



Saksframlegg

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Kommunestyret		05.04.2022

Vurdering av rapporten "Kvalitet i skolen"

Referanser:

Vedlagte bilag:

Vedlegg

- 1 Oppdatert rapport og presentasjon
- 2 Målselv kommune_prosjekt kvalitet i skolen_endelig_20032022
- 3 Rapportpresentasjon_kvalitet i skolen_FINAL_20032022

Utrykte bilag:

Bakgrunn

Kommunestyret fattet i sak 10/2022 slikt vedtak:

1. *Sluttrapportering "Kvalitet i skolen" tas til orientering*
2. *Kommunedirektøren bes vurdere rapportens anbefalinger og fremlegge en sak for politisk behandling.*
3. *Kommunestyret ber om at det utarbeides en helhetlig oppvekststrategi for Målselv kommune*

Dette saksfremlegget vil være en første tilbakemelding på dette vedtaket. Saken har til hensikt å svare ut vedtaks punkt 2. Dette gjøres gjennom å redegjøre for rapportens anbefalinger i utredningsdelen, mens vurderingsdelen kommenterer disse, samt peker vei videre. Saksfremlegget understøttes av en presentasjon ved behandling i kommunestyret.

Utredning:

Kommunestyret i Målselv gjorde i Sak 85/2018 følgende vedtak:

Målselv kommune skal utrede mulige organisatoriske endringer og ressursbruk i målselvs skolen med fokus på å beholde/utvikle kvaliteten.

Arbeidet ble lagt ut på anbud våren 2021 og Agenda Kaupang ble antatt som ekstern aktør. Styringsgruppa for prosjektet har bestått av formannskapet samt to hovedtillitsvalgte og hovedverneombud. Styringsgruppa har behandlet fremdriften i prosjektet 14.juni, 25.oktober og 20.desember 2021.

Agenda Kaupang presenterte 9.februar sluttrapport for prosjektet "Kvalitet i skolen" for kommunestyret.

Gjennomgangen av rapporten gjøres gjennom en matrise som synliggjør de anbefalingene som fremkommer i rapporten. Første kolonne viser til rapporten fra Agenda Kaupang. Denne kolonnen er delt inn i fire farger som tilsvarer hoveddeler i fremstillingen. Andre kolonne oppsummerer delens innhold i hovedpunkt, mens tredje kolonne utdyper hovedpunktet. Rapporten i sin helhet vil være mer utfyllende i sin oppbygning.

Rapporten	Hovedpunkt	Begrunnelse
s.8	Store forskjeller fra klasse til klasse. Fra skole til skole	Læringsresultater viser store forskjeller fra klasse til klasse og skole til skole. Det vises videre til at forskjellene økte i perioden 2010 til 2015. Det pekes på skoleeierrollen som betydningsfull for å utjevne forskjeller.
s. 8-9	Lokalt eierskap og politikernes rolle	Det vises til innføringen av forskriften " <i>Retningslinjer for tilskuddsordning for lokal kompetanseheving i barnehage og grunnsopplæring</i> ". Rapporten fremhever at politikere ikke bør intervensjonere i det profesjonelle handlingsrommet til yrkesutøvere i skolen, men har en viktig rolle i å utvikle gode føringer. Det fremheves at skoleeierskapet er blitt stadig viktigere.
s.9-10	Hovedutfordringer knyttet til å løfte kvalitet i skolen	Ekspertgruppen om skolebidrag retter seg inn mot at kvalitetsutviklingsarbeid i større grad må knyttes til pedagogisk praksis i klasserommene. <ol style="list-style-type: none"> 1. Kort tradisjon for systematisk arbeid med kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling 2. Uenighet i sektoren om hensikt og formål med kvalitetsvurderingen 3. Et fragmentert kvalitetssystem hvor vurderingsarbeid på ulike nivå ikke er tilstrekkelig koblet sammen.
S.10-11	Rammeverket SOKO	Agenda Kaupang har lagt til grunn <i>Strategi, Organisering, Kompetanse og Omstillingskultur</i> for å vurdere <i>kvalitet</i> .
s.12-13	Rapporten økonomisk analyse av kommunene 2020	Rapporten det vises til viser at høy kvalitet og effektiv ressursbruk ikke kommer av seg selv, og at de dyktigste kommunene har jobbet målbevisst og systematisk over tid. Det hevdes at de dyktigste kommunene er opptatt av tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid. Og det er ikke slik at de kommunene som har god kvalitet også har høye kostnader.

s.14-20	Strategi	<p>En vei å gå fra ord til handling Målselvs skolen må gis et mer konkret innhold Større eier- og utviklingskraft Skolene og andre oppveksttjenester tettere på hverandre.</p> <p>Skoleeier bør sikre innføring av ny læreplan i tråd med mål, plan for utvikling og implementering følges opp og vurdering av virkningene i praksis.</p> <p>Logiske prioriteringer, men manglende helhetlig strategi. Satsinger har kort varighet og utfordrer forankring, praksisnær trening og skalering. Varig endring tar tid.</p> <p>Det bør forankres bredere i oppvekstfeltet og det er ønskelig med en tydeligere rød tråd i satsingene over tid.</p> <p>Et faretegn om drift kveler muligheter for strategiutvikling.</p>
S.21-26	Organisering	<p>Eierstyringen innfrir juridiske krav.</p> <p>Kapasitetsmessige utfordringer på det administrative skoleeiernivået. Øker risiko for store forskjeller mellom skoler og i elevenes læringsutbytte.</p> <p>Kompetanseregionen har kapasitet til oppfølging. Det stilles spørsmål ved volum, skolens kapasitet til å følge opp og forankring av prioriterte oppgaver. Det anbefales derfor nærmere avklaring av kompetanseregionens rolle.</p> <p>Større potensiale til tverrfaglig samarbeid. Dette bør forankres i en oppvekststrategi.</p> <p>Funksjonell organisering, men potensiale for koordinering.</p>
S.26-30	Kompetanse	<p>Kompetanse har stor betydning for elevenes læring, trivsel og sosial utvikling.</p> <p>Krevende balansegang mellom tilstrekkelig forståelse for lokale behov og forutsetninger samtidig med behov for overordnet styring og ledelse.</p> <p>Klarere kompetanseprioriteringer utledet av strategiske satsinger. Kompetanseprioriteringene bør innholdsmessig favne bredere innenfor oppvekst.</p>
s.31-36	Omstillingskultur	<p>Det store bildet er positivt, men enkeltvirksomheter bør gjøre en ekstra innsats over tid.</p> <p>Behov for å styrke praksis på tvers av skolene. Mer langsiktig utviklingskultur. Skoleeierrollen viktig.</p>

s.36-38	Kvalitet	292 av 356 kommuner på kommunebarometeret. Skolebidragsindikator negativ.
s.38-40	Ressursbruk	Sammenligning mot Sørreisa som nabokommune, effektive kommuner av samme størrelse, samt kommunegruppe 2. Kommuner fra kommunegruppe 1 benyttes for å vise potensialet ved å sammenligne med kommuner med lavere inntekter.
s.41-43	Undervisningen	Målselv bruker 4 millioner mer på undervisning enn kommunegruppe 2. Målselv kommune benytter flere årsverk pr 100 elever enn kommunegruppe 2, og de utvalgte sammenligningskommunene. Dette gjelder til alle oppgaver utenom assistenter og ordinær undervisning. Dersom skolestrukturen hensyntas er ressursbruken på <i>undervisning</i> underfinansiert med 5,3 mill.
s.44-46	SFO	Høye driftsutgifter sammenlignet med egen kommunegruppe (+1,4 mill). Ikke selvfinansiert (3,1 mill i netto utgift). Hovedårsak er høy enhetskostnad (oppdelt struktur). Det er også høy dekningsgrad (andel barn i SFO). Den siste faktoren som påvirker tallene er egenbetaling*. Denne kan etter loven settes til selvkost. Dette gjøres ikke i Målselv. <i>*Tallene dette baseres på omfatter et høstsemester med søskenmoderasjon mellom SFO og barnehage i Målselv.</i>
s.46-47	Skolelokaler	Utgifter til skolelokaler består av to faktorer. Areal pr elev og driftsutgifter pr areal. Målselv bruker omtrent det samme som snittet i kommunegruppen på drift av bygg, men har betydelig mer areal pr elev enn det som er gjennomsnittet i kommunegruppen.
s.48-49	Skoleskyss	Høye utgifter til skoleskyss skyldes høy andel elever med skyss til skolen.
s.49-50	Utvikling i elevtall	Forventet nedgang på 10% de neste 10-15 årene. Det er vanskeligere å drive billigere innenfor dagens struktur.
s.51-52	Struktur, kostnader og barnetall	Nåværende situasjon "økonomisk smalhans". Det går en grense for hvor langt det er mulig å presse de økonomiske rammene. Framlagt forslag til kvalitetsforbedring uten å endre skolestrukturen. Færre og større skoler er ikke vurdert som

		<p>løsning, men bør være noe Målselv kommune vurderer på sikt. Større skoler vil gi bedre balanse mellom ressurser som bindes til skolestruktur og den mer innholdsrelaterte delen av skolen. Dette vil frigjøre resurser til å forsterke kvalitetsforbedringsarbeidet i opplæringen til elevene, fagmiljøene kan bli mer robuste og jobbattraktiviteten på skolene kan øke.</p>
s.54	Tilrådinger	<p>Bruk rapporten som et grunnlag for et langsiktig utviklingsarbeid. Rydd i satsingene, ha kapasitet til å gjennomføre det som skal ha prioritet og vær opptatt av elevenes læringsutbytte, trivsel og motivasjon. Vi anbefaler skoleeier å ta regirollen, men mobiliseringen kan med fordel være bred og samskapende</p> <p>Skoleeier, skolene og viktige oppveksttjenester trenger å utvikle en sterk og involverende virksomhetsstyring som sikrer god sammenheng mellom strategier, organisering, kompetanseprioriteringer og omstillingskultur. Dette vil understøtte skoleeiers overordnede ansvar for både kvalitet og regeletterlevelse jf opplæringslovens § 13-10 og kommunelovens § 25-1.</p> <p>Gitt elevtallsutvikling de neste 10-15 årene og en presset økonomisk situasjon, bør ressursituasjon og skolestruktur avklares på sikt. Agenda Kaupang anbefaler en åpen, kunnskapsbasert og involverende prosess der politikerne har hånda på rattet, fagfolkene tett på prosessen og lokalbefolkningen informert og involvert</p>

Vurdering:

Det er 18 punkter som er gjort eksplisitt i utredningen over. Disse kommenteres i egne avsnitt med henvisning i overskriften. Hvert enkelt punkt fra gjennomgangen er ikke kommentert, men det er kommentert helhetlig.

Avslutningsvis fremheves det som vurderes som avgjørende for innstillingen.

Innledning (punkt 1-5)

Gjennomgående i innledningsdelen omtales skoleeierskapet. Dette tema fremheves også flere steder i rapporten under andre hovedområder, og omtales derfor avslutningsvis. Videre vises det til dreiningen mot lokalt eierskap til utviklingsprosesser og forutsetningen at økonomi og resultater ikke har en direkte sammenheng. Tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid fremheves som kjennetegn for de dyktige kommunene.

I 2021 kom ny forskrift knyttet til tilskudds for kompetanseutvikling¹. Denne markerte en dreining fra hvordan kompetanseutvikling tidligere har vært styrt. Fra et sterkt sentralt fokus på kollektive nasjonale prosesser puljevis (senest gjennom Inkluderende barnehage og skolemiljø (IBS) og

¹ Lovdata.no - Retningslinjer for tilskuddsordning for lokal kompetanseheving i barnehage og grunnsopplæring

Realfagsatsingen) til en mer lokalt tilpasset kompetanseutvikling. I stortingsmelding 6² varslet regjeringen et kompetanseløft for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Dette kompetanseløftet forvaltes gjennom forskriften. Kommuner og regioner kan søke tilskudd til kompetanseutviklingstiltak. Disse behandles i samarbeidsforum som er et tverrfaglig samarbeidsorgan for fylket. Det er tre kommunale skoleeierrepresentanter i dette fora.

Skoleeier er forpliktet³ til å drive kompetanseutvikling for sine ansatte. Før forskriften trådte i kraft i 2021 var kommunene forpliktet til å inngå i en region for å kunne søke midler til slike satsinger. Målselv har i mange år inngått i en felles kompetanseregion sammen med Bardu, Dyrøy, Salangen og Lavangen. Selv om en del andre kommuner i vårt fylke har valgt å ikke tilhøre en region videre og heller søke på selvstendig grunnlag, er Målselv fortsatt med i vår kompetanseregion. Kompetanseregionen har på vegne av kommunene søkt om tilskudd. Fra 2021 ble dette gjort med utgangspunkt i forskriften. Kvalitetsutviklingen skal ta utgangspunkt i lokale forhold.

Når det gjelder kvalitet og henvisning til sammenheng mellom kvalitet og ressursbruk baseres dette på at kvalitetsbegrepet defineres til kommunebarometerets indikatorsett⁴. Kommunebarometeret publiseres av Kommunal Rapport og publiseres årlig. Her er det 19 indikatorer innenfor skole som tillegges ulik vektning. Hvorvidt kommunebarometeret er et riktig vurderingsgrunnlag for *kvalitet* kan diskuteres. Flere av indikatorene er samsvarende med de indikatorer som legges til grunn for utvelgelse til *oppfølgingsordningen*⁵. Denne ordningen skal bidra til å støtte kommuner med svake resultater over tid knyttet til læringsmiljø og læringsresultater. Man kan derfor si at kommunebarometeret som indikator for *kvalitet* i stor grad er samsvarende med det nasjonale fagmyndigheter legger til grunn for kvalitetsmålinger.

Sentrale styringssignaler knyttet til flere sektorer peker i retning av at tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid blir et viktig fokusområde fremover. Dette vises for eksempel både gjennom *Kompetanseløftet*⁶ og gjennom *Oppvekstreformen*⁷. I Målselv har sjumilssteget og det tverrfaglige møtet vært arenaer for tverrfaglig samarbeid. For ulike programmer⁸ har det også vært gjennomført samarbeid på tvers av ansvarsområder og sektorer. Samarbeid gjennom mindre formelle kanaler og på egne initiativ er også benyttet i Målselv. En generell utfordring knyttet til tverrfaglig samarbeid er kapasitet innenfor de ulike fagområdene. Det er viktig at tverrfaglig samarbeid i Målselv tar utgangspunkt i de lokale utfordringene vi ser og tilpasser strukturer og innhold til å best mulig kunne jobbe med disse.

SOKO (punkt 6-9)

Skoleeierrollen omtales særskilt gjentatte ganger, mens tverrfaglig samarbeid også går igjen som et sentralt område. I tillegg omtales behovet for en prioritering i kompetansesatsinger.

Kommunestyret vedtok i desember 2021:

Kommunestyret ser behovet for å lage ei lettfattelig oversikt over kommunens engasjement i forskjellig prosjekter, tilskot til organisasjonar og arrangement osv.⁹

² Regjeringen.no - Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO.

³ Opplæringsloven §10-8

⁴ Agenda Kaupang - Økonomisk analyse av kommuner 2020, s.4

⁵ Udir.no – Oppfølgingsordningen for kommuner.

⁶ Udir.no – Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis

⁷ Bufdir.no - Barnevernsreformen

⁸ Eks Zippys venner og MOT

⁹ PS 117/2021, punkt 14, 1.ledd

Innenfor skole deltar Målselv kommune i to interkommunale samarbeider. En redegjørelse for disse vil være en del av å svare ut vedtakspunktet over. PP-tjenesten er en lovpålagt tjeneste¹⁰. Målselv har et interkommunalt samarbeid knyttet til PPT der Målselv er vertskommune, med Bardu og Dyrøy som samarbeidskommuner. Dyrøy kom inn i dette samarbeidet fra 1.1.21 og avtalen for samarbeidet ble vedtatt i kommunestyret desember 2020 i PS 99/2020. Avtalen er oppdatert i tråd med ny kommunelov.

Målselv kommune er også vertskommune for et interkommunalt samarbeid knyttet til kompetanseutvikling, gjerne kalt *kompetanseregionen* eller *RIMT* (Region Indre Midt-Troms). I kompetanseregionen er Bardu, Salangen, Lavangen og Dyrøy samarbeidskommuner. Avtalen knyttet til kompetanseregionen er ikke oppdatert i tråd med gjeldende kommunelov. Denne er nå under revidering og vil bli behandlet som egen sak i løpet av 2022. Kompetanseregionen forvalter i dag den nasjonale forskriften¹¹ for kompetanseutvikling. Som beskrevet i rapporten har ulike nettverk og administrasjon av flere store nasjonale satsinger vært gjennomført i regi av kompetanseregionen. Det stilles spørsmål i rapporten om det har vært for mange, for skiftende og for omfattende satsinger i Målselv de siste år, og det stilles spørsmål ved skolens evne til å benytte seg av de ulike satsingene. Revideringen av samarbeidsavtalen vil tydeliggjøre kompetanseregionens mandat, oppgaver og omfang. Dette vil være i tråd med anbefalingene som fremkommer i rapporten.

Ressursbruk (punkt 10-15)

I denne delen er Målselv kommune sammenlignet med Sørreisa som nabo og effektive kommuner av samme størrelse som Målselv. Det er redegjort for at kommuner er valgt ut fra kostragruppe 1, mens Målselv er i kostragruppe 2. Dersom man kun hadde sammenlignet med kommuner i kostragruppe 2 hadde ikke mulige gevinster fremkommet da Målselv i liten grad skiller seg ut fra disse kommunene. Kommuner i kostragruppe 1 har lavere inntekter og har i så måte vært nødt til å effektivisere drift. Dette vil være en fremstilling som er egnet til å fremstille potensiale i rasjonalisering, men bør ikke benyttes som en norm for hva som er normalt. Dersom man ønsker en sammenligning mot hva som er «normalt» vil en sammenligning mot kostragruppe 2 være best egnet.

Målselv kommune driver kostbart sammenlignet med de andre kommunene i utvalget knyttet til drift av SFO. Gjeldende regelverk tilsier at SFO kan være selvfinansiert¹². Dette kan gjøres gjennom at foreldrebetalingen settes på et nivå som gir inntekter tilsvarende utgifter for å drive SFO. Barn med særskilte behov på 5.-7.trinn¹³ og husstander med lav inntekt¹⁴ har rettigheter knyttet til redusert foreldrebetaling. Regjeringen har også i statsbudsjettet for 2022 innført 12 timer gratis kjernetid i SFO for elever på 1.trinn fra høsten 2022. Forskriften som regulerer dette er for tiden på høring og er ikke fastsatt. Dette utfordrer på kort sikt kommunens håndtering av denne lovendringen, da det ikke er kjent hvordan denne skal praktiseres. Kommunen kompenseres denne lovendringen økonomisk gjennom regulering av rammetilskuddet.

Kommunestyret i Målselv fattet i desember 2019 slikt vedtak:

Det innføres søskenmoderasjon mellom barnehage og SFO fra barnehage- og skoleåret 2020/2021¹⁵

¹⁰ Opplæringsloven §5-6 og barnehageloven §33.

¹¹ Retningslinjer for tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnsopplæring

¹² Opplæringsloven §13-7, 5.ledd

¹³ Forskrift til opplæringsloven 1B-3

¹⁴ Forskrift til opplæringsloven 1B-1

¹⁵ Sak 98/19, vedtakspunkt f)

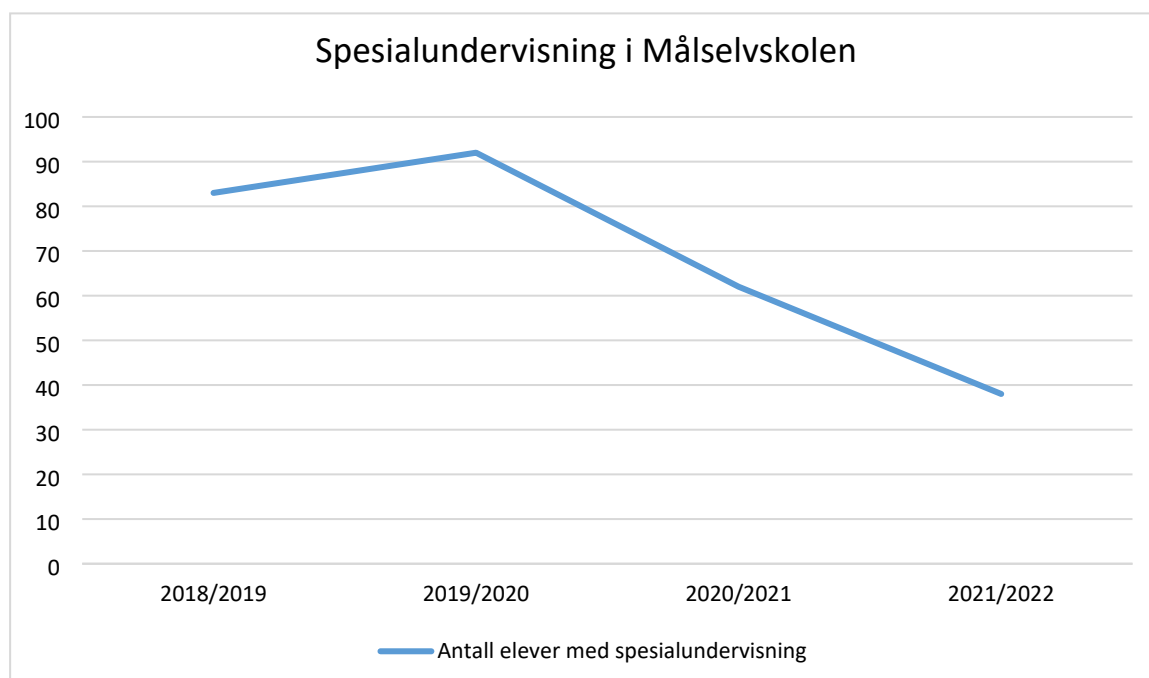
Dette er ikke en lovbestemt moderasjonsordning og øker nettoutgiften til SFO i Målselv kommune. Effekten av dette vedtaket i 2020, som er lagt til grunn for fremstillingen i rapporten, er kun basert på høstsemesteret og effekten av dette vil være høyere med helårseffekt. Dette gjør at nettoutgift til SFO fra 2021 vil, med ellers like faktorer, være høyere i kommende år.

Med Målselv kommunes spredde bosetting er det vanskelig å redusere kostnader knyttet til skoleskyss. Her er regelverket¹⁶ tydelig og gir for grunnskolen rett til skoleskyss for 1.klasse dersom avstanden til skolen er over 2 km, mens det for 2.-10.trinn gjelder dersom avstanden til skolen er over 4 km. I tillegg er det noen andre bestemmelser knyttet til skyssrettighet som gjennom regelverkstolkning¹⁷ er presisert. Slik sett er denne faktoren en konsekvens av bosettingen og kan i liten grad påvirkes av driften.

Rapporten beskriver stort areal bygningsmasse pr elev og derav høye kostnader til forvaltning av skolelokaler. Her beskrives et potensiale knyttet til å redusere areal som vil redusere utgiftene knyttet til dette enkeltpunktet.

For undervisning fremgår det av fremstillingen på s.42 i rapporten at Målselv bruker flere ressurser pr 100 elever enn de kommunene vi er sammenlignet med fordelt på ulike oppgaver innenfor undervisning.

Spesialundervisning tar en stor andel av de ressursene som kunne vært benyttet til ordinær opplæring. For Målselv kommune har det imidlertid de siste årene vært en sterk endring.



Statistikken viser at det har vært en sterk nedgang i antall elever med spesialundervisning i Målselvs skolen de senere år. Dette har skapt noe mer fleksibilitet i organiseringen innenfor de rammene skolene har. Denne fleksibiliteten har vært helt nødvendig, da skolene med en stor andel timer bundet opp til spesialundervisning har vært helt låst i organiseringen av undervisning. Nedgangen er helt i tråd med nasjonale føringer som fremkommer først gjennom Nordahl-utvalget¹⁸ som foreslo å avvikle spesialundervisning som en individuell rettighet. Dette ble moderert i

¹⁶ Opplæringsloven §7-1

¹⁷ Rundskriv – Rett til skyss Udir-2-2019

¹⁸ Nordahl m.fl - *Inkluderende fellesskap for barn og unge*, s.253

Stoltenbergutvalgets¹⁹ påfølgende fremstilling og stortingsmelding 6²⁰, som i ulike varianter tar til ordet for at de aller fleste skal avhjelpes innenfor det ordinære og spesialundervisning skal gjelde færre barn og elever. Dette forutsetter kompetanse og kvalitet i den ordinære opplæringen. Spesialundervisning vil være i fokus også fremover.

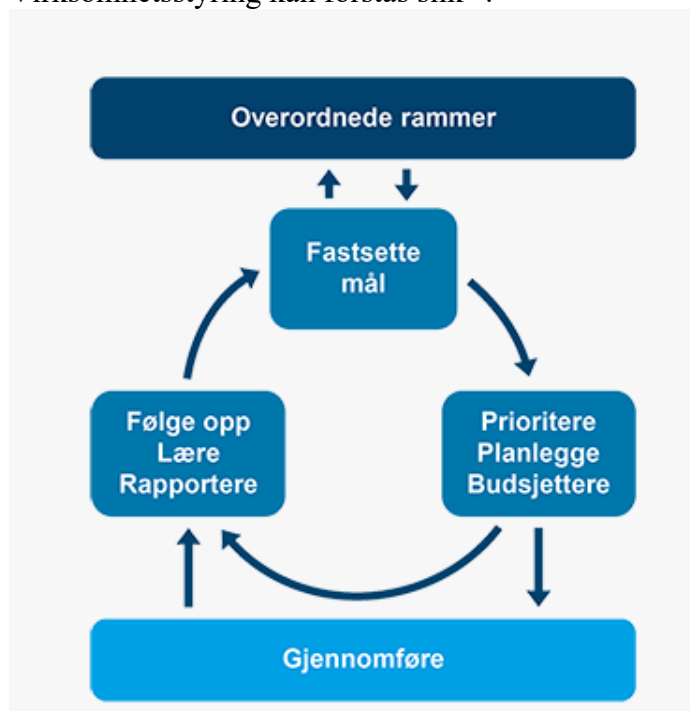
Fordelingen på s.42 i rapporten viser også tydelig en sårbarhet knyttet til lederressurs på de ulike enhetene som blir svært små. På flere slike enheter er Måselvskolen helt avhengig av enkeltpersoner.

Grafen på s.43 i rapporten viser at dersom man beregner gjennomsnittlig skolestørrelse i landets kommuner og sammenligner dette med hvor mye ressurser man bruker på undervisning i skolen, så bruker Måselv kommune i overkant av 5,3 mill mindre på undervisning enn skolestrukturen tilsier. Dersom dette holdes sammen med kommunegruppa Måselv er en del av, ser vi at Måselv bruker 4 mill mer på skole enn snittet i kommunegruppa. Gjennomsnittlig skolestørrelse for kommunene i kommunegruppa er 160 elever pr skole. Forskjellene skyldes altså en desentralisert skolestruktur.

Utvikling fremover (punkt 16-18)

En av hovedanbefalingene i rapporten er at det skal utvikles en sterk og involverende virksomhetsstyring. Dette kan sees i lys av kommunestyrets vedtak fra 9.februar 2022²¹ som fastslår at det skal utformes en oppvekststrategi.

Virksomhetsstyring kan forstås slik²²:



I praksis innebærer dette at det politiske nivået fastsetter rammer og er involvert i prosessen med å utforme mål for virksomheten. Dette gjøres for eksempel gjennom samfunnsplanen som følges av ulike temaplaner. Prioritering, planlegging og budsjetter følger da som en konsekvens av de fastsatte mål.

¹⁹ NOU 2019:3 – Nye sjanser – bedre læring – kjønnsforskjeller i skoleprestasjoner og utdanningsløp

²⁰ Stortingsmelding 6 – Tett på - tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO.

²¹ PS 10/22, 3.punkt

²² Direktoratet for forvaltning og økonomistyring

Utvikling av mål bør ikke gjøres adskilt fra fagtjenestene. Det anbefales å involvere tjenestene i en synliggjøring av aktuelle målsettinger, og evt konsekvenser/følger av disse. Dette oppfattes å være i tråd med nasjonale anbefalinger knyttet til skoleeierrollen i kvalitetsarbeid.

Kunnskap og dialog er viktig som utgangspunkt for gode beslutninger som støtter kvalitetsutviklingen i skolen. Skoleeier skal ha et forsvarlig system for å følge opp vurderingen av kvaliteten i skolen. En god skoleeier våger å prioritere ressurser og innsatser, og etterspør resultater, fatter konsekvente beslutninger og planlegger langsiktig²³.

Tidligere var kravet om et forsvarlig system nevnt eksplisitt i opplæringsloven §13-10 slik det vises til flere steder i rapporten, men dette ble revidert i etterkant av ny kommunelov som innførte en egen bestemmelse knyttet til internkontrollen²⁴. Kravet om forsvarlig system er nå endret til *plikt for kommunen og fylkeskommunen til å arbeide med kvalitetsutvikling*²⁵. Opplæringsloven i sin helhet har vært på høring i to runder, senest på slutten av 2021 og det er varslet en ny opplæringslov innført i løpet av 2023.

Kommunen og fylkeskommunen har ansvaret for at krava i opplæringslova og forskriftene til lova blir oppfylte, også å stille til disposisjon dei ressursane som er nødvendige for at krava skal kunne oppfyllest.²⁶

Innføring av ny opplæringslov vil kunne utfordre administrativ skoleeieres kapasitet til å følge opp kravet om forsvarlig system.

På noen områder vil utvikling av rutiner og prosedyrer gjennom et forsvarlig system ikke være tilstrekkelig. En forskningsrapport fra 2019 peker særlig på at innenfor to områder oppleves enkeltindividets lovfestede rett å være vanskelig å håndtere. Disse to områdene er *tilpasset opplæring* og *spesialundervisning*, og omtales slik:

...Denne kompleksiteten har sannsynligvis sammenheng med at det er større diskrepans mellom elevenes rettigheter og hva ressurs situasjonen gjør det mulig å få til rent faglig. Dette betyr også at minimumsprosedyrer som etableres på disse områdene, bare til en viss grad kan støtte aktørene i deres streben etter å etterleve reglene.²⁷

En utfordrende ressurs situasjon vil bli aktualisert fremover innenfor de fleste kommunale tjenester. Imidlertid finner vi igjen denne tematikken med skoleperspektiv blant anbefalingene

Et dilemma som vi finner igjen hos alle aktørene, er hvordan balansere individuelle og kollektive hensyn²⁸

Det pekes videre på at dette området kanskje vil måtte avklares i regelverk og at man gjennom dette også vil anerkjenne noen av de skjønsmessige vurderinger og beslutningsprosesser som lærere og rektorer står i.

I lys av disse problemstillingene trekkes også tolærersystem²⁹ frem som en anbefaling. En slik organisering vil kunne bidra til å forsterke den tilpassede opplæringen, motvirke konsekvenser ved

²³ Udir.no – Kvalitet i opplæringen - modell

²⁴ Kommuneloven §25-1

²⁵ Opplæringsloven §13-3, e)

²⁶ Opplæringsloven §13-10

²⁷ Oslo Met – Regeletterlevelse i grunnopplæring, s.3, 2.avsnitt

²⁸ Oslo Met – Regeletterlevelse i grunnopplæring,, s.115, 3.avsnitt

²⁹ Oslo Met – Regeletterlevelse i grunnopplæring, s.117, 1.avsnitt

fravær og kunne være støttende for nyutdannede lærere eller andre ansatte med behov for tilpasning i ulik grad.

I sin avsluttende anbefaling sier rapporten bl.a:

Når det gjelder spørsmålet om ressurser, økonomi og kompetanse, vil dette handle om realvariasjoner mellom kommuner og skoler og dermed også om mer eller mindre systematiske prioriteringer av noen hensyn på bekostning av andre. Dette er iboende dilemmaer i organisasjoner med komplekse målbilder som kommuner og skoler, men like fullt er det dilemmaer som bør diskuteres åpent...³⁰

Dette leder oss inn på rapportens tredje tilråding.

Framskrivning av elevtall viser en nedgang på ca 10% elever i løpet av et 10-15 års perspektiv. Dersom overføringer til skolesektoren følger utviklingen i rammeoverføringer vil det som en følge av dette bli 9 mill mindre å drive skole for i Målselvs skolen.

Fra før vet vi at Målselv har lavere andel av undervisningstimer gjennomført av kvalifiserte lærere³¹ enn våre nabokommuner. Som mange andre kommuner vil Målselv innenfor læreryrket, og andre yrker, konkurrere om arbeidskraft i fremtiden. En skole i sterk endring vil også forsterke behovet for kvalifiserte ansatte.

I sum forsterker effektene av nedgang i årsverk, økte krav til innholdet i skolen, sterk konkurranse om arbeidskraft, utfordrende økonomi og en oppdelt skolestruktur hverandre. Dette vil fremover føre til økte forskjeller mellom skoler i Norge.

Vi vil kunne få stor forskjell i kvalitet på skoler innenfor Målselv kommune. Den sårbarheten som eksisterer i dag, der vi til en viss grad er avhengig av enkeltpersoner på flere områder vil bli en stor utfordring i et langsiktig perspektiv og vil *kunne* bli en stor utfordring allerede i nær framtid. Et press på de nevnte faktorer vil også kunne gjøre det utfordrende å opprettholde kvalitet på alle skolene dersom kompenserende tiltak skal gjennomføres ved omprioritering av ressurser og kompetanse internt mellom enhetene.

Det anbefales ikke en endring av skolestruktur i dag, men kvaliteten i skolene vil kunne settes under press de kommende år og vil kunne aktualisere spørsmålet. Skoleeier bør i lys av problemstillingene som her belyses klargjøre prioriteringer som skal legges til grunn for kvaliteten i Målselvs skolen i fremtiden. Dette kan integreres som en del av arbeidet med en oppvekststrategi for Målselv kommune.

Under henvisning til ovenstående vil kommunedirektøren anbefale at kommunestyret gjør slikt

vedtak:

1. Videre oppfølging av «Kvalitet i Målselvs skolen» gjøres gjennom den årlige tilstandsrapporten.
2. Ved utarbeidelse av oppvekststrategi gjøres dette gjennom en bred forankring av tverrfaglig tjenester.

³⁰ Oslo Met – Regeletterlevelse i grunnopplæring, s.117, 3.avsnitt

³¹ Jf Tilstandsrapport Målselvs skolen 22.9.21 PS 74/21

