilleggsressurser.		opplysninger før start på ungdomsskole.	
<b>K5</b>	<b>Rektors ansvars-område/grad av delegering. Planlegging. Finansiering</b>	<b>Budsjett planlegging og prosess. Delings prinsipper</b>	<b>Samarbeids relasjoner og organisering med kommunen</b>	<b>Samarbeid og organisering PPT</b>	<b>Drift vedlikehold. forholdet til foreldre</b>
Sk1	Totalansvar. Grunnskole og SFO. 72% administrativ stilling for rektor. Pluss en merkantilt ansatt som også er bibliotekar. alt ansvar på Rektor. Bedre før når skolesjefen i samråd med rektor kunne ta sin del av ansvaret. 5 planleggingsdager. 1 i forkant av året. I til skolevurdering fra lærernes side, Resten til kompetanseheving. 4 lærere med på nettverkssatsning mellom X kommune og senter for leseforskning. 5 lærere med på satsning IKT i skoleverket. Mye ressurser på kompetanseheving. Skulle gjerne hatt en sterkere kommunalfaglig stab. Dette har blant annet resultert i at støtte til søknader sentralt ikke får nok støtte. X har ingen søknader til departementet inneværende år selv om det har vært mange muligheter. Det finnes også EU midler på dette området. Dette er det ikke kompetanse på	En politisk administrativ prosess i forkant. Og en i etterkant. Kontroll sentralt Budsjett veldig lavt. Lite til vikartimer. Fjorårets budsjett fremskrives. Faste poster. Driftsposter Kun rektor, samt den merkantile ansatte 150 timer ramme 1 og 1/2 time til morgenmøter hver mandag Til bruk for progresjonsfagene, norsk, matte, engelsk når det er behov for splitte klassene. Noe til bading og gym for enkelte elever + noe til forming og sløyd på grunn av romkapasiteten. Må dele klassene.	X har omorganisert seg til to nivå kommune. Dette medførte at skolekontoret ble lagt ned. Nå en skolefaglig rådgiver. Jevnlige rektormøter og skolefaglig rådgiver, men ikke faste møter med rådmann eller andre. Skulle gjerne hatt en sterkere kommunalfaglig stab. Dette har blant annet resultert i at støtte til søknader sentralt ikke får nok støtte. X har ingen søknader til departementet inneværende år selv om det har vært mange muligheter. Det finnes også EU midler på dette området. Dette er det ikke kompetanse på. 1 gang i måneden Innføring av balansert målekort foreslås innført	Dårlig. Utrolig treghet i systemet . Vi har ingen spesialpedagogisk kompetanse her. Så avhengig av vurderinger fra PPT. Faglige evalueringer, men lite praktisk kontinuerlig oppfølging.	Tidligere bygg- og eiendomsavdelingen. Nå eget foretak. Da blir det hele tiden et spørsmål som penger Alt forfaller 2 regulære foreldremøter. Ikke driftsstyre
Sk 2/u	Totalansvar. budsjett, innkjøp, pedagogisk. 1 inspektør, to rådgivere, Vi har en viss veiledende hånd her. Innkjøp over 10000 må godkjennes av kommunalsjefen. Vi må da søke og samtidig vurdere alternative muligheter. 5 planleggingsdager som brukes til Bruk av IKT, Klassemiljø og holdningsskapende arbeid. Innspill: gjør Oppmerksom på lovbestemte poster, behov etter datautstyr. Samt en avviksrapport.	Vi får jo lov til å bestemme selv. Sekretær inspektører, Rådgivere inngår i diskusjonem - samt tillitsvalgt og samarbeidsutvalgHele tiden en utfordring hvor vi skal spare. Delingstimer kommer an på Kommer an på klassestørrelse. Norsk, engelsk og matte prioriteres. Noe går på praktiske/estetiske fag og noe musikk	Rektormøter hvor skolefaglig leder deltar. Rektormøter sammen med strategisk ledelse i kommunen. Kommer med innspill. Økonomi, Innkjøp og hva som muligens bør gå til politisk behandling I tillegg sporadiske med resten av administrasjonen. I tillegg møter i forbindelse med overgang til ungdomsskolen	Litt ulikt.- Jevnlige møter + etter behov. September/oktober sender versikt over eventuelle nye elever.	2+2 pluss foreldrekontakter. Ikke vurdert driftsstyre. Vi har FaU og samarbeids-utvalg

	Og aktivitetsendringerplan				
<b>K6</b>	<b>Rektors ansvars-område/grad av delegering. Planlegging. Finansiering</b>	<b>Budsjett planlegging og prosess. Delings prinsipper</b>	<b>Samarbeids relasjoner og organisering med kommunen</b>	<b>Samarbeid og organisering PPT</b>	<b>Drift vedlikehold. forholdet til foreldre</b>
Sk 1	Totalansvar, pedagogisk/ administrativt. Plangruppe, inspektør + 3 avdelingsledere/teamledere. Rammemetallmodell. Prioriterer der hvor behovene er store. Prioriterer nedover. Til småklassene. Deretter diskuterer teamene seg i mellom. Planleggingsdager. To fellesdager. Teamene selv styrer de andre	Starter hos oss. Plangruppe bestående av rektor, inspektør og teamledere, samt tillitsvalgte Deretter gjennomgang rektorer og oppvekstssjef. Rammene som er snau. Prøver å til et behovsbudsjett som deretter tilpasses. Skolesjefen spiller inn til oppvekstutvalget. Det sprakk i fjor på grunn av lønnsøkning, resten holdt. Delingstimer Man tar hensyn til de ungene som det eksisterer enkeltvedtak på. Faktisk 34 stykker	Fast hver 14 dag Uformell kontakt etter behov. Et bra samarbeid skolene i mellom. Ikke noe formelt utover rektormøter.	Det er dårlig. Har en interkommunal ordning m/ en kontaktperson. Får råd i enkeltsaker, men dårlig oppfølging Skriver søknader Etter behov på enkeltindivider	2+2. Ikke driftstyret. Vernerundene m/driftsenheten. Rapporter avvik i henhold til internkontroll forskriftene
Sk2/u	Totalansvar- unntatt drift. Teamledere som er formelle skoleledere, hvorav 1 er undervisningsinspektør og 2 er avdelingsledere. Rammemetall gammel modell, elever per klasse. Lærebøker, undervisningsmateriell er de viktigste prioriteringsområdene. Planleggingsdager 5 dager. 1 til innflytting i nytte bygg, 1 til teamutvikling 2 vanlig planlegging og en nytt skoleår	Samarbeid med oppvekstssjef, rektorer og skolesjef. Nord - Odal er en tre trinns kommune. Slipper direkte konfrontasjoner med Rådmann. På Skolen: Teamledere og tillitsvalgte. Kommunalt nivå: Rektorer oppvekstssjef og skolesjef. Lager budsjettinnspill, I år eget notat + samarbeid med oppvekstssjef m.m. Videreføring av nasjonale satsninger og pengesekken avgjør. Delingstimer avgjøres iht. Tilpasset opplæring. Veksthus og deling av klasser i praktiske fag.	Hver 14 dag + rektor møter, oppvekstssjef ++ uformelle Hver 14 dag med andre skoler.  (X kommune skal skjære ned og blir vito trinnskommune (to nivå) så slutter jeg)	Prosjekt sammen med Samtak. Poenget har vært å få ned antall enkeltvedtak. Dette år imidlertid også fått den konsekvensen at foreldre ikke alltid har oversikt over hva slags rettigheter de faktisk har. Til PPT Meget godt nå. 3 årige anbefalinger	Egen byggeleder som gjør jobben sin. Dette er satt ut og fungerer faktisk bra. 2+1 Aldri aktuelt med driftsstyre. Har samarbeidsutvalg og FaU
<b>K7</b>	<b>Rektors ansvars-område/grad av delegering. Planlegging. Finansiering</b>	<b>Budsjett planlegging og prosess. Delings prinsipper</b>	<b>Samarbeids relasjoner og organisering med kommunen</b>	<b>Samarbeid og organisering PPT</b>	<b>Drift vedlikehold. forholdet til foreldre</b>
Sk1	Skolevirksomheten, men fra og med i fjor ikke for bygninger (nå kommunalt foretak underisningsbygg Oslo) og fram til	Skolene blir ikke hørt får den endelige rammen settes. Etaten sendes inn til bystyret - konsekvensanalyser. Skolene er ikke inne i denne	Skal inn i en stor endring nå: Ny skole ved siden av. Mister 100 elever. Dette krever omorganisering. Ønsker å legge om til mer fleksible	Godt samarbeid. Faste møter med PP-rådgiver en fast er knyttet til skolen. En gang i måneden er det faste møter. Normalt ansvarsdeling.	Ca. fem. To er temamøter med FAU. To-tre er felles møter med klassene. To elevkonferanser. Driftsstyre siden 1999. Jevnlige

	<p>31.12. 2003 også ansvar for SFO. SFO skal legges til bydelene. Rektor, assisterende rektor og to undervisningsinspektører (en forsvinner med SFO) regnskapår. Fem dager. Halvparten brukes til kurs. Har fire hele dager til planlegging og to halve. Kursvirksomheten skjer ofte på skolen.</p>	<p>prosessen. I fjor hver enkelt skole budsjettet lille juleaften - gjelder fra 1.1. (!) Konsekvensen er at man blir trukket på neste års budsjett. Munikerud har opplevd å få trekk på neste års budsjett. Sparte midler kan beholdes forutsatt et vedtak i etterkant sommeren i neste. Hvert trinn (fra 2. til 4.) har en delingstime etter eget valg på norsk/matte. På 5. og 6. har de en delingstime norsk/matte og nødvendig deling på kunst/håndverk og heimkunnskap. På 7. trinn er det to klasser som deler på tre lærere i kunst/håndverk. Alle 1.trinn-timer har to lærere. Har store ressurser utover dette: Hvert trinn har i tillegg tilleggssressurser (lærerkrefter). 92 timer i uka på alle trinnene (alt inkludert). Ca. 4-5 timer pr. klasse. 1) Styrker andre trinn med 15-16 timer på trinnet. 2) Praktiske estetiske fag. 3) Alle får noe. 4) Etter behov.</p>	<p>(mindre trinn-orienterte) Nå! Er under revisjon - slår uheldig ut. Skal bli en kombinasjon av grunnfinansiering og elevantall og sosiodemokratisk nøkkel. Vektingen er ikke satt ennå. Vet at det ligger 2,1 mill. grunntildeling + 28.000 per elev. Resten er ennå ikke kjent/avklart. Kvartalsrapportering. Hvis mer enn minus 1% i periodisert avvik, må det rapporteres. Økonomisystem felles for hele etaten og alle skolene. Hver skole tilhører en skolegruppe. Hver gruppe har en områdedirektør som sin nærmeste overordnede. Kan bidra med alt mulig... Økonomi - litt juss også.</p>	<p>møter, tett oppfølging. Driftsstyremøte en gang i måneden. Syv i styret. FAU også. Ikke samarbeidsutvalg.</p>	
Sk2	<p>Normalt. Rektor og assisterende rektor. Gjennom økonomien plasserer man innsatser på de ulike områder. Faglige proffiler kan styres her også. Øremerking begrenser styringen og driftsstyret begrenser også. Driftsstyret gir også mulighet til ansvarsfraskrivelse. Mye tid går med til å forklare og beskrive sakskomplekset for driftsstyremedlemmer. Driftsstyret har fungert godt her. Varierer sterkt fra skole til skole. Fagtilbudet begrenses av læreplanene og Oslo har vært ivrige til å styre de pedagogiske målene gjennom etaten. Her blir det mye oppfyllelse av ferdige formulerte mål. Fem planleggingsdager. Ingen av de</p>	<p>Skolen presenteres. Antall elever og rammer. For to år siden ble skolene leietakere i skolebygningen. Da sluttet de å ha ansvar for ytre vedlikehold og tekniske installasjoner. Naturlige vedlikehold inne er beholdt. Her er midlene øremerket i budsjettet. To rammer i dag: Elevdrift og bygningsdrift. Fører kostnader inne i et sentralt økonomisystem. Elevdriften er ikke øremerket i underposter. Spesialundervisningen og fremmedspråklig undervisning er øremerket. Delingstimer er 9% av undervisningstimetallet. 60-70% av disse skyldes praktiske fag (heimkunnskap og lignende) I timer hvor man ikke praktisk må</p>	<p>Områdedirektør. Økonomi juss. Og fra EFT som har med lønns tjenester og betalingsrutiner mot fakturering. Møter etatsledelsen ca. fire ganger i året. Områdedirektøren møter skolen nesten månedlig. Kontakter med andre skoler skjer etter behov. Det finnes nettverk, men i liten grad formalisert. Etaten ser økonomien gjennom datasystemer - både økonomidata og personaldata og elever. Statistikkrapporter. Telling av barn... Har to ganger i året (regnskap/økonomi). I tillegg hver måned hvis det er mer enn en prosent avvik i forhold til periodisert</p>	<p>Praksisen er at de deltar på tverrfaglige møter ca. åtte i løpet av et år.  45 uketimer til spesialundervisning. Undervisningen skjer i grupper på fire og fem elever. Har en egen spesialklasse med egen kommunefinansiering. Dekker hele Oslo by. (Sosialt emosjonelle utfordrende barn.) Eksternt prosjekt fullfinansiert.</p>	<p>Varierer fra trinn til trinn. Ett til to fellesmøter. To elevkonferanser. Klassene har variable antall møter med foreldre.</p>



	fem brukes til regn kursing. Man diskuterer strategi og årsplanlegger.	dele klassene: Ingen steder har de to lærere i gruppen. Kun deling av klasser.	budsjett.		
<b>K8</b>	<b>Rektors ansvars-område/grad av delegering. Planlegging. Finansiering</b>	<b>Budsjett planlegging og prosess. Delings prinsipper</b>	<b>Samarbeids relasjoner og organisering med kommunen</b>	<b>Samarbeid og organisering PPT</b>	<b>Drift vedlikehold. forholdet til foreldre</b>
Sk1	Totalansvar. Inspektør og rektor utgjør lederteamet. Resultatenhet. Fem dager til kurs. 150 timer til planlegging og pedagogisk utviklingsarbeid.	Drift og lønn utdeles. Kan omdisponere i løpet av skoleåret. Delingstimer i fordeles på trinn og på tvers av klassene Skolen spiller ikke inn forslag. Skriver ikke årsrapport. Spes.underv. og delingstimer. Utgangspunkt: Hvert trinn sees som en helhet. Fordeles på trinn, samordnes på tvers av klasser innenfor trinnet. Fordeles etter elevtall. Klasseenheter har mindre betydning enn før. Egen modell.	Ikke skolesjef sentralt. Ingen rutinemessige møter. Rektor-møter en gang i måneden. Kontakt person sentralt som innkaller	PPT bestemmer om en elev har behov for spesialundervisning. Ikke organisering og ingenting om timetall. De undersøker elevene / følger opp. Enkeltvedtaket gjøres på skolen. Tromsø kommune har ønsket mindre spesialundervisning og styrking av ordinær opplæring. Unngår stigmatisering. PPT kan si at planen ikke innfris. Foreldre trekkes også inn. Foreldre får halvårsplaner og -rapporter.	Drift overlatt til teknisk etat. Ikke driftstyre, men samarbeids Utvalg. Regulære foreldremøter (2+2)
Sk 2	Har det normale ansvaret men er også ansvarlig i kommunen for organiseringen av morsmålsundervisningen. (Dette omfatter ikke samisk og finsk.) Lederteamet er rektor, inspektør og SFO-leder. Vaktmester og renholder er også på første del av ledermøtet som holdes en gang i uken. Ble resultatenhet i 2002. Inspektør og rektor fikk lederutdanning av kommunen året før. Har fem dager pluss en ekstremer evalueringdag. To dager går til ordinær årsplanlegging, en er felles med en annen skole, en går med til å diskutere strategi og en går til interne oppgaver /kompeanseutviklingstiltak. Skolen har vært "team-organisert" siden 1999.	Skolen får tildelt en ramme der elevtall er viktigste fordelingskriteriu. Det er i kommunen en meget liten buffer som skal dekke uforutsette trengende elever. Her vektlegges ressursituasjonen allment på skolen og tilbake meldinger fra medarbeidersamtalene. Skiller mellom de timer hvor deling er praktisk nødvendig og de timer hvor deling er ønskelig: Det viktigste er pedagogikken - å sørge for at det blir en helhetlig satsing og en strategisk styring av ressursene. Sentrale vedtak i budsjettperioden gjelder større omdisponeringer.	Nærmeste linjeleder er rådmannen. Men rådmannen i Tromsø kommune har tre kommunalsjefer som har fordelt ansvaret for skoler mellom seg. En gang i måneden skal kommunen sende en økonomisk rapport til kommunen. PPT er med i planleggingen av tiltak IOP for elevene. De sender ikke inn noen årsmelding, men gir innspill til en felles årsmelding for kommunen.	Det er et ressursteam for vurdering av elevene som ledes av PPT. PPT møter ansatte ved skolen ca. en gang i måneden.	Ett stort foreldremøte per trinn, to møter i hver klasse per år og to konferansetimer med elev og foreldre. FaU møtes ca. en gang i måneden. Samarbeidsrådet møtes også en gang i måneden.
<b>K9</b>	<b>Rektors ansvars-område/grad av delegering. Planlegging.</b>	<b>Budsjett planlegging og prosess. Delings</b>	<b>Samarbeids relasjoner og organisering med</b>	<b>Samarbeid og organisering PPT</b>	<b>Drift vedlikehold. forholdet til foreldre</b>

	<b>Finansiering</b>	<b>prinsipper</b>	<b>kommunen</b>		
Sk 1	Totalansvar: Personalansvar, Innkjøpsansvar, Pedagogisk, SFO Undervisningsinspektør, 2 Teamledere, Ukentlige møter Behovet til ungene. Passe på å dokumentere fra år til år. Alt etter elevens behov Utviklingsplanen, Teamet planlegger. Spes. Pedagogiske tiltak, Arbeidsmiljø 5 planleggings dager Utviklingsplanen, Tea, et planlegger. Spes. Pedagogiske tiltak, Arbeidsmiljø. Ikke resultatenehet	Rektor spiller inn. Vedkommende jobber politisk. Sitter i kommunestyret. Har lang erfaring fra lærerlaget. Kan oppleve dobbeltrolle. Går igjennom fjoråret. Tar hensyn til elevprognoser Handlingsplan og personalbruk Ledergruppen, tillitsvalgt, samarbeidsutvalget (2 foreldre, 2 ansatte, Rektor, kommunerepr. SFO - foreldre) Delingstimer Pedagogisk. Også benyttet i formingsavdelingen. Praktisk tilrettelegging. Hver uke aldersblanding. Studietimer hvor lærne rullerer. 4 lærere på to store grupper.	God kommunikasjon med skolekontor, Høgskole, Fylke Spiller inn fellessaker for skolene i kommunen. Lite å hente. En søker hvert skoleår. Ett møte med kommunen i måkeden. Nettverksmøte 1 gang i måneden. Eget initiativ	Møte med PPT hver måned. Og TPT	2 i hver klasse + konferansetimer Utføres av samarbeidsutvalget p.g.a ikke egen driftsenhet Årlig gjennomgang med vaktmester
Sk 2	Det aller meste, Personalansvar, pedagogisk, Totalansvar Teamsystem. 2 insp, 3 teamledere, Spesialpedagogisk team med egen leder-. Egne stragimøter hvor tillitsvalgt er med. KORAL - kontinuerlig ressursallokering. Eget initiert ledelsesfilosofi. Full åpenhet. Smidighet. Rammebudsjett Knyttes til 12-14 satsningsområder. Få rammetimetallet over i penger. Klarer å skvise ut en stilling. Satsningsområdene. Seminarer. Hele personalet pluss foreldre representanter. Spiser og drikker	Det vi har bruk for når det gjelder delingstimer. Avhengig av satsningsorådene: Realfag teknologi (Legodakta foreloipg bare for øverste trinnene), Lese og skriveopplæring, IKT og bredbånd, Aktive skolebar, Skolveurdering (spørreskjema til lærere og foreldre), Muiskk og sang, Kunst og håndverk, HMS, Uteskoleopplegg, Arbeidstidforøket	1-2 Rektormøte, Skoleledermøte. ikke jevnlig . Etter behov Beskjedne innspill. Utvalgte ting. Deler av utviklingsplanen	Meget godt. Spesialpedagogisk team Vurderes kontinuerlig av spesialpedagogisk team	6-8 fordelt på konferanser og foreldremøter Vedlikeholdsavdelingen. ca 50 timer
<b>K10</b>	<b>Rektors ansvars-område/grad av delegering. Planlegging. Finansiering</b>	<b>Budsjett planlegging og prosess. Delings prinsipper</b>	<b>Samarbeids relasjoner og organisering med kommunen</b>	<b>Samarbeid og organisering PPT</b>	<b>Drift vedlikehold. forholdet til foreldre</b>
Sk 1	Normalt ansvarsområde. Rektor, inspektør (0,5 stil.). (Styringsgruppe: 1-4 teamleder og 5-7 teamleder.) Møtes sammen. Koordineringsteam består av	Det pedagogiske er viktigste. Føler der at jeg har bra handlingsrom. Unødvendig adm.øk. oppgaver her. Tilpasset opplæring. Sørger for forutsigbarhet, fanger opp elevene.	Rådmann nærmeste leder. Fire kommunalsjefer - en har geografisk basert skoleansvar for denne skolen. Ikke fra kommunen. Fra utd.dir. får man ekstramidler etter søknad. Kort	Godt fornøyd. Sosiolog - hjelp til utagerende. Kommer på skolen et par ganger i måneden. Diskuterer med lærere i tillegg til observasjon/samtaler med elever.	Ett klasseforeldre møte i året. Ett felles årsmøte i foreldrerådet. For første klasse også like før st. To ganger i året forledrekonferanser. Nei. Har et Samarbeidsutvalg. Det

	<p>spes.ped.koord., sos.lærer og PP-tj. en gang i måneden. Renholdere og vaktmester er trukket ut av skolen og hører nå til bygg og eiendom. Er like mye sammen som før. Kan være noen gevinster, men ikke heldig for miljøet.</p> <p>Fem dager. Tre før elevene kommer til kurs/planlegging på egen skole. To kvelder til planlegging. (En dag fordeles.) Også en kursdag ekstra. Hvert tredjeår seminar med overnatting for alle pedagogene. (Ekstrabevilgning her.)</p>	<p>Har en del elever som utagerende: Innkjøp av læremidler er uproblematisk.</p> <p>Presentert en ramme. Spiller inn noen kommentarer.</p> <p>Kunst og håndverk, heimkunnskap og svømming: 10 timer. Til sammen ca. 30 timer. (Resten på faglige motiverte ting.)</p>	<p>frist - mye arbeid. Før avsatte midler til forhåndsdefinerte områder for skolen.</p> <p>Ledermøter med alle enhetsledere i kommunen hver annen uke.</p> <p>Rektormøter de gjenværende ukene.</p> <p>Noen ekstramøter for enhetslederne.</p> <p>Rådmannen må overta funksjoner som skolesjefer gjorde før. Reiser vekk på KS-prosjekt om sammenlignbare prosjekter.</p>		<p>kommunale foreldreutvalget er aktivt.</p> <p>Adskilt fra bygg og eiendom.</p>
Sk2	<p>Normalt ansvarsområde.</p> <p>Ledergruppe rektor, SFO-leder og inspektør.</p> <p>Totalt fem dager. En til to til kurs - resten til planlegging.</p> <p>Tertialrapport og hver annen måned en kommentar. Årsrapport kan starte nå.</p>	<p>Det forhandles med kommunen. (Skole for skole, men skolene samarbeider.)</p> <p>Bare delingstimer til fremmedspråklige. PPT-tiltak er inkludert i rammen. Det er (ennå) ikke noen buffer for ekstraordinære merkostnader.</p>	<p>Ingen linjeleder.</p> <p>Skolefaglig rådgiver.</p> <p>Har enhetsledermøter (alle enheter i kommunen) en gang i måneden. To rektormøter i måneden med skolefaglig rådgiver.</p>	<p>PPT anbefaler tiltak. Er med på å utarbeide planen. Felles team lages. I år er PPT på besøk på skolen en gang i uken.</p>	<p>Lovkrav: To hver per klasse. Pluss to elev-lærer konferanser i året.</p> <p>Samarbeidsutvalg!</p> <p>Møter leder for FAU et par ganger i måneden. Samarbeidsutvalget et par ganger i halvåret.</p>

Kilder: Intervjuer med to rektorer i hver av de ti case-kommunene.

## Vedlegg 5: Momenter fra intervjuene med sentrale skolefaglige personer og lokalpolitikere i kommunene (Kommunene rangert etter utgifter per elev)

*Kartlegging av kvalitative variable på kommunenivå*

Variable: / Kommune:	Politisk organisering i kommunen og rollen til politikerne	Rollen til skoleadministrasjonen sentralt (stor etat – avvirket?)	Totalrammen for grunnskolebudsjettet: Årsak til eventuelle endringer	Fordeling av budsjettmidler mellom skolene	Skolestruktur: Historikk og eventuelle planer om endringer	Spesielle forhold i kommunen
<b>K-1</b>	<p>Styringsflertallet består av et bredt samarbeid mellom to lokale partier, H., V, og SV. AP. Et lokalt parti er i opposisjon.</p> <p>Hovedutvalgene er lagt ned. Det skal etableres komiteer for nyttår.</p>	<p>Har i dag en etatsmodell der oppvekstssjef har allmenn instruksjonsrett overfor rektorene og både formelt og reelt avgjør ansettelsessaker. Det er ca. tre årsverk i etaten sentralt i kommunen.</p> <p>I løpet av første halvår 2004 skal kommunen gå over til en tonivåmodell der de som arbeider med skolesaker sentralt vil tilhøre rådmannens stab.</p> <p>Rektorene har hånd om størrelsen på undervisningsgruppene så lenge ikke etaten ser noe helt spesielt.</p>	<p>Kraftig reduksjon for tre år siden da nesten 10% av lærerstaben ble kuttet og budsjettet ble kuttet med over 20%. Har prioritert midler til undervisning med to lærere hittil.</p> <p>Rammen for frie midler må reduseres hvert år, men øremerkede midler til tospråklig undervisning øker betydelig og tilsvarer nå ca. 20% av grunnskolens samlede driftsbudsjett</p> <p>Fylkesmannen har bedt kommunen redegjøre for hvorfor utgiftene til spesialundervisning er så store som de er.</p>	<p>Politikerne har begrenset befatning med dette.</p> <p>Rammene fordeles skjønsmessig av administrasjonen med utgangspunkt i elevsammensetningen og relevanttallet ved skolene. Bruker altså verken stykkpriser for elever eller rammetimetall.</p>	<p>Ingen endringer i skolestrukturen de siste årene. Administrasjonen har foreslått nedleggelse de siste to årene og sammenslåing av administrasjonen på to andre skoler, men politikerne har avvist begge deler hittil.</p> <p>Er i gang med et rehabiliteringsprosjekt for skolene med en investeringsramme som tilsvarer 1/3 av driftsbudsjettet for skolesektoren.</p>	<p>Befolkningsutviklingen: Reduksjon fram mot 2010 må forventes i følge SSB. Store fødselskull har fram til nå holdt befolkningsmengden stabil.</p> <p>De har ingen plandokumenter bare for skolesektoren. Handlingsplan (med skoleavsnitt) og tiltaksplaner på de enkelte skoler utarbeides av etaten og rektorene i samarbeid.</p> <p>Viktigste handlingsrom for politikere: Å påvirke hvordan nedskjæringer skal gjennomføres.</p> <p>Viktigste handlingsrom for administrasjonen er også knyttet til de økonomiske disposisjonene. Staten finansierer investerings tiltak, men kommunen avgjør anvendelsen innenfor rammene som er gitt av staten.</p>
<b>K-2</b>	Har tradisjonell hovedutvalgsmodell på	Etatsmodell, men legger ned etatene og erstatter dem	Budsjettet har vært stabilt. Har et høyt rammetimetall	Fordeles som en ramme basert på innspill om	Har tre skoler, 1 ungdomsskole og 2	Har laget egen skoleplan. Brukes i forbindelse med

	<p>politisk side. Flat struktur fra årsskiftet. Legger ned hovedutvalgene, oppretter planutvalg, administrasjonsutvalg og formannskap, i sistnevnte inngår skolesakene.</p> <p>Skolen står sterkt blant politikerne, fått mye midler og har valgt å beholde en "dyr" skolestruktur. Politisk prioritering. Vil ha nærhet og tilgjengelighet.</p>	<p>med flat struktur. To kommunalsjefer i tillegg til rådmann. En av disse har ansvar for skole og barnehager. Har ikke linjeansvar under rådmann (dvs ikke ass. rådmenn), men har et overordnet ansvar for oppfølging. Utgjør ledergruppa på rådmannsnivå.</p> <p>Kommunalsjef skole har sekretariat bestående av ped. konsulent, barnehageansvarlig</p>	<p>og mange elever på spesialundervisning. Driver opp utgiftsnivået.</p> <p>Kommunalsjef og rektorer lager innspill til budsjett på basis av ramme fra rådmannen.</p>	<p>elevutvikling, årsverk i skolene og evt midler fra statlige satsingsområder. 80 prosent bundet i lønn. Lite å flytte på. Forgubbing blant lærerne fører til økte rammer til skolene siden lærerne har høy lønn på grunn av lang ansiennitet.</p> <p>Ikke delegert lønn til skolene eller rett til økonomisk omdisponering og overføring, står heller ikke fritt til å ansette.</p> <p>Økonomisk oppfølging månedlig for å unngå merforbruk. Ingen buffer å ta av.</p>	<p>barneskoler. Den minste barneskolen foreslo rådmannen og legge ned. Foreløpig er skolestrukturen fredet av politikerne.</p>	<p>økonomiplan og årsbudjettering.</p> <p>Fokus på IKT og oppussing av skolene.</p> <p>Interkommunal PPT ordning sammen med 6 andre kommuner.</p>
<b>K-3</b>	<p>Har tre komiteer: Formannskap, levekår/drift og forvaltning. Alle vil få tillagt beslutningsmyndighet. (En variant av hovedutvalgsmodellen.)</p> <p>Politikerne får ikke se detaljert budsjett, kun budsjettet oppstilte med hovedarter (lønn, innkjøp, investeringer m.m.)</p> <p>Politikerne vil trolig snart engasjere seg i organiseringen av spesialundervisning siden dette krever så vidt store ressurser og kommunen må kutte i budsjettene.</p>	<p>Kommunen har en tonivåmodell. To jobber med grunnskoler sentralt i kommunen. Disse har på tross av tonivåmodellen instruksjonsrett i kraft av å ha rådmannens fullmakter.</p> <p>Kommunen hadde en skoleetat fram til 2001 med åtte årsverk. Nå er ansvaret for økonomi, lønn og personalsaker lagt til den enkelte grunnskole.</p> <p>Det er skolefaglig ansatte som har ansvaret for å kontrollere budsjettavvik i skolesektoren.</p>	<p>Rammene for sektoren har ligget nokså stabilt de siste årene. Det er administrasjonen som legger fram innsparingsbehovet (i prosent) av skolebudsjettet. Deretter er det politikerne som avgjør hvor innsparingene skal tas.</p> <p>Kommunen har en høyere lønnsandel enn landsgjennomsnittet (80%) som følge av at de har mindre skoler enn tilsvarende kommuner i landet.</p> <p>Får statlig lån til utbedring av innemiljøet i grunnskolen. (Nasjonal ordning på KRDBudsj. Vedtatt av St.t. 2002.) Dette er et avdrags- og rentefritt lån som tilsvarer en tredjedel av det samlede driftsbudsjettet til skole.</p>	<p>Politikerne er ikke involvert i fordelingen av midler mellom skolene.</p> <p>Skolene foreslår først et budsjett på høyeste detaljeringnivå. Deretter innleder kommunen og skolene en dialog som fører til at forslagene endres på vesentlige punkter. Deretter utarbeider rektorene (som har vid adgang til å omdisponere) nye budsjetter innen de nye rammene.</p> <p>Midler til spesialundervisning er lagt inn i de generelle rammene til grunnskolen. Midler til forsterket norsk - undervisning er også lagt inn i rammene. (Her fordeler kommunen de midler de får fra fylkesmannen.)</p> <p>Det er sentrale pottar i budsjettet til grunnskolen for kompetanseutvikling (ca. 600.000) og til</p>	<p>Skolestrukturen diskuteres på politisk nivå nesten hvert år. Nesten en femtedel av skolene er lagt ned siden 1999.</p> <p>Det er et forslag ute til høring nå (førstegangs behandlet av forrige kommunestyret) som foreslår færre skolekretser, flere oppvekstsenter (adm. samarbeid og samlokalisering av skolebarnehage – det er ca. 8 i dag) og nedleggelse av flere oppvekstsenter.</p> <p>Nedleggelse av grunnskoler kan føre til etablering av en friskole i kommunen.</p> <p>Ser at de bruker mindre til skoleskyss enn tilsvarende kommuner som følge av mindre og flere skoler enn det disse har.</p> <p>Dersom det blir en nedleggelse av en ny skole, kan denne etableres som</p>	<p>Kommunen har kraftinntekter.</p> <p>Folketallet er stabilt de siste årene. Også befolkningen i de minste bygdene har stabilisert seg nå.</p> <p>De har ingen plandokumenter bare for skolesektoren. Men grunnskolene er omtalt i handlingsplanen, men dette har liten praktisk betydning ved budsjettbehandlingen.</p> <p>Viktigste handlingsrom: På administrativt nivå i kommunen er dette prioriteringer i forbindelse med utarbeidelse av budsjett. På politisk nivå er det endringer av skolestrukturen som er det tema som får mest oppmerksomhet.</p> <p>Skolen omtales i en handlingsplan som gjelder for hele kommunen.</p>

				fellestiltak/ekskursjoner m.m. (ca. 200.000).	en friskole.	
<b>K-4</b>	Kommunen har en hovedutvalgsmodell. PP-tjenesten er svært sjelden et tema på politisk nivå.	Har ikke en tonivåmodell. Men myndighet på personalområdet og økonomi er delegert ut til skolene.	Totalt siden oktober 2002 er mer enn 15% av lærerstaben kuttet. Har gått mest utover vikarbudsjetten. Det kan bli nødvendig å kutte flere. Sparer midler ved å samordne bedre ordinær undervisning med spesialundervisning For å opprettholde SFO-tilbudet vil det for 2004 være nødvendig å overføre midler fra andre sektorer. Har ikke kuttet i materiell siden nivået er lavt fra før.	Politikerne blir ikke involvert ved fordelingen av ressurser mellom skolene. Administrasjonen har et system der rammetimetallet fordeles i kroner. Utgangspunktet var et kutt på 10 % i lønnsbudsjettet. Dette førte til at man utover minstetimetallet bare hadde noen ytterst få timer å fordele. Dette går spesielt hardt utover skoler med mye spesialundervisning fordi midler til spesialundervisning inngår i fordelingen som bygger på rammetimetallet. (Før søkte skolene om mer midler til spesialundervisning enn de strengt tatt trengte fordi det var mulig å få tilleggsinntekter på denne måten.	Administrasjonen mener det er for mange skoler i kommunen. Kommunen bestilte en ekstern utredning som anbefalte nedleggelse i grunnskolesektoren. Etter siste valg har politikerne bestemt seg for å ikke endre skolestrukturen. Det er flere år siden skolestrukturen ble endret. På politisk nivå blir lenger skolevei brukt som argument mot å legge ned.	Viktigste handlingsrom: Å påvirke hvordan nedskjæring skal gjennomføres og å engasjere seg i skolestruktur. Fjerningen av klassebegrepet vil gi større handlefrihet i 2004 og økt fokus på bygningsmasse siden lokalene blir en ny viktig begrensning i forhold til en optimal utnyttelse av fleksible grupper.
<b>K-5</b>	Hovedutvalgsmodell. Har redusert antall representanter fra 33 til 27. AP (9), SV (3) og SP (2) har en samarbeidsavtale. RV har fire representanter, men lite innflytelse.  Fram til i dag har politikere engasjert seg i budsjettarbeid innen grunnskolesektoren ved å forholde seg til detaljerte poster for lønnstyper og forbruk. Dette blir nå endret. Fra nå av skal de bare vedta rammer for grunnskolesektoren.	Har en tonivåmodell. Hadde et skolekontor fram til 1999. Pedagogisk rådgiver inngår i rådmannens stab og forvalter myndighet på vegne av rådmannen. Rollen som forvalter av rådmannsmyndighet kan bli styrket med politiske vedtak i høst. Skoleansvaret vil trolig bli samlet hos en i rådmannens stab. Administrasjonen har i samarbeid med rektorene utviklet strategiske planer for skolene. Det er økonomienheten og ikke skolefaglige ansatte som har ansvaret for å overvåke evt. budsjettavvik.	Kommunestyret reduserer som regel nedskjæringstakten i forhold til forslag fra administrasjonen. Når de kutter i budsjettene går det som regel utover tolærer-undervisning og enetimer til elever med krav på spesialundervisning. Har merkostnader fordi de har et betydelig antall av grunnskoleelevene tilbys både bokmål- og nynorsk-klasser.	Politikerne vil få langt mindre innflytelse på fordelingen av ressurser mellom skolene fra og med 2004. Forbruksposter: Rammene fordeles med justeringer fra året før. Rammetimetallet er utgangspunktet for fordeling av lønnsmidler. Dette skal også omfatte spesialundervisning. Halvveis i året foretas det en omfordeling av midlene til skolen basert på elevinntak og revidert timefordeling.	Administrasjonen har nylig foreslått skolenedleggelse, men dette har politikerne avvist.	Har kraftinntekter, men de reduseres de siste årene. Kommunen har også en nedgang i folketallet, men ikke dramatisk.  De viktigste administrative prioriteringene ligger i budsjettforslaget. De viktigste prioriteringene på politisk nivå regnes for å være investeringene i rehabiliteringsprosjekter i skolen. (Investeringsramme de siste 2-3 årene tilsvarende 20% av driftsbudsjettet for grunnskolesektoren.) Kommunen utgir en egen

						årsmelding for skolesektoren.
<b>K-6</b>	<p>Tradisjonell etatsmodell, slått sammen skole, barnehager og kultur administrativt. Politisk inngår også kultur i utvalg for oppvekst og kultur.</p> <p>Ap har rent flertall og ordfører nå, før delt mellom Ap og SV.</p>	<p>Oppvekstetaten består av ped kons med tilleggsansvar for funksjonshemmede, seksjonsleder barnehager, en barnevernsstilling og en fritidskonsulent.</p> <p>Som etatssjef har han rådmannens fullmakter i oppvekstsaker. Legger fram saker for politisk utvalg. Tradisjonell sektormodell både administrativt og politisk.</p> <p>Videredelegert pedagogiske fullmakter til rektorene. Lønns og personalfullmakter ligger i administrasjonsutvalget og i tilsetningsutvalget.</p>	<p>Mindre timetall per elev nå enn på 1970-tallet.</p> <p>Ca 22 prosent av driftsbudsjettet går til skole, mens 40 prosent går til helse og omsorg. Skjev aldersfordeling i kommunen.</p> <p>Lager budsjett sentralt i samspill med rektorene. Oversendes politisk utvalg som rådmannens forslag. Ny runde på budsjettet i kommunestyret. Ny omkamp hvor skolebudsjettforslaget fra etaten/politisk utvalg kuttet.</p> <p>Budsjett basert på elevtallsutvikling, type elever, antall lærerårsverk og tilgjengelige inntekter. Får ramme fra rådmannen, må alltid kutte.</p> <p>Oppvekstutvalget på politisk side går gjerne over rammen fra rådmannen, men kuttet igjen når budsjettet behandles i kommunestyret.</p> <p>Den lokale skolepolitikken består mest av alt å fordele for få kroner på for store behov. Bundet opp til lønn det meste. Rektorene lønnsdrivende i kommunen.</p>		<p>Har 3 skoler, 1 ungdomskole og 2 barneskoler</p> <p>Har ligget fast i lengre tid. Politikerne vil ikke ha færre skoler.</p> <p>Har skolekretser.</p> <p>Ingen private skoler, men noen av elevene går på Steiner-skolen i en nabo - kommune</p>	<p>Satset på skole politisk, står sterkt blant politikerne. Men lite å fordele til satsinger.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fokus på vedlikehold</li> <li>- På ekskursjoner for elevene</li> <li>- Skolestrukturen</li> </ul> <p>De lokale satsingene er en refleks av de statlige satsingene. Der er pengene.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Læringsmiljø</li> <li>- IKT</li> <li>- Skolebibliotek</li> </ul> <p>PPT – interkommunalt samarbeid mellom fem kommuner</p> <p>Satsinger som har ligget fast lenge.</p> <p>Politisk konsensus, få stridsspørsmål.</p>
<b>K-7</b>	<p>Høyre og Frp er i byrådet. KrF og V. er med i flertallsgrunnlaget. Byrådsmodell med</p>	<p>Hver skole er et virksomhetsområde hvor det er gitt vide fullmakter innen personal og økonomi.</p>	<p>Det er foreslått 2004 kutt i <i>kommunebudsjettet totalt</i> som tilsvarer ca. 10 % av driftsbudsjettet til</p>	<p>Politikerne blander seg ikke bort i hvordan rammene fordeles mellom den enkelte skole.</p>	<p>Jevn utbygging av kapasitet og opprusting av skolebygg. Lite nybygging (ett nybyggingsprosjekt per i</p>	<p>Befolkningen er jevnt stigende.</p> <p>Politisk handlingsrom: Mest på innholdet, mindre på</p>

	<p>byrådsavdeling (ca. 30 ansatte), etater og bydelsutvalg. På skoleområdet har bydelene kun ansvar for SFO (tar over dette 1.1. 2004).</p> <p>Når byråden møter bystyret/komiteer er ingen med fra skoleetaten men – bare kommunaldirektøren over etaten tas med.</p> <p>”Som politiker er viktig å være generalist og ikke fagperson.”</p> <p>Nye skoler og større rehabiliteringssaker avgjøres av politikere.</p> <p>Byrådsavdelingen får tertialrapporter fra skoleetaten.</p> <p>Det er et politisk vedtak på at man i en andre prøveperiode på tre år skal ha driftsstyrer på samtlige grunnskoler i kommunen. Motiv: Prinsipielt viktig at foreldrene har innflytelse og foreldre blir mer engasjert med driftsstyrer enn med samarbeidsutvalg.</p>	<p>Det er en skoleetat som har som viktige oppgaver: Å gi faglig støtte til skolene og å tilby kompetanseutvikling og å planlegge for effektiv ressursutnyttelse. Etaten har ansvar for grunnskoler, videregående skoler og voksenutdanning.</p> <p>SFO overføres til bydelene fra og med 1.1. 2004 som en del av bydelsreformen (fra 25 til 15 bydeler).</p> <p>Etaten har bl.a. ansvaret for å styre mindre rehabiliteringstiltak. De større avgjøres av politikere. Etaten har fagfolk som kan undervise på kurs. Skolene trenger i liten grad å betale kursavgift men må dekke tapte undervisningstid på eget budsjett.</p> <p>Det er områdedirektører i skoleetaten som har ansvaret for å kontrollere at skolene ikke har budsjettavvik. Overstiger avviket (på periodiserte budsjetter) 1% skal skolene innrapportere tiltak for å dekke dette inn.</p> <p>Økonomiavdelingen lager månedsrapporter basert på økonomisystemet som alle skoler har tilgang til og etaten gir tertialrapporter til byrådsavdelingen.</p> <p>Barnevernet ligger under bydelene, mens PP-tjenesten ligger under skoleetaten.</p>	<p>grunnskolen. I tillegg er det kutt i administrative årsverk som tilsvarer ca. 0,5 % av antall ansatte i undervisningsstillinger.</p> <p>I kapitalbudsjettet er det bevilget 300 mill. kroner til å bedre innemiljøet. (En andel av dette er statsstøtte!) Her bestemmer adm. hvordan midlene skal brukes. Den politiske føringen er ”det verste først”. Totalt neste år skal det brukes ca. 800 mill. kroner til rehabilitering av skolebygg.</p>	<p>I 2003 har budsjettmidlene blitt fordelt slik: 1) Midler til ordinær undervisning og innkjøp ble fordelt med et likt kronebeløp per elev. 2) Midler til spesialundervisning ble fordelt etter en sosiodemokratisk fordelingsnøkkel på bydelsnivå. I tillegg får skolene egne justerte rammer med øremerkede midler til dekning av energiutgifter, indre vedlikehold og leieutgifter.</p> <p>Midler til spesialklasser er holdt utenfor og kommer som et eget tilskudd til de skoler som har det. De legger nå inn et basistilskudd for å justere systemet slik at små skoler skal få en litt større andel av midlene.</p>	<p>dag), de prøver heller å oppruste bygningsmassen som de allerede disponerer.</p> <p>Byråden foreslo å legge ned grunnskoler som totalt ville ha gitt ca. 1 % innsparing i driftsbudsjettet.) Bystyret godtok ikke å legge ned noen.</p>	<p>økonomien siden innflytelse på innhold ikke nødvendigvis koster noe og mye av økonomistyringen er delegert til etaten og til skolene. Eks. på tiltak på politisk nivå:</p> <p>1 Obl. lese- og skriveopplæring fra 1. årstrinn. En presisering av opplæringsloven.</p> <p>2 Mekanismen for fordeling av midler mellom skolene; ”penger følger eleven”. Tidligere bestemt av etaten, nå skal ”objektive” kriterier avgjøre dette.</p> <p>Viktigste handlingsrom for adm.: Å påvirke valg og innhold i satsingsområdene til skolene!</p> <p>Skolebygningene forvaltes av et eget KF som skolene må betale leie til. De har en egen skolebehovsplan som fra og med i år skal utarbeides for hele kommunen i ny utgave hvert år.</p> <p>Kommunen har en moderat befolkningsvekst.</p> <p>Kommunen skylder dagbøter for usunt inneliv på grunnskolene.</p>
<b>K-8</b>	Har komiteer på politisk side: Oppvekstkomite, omsorgskomite,	Kommunen har en tonivåmodell med alle tjenesteenheter organisert	Reduserte rammer for sektoren som helhet. Nedskjæringene for 2004	Politikerne har ingen befattning med dette.	I år har det vært skolenedleggelse. (Antall nedlagte tilsvarer 6% av	Stor befolkningsvekst i kommunen: Ca. 1,5% per år.



	<p>kulturkomite, teknisk komite, kontrollutvalg og administrasjonsutvalg. Disse har innsett illingsrett til formannskapet og har egen beslutningsmyndighet på bestemte områder.</p>	<p>som resultatenheter med vide fullmakter.</p> <p>Det finnes ingen skoleetat men en støtteenhet for grunnskolen sentralt. Denne har nesten 0,5 ansatte per grunnskole i kommunen.</p> <p>Lederansvaret for grunnskolene er delt mellom flere kommunaldirektører i rådmannens stab.</p>	<p>tilsvarende 4-5% av driftsbudsjettet. Samme nedskjæringsstørrelse hadde de i fjor.</p> <p>Nedskjæringer skjer i forhold til lærertetthet. Spesialundervisning er strammet inn gjennom å integrere denne maksimalt med ordinær undervisning. Dette er frustrerende fordi nedskjæringene rammer de svakeste. Før hadde de spesialklasser, da ville nedskjæringene vært mye mer synlige. Etter man har gått inn på en mye mer integrert modell for undervisning har også antall klager sunket drastisk.</p> <p>Hovedårsaken til nedskjæringer er at et akkumulert underskudd må dekkes inn neste år.</p>		<p>samlede antall grunnskoler i kommunen.)</p>	<p>Har en egen plan for kvalitetsutvikling i skolen.</p>
<b>K-9</b>	<p>Politiske hovedutvalg, eget hovedutvalg for skoler og barnehager.</p> <p>H og Frp flertall nå i høst, før en koalisjon bestående av H, KrF, V og Pp.</p> <p>4 ungdomsskoler, 14 barneskoler og 2 øvrige</p>	<p>Tradisjonell etatsorganisering med tre administrative nivåer</p>	<p>Benyttet rammebudsjettering siden 1972, rektor stor frihet, men må prioritere i samsvar med stillingsplan. Snart lokal lønnsdannelse Opplever at skolen har fått vekst fordi elevantallet har økt jevnt og trutt.</p> <p>Bred politisk oppslutning om de skolepolitiske prioriteringene – kun Frp vil ha stykkpris og frie brukervalg, diskuterer parlamentarisme.</p> <p>- Har store fonds , 1, 5 mrd, avkastning til investeringer.</p> <p>- Mer penger betyr mer timetall til skolene, fikk</p>	<p>Etatsinnspill til budsjett basert på prognoser elevprognoser, deretter utarbeides stillingsbudsjett for den enkelte skole Hovedutvalget for skoler og barnehager får budsjettforslaget etter at rådmannen har kuttet etatens forslag. Utvalget sender det videre til formannskapet uten behandling i utvalget. Intensjonen er å få til en helhetlig avveining i formannskapet</p> <p>Investeringer til utbygging av etablerte skoler, ikke bygd nytt siden 1977 Hensiktsmessig skolestruktur, store nok skoler til at de gir godt læringsmiljø og faglig</p>		<p>Lokal skolepolitikk mest av alt en refleks av statlige satsingsområder. Lager spleiselag, den kommunale sektor som har de fleste statlige satsingsområdene får mest penger også lokalt – av den enkle grunn av det forutsettes spleiselag.</p> <p>Ellers er feltet behovsstyrt – antall elever det avgjørende. Når staten har fått sitt, behovene er best mulig dekket, er det lite å lage politikk på.</p> <p>Politisk er det rom for å foreslå deltakelse av forsøksvirksomhet i skolen – blant annet har de en ordning med såkalt valgfri skole – hvor ferier, fridager</p>

			<p>ekstra i høst fra Stortinget</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Renovering av skolebygg prioritert område</li> <li>- Kulturelle skolesekken (statlige kvalitetsutviklingsmidler)</li> <li>- Miljølære</li> <li>- Helhetlig læring og mestering</li> </ul>	<p>miljø, men ikke så store og få at de ikke ligger nært og tilgjengelig der elevene bor.</p> <p>Lav budsjettandel per elev i forhold til andre – sektor/hovedutvalgsmodell gir ikke skolen større styrke enn det en annen modell ville gjort. Skolen svak på rådmannsnivået</p> <p>Lar formannskapet behandle budsjettet fra rådmannen – unngår å gi for stort spillerom for sektorinteressene.</p> <p>Administrasjonen får en budsjetttramme med signaler om politiske satsingsområder. Lite rom for flytting av penger på politisk nivå.</p> <p>Rammen bestemmes av rådmannen, ikke tradisjon for å øke denne.</p> <p>Det vanlige er at skole står mot eldre i fordelingen av de store pengene. Alle partiene vil disse sektorene vel. Enighet om de store linjer.</p> <p>Ønsker å premiere de beste, ivrigste og mest kompetente lærerne. Problem er forgubbingen av lærerne.</p>		<p>tas ut fritt.</p> <p>Det er rom for å lage program for vedlikehold og oppussning i skolen</p> <p>Også vært politisk oppslutning om å satse på mye spesialtimer i undervisningen – etter press fra foreldre som kjenner sine rettigheter og rektor som vil utløse mer penger. PPT tjensten ut reder men det bevilges penger likevel.</p> <p>Politisk strid om spesialtimene- H og Frp vil ha færre, heller satse på 2 lærerordning.</p> <p>Politisk strid om privatskoler, H og Frp fått gjennomslag for etablering av en privat skole. Høyere egenandel, men også mer midler fra de kommunale skolene. Skapt en del frustrasjon. Ap Og SV mot private.</p>
<b>K-10</b>	<p>Politisk nivå er organisert i tre komiteer, 1-2-3, som veksler på å ha ansvar for skole. Skal bidra til å temme sektorinteressene. Har i tillegg planutvalg og kontrollutvalg. Vil ha</p>	<p>Har etablert flat struktur. Skolene utgjør 6 resultatenheter, mens barnehagene er samlet til en enhet. Til sammen 19 enheter.</p>	<p>Rådmannen fastslår rammen for skole. I år ville politikerne ha større ramme. Tidligere ble bare budsjettet framskrevet med justering for lønn og prisutvikling.</p>	<p>Tidligere var skolene skjevfordelt, en tok bare utgangspunkt i stillingsstrukturen uten å se til utvikling i elevtallet. Derfor kom en skole med vekst dårlig ut. Noen av</p>		<p>Politiske satsninger rettet mot utbygging, oppussing av skolebygg, har egen dataplan for innkjøp av PC i skolene.</p> <p>Statlige føringer er</p>

	<p>generalistpolitikere.</p> <p>Rektorene vil ha skolepolitikerne tilbake, nå mister politikerne muligheten til å bli skolespesialister. Problemet var det gamle skolestyret som blandet seg borti alle detaljsakene.</p> <p>Har direktevalgt AP ordfører, men det er 3 borgerlige partier med flertall i kommunestyret.</p>	<p>Har gått over fra skolesjefsordning til skolefaglig rådgiver.</p> <p>Delegert økonomiske og administrative fullmakter til rektorene.</p> <p>Egne sentrale staber for økonomi og personal. Rektorene forholder seg både til faglig rådgiver og rådgivere for øk og pers. kan skape litt samordningsproblemer.</p>	<p>Nå gjenstand for forhandlinger mellom skolene og rådmannen. Prøver å treffe bedre.</p>	<p>skolene har vært flinke til å hente ut ekstra statlige midler noe som også har gitt en skjev fordeling mellom skolene.</p> <p>Mange på spesialundervisning. Oppgir flere enn det er grunnlag for fordi det er penger å hente på å ha tyngre elever.</p>		<p>individuell tilp asning og mindre til spesialundervisning.</p> <p>Har ikke private skoler.</p> <p>Hver skole lager virksomhetsplan som de rapporterer opp i mot.</p> <p>Kan velge skole fritt, men det trengs godkjenning om det fører til økte skyssutgifter.</p> <p>Deltar i interkommunal PPT ordning. 6 kommuner totalt.</p> <p>Forgubbing blant lærerne.</p>
--	--	---	---	--	--	--

Tabell 3.1

Kilder: To intervjuer med henholdsvis fagperson og politiker samt data fra GSI og SSB/KOSTRA.