

Administrasjon og ledelse av grunnskoler og barnehager i Hvaler kommune

Arve Negaard

**Høgskolen i Østfold
Oppdragsrapport 2005:2**

Online-versjon (pdf)

Utgivelsessted: Halden

Det må ikke kopieres fra rapporten i strid med åndsverkloven og fotografiloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med KOPINOR, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Høgskolen i Østfold har en godkjenningsordning for publikasjoner som skal gis ut i Høgskolens Rapport- og Arbeidsrapportserier.

Dette notatet er en del av utredningen om fremtidig utvikling og drift av grunnskole og barnehage i Hvaler kommune, som ble initiert av kommunestyret i sak 46/04 og behandlet i møte 26.05.04

Høgskolen i Østfold. Oppdragsrapport 2005:2

© Forfatteren/Høgskolen i Østfold

ISBN: 82-7825-174-6

ISSN: 1504-5331

Innhold

1 Mandat.....	3
2 Presiseringer, avgrensninger, teoretisk grunnlag for analysen.....	3
2.1 Grunnskoler og barnehager i Hvaler kommune – enheter og eierskap	3
2.2 Administrasjon og ledelse på flere nivåer	3
2.3 Administrasjon og ledelse i flere dimensjoner	4
2.4 Produktivitet, kvalitet og effektivitet	5
3 Metoder og kilder	9
4 Statlige rammebetingelser og føringer for administrasjon og ledelse av skoler og barnehager .	11
5 Grunnskolen i Hvaler kommune	14
5.1 Utviklingen i elevtallet i grunnskolen	14
5.2 Skolestrukturen i Hvaler kommune, alternative løsninger.....	16
5.3 Skolestrukturen i sammenlignbare kommuner.....	17
5.4 Ressurser til administrasjon og ledelse på kommunenivå.....	18
5.5 Ressurser til administrasjon og ledelse i skolene	21
5.6 Produktivitet i grunnskolen	23
6. Barnehager i Hvaler kommune	26
6.1 Barnehagestrukturen i sammenlignbare kommuner.....	26
6.2 Produktiviteten i barnehagene	27
7 Gjeldende arbeidsdeling og samordning	28
8 Alternative organiseringer av administrativ ledelse og administrasjon for skoler og barnehager	29
8.1 Endringer i ressursene til administrativ ledelse og administrasjon som følger av endret skolestruktur i alternativene A-F alene	29
8.2 Endringer i ressursene til administrativ ledelse og administrasjon, som følger av andre mulige endringer i stillingsstrukturen	30
8.3 Alternative former for arbeidsdeling og samordning	32
8.3 Økonomiske og andre forutsetninger for vurdering av alternativene	33
9. Konklusjon	35
10 Vedlegg til saken.....	35

1 Mandat

Rådmann Torleif Gjellebæk i Hvaler kommune har gitt Høgskolen i Østfold Avdeling for samfunnsfag og fremmespråk i oppdrag å lage en analyse av hvordan grunnskoler og barnehager i Hvaler kommune er administrert og ledet. Analysen skal rette oppmerksomheten mot hvordan administrasjon og ledelse er organisert, og hvordan den kan organiseres, med sikte på å oppnå god effektivitet. Analysen skal ta utgangspunkt i de ulike måtene å organisere grunnskolen på som fremkommer i høringsdokumentet av 17.01.2005, med særlig vekt på alternativene A og D.

Et utkast til analysen skal presenteres i møte på Hvaler den 11. april 2005, endelig rapport skal leveres den 15. april 2005.

Avdelingsleder Eva L. Bjørk ved Høgskolen i Østfold, Avdeling for samfunnsfag og fremmedspråk, har gitt høgskolelektor Arve Negaard i oppdrag å utarbeide analysen.

2 Presiseringer, avgrensninger, teoretisk grunnlag for analysen

2.1 Grunnskoler og barnehager i Hvaler kommune – enheter og eierskap

Dette notatet gir en analyse av administrasjon og ledelse av Hvaler kommunes tre grunnskoler og tre barnehager:

- *Asmaløy, Floren og Åttekanten skole*
- *Asmaløy, Brekke og Hauge barnehage*

Alle grunnskolene og barnehagene er offentlige virksomheter, eid av Hvaler kommune.

Alle de tre skolene er fulldelte med elever fra første til og med tiende årstrinn.

Asmaløy barnehage er en toavdelings heldags barnehage, med 40 plasser til barn i alderen 0-5 år. Brekke er en toavdelings barnehage, med en heldags avdeling for barn i alderen 0-5 år og en korttids avdeling for barn i alderen 3-5 år. Den har 40 plasser i alt. Barnehageåret 2004-2005 gjennomfører Asmaløy og Brekke barnehage et forsøk med naturbarnehage. Ved Asmaløy barnehage er denne avdelingen et tillegg til de to andre, ved Brekke er den kombinert med korttidsavdelingen. Hauge barnehage er en treavdelings heldags barnehage, med 45 plasser til barn i alderen 0-5 år.

Asmaløy barnehage ligger nær Asmaløy skole, Hauge barnehage ligger nær Åttekanten skole, og Brekke barnehage ligger nær Floren skole. Et forslag om et eventuelt nybygg for Brekke barnehage er under behandling, og ett av alternativene ligger litt lengre vekk fra skolen.

2.2 Administrasjon og ledelse på flere nivåer

Dette notatet

- *skisserer sentrale trekk i den delen statlig politikk som har betydning for organiseringen av Hvaler kommunes administrasjon og ledelse av skoler og barnehager*
- *beskriver Hvaler kommunes administrative ledelse og administrasjon overfor skoler og barnhager på rådmanns-, seksjonsleder- og virksomhetsledernivå*

- *beskriver og drøfter noen alternative måter å organisere den administrative ledelsen og administrasjonen av skoler og barnehager, på kommune og virksomhetsnivå.*

Administrasjon og ledelse av skoler og barnehager omfatter administrasjon, administrativ ledelse og politisk ledelse.

Den politiske ledelsen har det overordnede ansvaret og den overordnede myndigheten. Den politiske ledelsen fatter vedtak på de områdene som den politiske ledelsen selv til enhver tid finner politisk viktige. Den politiske ledelsen av skoler og barnehager i Hvaler kommune skjer gjennom vedtak i Storting, Regjeringen, Hvaler kommunestyre og i Utvalg for oppvekst kultur og omsorg i Hvaler kommune.

Kommunen har politisk makt avledet fra staten. Staten har gitt kommunene et visst selvstyre, men har likevel beholdt en vesentlig del av styringen og ledelsen av grunnskoler og barnehager på det statlige nivået. Barnehage- og skolepolitikk er viktige nasjonale politikkområder, de har vært det i lang tid og vil etter all sannsynlighet forbli det i overskuelig fremtid. Når en skal analysere hvilke utfordringer Hvaler kommune står overfor i utformingen av administrasjon og ledelsen av skoler og barnehager, og hvilket handlingsrom kommunen har for å møte disse utfordringene, må en kartlegge de rammevilkårene som staten gir kommunen. Det ligger utenfor mandatet for denne analysen å vurdere den politiske ledelsen på kommunenivå.

Den administrative ledelsen utfører oppgaver delegert fra politiske organer og fatter selvstendige beslutninger ut fra delegert myndighet. Den administrative ledelsen av skoler og barnehager i Hvaler er delt på tre ledernivåer, rådmannen og seksjonssjefene, og i virksomhetslederne (rektor og styrer). I barnehagene er oppgaver og myndighet i praksis videre delegert til avdelingslederne, og i skolene til teamlederne.

Administrasjonen utfører oppgaver delegert fra den administrative ledelsen, ut fra faglig kompetanse og gitte spesifiserte standarder og prosedyrer. Hvaler kommune har administrative medarbeidere under rådmannen, seksjonssjefene og virksomhetslederne, i stillinger som sekretærer, fullmektiger og konsulenter.

2.3 Administrasjon og ledelse i flere dimensjoner

Dette notatet omfatter administrasjon og ledelse av skoler og barnehager

- *innen kjerneoppgaver, støtteoppgaver og strategiske oppgaver*
- *på det pedagogiske, økonomiske og personalmessige området*
- *innen lederoppgaver og mer forvaltningsmessige oppgaver*

Dette notatet omfatter ikke administrasjon og ledelse av støtteoppgaver som er ligger under andre seksjoner enn oppvekstseksjonen, personalseksjonen og økonomiseksjonen, så som

- *renhold*
- *drift og vedlikehold av bygninger og utearealer*
- *drift og vedlikehold av maskiner og annet utstyr*

Kjerneoppgavene omfatter det pedagogiske arbeidet overfor barn, unge og foresatte. Støtteoppgavene omfatter drift og vedlikehold av bygninger og utearealer, inventar og utstyr, samt renhold, personalledelse, økonomistyring og mer forvaltningsmessige oppgaver. Det strategiske oppgavene omfatter den overordnede planleggingen og oppfølgingen, som forberedelse av planer for kommunestyret.

Dette notatet retter hovedoppmerksomheten mot den administrative ledelsen av kjerneoppgavene til skoler og barnehager, det pedagogiske arbeidet overfor barn og unge. Men det er ikke noe skarpt skille mellom ledelsen på det pedagogiske området, personalledelse, økonomistyring og mer forvaltningsmessige oppgaver. Oppvekstsjefens forslag i budsjettprosessen kan ha en pedagogisk begrunnelse, berøre regelverket i forvaltningen, og få konsekvenser for økonomistyringen og personalledelsen.

På seksjonsnivå er oppgaver og myndighet innen pedagogisk ledelse, personalledelse og økonomistyring, delt mellom oppvekstseksjonen, personalseksjonen og økonomiseksjonen. De tre seksjonene bistår rådmannen innen de strategiske oppgavene, de leder arbeidet i kommunens administrasjon på sine områder, de utfører forvaltningsoppgaver og fungerer som rådgivere og veiledere for kommunens virksomheter og andre. Notatet gir en vurdering av disse tre seksjonene, med vekt på oppvekstseksjonen.

På virksomhetsnivået ligger den overordnede ledelsen samlet hos virksomhetslederne, rektorene og barnehagestyrerne. Også her er pedagogiske, økonomiske, personalmessige og rent forvaltningsmessige saker vevd inn i hverandre. Valget mellom å sette inn vikarer ved fravær eller å slå sammen elevgrupper og redusere lærertettheten, er et daglig valg som både har en pedagogisk, en personellmessig og en økonomisk side. Mangler virksomhetsledelsen de nødvendige fullmaktene og det nødvendige handlingsrommet innen personalledelse og økonomistyring, kan også det reelle handlingsrommet innen den pedagogiske ledelsen blir redusert.

Ledelse innen støtteoppgaver som drift og vedlikehold av bygninger og utearealer, og renhold av bygninger, krever fagkompetanse på disse områdene. Det foregår en rask og omfattende teknologisk utvikling som krever ajourført fagkompetanse både hos lederne og utøverne. Det er ikke realistisk å forvente at en oppvekstsjef, en rektor eller en styrer, skal ha kompetanse innen disse fagområdene.

Flere av virksomhetene disponerer så små bygninger, at det også av den grunn er lite hensiktsmessig å legge de ansatte for disse støtteoppgavene administrativt under den enkelte virksomheten. I dag har ansatte innen renhold og drift og vedlikehold sitt tjenestested i seksjonen Kommunal Teknikk, som organiserer disse tjenestene felles for hele kommunen. Både ut fra behovet for en faglig kompetent ledelse, og for en størrelse på tjenesteområdet som gir mulighet til en fleksibel og effektiv bruk av ansatte med ulike kompetanser, er det hensiktsmessig å legge disse tjenestene organisatorisk utenfor den administrative strukturen for skoler og barnehager.

At renhold og drift og vedlikehold organisatorisk er skilt fra skoler og barnehager, betyr ikke at skolene og barnehagene er avskåret fra å ha innflytelse på prioritering av oppgaver og kvalitetskravene til utførelsen innen disse områdene. Virksomhetene er brukere av disse tjenestene, og kan høres som brukere, slik de også blir hørt hvis de kjøper tilsvarende tjenester fra private selskap. En ytterligere vurdering av disse tjenestene ligger utenfor mandatet for dette oppdraget.

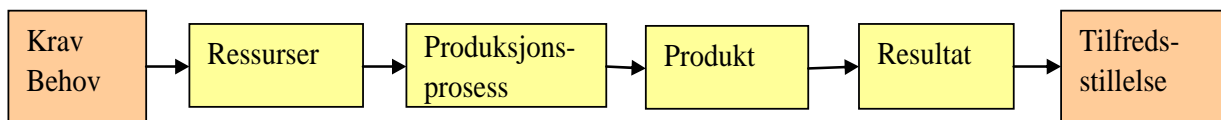
2.4 Produktivitet, kvalitet og effektivitet

Administrasjon og ledelse gjelder alle leddene i den interne verdikjeden, fra kartlegging av krav, forventninger og behov, anskaffelse og fordeling av ressurser, til produksjon av tjenester som gir resultater og tilfredsstillende krav.

Notatet gir en analyse av produktiviteten i skoler og barnehager i Hvaler. Det analyserer også noen forutsetninger som kan øke den administrative ledelsens mulighet til å utvikle virksomhetene til lærende organisasjoner med høy effektivitet

Den interne verdikjeden

Tjenesteytingen i skoler og barnehager kan beskrives som en prosess som begynner med kartleggingen av barnas, de foresattes og samfunnets krav, forventninger og behov. Formålet med tjenesteytingen er å tilfredsstillere disse kravene, forventningene og behovene. Tjenesteytingen er avhengig av hvilke ressurser som blir lagt inn i den, hvordan disse ressursene blir brukt i undervisning og andre aktiviteter (produksjonsprosessene), hvilken oppdragelse og opplæring det gir barna og elevene rent kvantitativt (produktene), hvilke læringsresultater og andre resultater det gir for barna og elevene, og i hvilken grad disse resultatene tilfredsstillere samfunnets, barna/elevenes og de foresattes krav, forventninger og behov. Den interne verdikjeden i kommunal tjenesteyting i barnehager og skoler, kan beskrives på samme måte som annen tjenesteyting og vareproduksjon, slik det er gjort i skjemaet nedenfor¹:



Figur 1

Styring og ledelse av skoler og barnehager omfatter styring og ledelse i alle disse fasene fra registrering av krav frem til de er tilfredsstillt. Skoler og barnehager ligner forholdsvis mye på hverandre. I det følgende er skolen brukt som eksempel, men det som er skrevet gjelder også for barnehagene. Hvilket innhold man legger i de ulike fasene varierer med hva man oppfatter som skolens formål og hva man vektlegger i samspillet mellom lærer og elev. Tidligere var det vanlig å beskrive skolens hovedoppgave som det å gi undervisning. Hovedvekten ble lagt på hva undervisningspersonalet gjør. I dag er det vanligere å beskrive skolens hovedoppgave som det å sørge for opplæringen til barn og unge. Hovedvekten blir lagt på i hvilken grad det lærerne gjør faktisk fører til at elevene lærer det de skal. I det første perspektivet ”produserer” skolen undervisning, i det andre ”produserer” den læring. I denne sammenhengen legger vi det siste perspektivet til grunn.

Det er ikke noe skarpt skille mellom de ulike fasene, men det kan likevel være nyttig å skille mellom dem. Arbeidsprosessene (produksjonen) i en skole omfatter mer enn de rene undervisningsprosessene. Arbeidsprosessene må skilles fra hva elevene lærer (produktet). Det elevene har lært på skolen kan dels falle innenfor de resultatområdene skolen sikter mot, dels falle utenfor. Det som faller innenfor resultatområdene, kan i større eller mindre grad tilfredsstillere resultatkravene. Tilfredsstillende resultater i forhold til gitte krav, kan i større eller mindre grad gi en personlig tilfredsstillelse for eleven, de foresatte og andre interessenter. Normalt er det et krav til offentlige tjenester at resultatet av tjenesteytingen skal tilfredsstillere brukernes behov.

- Forventningsledelse dreier seg om å utforme krav og forventninger til skole og barnehage. Kravene forandrer seg med samfunnsforandringen, både når det gjelder hvilken dannelse og opplæring barn og unge har behov for, og hvordan ansvaret for denne dannelsen og opplæringen skal være fordelt mellom hjem, barnehage, skole og andre.

¹ I KOSTRA prosjektet benyttet Statskonsult en lignende effektmodell, jevnfør ”Kommune-Stat-Rapportering (KOSTRA). Rapportering av data om kommunal økonomi og tjenesteproduksjon. Forutsetninger for og innhold i KOSTRAS pilotprosjekt”, Statskonsult, Oslo 1995, side 18

- Ressursledelse dreier seg om anskaffelse og fordeling av ressurser, både samlet og på de enkelte områdene, som arbeidskraft med de nødvendige kompetanser, bygninger, inventar og utstyr.
- Produksjonsledelse dreier som om anvendelsen og utviklingen av ressursene i det daglige arbeidet. Den omfatter både drift og utvikling, organisering og koordinering av arbeidet, valg av pedagogiske metoder og annen teknologi, og det å ivareta og utvikle en egnet virksomhetskultur.
- Produktledelse og dreier seg om å ivareta de operative målene for læringen formelt og kvantitativt. Hvor mange elever skal skolen ha kommende år, og hvor mange har vært til stede og gjennomført opplæringen på hvert trinn i grunnskolen sist år? Hvor mye opplæring skal de ha i hvert fag og emne, og hvor mye har det hatt?
- Resultatledelse dreier seg om ledelse av innholdet i den opplæringen og oppdragelsen elevene skal få, og en vurdering av hva de faktisk har fått. Hva skal de kunne gjøre, hva skal de mestre når de har gjennomført barnehagen og skolen? Hvilke holdninger, kunnskaper og ferdigheter skal de utvikle?

Produktivitet

Vi skiller mellom ”produktivitet” og ”effektivitet”. Når vi spør etter produktiviteten i kommunal tjenesteyting, spør vi etter forholdet mellom størrelsen på ressursforbruket og mengden av de tjenestene som produseres. Når vi spør om hvor mye hver grunnskoleelev koster i gjennomsnitt per år i Hvaler kommune, spør vi om produktiviteten grunnskolen. Det samme gjelder spørsmål om hvor mye administrasjonen og ledelsen av grunnskolen i Hvaler kommune koster. Produktiviteten kan fortelle noe om kostnadene for hver enhet, men den forteller ikke noe om i hvilken grad tjenesten har gitt de ønskede resultatene og om brukerne er tilfreds. Når vi sammenligner produktiviteten i tjenesteytingen på to steder, eller på samme sted til to forskjellige tidspunkt, er det viktig å kontrollere om undersøkelsen gjelder sammenlignbare tjenester, med sammenlignbare resultater og kvalitet.

Kvalitet

Norsk Standard definerer kvalitet som i hvilken grad de iboende egenskapene til det vi undersøker, tilfredsstillende krav, forventninger og behov². Etter denne definisjonen er ”kvalitet” et relasjonelt og relativt begrep. Kvalitet i den pedagogiske tjenesteytingen oppstår i relasjonen mellom skolen og barnehagen på den ene siden og barn, elever og foreldre på den andre. Kvaliteten er relativ, den er betinget av hvilke krav, forventninger og behov som barn, elever, foreldre og samfunn har overfor skolen og barnehagen. Tilsvarende gjelder for den administrative ledelsen og administrasjonen av skoler og barnehager. Det hjelper lite om det er høy produktivitet i kommunens administrasjon og ledelse, hvis den ikke samtidig i rimelig grad tilfredsstillende kravene som er stilt til den både fra den politiske ledelsen, innbyggerne som skal betjenes og den organisasjonen som har behov for en administrasjon og ledelse.

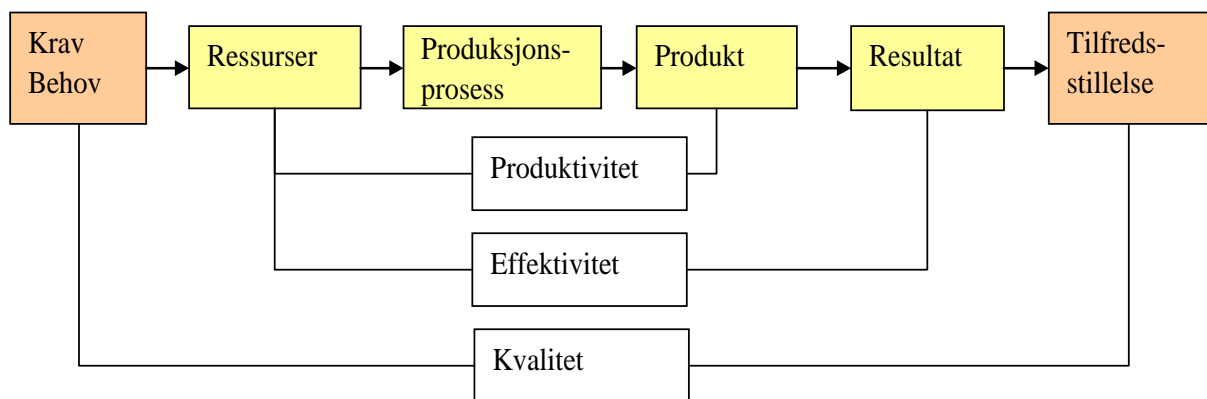
Effektivitet

Når vi spør etter effektiviteten, spør vi etter forholdet mellom kostnadene og det resultatet som tjenesteytingen gir for ulike interessenter. Er det et rimelig forhold mellom resultater og ressursinnsats? I bedriftsøkonomien rettes oppmerksomheten mot i hvilken grad eierens interesser blir ivaretatt, hva forholdet er mellom kostnader og inntekter, mellom investert kapital og avkastning. Her kan både ressursinnsats og resultat måles i kroner, og effektiviteten måles i prosent av ressursinnsats. Så enkelt er det ikke i kommunen. Kommunal tjenesteyting er ikke til for å skape fortjeneste, men for å tilfredsstille samfunnets og de enkelte innbyggernes krav, forventninger og

² NS-EN ISO 9000, punkt 3.1.1, 3.5.1 og 3.1.2

behov. Disse kravene er ikke uttrykt i kroner, men i verbale krav til kvalitetene til tjenesteytingen, slik vi for eksempel finner dem i Læreplanens krav til skolen. Læreplanen krever at opplæringen i skolen skal tilfredsstillere elevenes og samfunnets behov. Det skal være samsvar mellom et godt resultat av tjenestene og god kvalitet for brukerne.

Når vi spør etter effektivitet, skiller vi mellom formålseffektivitet og kostnadseffektivitet. Når vi spør i hvilken grad formålet og målene for tjenesteytingen kan bli ivaretatt med en bestemt ressursinnsats, da spør vi etter formålseffektiviteten. Når vi spør om hvor mye det må koste å nå et bestemt mål og oppnå et bestemt resultat, da spør vi etter kostnadseffektiviteten. Holder vi altså ressursinnsatsen konstant og måler hvor stor måloppfyllelsen blir ved bruk av ulike former for organisering og teknologi, da måler vi formålseffektiviteten. Holder vi resultatet konstant og måler hvor stor ressursinnsatsen må være for å nå det gitte målet, da måler vi kostnadseffektiviteten. I dette notatet vil vi vurdere både kostnadseffektiviteten og formålseffektiviteten til administrasjon og ledelse i grunnskole og barnehager i Hvaler kommune.



Figur 2

Måling av resultater og effektivitet i skolen

Det er knyttet flere prinsipielle spørsmål til måling av grunnskolens resultater. Det er vanskelig å måle i hvilken grad skolen klarer å bistå hjemmene i å gi elevene "... ei kristen og moralsk oppseding, utvikle evnene og føresetnadene deira, åndeleg og kroppsleg, og gi dei god allmennkunnskap, slik at dei kan bli gagnlege og sjølvstendige menneske i heim og samfunn."³ Læreplanen krever at skolen blant annet skal legge vekt på å utvikle meningsseekende, skapende, arbeidende, allmenndannede, samarbeidende, miljøbevisste og integrerte mennesker.⁴ Skolens mål er komplekst. Det er vanskelig å måle resultater på mange av disse områdene. Samtidig kan det bli noe misvisende hvis en bare måler resultatene på områder hvor det er lett å foreta målinger, så som elevenes ferdigheter i å lese, skrive, regne og bruke digitale verktøy. Det stat og kommune vektlegger når de måler skolens resultater, gir sterke føringer for hva skolen skal vektlegge i opplæringen. Retter man ikke oppmerksomheten mot elevenes sosiale, emosjonelle og holdningsmessige utvikling, gir man samtidig et signal om at dette ikke er prioritert.

Det betyr selvfølgelig ikke at skolen skal la være å kontrollere om opplæringsmetodene bidrar til gode resultater på ferdighetsområdene. Men selv på de rent ferdighetsorienterte områdene er det problematisk å måle resultater. Elevenes kunnskapsnivå ved endt skolegang er dels betinget av

³ Grunnskolens formål, slik det er formulert i Opplæringslovens §1-2 Formålet med opplæringa. Opplæringsloven finnes på www.lovdatab.no

⁴ Læreplanverket for den 10-årige grunnskolen, Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet 1996, Generell del.

grunnskolenes virksomhet, dels av elevenes arv og miljø. Skoler som har elever som skårer relativt lavt på nasjonale tester, kan ha elever som møter skolen med et svakt utgangspunkt. Disse skolene kan likevel være skoler som i større grad enn andre lykkes i å tilføre sine elever kunnskaper og ferdigheter. Undersøkelser i USA har vist at når man korrigerer for dette forholdet, får det dramatiske virkninger på målingene av skolens prestasjoner. Enkelte skoler som får de dårligste resultatene når man bare måler resultatene etter opplæringen, ender blant de aller beste når man sammenligner elevenes prestasjoner før og etter opplæringen.

Grunnskolen i Norge har ennå ikke et system for vurdering som tar hensyn til dette forholdet. Vi er ikke kjent med noe datamateriale som med tilstrekkelig grad av pålitelighet og relevans avgrensner og måler skolens bidrag i opplæringen og dannelsen av elevene.

Det er enda vanskeligere å måle i hvilken grad ledelsen bidrar til skolens resultater gjennom sin måte å lede på. Vi mangler med andre ord et tilstrekkelig grunnlag for å si noe rimelig sikkert om effektivitet i administrasjon og ledelse av skoler og barnehager i Hvaler kommune. Noe kan vi likevel si.

Det er mulig å gi noen indikasjoner på produktiviteten i skolene og barnehagene, og det er mulig å si noe om forhold som reduserer mulighetene til å skape effektivitet.

Skal ledelsen lykkes i å utvikle skolen, slik at den oppnår tilfredsstillende resultater, må normalt noen forutsetninger være til stede. Blant disse forutsetningene er:

- Et rimelig samsvar mellom tidsressursen til ledelse og de oppgavene ledelsen skal utføre. Ledelsen må ha et minimum av tid til å løse sine oppgaver. Øker oppgavemengden uten at en samtidig innfører mindre tidkrevende arbeidsformer, må også tiden økes. Reduseres tiden, må normalt også oppgavemengden reduseres.
- Et rimelig handlingsrom som gir ledelsen de nødvendige virkemidlene til å styre og lede utviklingen på sitt ansvarsområde. Det er ikke nok at ledelsen har tid til å lede, den må også ha muligheten til å styre ressursinnsatsen slik at tjenesteytingen kan forbedres.
- En rimelig klar og funksjonell arbeidsfordelingen og samordningen i linjen og mellom sidestilte enheter som må samarbeide i oppgaveløsningen.
- En organisasjonskultur der de ansatte er innstilt på individuell og organisasjonsmessig læring og forbedring.

Er disse forutsetningene i liten grad til stede, vil ledelsens mulighet til å nå gode resultater også være redusert. Analysen legger vekt på hva kommunen kan gjøre for å unngå mangler i disse forutsetningene.

3 Metoder og kilder

Denne analysen bygger på en sammenligning av Hvaler kommune med seks andre kommuner som har tilsvarende forutsetninger som Hvaler kommune, men som samtidig har valgt ulike måter å organisere både skoler og barnehager, og den administrative ledelsen av dem.

Innhenting av dataene og analysen av materialet er gjennomført i mars og april 2005.

Valg av sammenlignbare kommuner

KOSTRA systemet er utviklet for å gi ledere i stat og kommune relevant styringsinformasjon, som grunnlag for de beslutningene de skal fatte. Kommunene er ulike. I KOSTRA er det lagt vekt på å

finne frem til kommuner som har så mange likhetstrekk at de kan ha nytte av å sammenligne seg med hverandre. Kommunene er delt inn i 16 grupper etter folketall, hvor store bundne kostnader de har til å innfri lovpålagte minstekrav, og hvor store frie disponible inntekter de har ut over det. Hvaler er blant kommunene med lavt folketall, det vil si mindre enn 5000 innbyggere, med middels bundne kostnader og lave frie disponible inntekter. I alt er det 46 kommuner i denne gruppen som er kalt Gruppe 1.

Det har liten hensikt å sammenligne Hvaler kommune med store bykommuner. Det har heller ingen hensikt å sammenligne Hvaler med små landkommuner med store frie disponible inntekter. De kan tillate seg å velge løsninger som Hvaler ikke vil kunne finansiere. Det er med andre ord mest hensiktsmessig å sammenligne Hvaler kommune med andre kommuner i Gruppe 1 som har få innbyggere, middels bundne kostnader og lave frie disponible inntekter. I Østfold omfatter Gruppe 1, ved siden av Hvaler, også Marker, Trøgstad, Spydeberg, Skiptvet, Hobøl og Våler kommune. Disse kommunene har staben til Utdanningsdirektøren i Østfold kunnskap om som supplerer den informasjonen som finnes på nettet og i nasjonale databaser. Disse kommunene er både sammenlignbare med Hvaler, og det er mulig å få frem et tilstrekkelig datamateriale om dem til å foreta sammenligninger. I denne analysen er Hvaler sammenlignet med disse kommunene.

Denne analysen baserer seg på informasjon fra både skriftlige og muntlige kilder. Den bygger videre på utredningsgruppens fremstilling og supplerende informasjon.

Databasene KOSTRA og GSI

Opplysningene om skoler og barnehager i Hvaler og de kommunene den er sammenlignet med, er i stor grad hentet fra Statistisk Sentralbyrås KOSTRA-database og i Norges offisielle oversikt over grunnskoleundervisningen i landet, Grunnskolens Informasjonssystem (GSI). Tallmaterialet er bearbeidet ut fra formålet til denne analysen. Kommunene har selv ansvaret for å fremskaffe regnskapsdata og tjenestedata for KOSTRA og GSI og kvalitetssikre disse dataene. Dataene fra disse databasene samsvarer derfor med Hvalers egen statistikk.

Antall elever i skolen og antall barn i barnehagene, varierer i løpet av året. For at det skal være mulig å sammenligne tallene for en skole ett år med tallene for andre skoler, og for den samme skolen andre år, er det nødvendig å fastsette en felles telledato som gjør tallene sammenlignbare. For skolen er denne datoen fastsatt til den 1. oktober hvert år. Da har det nye skoleåret kommet i gang og eventuell usikkerhet ved skoleårets start er normalt avklart. Både KOSTRA og GSI baserer seg på elevtallet per 1. oktober. Denne analysen baserer seg på elevtallene per 1. oktober.

Intervjuer og gruppesamtaler

Tallmaterialet fra disse to databasene er supplert med data fra gruppesamtaler og intervjuer med rektorene og barnehagestyrerne, rådmannen, oppvekstsjefen, økonomisjefen og den hovedtillitsvalgte for undervisningspersonalet i Hvaler kommune. I tillegg er assisterende undervisningsdirektør John Gundersen og rådgiver Paul Tuseth hos fylkesmannen i Østfold, og representanter for administrasjonene i de seks kommunene Hvaler er sammenlignet med, blitt intervjuet over telefon. Disse intervjuene har gitt supplerende opplysninger til dem som ligger i databasene og opplysninger som gjør det mulig å kryssjekke og kvalitetssikre informasjonen fra databasene. Kryssjekkingen har vist at tallmaterialet i GSI er pålitelig. Det samme gjelder for store deler av KOSTRA tallene, selv om det fortsatt er feil i enkelte av dataene i denne databasen som gjør at de mangler tilstrekkelig pålitelighet som grunnlag for analyser. Der det er oppdaget vesentlige feil, er det kommentert i analysen.

Dokumentstudier

Notatet baserer seg videre på dokumentstudier av avtaler, lover, forskrifter lovforarbeider, rundskriv m.v., samt delegeringsreglement, budsjetter og prosedyrebeskrivelser i Hvaler kommune.

4 Statlige rammebetingelser og føringer for administrasjon og ledelse av skoler og barnehager

Til tross for at regjeringene har skiftet gjennom de siste tiårene, har den statlige overordnede styringen og ledelsen av skoler og barnehager utviklet seg kontinuerlig i en tydelig retning.

Det har vært en overgang

- *fra sentral detaljstyring til en mer desentralisert styring*
- *fra en ensidig vekt på styring av ressurser og virkemidler, til en større vekt på resultatstyring*
- *fra mange og til dels lite kontrollerbare krav, til færre, tydeligere og mer kontrollerbare krav*
- *fra styring av vekst og fordeling av økt ressursinnsats, til krav om økt produktivitet og effektivitet.*

Staten er i ferd med å innføre

- *en mer resultatorientert styringsform, som gir eiere av skoler og barnehager større frihet til selv å bestemme hvordan de skal nå målene og oppnå resultatene*
- *en forsterking av kommunens myndighetsrolle*
- *en forsterking av eiernes ansvar for organisering, finansiering, kompetanseutvikling og resultater*
- *tiltak for å utvikle hver skole og barnehage til lærende organisasjoner med en kultur for kontinuerlig forbedring*

Staten bevilger betydelige beløp til gjennomføringen av disse reformene. De stiller samtidig store krav til ledelsen både på kommune- og virksomhetsnivå.

Det er politisk strid om bruk av konkurranse og markedsmekanismen som virkemiddel i utviklingen av skoler og barnehager. Men på de andre punktene er det bred politisk enighet, og utviklingen i Norge samsvarer godt med utviklingen internasjonalt.

Med utgangspunkt i Pisa undersøkelsene har staten økt forventningene og skjerpet kravene til hvilke målbare kunnskaper og ferdigheter elevene skal tilegne seg. Det er forutsatt at slik ferdighetstrening ikke skal gå på bekostning av elevenes sosiale, emosjonelle og holdningsmessige utvikling. Det kan selvfølgelig være en fare for at denne forutsetningen ikke holder, men til nå har regjeringens politikk møtt begrenset motstand på dette punktet.

Utviklingen som er skissert ovenfor, vil etter all sannsynlighet bli videreført etter Stortingsvalget høsten 2005, uansett hvilke partier som danner regjering etter valget.

OECD rapporten om utdanning i Norge fra 1988

OECD la i 1988 frem en rapport om utdanningen i Norge fra grunnskole til universitet. Rapporten peker de på at Stortinget bevilget forholdsvis store beløp til hver grunnskoleelev i landet og viste stor interesse for innsatsfaktorer som organiseringen av undervisningen og omfanget av

undervisning på ulike områder. Men Storting og regjering viste forbausende lite interesse for om ressursene ble brukt som forutsatt og faktisk ga de forventede resultatene for elevene, hjemmene og samfunnet. Rapporten spør om hvordan norske skolemyndigheter kan skaffe seg en tilfredsstillende situasjonsbeskrivelse som grunnlag for utforming av utdanningspolitikk, i en skole som var så desentralisert som den norske. Rapporten slår fast at det var et sterkt behov for å utvikle en modell for evaluering av den norske skolen der de ulike nivåenes rolle og ansvar ble klargjort.⁵ Rapporten har gitt viktige føringer for utviklingen av statens styring og ledelse på dette området frem til i dag.

Overføring av oppgaver og myndighet fra staten til kommunene

Da OECD utarbeidet sin rapport, hadde staten allerede lagt om systemet for finansiering av kommunene. I den nye inntektssystemet fra 1986 ga staten hoveddelen av tilskuddet til kommunene gjennom en samlet rammebevilgning, og ikke oppstykket i detaljerte sektorbevilgninger som tidligere. Kommunene fikk et tydeligere ansvar for å prioritere bruken av ressursene og ivareta sine oppgaver innen gitte rammer. Samtidig ble muligheten til å be om tilleggsbevilgninger i all hovedsak fjernet. Kommunen fikk selv ansvaret for å redusere ressursinnsatsen på noen områder, for å frigjøre ressurser til å satse på andre. Desentraliseringen ga samtidig kommunene økt formell myndighet og staten muligheten til et sterkere og strammere grep over utviklingen i kommunene.

Kommuneloven fra 1992 bidro til å avklare rollefordelingen innen kommunen og mellom stat og kommune ytterligere. Loven fastsetter at kommunestyret er det overordnede politiske organet for utformingen av den lokale skole- og barnehagepolitikken, og rådmannen i Hvaler kommune er den overordnede administrative lederen også for skoler og barnehager. Kommunestyret bestemmer selv den politiske og administrative strukturen i egen kommune. Virksomhetsledere, som rektorer og styrere i barnehager, får som hovedregel sine oppgaver og sin myndighet delegert i linjen fra rådmannen, og rapporterer tilbake i den samme linjen.

Ansvar for organisering av skoler og barnehager, og den administrative ledelsen av dem har blitt overført til kommunene i stadig større grad. Bestemmelsene om klassedeling har falt bort. Bestemmelsene om rektor og styrer er myket opp. Det skal være en daglig leder på hver skole, men en rektor kan være rektor for flere skoler. Det skal være en styrer på hver barnehage, men det er også mulig å la en rektor styre både en barnehage og en skole. Regjeringen foreslår nå at barnetrinnet ikke lenger skal deles i et småskoletrinn og et mellomtrinn, med den begrunnelse at det gir større handlingsrom for skolene og mulighet til bedre tilpasning og kontinuitet.⁶

Overføringen av arbeidsgiveransvaret for lærere i grunnskolen i 2004 fra staten til Kommunenes Sentralforbund, er en brikke i det samme bildet, der staten gjør fordelingen av oppgaver og myndighet mellom stat og kommuner tydeligere.

Endringene på barnehageområdet peker i samme retning som endringene på skoleområdet. Regjeringen skiller tydeligere mellom kommunes rolle som offentlig myndig og kommunens rolle som barnehageeier. Både eierrollen og myndighetsrollen utvides og gjøres tydeligere. Regjeringen foreslår nå at godkjennings- og tilsynsoppgaver overføres fra fylkesmannen til kommunen. Det er en prinsipiell politisk enighet om at barnehagene skal bli rammefinansiert, men det er en politisk uenighet om det skal skje med det første eller utsettes til målet om full barnehagedekning er nådd, også når det gjelder behovet for heldagsplasser.⁷

⁵ OECD-vurdering av norsk utdanningspolitikk, Kirke- og undervisningsdepartementet, Oslo 1988

⁶ Ot.prp. nr 57 (2004-2005), punkt 2.2

⁷ Ot.prp. nr 72 (2004-2005)

Fra ressursstyring til en operasjonalisert resultatstyring og systematisk resultatvurdering

En avklaring av de ulike nivåenes ansvar og rolle, krever at oppgavene og myndigheten på de ulike nivåene er fastsatt i en form som gjør det mulig å vurdere i hvilken grad myndigheten er ivaretatt og oppgavene er utført som forutsatt. Det krever også at de ulike nivåene på en systematisk måte faktisk foretar slike vurderinger. Staten innførte først slike krav og systemer på skolenivået, før kravene også ble rettet til det kommunale og statlige nivået.

I Læreplanverket for den 10-årige grunnskolen fra 1997 er mer uforpliktende usagn om hva elevene kan og bør lære, erstattet av krav om hva elevene *skal* lære, krav som gjør det lettere å vurdere resultatene. Læreplanen introduserte samtidig skolebasert vurdering som et system for utvikling av skolen og sier: ”Denne vurderinga skal gjere det mogeleg å vurdere i kor stor grad opplæringa og verksemda i skulen er i samsvar med mål og prinsipp i læreplanverket. Ho skal vere til hjelp i arbeidet med skuleutvikling, og gjere at personalet får auka innsikt i samanhengane mellom rammefaktorar, prosessar og resultat. Skulebasert vurdering er eit viktig grunnlag for lokalt utviklingsarbeid.”⁸ Staten forutsatte at resultatene av elevvurderingene inngikk i den skolebaserte vurderingen, og at den skolebaserte vurderingen måtte sees i sammenheng med den nasjonale vurderingen av skolen.⁹

Under behandlingen av statsbudsjettet for 2003, sluttet Stortinget seg til at det etableres et nasjonalt system for kvalitetsvurdering av skolen. De nasjonale prøvene og systemet for kvalitetsvurdering har møtt skarp motstand både fra elever og lærerorganisasjoner. Til tross for denne støyen er det likevel en bred politisk enighet om at staten i sin styring skal legge mer vekt på resultatet av skolegangen for elevene. Kvalitetssystemet er fortsatt under utvikling og vil nok bli justert etter hvert som man vinner erfaring med bruken av det. Men det har sannsynligvis kommet for å bli, som et verktøy for ledelsen både i stat, kommune og skole.

En ny læreplan for grunnskolen er under utarbeiding. Staten vil legge mindre vekt på å styre organisering, metoder og arbeidsmåter i skolen, og mer vekt på å stille krav til resultatene for elevene. Det samlede timetallet økes, annet fremmedspråk på ungdomstrinnet erstatter tilvalgsfagene. Engelsk, matematikk og kroppsøving styrkes. Oppmerksomheten rettes i alle fag i sterkere grad mot opplæring i grunnleggende ferdigheter. Elevene skal kunne uttrykke seg muntlig, lese, uttrykke seg skriftlig, regne, og bruke digitale verktøy. Læreplanene skal bli tydeligere og mindre omfangsrike og detaljerte. Mål skal ikke lenger inneholde formuleringer som ”elevene skal ha kjennskap til” eller ”innsikt i”, men beskrive hva elevene skal kunne *gjøre* eller *mestre* i tilknytning til de kunnskapene og ferdighetene de har utviklet i faget.¹⁰ Elevenes kunnskap eller innsikt kan ikke observeres direkte. Hva de *gjør* kan derimot observeres og er derfor lettere å beskrive og dokumentere i et kvalitetssystem. Endringen i læreplanen gjør det lettere for lærere og ledere på alle nivå å utvikle systemer for å kontrollere i hvilken grad skolen når de resultatmålene som er satt for opplæringen av elevene.

Systematisk utvikling av kompetanse

Det viktigste virkemiddelet ledelsen har til å utvikle skole og barnehage slik at resultatmålene blir nådd, er systemene for å rekruttere og utvikle den kompetansen som skolene og barnehagene faktisk trenger. Staten, Kommunenes Sentralforbund og arbeidstakerorganisasjonene er enige om en omfattende strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen i perioden 2005-2008. Planen forutsetter at skoleeier utvikler en plan for kompetanseutvikling, som er forankret i den enkelte

⁸ Læreplanverket for den 10-årige grunnskolen, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Oslo 1996, s 79

⁹ Rundskriv UFD F 107/97

¹⁰ Retningslinjer for arbeid med læreplaner for fag, Utdanningsdirektoratet, Oslo 2004

virksomhetenes hovedutfordringer og utviklingsbehov. Skolens sterke og svake sider skal kartlegges. Skolene skal utarbeide GAP-analyser, som viser hvilken kompetanse skolen trenger, hvilken kompetanse den har, gapet mellom de to, og en plan for hvordan gapet skal fylles. Evaluerings- og kontrollsystemer som skolebasert vurdering, kan gi nødvendig og nyttig grunnlagsinformasjon for denne kompetanseutviklingen. Det etablerte systemet der kompetanseutvikling gjennom etter- og videreutdanning i stor grad initieres og styres av den enkelte lærer selv, er i ferd med å bli erstattet av et system der kommunen som skoleeier og rektor har et vesentlig større ansvar på dette området.¹¹

5 Grunnskolen i Hvaler kommune

Dette kapittelet omhandler grunnskolen i Hvaler kommune, slik den er organisert i dag, både når det gjelder skolestruktur og administrativ struktur. I kapittel 8 og 9 drøftes i hvilken grad alternative måter å organisere grunnskolen, kan bidra til større effektivitet.

5.1 Utviklingen i elevtallet i grunnskolen

Elevtallet i Hvaler kommune har vært stabilt i de siste 13 skoleårene, med en svakt synkende tendens. Det gjennomsnittlige elevtallet ved den enkelte skole og på det enkelte årstrinn er lavt, spesielt på ungdomstrinnet. Men elevtallet på hvert årstrinn varierer mye fra skole til skole.

Det er en viss sammenheng mellom hvilket elevtall en kommune har, hvilken skolestruktur det er hensiktsmessig å velge og hvilken administrativ struktur som er mest hensiktsmessig.

Sammenhengen er likevel ikke tvingende. Innenfor det samme elevtallet kan det være mange hensiktsmessige strukturer både for skolene og administrasjonen. Spørsmålet knyttet til elevtallet har vært viet så mye oppmerksomhet i høringsrunden, at vi først skal avklare hvilke forutsetninger denne analysen bygger på og gi noen supplerende opplysninger til utredningsgruppens notat.

Utviklingen av det samlede elevtallet i grunnskolen i Hvaler kommune

I Grunnskolens informasjonssystem GSI er elevtallene for de siste tolv skoleårene registrert. I denne tolvårs perioden har elevtallet i grunnskolen på Hvaler vært stabilt uten noen tegn til varig vekst, men heller med en svak nedgang. Spranget fra skoleåret 1996-1997 til skoleåret 1997-1998 kom ikke av at det brått ble flere elever i hvert årskull, men av at grunnskolen ble utvidet fra niårig til tiårig. Det var 450 elever i den niårige grunnskolen i Hvaler skoleåret 1992-1993, og 441 i den tiårige skoleåret 2004-2005. Tabell 1 nedenfor viser elevtallsutviklingen i den niårige og den tiårige grunnskolen. Tabellen viser også hvilket elevtall grunnskolen ville ha hatt, dersom den hadde vært niårig i hele perioden.

Skoleår	92-93	93-94	94-95	95-96	96-97	97-98	98-99	99-00	00-01	01-02	02-03	03-04	04-05
Elever 1-9	450	447	411	425	420	417	408	396	394	394	404	406	404
Elever 1-10						457	447	441	439	433	446	447	441

Tabell 1, Elevtall 1992-2004. Kilde: GSI

Elevtallsutviklingen er spesiell når vi sammenligner den med utviklingen av det samlede antallet innbyggere i den samme perioden. Her ser vi at folketallet per 1. januar har økt jevnt, og med vel 500 i hele perioden fra 1992 til 2005. Det er en vekst på vel 15 %.

År	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Innb.	3266	3373	3364	3407	3430	3462	3460	3487	3494	3504	3588	3617	3694	3773

Tabell 2, Innbyggertall 1992-2004. Kilde: SSB

¹¹ Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling av grunnopplæringen 2005-2008, Utdannings- og forskningsdepartementet, Oslo 2004

Veksten i folketallet har ikke gitt noen vekst i antall elever i grunnskolen. Ut fra det vi vet i dag er det heller ingen grunn til å tro at en tilsvarende fortsatt vekst i folketallet vil gi noen betydelig vekst i antall elever i grunnskolen.

Kommeplanen forutsetter at elevtallet i grunnskolen kan komme til å stige opp mot 550 elever i år 2017, dersom kommunen finner frem til og gjennomfører tiltak som gir en tilstrekkelig økt tilflytting av barnefamilier til kommunen. Det understrekes at denne befolkningsprognosen er usikker.

Kommunen har i mange år gjennomført tiltak med sikte på å oppnå en slik effekt. Elevstatistikken for perioden fra skoleåret 1992-1993 til skoleåret 2004-2005 viser at disse tiltakene ikke har svart til forventningene, men de har bidratt til å hindre en radikal nedgang i elevtallet.

Beregningen i kommuneplanen er basert på at det skal bygges og selges boliger myntet på ungdom og barnefamilier, og at disse boligene vil bli bosatt av folk innenfor denne aldersgruppen som flytter til kommunen. Det kan bli vanskelig å innfri denne forutsetningen. Planen angir ingen virkemidler som skal bidra til at denne forutsetningen innfris. Oppvekstsektoren får ingen økonomisk vekst for å møte økt elevtall og nye behov, men tvert imot en redusert økonomisk ramme ut hele fireårs perioden i økonomiplanen.

Elevtallet fordelt på skoler og årstrinn

Går en lengre ned i detaljene i elevtallene, ser en at bak det stabile bildet, skjuler det seg ulikheter og særtrekk. Tabell 3 viser fordelingen av elever på årstrinn og skoler for hvert fjerde skoleår i perioden 1992-2004. Det er mulig å følge utviklingen av elevtallet på ett årstrinn fra den ene tabellen til den neste. Det 10. årstrinnet skoleåret 2004-2005, finner en igjen som 6. årstrinn skoleåret 2000-2001 og 2. årstrinn skoleåret 1996-1997.

Tabellen viser at det er noen svingninger i elevtallet til det enkelte årskull gjennom årstrinnene i grunnskolen, og størrelsen på årskullene varierer, med de største på 63 i ungdomstrinnet skoleåret 1992-1993, og det minste på 37 elever i første årstrinn skoleåret 2004-2005.

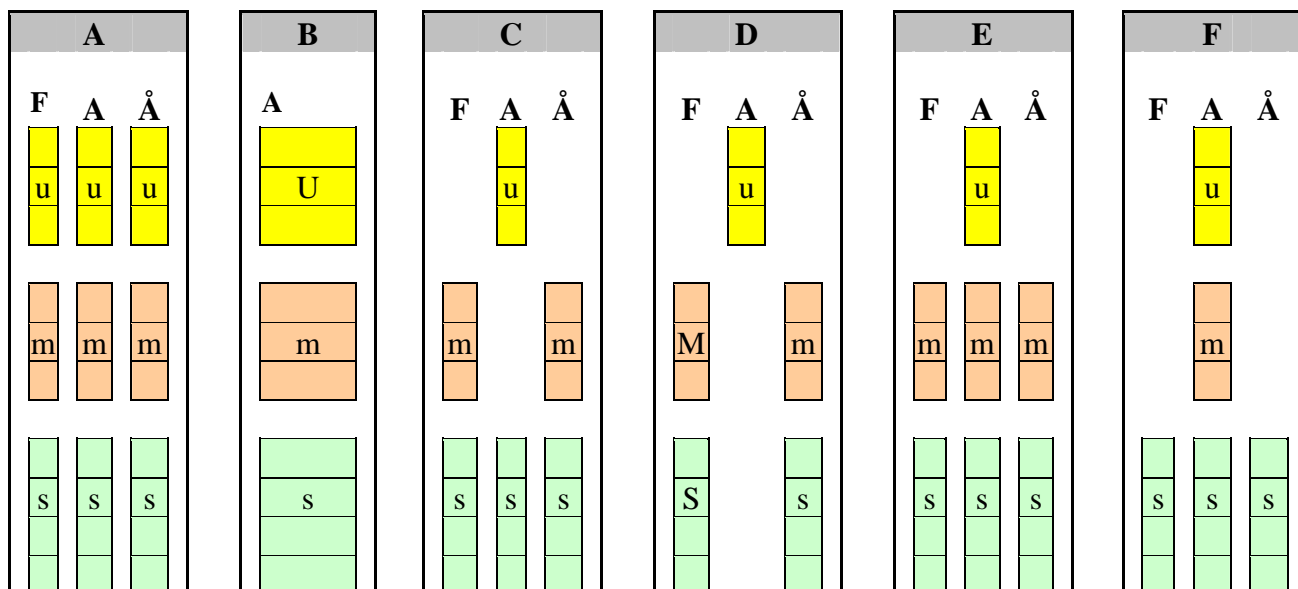
Det mest markante særtrekket er likevel det forholdsvis lave elevtallet på mange årstrinn på de tre skolene og den forholdsvis store variasjonen i antall elever ved de tre skolene i samme årstrinn samme skoleår. Dersom det er romslig med ressurser i grunnskolen, slik at det kan gis tilleggsressurser til de årstrinnene på de skolene der det er mange elever og stor spredning i elevgruppen, er disse forskjellene mindre problematiske. Dersom det ikke finnes slik tilleggsressurser, kan den gitte strukturen være problematisk.

1992-1993					1996-1997					2000-2001					2004-2005				
Års-trinn	Asm	Flo	Ått	SUM	Års-trinn	Asm	Flo	Ått	SUM	Års-trinn	Asm	Flo	Ått	SUM	Års-trinn	Asm	Flo	Ått	SUM
1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	23	10	12	45	1	14	11	12	37
2	19	15	13	47	2	15	11	12	38	2	18	14	13	45	2	19	10	11	40
3	13	17	17	47	3	18	19	10	47	3	12	12	14	38	3	13	15	16	44
4	13	18	6	37	4	17	14	17	48	4	15	12	12	39	4	13	17	10	40
5	19	10	20	49	5	19	14	15	48	5	16	16	18	50	5	25	13	15	53
6	14	17	20	51	6	19	19	12	50	6	14	8	12	34	6	19	15	16	50
7	18	14	15	47	7	11	18	17	46	7	17	20	9	46	7	13	19	14	46
8	27	14	22	63	8	12	19	9	40	8	16	14	16	46	8	15	13	11	39
9	19	18	26	63	9	21	12	20	53	9	16	15	15	46	9	14	19	20	53
10	15	14	17	46	10	14	16	20	50	10	20	19	11	50	10	16	10	13	39
SUM	157	137	156	450	SUM	146	142	132	420	SUM	167	140	132	439	SUM	161	142	138	441

Tabell 3, Elevtall 1992-2004 detaljer Kilde: GSI

5.2 Skolestrukturen i Hvaler kommune, alternative løsninger

Med utgangspunkt i kommunestyrets vedtak, har utredningsgruppen vurdert de følgende modellene for organisering av grunnskolen i Hvaler. Figur 3 nedenfor, og kommentarene til alternativene, er hentet fra utredningsgruppens dokument:



Figur 3

s – småskoletrinnet (1-4), m – mellomtrinnet (5-7), u – ungdomstrinnet (8-10)

F = Floren skole, A = Asmaløy skole, Å = Åttekanten skole

Alternativ A: Dette er nåværende ordning med tre komplette grunnskoler, det vil si at hver skole har alle årstrinn 1-10 og SFO tilbud. Alle skolene har barnehage tilbud ”vegg-i-vegg” eller i nærområdet.

Alternativ B: Hele grunnskoletilbudet i Hvaler samles i én skole som med dagens elevtall ville ha 445 elever. Barnehagene fortsetter som i dag, men Floren skoles lokaler kan eventuelt tilpasses til bruk for Brekke barnehage.

Alternativ C: Småskoletrinnet (1-4) beholdes på alle tre stedene, mellomtrinnet (5-7) kun på Floren og Åttekanten, ungdomstrinnet samles på Asmaløy. Elevene på Asmaløy må bytte skole to ganger.

Alternativ D: Ungdomstrinnet samles på Asmaløy skole. Småskoletrinnet og mellomtrinnet flyttes vekk fra Asmaløy og fordeles på Floren og Åttekanten.

Alternativ E: Identisk med løsningen som ble vedtatt i 2002. Innbærer en samling av ungdomstrinnet på ett sted uten andre endringer. Nødvendig utbygging av Asmaløy skole ble forberedt i 2002, men ikke gjennomført blant annet som følge av omfattende motstand fra brukerne.

Alternativ F: Denne modellen innebærer at småskoletrinnet (1-4) beholdes i alle tre lokalsentra, mens alt det øvrige (5-10) samles på Asmaløy. Er omtalt som et kompromiss mellom alternativene A og B. Aktualiserer utvidet samhandling (pedagogikk og læringsmål) mellom barnehage og småskoletrinn (og dermed også SFO) alle tre steder.

Tabell 4 viser det samlede elevtallet ved de tre skolene etter alternativene A-F. Vedlegg 1 til saken viser i detalj elevtallet ved de tre skolene i alternativ A-F. Grunnlaget for beregningen er elevtallet per 1. oktober 2004 registrert i GSI, og fordelingen av barnetrinnselevne på Asmaløy skole mellom Floren og Åttekanten skole i Utredningsgruppens fremstilling.

Tabellen viser alternativ B som et ytterpunkt med alle elevene på en skole. Alternativ A og D har tre jevnstore skoler. Alternativene C, E og F har i ulike grad en stor skole med ungdomstrinn og to mindre skoler med barnetrinnselever. Alternativ F er en stor 1-10 skole og to små grendeskoler for elever i småskolen.

Antall grunnskoleelever

Alternativ	Asmaløy	Floren	Åttekanten	SUM
A	161	142	138	441
B	441	0	0	441
C	190	131	120	441
D	131	161	149	441
E	247	100	94	441
F	339	53	49	441

Tabell 4, Kilde; Vedlegg 1 til saken

5.3 Skolestrukturen i sammenlignbare kommuner

Det viktigste skillet mellom Hvaler og de seks andre kommunene i undersøkelsen, er at Hvaler har tre skoler med ungdomstrinn, de seks andre har alle en skole med ungdomstrinn. Tre av de seks kommunene har en struktur som er lik eller ligner på alternativ D, to kommuner har en struktur som ligner på alternativ B og en kommune har en struktur som er lik alternativ E i Hvaler kommunes utredning.

Valg av skolestruktur innebærer noen dilemmaer mellom kostnader og kvalitet, mellom et tilbud i nærmiljøet og et tilbud med tilstrekkelig bredde, faglig kvalitet og fleksibilitet. Det kan være nyttig å se hvilke løsninger de liknende kommunene i Østfold har valgt på disse dilemmaene, uten at det dermed skal være noen norm for Hvaler.

Tabell 5 viser at arealet i de syv kommunene varierer fra Hvaler med 87 km² til Marker med 413 km². Selv om Hvaler er mindre enn de andre kommunene, bidrar øystrukturen likevel til lange reiseveier og forhold som er sammenlignbare med Marker og de andre kommunene. Folkemengden i Hvaler samsvarer godt med de øvrige kommunene.

Men i Hvaler er andelen innbyggere i skolealder og under skolealder lavere enn i de andre kommunene. Det gjør det lite relevant å bruke andelen av ressurser brukt til grunnskole og barnehage som sammenligningsgrunnlag når en skal vurdere produktivitet, formålseffektivitet eller kostnadseffektivitet. En kommune med en liten andel innbyggere i grunnskolealder vil normalt bruke en mindre andel av ressursene sine på grunnskole, enn en kommune med stor andel innbyggere i denne aldersgruppen, uten at det sier noe om ressursinnsats per elev og forholdet mellom ressursinnsats og resultater.

Hvaler og Marker har om lag like mange grunnskoleelever, og utdanningsdirektøren kobler ofte disse to kommunene i sine sammenligninger. Elevtallet i de andre kommunene er noe høyere, men ikke så mye høyere enn at de ikke kan danne et interessant sammenligningsgrunnlag for Hvaler kommune.

Areal og folkemengde 31.12.2004								
	Hvaler	Marker	Trøgstad	Spydeberg	Skiptvet	Våler	Hobøl	Gruppe 1
Areal i km ²	87	413	204	142	101	256	140	..
Folkemengden i alt	3 773	3 439	4 962	4 798	3 355	4 020	4 557	..
Andel 0 åringer	0,6	1,1	1,2	1	1	1,2	1,1	1,1
Andel 1-5 år	5,2	5,9	5,5	6,3	6,8	6,3	6,6	6,2
Andel 6-15 år	12,1	12,9	13,1	13,9	13,9	16,1	15,1	14,3
Grunnskoleelever	441	442	646	651	467	622	657	..

Tabell 5, Kilde SSB

Tabell 6 viser hvordan de syv kommunene har organisert sitt skoletilbud i skoleåret 2004-2005. I skoleåret 2005-2006 planlegger Marker kommune å samle hele grunnskolen i en skole, det vil si alternativ B i Hvalers utredning. Ut over det er det ikke planlagt noen endringer i skolestrukturen i noen av kommunene. Kommunene har fra to til fire skoler hver, inndelt på forskjellige måter. Alle, uten Hvaler, har samlet ungdomstrinnet på en skole. Hvaler har ungdomstrinnet på samtlige tre skoler. Det er kanskje den mest markante forskjellen mellom disse syv kommunene.

Våler har en 1-10 skole og to 1-7 skoler, det vil si alternativ E i Hvalers utredning. Spydeberg har en 8-10 skole og to 1-7 skoler, det vil si alternativ D i Hvalers utredning. Trøgstad og Hobøl har en struktur som ligner på alternativ D, men med 46% og 49% flere elever enn Hvaler, og tre skoler på barnetrinnet, ikke to. Det gjennomsnittlige elevtallet på de tre barneskolene er om lag det samme som Hvaler kommune vil få i alternativ D med to barneskoler. Skiptvet har en skolestruktur som ikke sammensvarer direkte med noen av Hvalers alternativer, men ligner mest på alternativ B fordelt på to skoler, en 1-3 skole og en 5-10 skole.

Tre kommuner har med andre ord en struktur som er lik eller ligner på alternativ D, to kommuner har en struktur som ligner på alternativ B og en kommune har en struktur som er lik alternativ E i Hvaler kommunes utredning.

Skolestrukturen i de syv kommunene, antall skoler og årstrinn

	Hvaler	Marker	Trøgstad	Spydeberg	Skiptvet	Våler	Hobøl
Alternativ	A	(B)	(D)	D	(B)	E	(D)
Elever pr skole	147	221	162	217	234	207	164
Skoler i alt	3	2	4	3	2	3	4
1. til 10. årstrinn	3					1	
1. til 7. årstrinn		1	3	2		2	3
8. til 10. årstrinn		1	1	1			1
1. til 3. årstrinn					1		
5. til 10. årstrinn					1		

Tabell 6, Kilde KOSTRA og GSI

5.4 Ressurser til administrasjon og ledelse på kommunenivå

Ressursene til administrativ ledelse og administrasjon på kommunenivå må sees i sammenheng med de tilsvarende ressursene på virksomhetsnivå, og fordelingen av oppgaver og myndighet mellom de to nivåene. Ressursbruken varierer mellom de syv kommunene. Hvaler er midt på treet, med tre kommuner som har en høyere og tre som en lavere stillingsressurs på kommunenivå. Tar en hensyn til fordelingen av oppgaver og myndighet, har Hvaler en vesentlig lavere stillingsramme på kommunenivå enn den finner i de to sammenlignbare kommunene.

Kommunene organiserer seg på så ulike måter, at det er vanskelig å få frem sammenlignbare tall for ressursene som brukes til administrativ ledelse av grunnskoler og barnehager på alle nivåer i kommunen.

Regnskapstallene er lite pålitelige

KOSTRA har tall for ressursforbruket til den kommunale ledelsen som helhet. Tabell 9 viser at Hvaler bruker om lag like mye til administrasjon som gjennomsnittet i Gruppe 1, og mer enn de andre kommunene i denne gruppen i Østfold. Administrasjonskostnadene er likevel redusert dramatisk fra 2003 og 2004. Trøgstad har en enda sterkere reduksjon. Nedgangen i Hvaler kommer både av redusert ressursbruk i den administrative ledelsen og av en riktigere regnskapsføring. Det er ikke mulig å si hvor mye av reduksjonen som skyldes reduserte kostnader og hvor mye som skyldes riktigere regnskapsføring. Kravene om detaljert rapportering fra kommune til stat både ut fra art, ansvar og funksjon, har gjort regnskapssystemene mer kompliserte. Fakturaer og lønnskostnader som gjelder flere ansvar og funksjoner kan ikke lenger bare føres ett sted, men må fordeles. Rådmann Torleif Gjellebæk skriver:

Riktig fordeling er komplisert og mer tidkrevende og derfor har det vært fokusert lite på dette i Hvaler kommune tidligere. Utgifter som i økende grad nå fordeles er: lønnsutgifter ved servicekontor og IKT, andre utgifter til IKT (herunder avskrivninger), utgifter til bilhold og FDV-utgifter tilhørende kommunens bygningsmasse. Arbeidet med en slik riktigere fordeling av utgifter vil fortsette og således også komme til uttrykk i regnskapet for 2005 og 2006. For disse årene vil utgiftene til administrasjon i større grad også bli redusert som følge av organisatoriske endringer og faktiske utgiftsreduksjoner, eksempelvis etableringen av felles IT-drift og økonomikontor med Fredrikstad kommune.¹²

Det knytter seg fortsatt så stor usikkerhet til påliteligheten i KOSTRA-tallene for administrative utgifter i Hvaler kommune at de ikke lar seg bruke som grunnlag for analyser.

Brutto driftsutgifter til administrasjon i kroner per innbygger								
	Hvaler	Marker	Trøgstad	Spydeberg	Skiptvet	Våler	Hobøl	Gruppe 1
2004	2 977	..	2 242	2 246	2 129	2 667	2 289	2 908
2003	3 847	3 160	3 864	2 340	2 466	2 831	2 279	3 001

Tabell 7, Kilde: KOSTRA 2004

Stillingsressursene til administrativ ledelse og administrasjon

Ressursene til administrativ ledelse og administrasjon er i hovedsak lønn og lønnsrelaterte utgifter. Antall årsverk som brukes til administrativ ledelse, kan gi en sikrere indikasjon på hvilke ressurser som faktisk brukes til administrasjon og administrativ ledelse.

Tabell 8 viser hvilke stillingsressurser som ligger i sentraladministrasjonene i de syv kommunene for å ivareta skole- og barnehageområdet.

Noen av kommunene i denne undersøkelsen har innført en to-nivå modell, der virksomhetene formelt sett ligger i direkte linje under rådmannen og blir betjent av en samlet sentraladministrasjon. Hvilke oppgaver som utføres sentral og hvilke som er delegert til virksomhetene, varierer fra kommune til kommune. Hvem som utfører oppgavene i sentraladministrasjonen varierer også. I praksis trenger det ikke å være de store forskjellene mellom en to-nivå modell og en tre-nivå modell, der det er en mellomleder, som oppvekstsjefen i Hvaler, mellom rådmannen og

¹² E-melding fra Torleif Gjellebæk til Arve Negaard av 13.04.2005

virksomhetslederne. Også i tre-nivå modellen er det mulig å delegere oppgaver og myndighet ned til virksomhetslederne, og dermed avlaste det sentrale leddet.

I Hvaler kommune ligger skolene og barnehagene i linje under oppvekstsjefen. Hvaler kommune har en oppvekstsjef i 100 % stilling og en konsulent i 50 % stilling. Den formelle delegeringen av oppgaver og myndighet til oppvekstsjefen og virksomhetene er svært begrenset.

Marker kommune har en oppvekstseksjon med en seksjonsleder i 100 % stilling og en sekretær i 80% stilling. I februar 2005 vedtok kommunestyret at barneskolen og ungdomsskolen i Marker skal slås sammen til en skole med virkning 01.08.05. Kommunestyret vedtok videre:

”Oppvekstseksjonen organiseres etter to-nivå modell der rektor og barnehagestyresen rapporterer direkte til rådmannen. Skolekontoret legges ned fra 01.08.05. Pedagogisk ressurs (50 %) og sekretær ressurs (60 %) legges til skoleadministrasjonen underlagt rektor. 50 % pedagogisk stillingsressurs og 20% sekretærressurs legges i stab til rådmannen for å oppfylle lovens krav om skolefaglig kompetanse over skolenivå og for å ivareta barnehageoppgaver.”¹³

I Trøgstad kommune ligger virksomhetslederne i linje under rådmannen. Trøgstad har gått langt i å delegere oppgaver og myndighet på alle områder ned til virksomhetene, og har bare en rådgiver i 50% stilling igjen i sentraladministrasjonen til å ivareta skolefaglige og barnehagefaglige saker.

I Spydeberg kommune ligger virksomhetslederne i linje under rådmannen. Spydeberg har en 50 % stilling på skoleområdet og en 50 % stilling på barnehageområdet, og har også delegert oppgaver og myndighet til virksomhetene. Virksomhetene styrer fritt innen egen budsjettamme, og skolene avgjør blant annet selv hvor store sekretærstillingene skal være. Stillingsstørrelsene viser at de prioriterer forskjellig.

Skiptvet kommune har en kultur- og oppvekstetat med en kultur og oppvekstsjef i 100 % stilling, en konsulent i 100 % stilling og en sekretær i en 75 % stilling. I tillegg til disse 2,75 årsverkene, har etaten en 50 % stilling som kulturrådgiver. Denne stillingen har andre oppgave enn dem denne undersøkelsen gjelder, og er derfor ikke tatt med her.

Våler kommune har en kultur og undervisningsetat med en skolesjef, en rådgiver og en sekretær, alle i 100 % stillinger, og en saksbehandler for SFO, barnehagesaker m.v. i 75 % stilling. I tillegg har etatsadministrasjonen en virksomhetsleder og en sekretær på kulturområdet.

I Hobøl kommune ligger virksomhetslederne i linje under rådmannen. Hobøl har en rådgiver for skolesaker i 80 % stilling og en rådgiver for barnehagesaker i 50 % stilling i rådmannens stab. Kommunen er samtidig inndelt i oppvekstområder. To av de tre barneskolene har fått styrket sekretærfunksjonene sine for å ivareta fellesoppgaver i oppvekstområdet.

Årsverk i sentraladministrasjonen til skole- og barnehagesaker, prosent, 2004-2005							
	Hvaler	Marker	Trøgstad	Spydeberg	Skiptvet	Våler	Hobøl
Årsverk, prosent	150	180	50	100	275	375	130

Tabell 8, Kilde: sentraladministrasjonene i kommunene

Stillingsressursene til administrasjon og ledelse av skoler og barnehage i sentraladministrasjonen varierer mye. Variasjonene mellom de syv kommunene følger i stor grad fordelingen av oppgaver

¹³ Protokoll fra Marker kommunestyrets møte den 01.03.2005

og myndighet mellom rådmannen og de ulike delene av sentraladministrasjonen, og mellom kommunenivået og virksomhetsnivået. Hvaler kommune bryter dette mønsteret. I Hvaler har oppvekstsjefen linjelederfunksjon, og kommunen har i liten grad delegert oppgaver og myndighet til virksomhetslederne. En forholdsvis stor del av oppgavene ligger i oppvekstseksjonen. Hvaler burde i denne sammenheng kunne sammenlignes med Skiptvet og Våler kommune. Oppvekstseksjonen i Hvaler kommune har likevel en vesentlig lavere administrasjonsressurs enn de tilsvarende enhetene i disse to kommunene. Ressursen i Hvaler ligger mellom den i Marker og den i Hobøl kommune. Hobøl har innført en to-nivå modell og Marker har kommet langt i samme retning. Den formelle innføringen av to-nivå modellen i Marker kommune vil ikke føre til noen reduksjon i den samlede ressursen til administrasjon og ledelse av skoler og barnehager i kommunen som helhet.

5.5 Ressurser til administrasjon og ledelse i skolene

Hvaler kommune ligger på lovens minstekrav når det gjelder ressurser til administrativ og pedagogisk ledelse ved den enkelte skole, og er den av de syv kommunene som har den laveste gjennomsnittlige stillingsrammen for administrativt personell ved den enkelte skolen.

Kommunene som har valgt den mest sentraliserte skolestrukturen, har likevel en lavere samlet ressurs til administrativ ledelse og administrasjon av skolene.

Stillingsressursene til administrative og pedagogiske lederoppgaver ved den enkelte skole er regulert i særavtale. Den tidligere særavtalen mellom staten og arbeidstakerorganisasjonene er videreført i særavtale SFS 2213 mellom Kommunenes Sentralforbund og arbeidstakerorganisasjonene ut skoleåret 2005-2006. Etter disse avtalene hører oppgavene til rektor, undervisningsinspektør, rådgiver og sosiallærer, samt kontaktlærer for elevrådet, hjemme i de administrative og pedagogiske lederoppgavene som skal dekkes gjennom den avtalte stillingsressursen. Stillingsressursen for rektor og inspektører beregnes ut fra antall årskull og antall elever, SFO og omfanget av spesialundervisningen¹⁴. Ressurser til kontorteknisk personale kommer i tillegg til stillingsressursen for administrativ og pedagogisk ledelse. GSI gir en oversikt over antall årsverk brukt til administrative og pedagogiske lederoppgaver, samt kontorteknisk personale ved de enkelte skolene og for kommunen samlet.

I særavtalens punkt 3.3.2 uttaler partene følgende om beregningen av ledelsesressurser:

3.3.2 Ledelsesressurs

F.o.m. 01.08.04 fastsetter kommunen/fylkeskommunen, etter drøfting, samlet ledelsesressurs ved den enkelte skole. Ressursnivået ut fra gjeldende avtaler pr. 30.04.2004 videreføres som et minimum. Ved nye skoler eller ved større endringer i elevtall/undervisningsomfang eller andre vesentlige driftsmessige forhold, brukes gjeldende avtale pr 30.04.2004 som grunnlag for drøftingene om et nytt ressursnivå.

I grunnlaget for drøftingene om ledelsesressurs bør det i tillegg tas hensyn til lokal styringsstruktur og delegering, og videre det behovet for styrking av pedagogisk og administrativ ledelse som følger av et mer rammepreget avtaleverk og de nasjonale føringerne som er lagt for endringer i grunnopplæringen¹⁵

¹⁴ Jevnfør vedlegg 1 til saken, som omfatter Vedlegg 20 i Utdanningsforbundets "Handbok i kommunalt avtaleverk (KS) 09.03.2005", som finnes på www.utdanningsforbundet.no, samt en beregning av ledelsesressursen for skolene i Hvaler, skoleåret 2004-2005

¹⁵ Vedlegg 1 til saken. Hele avtalen er gjengitt i Utdanningsforbundets "Handbok i kommunalt avtaleverk (KS) 09.03.2005", som finnes på www.utdanningsforbundet.no

Partene indikerer at de nasjonale føringene for grunnskolen kan gi grunn til forhandlinger om økt tid til ledelse ved den enkelte skolen.

Tabell 9 nedenfor viser hvilke ressurser som skolene i hver av de syv kommunene har samlet til administrasjon og pedagogisk ledelse i skolene skoleåret 2004-2005.

I Skiptvet kommune opplyser kultur og oppvekstsjef Harald Frorud, er det en feilføring i GSI. Skolene i kommunen har den vanlige lederstrukturen med rektor og undervisningsinspektører, og ingen administrasjonslærere eller assisterende rektorer, slik GSI registeret viser. Administrasjonsressursene til rektorene og undervisningsinspektørene er høyere enn angitt i GSI. Den samlede ressursen til administrasjon og pedagogisk ledelse kan være noe høyere enn angitt, men ikke vesentlig.

I Våler kommune er rektor ved Svindal skole også leder for Svindal barnehage, som har 27 plasser og ligger rett ved skolen. Skolen har av den grunn fått styrket sekretærfunksjonen sin.

Hvaler er den av de syv kommunene som bruker minst ressurser til administrasjon på hver skole. Den administrative og pedagogiske lederressurser til rektor, inspektør, rådgiver, sosiallærer og kontaktlærer, ligger på avtaleverkets minstesatser. Ressursen til kontorteknisk personale er på 30% på hver skole, mens den i de andre seks kommunene i snitt er fra vel 50% til 85% på hver skole. Jevnfør tabell 9 og 10 nedenfor. Når GSI tallene tilsynelatende viser at Hvaler har avsatt litt mindre ressurser til administrativ og pedagogisk ledelse, enn det minstekravene ut fra elevtallet per 01.10.2004 tilsier, kan det komme av at GSI har beregnet ressursen ut fra en annen telledato. Elevtallet varierer noe fra måned til måned. Det kan også komme av de justeringene som følger av den praktiske fordelingen av ressursene mellom ulike oppgaver. Variasjonen er ikke vesentlig. Den faktiske beregningen i Hvaler kommune følger avtaleverkets minstekrav.

Tabellen viser for øvrig at det er et samsvar mellom antall skoler i kommunen og kommunes samlede ressurser til administrativ og pedagogisk ledelse i grunnskolen. De kommunene som har samlet grunnskoleopplæringen på to skoler, har det laveste samlede ressursforbruket til administrativ ledelse og administrasjon i skolene. Tabellen bekrefter utredningsgruppens fremstilling.

Administrasjon og ledelse ved skolene i prosent av hel stilling, 2004-2005							
	Hvaler	Marker	Trøgstad	Spydeberg	Skiptvet	Våler	Hobøl
Skoler i alt	3	2	4	3	2	3	4
Rektor	221	181	337	300	155	269	396
Adm.lærer, ass. rektor	0	0	0	0	72	0	0
Und.inspektør	128	136	122	151	73	137	203
Rådgiver, sosiallærer	32	25	70	67	26	43	60
Kontaktlærer	12	8	12	12	3	25	18
Kontorteknisk pers.	91	107	163	215	114	154	341
SUM	484	457	704	745	443	628	1018
Adm. per skole	161	229	176	248	222	209	255

Tabell 9, Kilder: GSI, kommuneadministrasjonene i de syv kommunene

Hvaler kommune. Administrasjon og ledelse ved skolene, i prosent av hel stilling, 2004-2005

	GSI				Avtaleverkets minstekrav			
	Asm skole	Flo skole	Ått skole	Sum Hvaler	Asm skole	Flo skole	Ått skole	Sum Hvaler
Rektor og inspektører	127	110	112	349	131	123	122	376
Rådgiver og sosiallærer	11	11	11	33	10	9	9	28
Kontaktlærer	4	4	4	12	4	4	4	12
SUM	142	125	127	394	145	136	135	416

Tabell 10, Kilde: GSI og vedlegg 1 til saken

5.6 Produktivitet i grunnskolen

Hvaler kommune bruker forholdsvis mye ressurser per elev i grunnskolen. Produktiviteten er med andre ord lav. Hvaler har valgt en skolestruktur som binder opp ressurser, gir liten fleksibilitet og øker behovet for ressurser til spesialundervisning. Samtidig er det en struktur som gir mange elevene et skoletilbud med en høyere lærertetthet enn den de ville fått dersom ressursene i større grad ble fordelt fleksibelt ut fra alle elevenes behov.

Høye brutto driftutgifter per elev

Skal vi vurdere produktiviteten eller effektiviteten i skolen, har det som nevnt liten hensikt å se på hvilken andel av kommunens ressurser som brukes til grunnskole. Men ressursbruken per elev per år kan derimot gi en god indikasjon på hvor mye kommunen satser og hvor stor produktiviteten er.

Kommunens regnskap viser utgifter og ikke kostnader, men forskjellen mellom utgifter og kostnader har liten praktisk betydning i denne sammenhengen. Skolens driftsutgifter er i hovedsak lønn, lønnsrelaterte utgifter og utgifter til andre formål som forbrukes i løpet av året. Driftsutgiftene i regnskapsåret gir derfor et rimelig godt bilde av kostnadene eller forbruket av ressurser i den samme perioden. Netto driftsutgifter viser brutto driftsutgifter minus inntekter. Når vi skal måle forbruket av ressurser, må vi bruke brutto driftsutgifter som beregningsgrunnlag. I KOSTRA er brutto driftsutgifter korrigert for interne overføringer og andre forhold som kan gjøre det vanskelig å sammenligne tall fra forskjellige kommuner. Her bruker vi de korrigerte brutto driftsutgiftene fra KOSTRA som grunnlag for analysen.

Tabell 11 viser at Hvaler i 2004 har høyere brutto driftsutgifter til grunnskole enn gjennomsnittet i Gruppe 1 og samtlige av de andre kommunene som vi sammenligner den med. Forskjellene er først og fremst knyttet til forskjeller i lønnsutgifter. For Marker mangler disse opplysningene. Bildet bekreftes av at Hvaler har færre elever per årsverk, færre elever per undervisningsrelatert årsverk, og lavere gjennomsnitt gruppestørrelse både på barnetrinnet og ungdomstrinnet. De høyere lønnsutgiftene per elev skyldes i hovedsak at størrelsen på lærerårsverk per elev er høyere i Hvaler.

Produktivitet i grunnskolen								
	Hvaler	Marker	Trøgstad	Spydeberg	Skiptvet	Våler	Hobøl	Gruppe 1
Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole, per elev	75 408	..	69 982	60 646	63 201	70 105	74 109	68 037
Lønnsutgifter til grunnskole, per elev	61 568	..	53 695	45 857	50 565	55 018	60 417	55 636
Elever per årsverk	8,9	9,8	11,5	12,1	11,4	11,1	9,3	9,9
Herav elever per undervisningsrelatert årsverk	10,1	11,1	12,3	13,2	12,2	11,3	10,4	11
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.til 7.årstrinn	10,8	13,5	13	15	13,8	11,8	12,2	12
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 8.til 10.årstrinn	11,2	14,1	14,9	17,6	13,1	14,6	11,8	13,3

Tabell 11, Kilde: KOSTRA 2004

Lave frie disponible ressurser, lav fleksibilitet og lite handlingsrom

Det høye kostnadsnivået i grunnskolen i Hvaler betyr ikke at skolene har et stort handlingsrom med store frie disponible ressurser som kan settes inn der det er spesielle behov. Forholdet er snarere tvert imot. Hvaler har valgt en skolestruktur som gir et høyt minstetimetall per elev, men svært begrensede ressurser til gruppedeling og annen styrking på de årstrinnene på de skolene der det er behov for det. Tabell 12 nedenfor viser at bare tre prosent av lærertimene i Hvaler er slike frie disponible ressurser. I de andre kommunene varierer denne andelen fra 36 % til 5 4 % til tross for at de har lavere korrigerte brutto driftsutgifter per grunnskoleelev.

Det har vært en bevisst politikk fra staten å gi kommunene og skolene større frihet i disponeringen av lærerressursene, slik at de kan settes inn der det er størst behov for dem. De formelle minstekravene til antall lærertimer er begrenset til antall årstimer som det skal undervises i ut fra fag- og timefordelingsplanen for hvert årstrinn, slik det er fastsatt i Læreplanen. Hvordan arbeidet skal organiseres og hvilke grupper elevene skal deles inn i, kan den enkelte kommune og skole bestemme selv. Hvilke ressurser som stilles til disposisjon ut over minstetimetallet per årstrinn, avgjør kommunen selv innen rammen av det som er pedagogisk forsvarlig. Denne friheten betyr ikke at kommunene kan fjerne ressursene til delingstimer og andre styrkingstiltak. Er det for eksempel 50 elever på et årstrinn ved en skole, er det pedagogisk nødvendig å legge inn ressurser til gruppedeling og andre styrkingstiltak. Timene til gruppedeling i tabell 12 går i stor grad til slike formål.

Som hovedregel skal alle elever få dekket sitt opplæringsbehov gjennom skolens minstetimetall og timer til deling og andre styrkingstiltak. Bestemmelsene om spesialundervisning er en sikringsbestemmelse for å møte behovene til de elevene som likevel ikke får dekket sine opplæringsbehov gjennom disse ressursene. Spesialundervisning binder ressurser til administrative oppgaver både før tildeling og under anvendelse. Prosedyrene for å søke, vurdere og tildele timer til spesialundervisning er vesentlig mer tidkrevende enn prosedyrene for disponeringen av ressursene til deling og styrking. Når ressursene er tildelt, skal det avsettes tid til administrative oppgaver for lærerpersonalet og andre tilsvarende 9 % av timene til spesialundervisning på barnetrinnet og 16 % på ungdomstrinnet. For timer til deling og styrking er det ikke knyttet tilsvarende administrative oppgaver og ressurser. Samtidig gir spesialundervisning økte administrative ressurser til rektor/inspektør for å imøtekomme økingen i de administrative oppgavene også for dem.

Til tross for at de andre kommunene har et lavere kostnadsnivå per grunnskoleelev enn Hvaler, har de likevel et større handlingsrom til å møte behovene til elevene på årstrinn der skolen har mange elever. Hvaler har også noen slike årstrinn, men få ressurser til å møte behovene til disse elevene. Det øker behovet for timer til spesialundervisning, jevnfør tabell 12.

Lærertimer i grunnskolen og skolens handlingsrom, 2004-2005							
	Hvaler	Marker	Trøgstad	Spydeberg	Skiptvet	Våler	Hobøl
Lærertimer i alt	39 895	32 015	46 567	40 957	34 522	49 134	54 380
Spes.und. o.l.	9 082	6 258	6 258	6 460	6 159	8 757	10 944
Minstetimetall	29 526	9 842	22 762	16 264	9 842	22 686	22 686
Gruppedeling	1 287	15 915	17 547	18 233	18 521	17 691	20 750
Gruppedeling i prosent av lærertimer i alt	3	50	38	45	54	36	38
Spes.und. o.l. per elev	21	14	10	10	13	14	17

Tabell 12, Kilde GSI 2004

Spesialundervisning

Timene til spesialundervisning og lignende, går til spesialundervisning, norsk som andrespråk, morsmålsopplæring og andre tiltak for elever med annet morsmål enn norsk, samt tegnspråkundervisning. Ressursene til elever med annet morsmål enn norsk varierer. Hvaler har ingen ressurser til slike elever, i Skiptvet går 40 % av ressursene til spesialundervisning og lignende til disse elevene.

Hvaler bruker likevel nest mest til spesialundervisning og lignende, bare Hobøl bruker mer. Tar en hensyn til at Hvaler er den av de syv kommunene som har lavest elevtall i grunnskolen, blir forskjellene enda mer iøyenfallende. Hvaler bruker i gjennomsnitt 21 årstimer per elev, for de andre kommunene varierer timetallet fra 10 til 17. I Hvaler går 23 % av alle lærertimene til spesialundervisning og tegnspråksundervisning.

Vi har ikke funnet noen indikasjoner på at Hvaler kommune tildeler ressurser til elever som ikke har et rettslig krav på ressurser til spesialundervisning eller tegnspråksundervisning. Men Hvaler kommune har utviklet et godt skoletilbud, også for barn med særskilte behov, og det er rimelig å tro at noen av foreldre til disse barna har valgt å bosette seg på Hvaler dels av den grunn. Oppvekstsjefen opplyser at av de 33 enkeltvedtakene som ble fattet for inneværende skoleår, gjaldt 20 barn som ikke er født på Hvaler men som har flyttet hit. For en liten kommune som Hvaler kan dette gi store utslag og noen vanskelige dilemmaer.

Behovet for spesialundervisning varierer fra år til år, og få elever kan gi store utslag i kommunene i Gruppe 1. Tallene for 2004 er ikke offentliggjort ennå, men tallene for de foregående årene viser at antall elever med spesialundervisning i Hvaler har mer enn doblet seg fra 1999 til 2003, jevnfør tabell 13. Oppvekstsjef Tom-Herman Lie opplyser at antall elever med spesialundervisning har gått ned fra skoleåret 2003-2004 til skoleåret 2004-2005, men tabell 12 viser at ressursforbruket fortsatt er høyt.

Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning, prosent								
	Hvaler	Marker	Trøgstad	Spydeberg	Skiptvet	Våler	Hobøl	Gruppe 1
2004	...	...	...	...	...	...	...	...
2003	9,6	6,7	6,2	3	4,8	3,9	6,2	6,2
2002	9,6	7,7	5,5	3,1	4,1	3,5	4,8	6,2
2001	5,5	5,7	4,9	2,2	4,4	2,9	4,5	5,9
2000	4,3	..	6,1	..	..	..	..	6,2
1999	4,8	..	..	..	..	..	..	5,6

Tabell 13, Kilde: KOSTRA 2004

6. Barnehager i Hvaler kommune

Dette kapittelet omhandler barnehagene i Hvaler kommune, slik de er organisert i dag, både når det gjelder barnehagestruktur og administrativ struktur. I kapittel 8 og 9 drøftes i hvilken grad alternative måter å organisere barnehagen, kan bidra til større effektivitet.

6.1 Barnehagestrukturen i sammenlignbare kommuner

Sammenlignet med barnehagetilbudet i de seks andre kommunene, er barnehagetilbudet i Hvaler kommune mer sentralisert, med færre og større barnehager. Barnehagene er likevel ikke spesielt store, og har mulighet til videre utbygging, dersom det skulle bli behov for det.

De syv kommunene har fra tre til seks barnehager. Det gjennomgående trekket er at det er flere barnehager enn skoler. Dess lavere alder barna har, dess mer desentralisert er tjenestetilbudet. Kommunene har mange barnehager, færre skoler med barnetrinn, og bare en skole med ungdomstrinn. Unntaket er Hvaler kommune, som har tre barnehager og tre grunnskoler med barnetrinn og ungdomstrinn. Hvaler har det mest sentraliserte barnehagetilbudet, med færrest barnehager og flest barn per barnehage. Barnehagene i Hvaler er likevel ikke spesielt store og vil kunne bygges ut til å ha plass til flere barn, dersom det skulle være behov for det.

Trøgstad har tre barnehager med avdelinger lokalisert på fem steder. En toavdelings barnehage har de to avdelingene på to forskjellige steder, og en treavdelings barnehage har en avdeling et annet sted. KOSTRA har registrert antall steder det finnes et barnehagetilbud som antall barnehager. Derfor oppgir KOSTRA at kommunen har fem barnehager, men bare tre styrere. De øvrige kommunene har en styrer for hver barnehage. I Våler kommune er rektor ved Svindal skole også styrer for Svindal barnehage, som i tillegg har en daglig leder i barnehagen. De øvrige barnehagene har en vanlig bemanning med en styrer i hver barnehage og en avdelingsleder i hver avdeling. Avdelingslederne er registrert som pedagogiske ledere i KOSTRA.

Bemanningen av administrasjon og pedagogisk ledelse i barnehagen kan ikke sammenlignes med den tilsvarende bemanningen i skolene. Styrerne og avdelingslederne er tilsatt i hele stillinger som ledere. Styrerne bruker en del av arbeidstiden som pedagogiske ledere i arbeidet med barna, og avdelingslederne bruker den vesentlige delen av arbeidstiden sin her. Ressursen til styrere og avdelingsledere er en del av ressursen til tjenesteytingen overfor barna.

Alle barnehager 2004							
	Hvaler	Marker	Trøgstad	Spydeberg	Skiptvet	Våler	Hobøl
Antall barnehager	3	4	5	6	4	5	6
Barn 0-5 år	219	242	330	350	262	301	349
Barn med barnehageplass	144	135	190	247	174	175	225
Barn per barnehage	48	34	38	41	44	35	38
Antall styrere	3	4	3	6	4	5	5
Pedagogiske ledere	8	6	10	12	11	9	15
Årsverk	30	23	31	51	36	38	49
Ansatte	33	36	41	66	54	50	63

Tabell 14, Kilde: KOSTRA

6.2 Produktiviteten i barnehagene

Sammenlignet med de seks andre kommunene og gjennomsnittet for Gruppe 1, har barnehagene i Hvaler kommune en høy produktivitet.

Barnehagene varierer med hensyn til åpningstider, barnas alder og antall barn. Barn i aldergruppen 0-2 år krever normalt dobbelt så store stillingsressurser som barn i aldersgruppen 3-5 år. En heldagsbarnehage krever større ressurser per barn enn en korttidsbarnehage. I KOSTRA har man tatt hensyn til disse forskjellene ved å måle produktiviteten på ulike måter som supplerer hverandre.

Det mest alminnelige målet for produktivitet er korrigerede brutto driftsutgifter per barn. Siden oppholdstiden og barnas alder varierer, gir korrigerede brutto driftsutgifter per korrigeret oppholdstime nyttig supplerende informasjon. Begge disse utregningene viser at barnehagene i Hvaler kommune har en høyere produktivitet enn både gjennomsnittet for Gruppe 1 og samtlige av de seks kommunene den er sammenlignet med.

Produktiviteten er også målt ut fra antall oppholdstimer for barn per årsverk per år. Her har Hvaler en høyere produktivitet enn gjennomsnittet for Gruppe 1 og tre av de seks kommunene den er sammenlignet med.

Produktivitet i kommunale barnehager 2004								
	Hvaler	Marker	Trøgstad	Spydeberg	Skiptvet	Våler	Hobøl	Gruppe 1
Korr oppholdstimer pr årsverk	11 771	13 579	13 519	10 410	11 761	11 491	12 296	7 542
Korr. brutto drifts-utgifter i kr per barn	70 819	..	78 105	105 088	78 716	109 037	95 568	79 130
Korr. brutto driftsutgifter i kr per korr. oppholdstime	28	..	31	43	32	48	32	36

Tabell 15, Kilde: KOSTRA

7 Gjeldende arbeidsdeling og samordning

Både rådmannen, oppvekstsjefen, rektorene og barnehagestyrerne gir uttrykk for at mangelen på klarhet i arbeidsdeling og samordning i linjen er utilfredsstillende. De ønsker en gjennomgang og en ny dokumentasjon av hvordan oppvekstsektoren skal være organisert, hvordan oppgaver og myndighet skal være delegert i den administrative ledelsen, og hvilke prosedyrer som skal følges i de viktigste sakene. Kommunestyret har vedtatt at dette arbeidet skal gjennomføres. Denne enigheten politisk og administrativt er et godt utgangspunkt for arbeidet.

Før kommuneloven av 1992 ble innført, hadde grunnskolen normalreglementer fastsatt av staten som viste hvordan oppgaver og myndighet normalt var delegert til skolesjefer og rektorer. Vedtaket av kommuneloven fra 1992 satte disse reglementene ut av kraft, og kommunene fikk selv i oppgave å bestemme hvordan oppgaver og myndighet skal delegeres i administrasjonen.

Hvaler kommunestyre har vedtatt to delegeringsreglement, et økonomireglement og et generelt reglement som omfatter alle andre saker. Det gjeldende generelle delegeringsreglementet for Hvaler kommune er vedtatt av kommunestyret den 20.03.2002. Her er oppgaver og myndighet delegert til politiske organer og til rådmannen. Rådmannen har fullmakt til å videredelegere. Reglementet fastsetter at all delegering av myndighet skal være skriftlig.

Rådmannen har i et anvisningsreglement videredelegert oppgaver og myndighet til oppvekstsjefen, og oppvekstsjefen har videredelegert anvisnings- og attestasjonsmyndighet til oppvekstadministrasjonen, skoler, skolefritidsordningen og barnehager. Ut over dette er det ikke videredelegert oppgaver og myndighet fra rådmannen til oppvekstsjefen og de andre seksjonslederne.

I praksis utfører likevel oppvekstsjefen, rektorene og barnehagestyrerne oppgaver og fatter vedtak i enkelte saker. Delegeringen av oppgaver og myndighet som fulgte av det tidligere normalreglementet, har blitt videreført ut fra sedvane. Situasjonen er uklar.

Virksomhetslederne har fått delegert oppgaver og myndighet i økonomistyringen av egen virksomhet, men de er ikke alene om å ha denne myndigheten. Både virksomhetslederne og tilsatte i sentraladministrasjonen anviser på de samme regnskapsartene. Det skaper uklarhet om hvordan ansvar og myndighet i økonomistyringen faktisk er fordelt og hvem som har budsjettansvar.

Virksomhetsledernes elektroniske tilgang til de sentrale økonomisystemene har til tider vært mangelfull. Det har forsterket uklarheten omkring hvem som skal gjøre hva. Kommunestyret har vedtatt at Hvaler kommune skal kjøpe tjenester innen økonomistyring, IT-drift og skatteinnkreving fra Fredrikstad kommune. Omleggingen skjer i løpet av 2005. Det skaper en ny situasjon med nye muligheter når det gjelder delegering av oppgaver og myndighet også i Hvalers egen administrasjon.

8 Alternative organiseringer av administrativ ledelse og administrasjon for skoler og barnehager

8.1 Endringer i ressursene til administrativ ledelse og administrasjon som følger av endret skolestruktur i alternativene A-F alene

Tabell 16 viser minimumsressursene til administrativ og pedagogisk ledelse ved de enkelte skolene, ut fra alternativene A-F. Beregningen av antall årsverk fremgår av vedlegg 1 til saken.

Tabellen viser at samtlige alternativer til dagens struktur vil gi en viss reduksjon i ressursene til administrativ og pedagogisk ledelse. Reduksjonen varierer fra 1,51 årsverk i Alternativ B til 0,47 årsverk i Alternativ E. Regner man en samlet kostnad til lønn, sosiale utgifter m.v. per årsverk for en skoleleder til kr 500 000, vil Alternativ B på dette punktet gi en kostnadsreduksjon på kr 755 000 per år i forhold til Alternativ A. Alternativ D har den nest høyeste reduksjonen, som vi gi en kostnadsreduksjon på kr 365 000 pr år.

Ressurs til administrativ og pedagogisk ledelse

Alternativ	Asmaløy	Floren	Åttekanten	SUM	Endring
A	142	137	135	414	0
B	263	0	0	263	-151
C	169	100	92	361	-53
D	130	109	102	341	-73
E	201	86	80	367	-47
F	232	64	57	353	-61

Tabell 16, Kilde: Vedlegg 1 til saken

Alternativ B vil antagelig også gjøre det mulig med en reduksjon i stillingsressursen til kontorteknisk hjelp, siden grunnskolen samles på en skole. Mulighetene til reduksjon vil imidlertid være begrenset, siden ressursen i utgangspunktet er liten, og siden oppgavene i stor grad følger med elevene og de ansatte. Elevtallet i denne beregningen er konstant. Også i Alternativ F vil det kunne være mulig med en viss reduksjon i stillingsrammen for kontorteknisk hjelp, hvis det kontortekniske arbeidet samles på Asmaløy skole. Alternativene D vil ha tre selvstendige skoleenheter som i dag, og ikke gi noen grunn til reduksjon, mens alternativ C og E kommer i en mellomstilling.

Også når det gjelder oppvekstadministrasjonen på kommunenivå, vil Alternativ B gjøre det mulig med en reduksjon i stillingsressursen. Når de tre skolene samles under en rektor, faller mye av koordineringsarbeidet til oppvekstadministrasjonen bort, og store deler av oppgavene kan delegeres til skolens ledelse. Denne problemstillingen er aktuell uansett hvilket alternativ for skolestrukturen som kommunen velger. Innen alle alternativene er det mulig å delegere oppgaver og myndighet i større grad ned til virksomhetslederne.

8.2 Endringer i ressursene til administrativ ledelse og administrasjon, som følger av andre mulige endringer i stillingsstrukturen

Behov for en tilstedeværende ledelse

Hvilken administrasjon og ledelse en organisasjon har behov for, er avhengig av hvilke oppgaver organisasjonen skal utføre. Omfanget og arten av oppgavene innen administrasjon og ledelse, er avhengig av hvilken type virksomhet som skal ledes. En virksomhet med et høyt kompetent personale, som ut fra sin fagkunnskap vet hva de skal gjøre og hvordan de skal gjøre det, og som arbeider individuelt med enkeltsaker eller enkeltklienter, som fysioterapeuter i en klinikk, har et begrenset behov for ledelse. Skole og barnehage har også et personale med høy kompetanse, men arbeidssituasjonen er en annen. Lærere underviser ikke elever som enkeltklienter, men i grupper. Det er ikke bare en lærer som har ansvaret for elevene i en gruppe. Det er et kollektiv av lærere som har ansvaret for et kollektiv av elever. Arbeidet krever nærhet og involvering fra flere lærere i elevenes læringsprosesser. Arbeidet krever at lærerne individuelt og kollektivt er i stand til å møte uforutsette situasjoner på en måte som er tilpasset elevenes behov. Arbeidet krever en tilstedeværende ledelse i virksomhetene. Men ledelsen både på kommune- og virksomhetsnivå kan likevel organiseres på ulike måter.

To eller tre nivåer i administrasjonen i kommunen

Det har vært populært i noen år å redusere antall formelle styringsnivåer i kommunene fra tre til to, slik at alle ansatte i sentraladministrasjonen er en del av rådmannens stab, og virksomhetslederne ligger i linje direkte under rådmannen.

To-nivå modellen kan bidra til å forenkle byråkratiet ved å redusere antall ledd en sak må gjennom før vedtak kan fattes. To-nivå modellen gir mulighet til at beslutningene blir fattet nærere dem de gjelder og mer tilpasset deres behov. Men to-nivå modellen kan også føre til dobbeltarbeid, uønsket forskjellsbehandling og koordineringsproblemer.

To-nivå modellen krever at virksomhetslederne har fått delegert omfattende oppgaver og myndighet, slik at de kan arbeide selvstendig. Skal rådmannen kunne mestre den utvidede linjelederopp-gaven, må oppgavene som linjeleder forenkles og avgrenses. Noen kommuner innfører formelt to-nivå modellen, mens fagpersonene i rådmannens stab i praksis likevel fungerer som en slags linjeledere på rådmannens vegne. Det kan bidra til uklare ansvarsforhold.

To-nivå modellen gir grunnlag for å redusere omfanget av den administrative ledelsen og administrasjonen i det sentrale leddet, men gir samtidig et behov for økte ressurser på virksomhetsnivå fordi oppgavemengden øker her.

To-nivå modellen gir ikke nødvendigvis noen reduksjon i den samlede oppgavemengden eller det samlede behovet for ressurser til administrativ ledelse og administrasjon, men den kan gjøre det. Jevnfør kommentarene til tabellene 8, 9 og 10 ovenfor. Når den samme oppgaven må gjøres seks ganger av seks virksomhetsledere, kan den komme til å kreve mer tid enn om en ansatt i sentraladministrasjonen gjorde den en gang på vegne av alle.

Før Hvaler kommunestyre tar stilling til om det skal innføres en to-nivå modell, bør administrasjonen gjennomføre en konkret vurdering av hva som er den mest kostnadseffektive og formålseffektive fordelingen av oppgaver og myndighet på hvert enkelt saksfelt. En slik avklaring kan danne en viktig del av beslutningsgrunnlaget for rådmannen og kommunestyret.

En rektor for flere skoler

I opplæringsloven er bestemmelsen om rektor endret og lyder slik:

”Kvar skole skal ha ei forsvarleg fagleg, pedagogisk og administrativ leiing. Opplæringa i skolen skal leiast av rektorar. Rektorane skal halde seg fortrulege med den daglege verksemda i skolane og arbeide for å vidareutvikle verksemda.”¹⁶

Det er ikke lenger påkrevd med en rektor for hver skole, dersom vi med skole forstår en institusjon som ligger på et bestemt geografisk sted. En rektor kan ha ansvaret for opplæringen i flere skolebygninger som er lokalisert flere steder.

Ordningen med rektorsområder har vært brukt i mange år i Sverige i store kommuner med mange skoler spredd over et stort geografisk område. Der kan hver rektor ha ansvaret for om lag fire skoler som samarbeider nært med hverandre. Ved siden av rektor er det normalt en daglig leder ved den enkelte enheten. I Norge er denne ordningen også brukt i kommuner der det er en stor skole, supplert med små grendeskoler for småskoletrinnet, med få elever og få lærere. Ved grendeskolene er det normalt en daglig leder. I praksis er det behov for en tilstedeværende leder som har ansvaret for å samordne arbeidet til lærerne, sette vikarer og andre nytilsatte inn i oppgavene og ivareta andre fellesoppgaver på stedet.

På Hvaler kan denne ordningen være aktuell i alternativ F. Her kan de tre geografiske enhetene defineres som en skole, ledet av en rektor på Asmaløy skole, og med administrasjonslærere med begrensede oppgaver ved de to små grendeskolene Floren og Åttekanten. I forhold til den tradisjonelle løsningen, kan dette gi kostnadsreduksjoner og god samordning mellom de tre enhetene. Den administrative og pedagogiske ledelsen vil i dette alternativet ha samme ressurs som i alternativ B, pluss ressursen til de to administrasjonslærerne. Får de to administrasjonslærerne en ressurs hver på 30 %, vil reduksjonen i forhold til dagens ordning likevel være på 91 % eller kr 455 000 per år.

Svakheten med denne ordningen er at den daglige lederen får et begrenset og svakt mandat. Grunnskolen står ved starten av en krevende utviklingsperiode, som fordrer at de enkelte geografiske enhetene har en tydelig tilstedeværende ledelse med et klart mandat fra kommunen. Hvis grunnskolen i tillegg til de statlig initierte utviklingsprosjektene også skal omorganiseres, blir behovet for en ledelse med rektors myndighet ved hver skole forsterket ytterligere.

I alternativene A, C, D og E er de tre skolene så store at det mest hensiktsmessige sannsynligvis er å beholde en rektor ved hver skole.

Rektor som leder både for skole og barnehage

Barnehageloven sier at det skal være en styrer ved hver barnehage, men åpner for at en rektor kan være styrer, når skole og barnehage er organisert som en virksomhet:

”Hver barnehage skal ha en styrer som har den daglige ledelsen av virksomheten. Styreren skal ha utdanning som førskolelærer. Når barnehage og grunnskole er organisert som én virksomhet, kan skolens rektor være styrer for barnehagen.”¹⁷

¹⁶ Opplæringsloven § 9-1, 1. og 2. punktum, www.lovdata.no

¹⁷ Barnehageloven § 16, Styreren, www.lovdata.no

Norge har noen kommuner med spredd befolkning, der fådelte skoler og små barnehager er samlokalisert i en bygning. I slike tilfeller kan det være lite hensiktsmessig å organisere skolen og barnehagen som atskilte virksomheter med hver sin ledelse. Blir enhetene større, mister dette argumentet noe av sin gyldighet. Da kan oppgavemengden for lederen bli så stor at det er behov for en egen leder ved hver enhet.

I Hvaler kommune kan denne ordningen være en av de aktuelle organisasjonsformene i alternativ F. Hvis de små grendeskolene ikke legges under rektor på Asmaløy skole, kan de to rektorene bli ledere både for barnehage og skole. Slår man sammen barnehagen og skolen til en virksomhet, vil barnehagen ha om lag like mange barn som skolen og flere årsverk og ansatte. En felles virksomhet kan både fremstå som en barnehage med en skole som en skole med en barnehage. Dette forholdet stiller særlige krav til den som skal være leder slike sammenslåtte virksomheter.

Det som taler mot en slik ordning er at barnehagene i Hvaler er forholdsvis store og velfungerende enheter. Som selvstendige enheter har de et potensial for å øke kapasiteten ytterligere. Det er det behov for. Dersom barnehagene og skolene organiseres som selvstendige enheter med rektor og styrer, trenger ikke det å være til hinder for å utvikle et nærmere og mer forpliktende samarbeid mellom disse virksomhetene. Et slikt samarbeid kan bidra til en større formåls effektivitet.

8.3 Alternative former for arbeidsdeling og samordning

Nye delegeringsreglementer

Den formelle delegeringen av oppgaver og myndighet i administrasjonen i Hvaler kommune er begrenset og uklar. Som et svar på et uttalt behov fra alle nivå i administrasjonen, og kommunestyrets vedtak i kommuneplanen, anbefales det at rådmannen så snart som mulig starter arbeidet med å få avklart hvilken arbeidsdeling, hvilke arbeidsformer og hvilken form for samordning som vil være mest hensiktsmessig. Arbeidet bør ha som mål å forbygge at det oppstår gråsoner, dobbeltarbeid og misforståelser på grunn av ulike kulturer, sektorforsvar og formell og fysisk avstand.

Dette arbeidet bør resultere i et reglement for delegering av oppgaver og myndighet fra rådmannen gjennom linjen til virksomhetene. Reglementet bør både omfatte delegering fra rådmannen til sentraladministrasjonen og til virksomhetslederne. Arbeidet bør avklare i hvilken grad sentraladministrasjonen bare skal ha en stabsfunksjon med delegerte oppgaver, og i hvilken grad den skal ha en linjefunksjon med delegert myndighet overfor virksomhetslederne.

Linjen mellom rådmannen og virksomhetslederne bør være entydig. Mange saker i skoler og barnehager har både en pedagogisk, en personalmessig og en økonomisk side. Funksjonsfordelingen mellom oppvekstsjefen, økonomisjefen og personalsjefen bør bidra til å hindre forskjellige føringer overfor virksomhetslederne i samme sak. Økonomireglementet bør utformes slik at det er entydig hvem som har ansvaret for de ulike delene av budsjettet og anvisningsmyndighet innenfor disse delene.

I arbeidet med fordeling av oppgaver og myndighet i administrasjonen, bør det skilles mellom beslutningsfunksjoner og støttefunksjoner. Det er mulig å delegerer beslutningsmyndigheten til virksomhetsledere, samtidig som sentraladministrasjonen utfører støtteoppgaver i de samme sakene. Tilsetningsmyndighet kan for eksempel delegeres til virksomhetslederne, mens sentraladministrasjonen kan ha støtteoppgaver som å ta imot søknader, skrive søkerlister m.v..

Det anbefales at kommunestyret ber rådmannen om å gjennomgå de to eksisterende delegeringsreglementene, økonomireglementet og det generelle reglementet, samtidig som de administrative fullmaktene blir utarbeidet. En samlet gjennomgang gjør det mulig å utvikle delegeringsreglementer som supplerer hverandre, fremstår som en helhet, og som kan bli nyttige verktøy i koordineringen av den politiske og administrative ledelsen av kommunen.

Når delegeringsreglementet er utarbeidet, vil det være behov for å gjennomgå hvordan ledere og stabsmedarbeider skal samarbeide ut fra den nye fordelingen av oppgave og myndighet. Ledelse og stab bør sammen utarbeide prosedyrer for sentrale årlige prosesser, så som utarbeiding av forslag til plan og budsjett, rapportering av tjenesteresultater og regnskapsresultater, internkontroll og avvikshåndtering.

Utarbeiding av forslag til nye delegeringsreglementer og prosedyrer kan med fordel prosjektorganiseres med en prosjektleder og aktiv deltakelse fra administrativ ledelse og administrasjonen i kommunen.

Når reglementene og prosedyrene er utarbeidet må de tas aktivt i bruk i den daglige ledelsen, som et verktøy i innføringen av ny arbeidsdeling og nye former for samordning. Ledere og administrasjon bør bli kjent med hvilke forventninger som stilles til dem ved at deres overordnede stiller konkrete og realistiske krav. For at de skal kunne imøtekomme kravene, vil de ha behov for funksjonelle og pålitelige IT-program, så som tilgang til eget regnskap. De vil ha behov for opplæring, både lederopplæring og opplæring i bruk av verktøy. De vil ha behov for en kultur der det er lov å prøve og feile, for å lære av egne og andres erfaringer, og skrittvis forbedre kommunen. Samarbeidet med administrasjonen i Hvaler kommune har gitt et inntrykk av at forutsetningene for å kunne videreutvikle en slik kultur klart er til stede.

8.3 Økonomiske og andre forutsetninger for vurdering av alternativene

Lave frie disponible inntekter og økte kostnader

Hvaler kommune er ikke i en situasjon hvor den har et stort nok økonomisk handlingsrom til fritt å kunne velge den skolestrukturen og den strukturen for administrativ ledelse og administrasjon for skoler og barnehager som den ideelt sett kunne ønske seg. Tvert imot, Hvaler er en liten kommune med lave frie disponible inntekter. Hvaler må økonomisere strengt med ressursene sine for å nå sine mål.

Grunnskolen i Hvaler kommune har lav produktivitet i forhold til sammenlignbare kommuner. Hvaler har høyere kostnader per år til hver grunnskoleelev enn de kommunene den er sammenlignet med i denne undersøkelsen.

Gjeldende kommuneplan og økonomiplan viser at Hvaler kommune mangler ressurser til å møte de endringene som oppvekstsektoren står foran i årene som kommer med økt undervisningstimetall, obligatorisk annet fremmedspråk og skjerpede resultatkrav. Selv om staten øker sine overføringer, vil kommunen som normalt måtte finne finansiering til sin del av merkostnadene. Det er ingen indikasjoner i kommuneplanen og økonomiplanen på at kommunen vil få en vesentlig økning av sine frie disponible inntekter, eller at den kan og bør overføre ressurser av særlig betydning fra andre sektorer i kommunen til oppvekstsektoren. Det behovet som oppvekstsektoren har for frie disponible ressurser fra Hvaler kommune, må i hovedsak dekkes ved å endre de strukturene som i dag binder ressursene, slik at de blir frigitt.

Grunnskolestrukturen binder opp ressursene

Grunnskolen i Hvaler har en struktur som binder ressursene, og gir små muligheter til å variere gruppestørrelsene ut fra pedagogiske vurderinger. Det er ikke nødvendig å bare ha 10-15 elever på enkelte årstrinn på ungdomstrinnet. De kommunene som Hvaler er sammenlignet med har ikke det. Det er heller ikke gitt at det ut fra en pedagogisk vurdering er ønskelig med bare ti elever i alle fag på et årstrinn på en ungdomsskole. I enkelte fag kan både elever og lærere savne et bredere sosialt og faglig miljø å spille på hvis årskullene er så små. På den annen side kan det være uheldig ikke å kunne sette inn styrkingstiltak i enkelte fag i en gruppe på 20-25 elever. Ledelsen i grunnskolen i Hvaler har svært små muligheter til det.

Grunnskolen i Hvaler bruker mindre ressurser til administrativ ledelse og administrasjon, både i kommunen sentralt og på hver skole, enn de sammenlignbare kommunene i denne undersøkelsen.

Barnehagen i Hvaler har høyere produktivitet enn barnehagene i sammenlignbare kommuner og normale ressurser til administrasjon og administrativ ledelse.

I forhold til det behovet Hvaler kommune har for omstilling i oppvekstsektoren, er de økonomiske gevinstene en kan få ved høyere kostnadseffektivitet i administrativ ledelse og administrasjon, samt barnehagene, av marginal karakter. Det innebærer imidlertid ikke at en skal la være å gjennomføre nyttige endringer også på disse områdene. Vesentlig høyere kostnadseffektivitet i administrativ ledelse og administrasjon er knyttet til strukturelle endringer i skoletilbudet.

Tallene fra de seks andre Østfoldkommunene i gruppe 1 indikerer at ulike modeller med ungdomstrinnet samlet på en skole, kan bidra vesentlig til å frigjøre ressurser i grunnskolen, og gjøre den både mer kostnadseffektiv og mer formåls effektiv.

Politiske prioriteringer av grupper, behov og løsninger

Aksjonsgruppa for Hvalerskolen omtaler blant annet prioritering av unge og eldre i sin uttalelse og sier: "Disse gruppene må ikke settes opp mot hverandre, men skal ha et godt og trygt tilbud". Uttrykket "å sette grupper opp mot hverandre" har minst to betydninger på norsk.

Det kan bety å hisse grupper opp mot hverandre. I en politisk debatt kan det for eksempel skje ved at en part angriper motparten som person og lar være å gå inn på motpartens argumenter. Selv om den politiske debatten om oppvekstsektoren i Hvaler er het, skal man unngå å hisse unge og eldre opp mot hverandre. Man bør også unngå å hisse foreldre, barn, politikere og ansatte i kommunen opp mot hverandre. Alle parter er tjent med at de behandler hverandre med respekt og møter hverandre med saklige argumenter. I denne betydningen av uttrykket er det all grunn til å være enige med Aksjonsgruppa.

"Å se sette grupper opp mot hverandre" kan også bety å vurdere gruppenes behov i forhold til hverandre, for å foreta en prioritering. Slike vurderinger er ikke bare tillatt i politisk arbeid, de er en nødvendighet. Politikk dreier seg om å velge mellom alternativer. Politikk dreier seg om vurdere den ene gruppens behov i forhold til den andre. Politikk dreier seg sjeldent om å finne de ideelle løsningene, men oftere å unngå de dårligste alternativene. Det dreier seg om å finne løsninger som er gode nok for alle berørte parter innen de ressursrammene man råder over. Kommunens prioriteringer av økonomiske ressurser berører de aller fleste som bor i Hvaler kommune, både unge og eldre.

9. Konklusjon

- Hvaler kommune har høye kostnader og lav produktivitet i grunnskolen.
- Hvaler kommune har lave kostnader og høy produktivitet i barnehagene.
- Hvaler kommune har lave kostnader og høy produktivitet i administrativ ledelse og administrasjon av skoler og barnehager
- Under forutsetning av at Hvaler kommune vil vektlegge det alternativet som gir den største kostnadsreduksjonen i administrasjon og ledelse av skolene isolert sett, anbefales alternativ B.
- Under forutsetning av at Hvaler kommune vil vektlegge det alternativet som gir den største kostnadsreduksjonen totalt sett, anbefales alternativ D
- Under forutsetning av at Hvaler kommune velger alternativ F, anbefales en struktur med en rektor for de tre skolene.
- Det anbefales ikke en struktur med en rektor for de tre skolene i alternativene A, C, D og E.
- Det anbefales ikke en struktur med felles rektor/styrer for skoler og barnehager.
- Det anbefales å utvikle et utvidet samarbeid mellom skoler og barnehager.
- Det anbefales å organisere virksomhetene som mer selvstyrte enheter, der lederne har delegert oppgaver og myndighet innen pedagogiske ledelse, personalledelse og økonomistyring.
- Det anbefales at Hvaler kommune legger vekt på å øke formålseffektiviteten i administrasjon og ledelse av skoler og barnehager, ved å:
 - Utarbeide samordnede og fullstendige delegeringsreglementer, og i den forbindelse vurdere om kommunen skal ha en to-nivå eller en tre-nivå modell
 - Utarbeide prosedyrer for de viktigste årlige prosessene
 - Stille realistiske og konkrete krav til lederne og administrasjonen
 - Stille IKT-baserte ledelsesverktøy til disposisjon for lederne og administrasjonen
 - Gi tilbud om nødvendig opplæring for lederne og administrasjonen
 - Gjennomføre systematisk evalueringer av lederne og administrasjonen
 - Gi systematiske tilbakemeldinger og veiledninger til lederne og administrasjonen.
- Når disse tiltakene er gjennomført, har Hvaler kommune samtidig et vesentlig bedre grunnlag for å vurdere eventuelle forslag om organisasjonsmessige endringer.

10 Vedlegg til saken

1. Ressurser til administrativ og pedagogiske ledelse i grunnskolen, avtaleverkets bestemmelser og alternative beregninger basert på tall for skoleåret 2004-2005

Vedlegg 1

Ressurser til administrativ og pedagogiske ledelse i grunnskolen, avtaleverkets bestemmelser og alternative beregninger basert på tall for skoleåret 2004-2005

1. Avtaleverkets bestemmelser

2. Beregninger av ressurs til administrativ og pedagogisk ledelse, basert på elevtall for skoleåret 2004-2005, hentet fra GSI

Vedlegg 20: Særavtale om arbeidstid og ressursbestemmelser for skoleledere i grunnskolen

1. Arbeidstid

Skoleledere (stillinger på lønnsplan 17.150) har et normalarbeidsår på **1687,5** netto med gjennomsnittlig 37,5 timer pr. uke i **45,0** uker pr. år. På grunnlag av den enkeltes ledelsesressurs fastsettes det antall uker utover 39 (gj.sn. 37,5 timer) vedkommende skoleleder skal være til stede. Skoleledere skal være til stede minst 41 uker pr. år.

Skolelederne har en vikarplikt tilsvarende inntil 25 arbeidsenheter per år beregnet forholdsmessig ut fra den enkeltes ledelsesressurs. Uttak av vikartimer kan fordeles mellom skolelederne ved skolen.

Skoleledere kan, etter avtale med arbeidsgiver, avspasere inntil **6 dager per arbeidsår**, som kompensasjon for møtevirksomhet utenom ordinær arbeidstid i tilknytning til skolens virksomhet.

Innenfor rammen av ovennevnte bestemmelser finner arbeidsgiver og skoleledere i samråd frem til en hensiktsmessig organisering av arbeidstid slik at oppgavene i forhold til de tilsatte, brukerne av skolens tjenester og kommunen kan løses på en tjenlig måte.

2. Samlet ressurs til skolens ledelse. Organisering

Ressurser til rektor (inkl. administrasjon av skolefritidsordninger, spesialundervisning m.m.), undervisningsinspektør, avdelingsleder og rådgiver/sosiallærer/kontaktlærertjeneste for elevråd ses som en samlet ressurs til skolen, jfr. pkt. 3 og 4.

Innenfor den tildelte ressursramme legger skolen frem forslag til bruk av ressursene, herunder bruk av lederstillinger (jf. lønnsplan 17.150), for kommunen til endelig godkjenning. Dette innebærer at man lokalt velger hvordan oppgavene skal organiseres, tilpasset skolens behov. Dog skal det til rådgiver/ sosiallærertjeneste ikke benyttes mindre ressurser enn det som følger av beregningsreglene, jfr. vedlegg.

Samlet ressurs f.o.m. 1. august 1998 - minsteressurs - fremgår av vedlegg.

3. Forholdet til tidligere avtaler

Tidligere inngåtte avtaler vedrørende oppretting av stillinger, bruk og fordeling av tidsressurser til pedagogiske og administrative lederoppgaver i grunnskolen er bortfalt med virkning fra 1.8.96.

Beregning av samlet ressurs - minsteressurs - som gjelder f.o.m. 1. august 1998 fremgår av vedlegg. Vedlegget erstatter de tidligere inngåtte særavtaler.

4. Minste ressursnivå

Kommunen, som arbeidsgiver, har et ansvar for å legge til rette forholdene slik at skolens ledelse gjøres i stand til å utføre et tilfredsstillende arbeid. Tid til ledelse beregnet etter denne avtale er å forstå som minimumstid. Kommunen kan, som arbeidsgiver, avsette ytterligere tid til ledelse i

forhold til de oppgaver skolelederen pålegges. Tid til ledelse bør også sees i sammenheng med kontorbemanningen for øvrig.

5. Virkningstid

Avtalen gjelder **f.o.m. 01.01.02 t.o.m. 31.07.02**. Den fornyes for 1 år av gangen dersom den ikke blir lovlig sagt opp. Oppsigelsesfristen er 3 måneder før utløp.

Vedlegg :

Administrative og pedagogiske ledelsesressurser i grunnskolen - beregningsregler

Tidsressursen til administrative og pedagogiske lederoppgaver beregnes samlet for den enkelte skole i % av hel stilling (årsverk).

Rektor/undervisningsinspektør(er) i ordinær grunnskole.

Årskull ved skolen:	1-7	1 - 8	1 -10(11)	8 -10(11)
Basisressurs:	19%	20%	36%	26%
<u>Tillegg pr. elev:</u>				
Inntil 50 elever:	0,50%	0,50%	0,46%	0,46%
51 - 200 elever:	0,30%	0,30%	0,41%	0,46%
201 eller flere:	0,23%	0,23%	0,23%	0,23%

Det gis en økning i administrasjonsressursen på 8 % av et årsverk ved skoler som har skolefritidsordninger.

Elever i spesialklasser og elever som delvis mottar spesialundervisning, de siste medregnet i forhold til den del spesialundervisningen utgjør av den totale undervisning de mottar, gir ved særskilt beregning en tidsressurs på 2,5 % av en full stilling pr. elev.

Beregningsmåte på administrasjonsressurs for elever som får delvis spesialundervisning; Formel for omregning:

$$\frac{12,5 \% \text{ av rammetimetallet}}{11}$$

eller dersom dette er høyere:

$$\frac{\text{Timetall til spesialundervisning}}{11}$$

Skoler med 1 - 4 årskull får tildelt tidsressurs til administrative og pedagogiske lederoppgaver etter tabellen for skoler med 1 - 7 årskull, skoler med 1 - 9 årskull etter tabellen for 1 - 10 årskull.

Sosiallærer/rådgiver/kontaktlærerfunksjon i ordinær grunnskole.

Lærer som utfører sosialpedagogisk tjeneste/rådgivning i grunnskolens ungdomstrinn får redusert leseplikten med 1 t/u pr. påbegynt 25 elever. Denne ressursen tas av "2- timersrammen" på ungdomstrinnet, jf Særavtale om leseplikter og tidsressurser i grunnskolen pkt. 3.

I tillegg til minsteressurs (1 time pr. uke pr. påbegynt 25 elever) gis følgende tilleggsressurs til rådgiver-/ sosiallærertjeneste på grunnskolens ungdomstrinn: 2 % til skoler med 1 - 99 elever på ungdomstrinnet.

Lærere som utfører kontaktlærertjeneste for elevråd får redusert leseplikt:

Barnetrinnet :

Fådelte skoler	1/2 time pr. uke
6 - 20 klasser	1 time pr. uke
21 klasser eller mer	2 timer pr. uke

Ungdomstrinnet :

Til og med 20 klasser	1 time pr. uke
21 klasser og mer	2 timer pr. uke

Denne ressursen tas av " 2-timers rammen " på ungdomstrinnet, jf Særavtale om leseplikter og tidsressurser i grunnskolen pkt. 3.

Tidsressurs til administrative og pedagogiske lederoppgaver ved spesialskoler og skoler ved sosiale og medisinske institusjoner (rektor og undervisningsinsp).

Basistid	24 % av en hel stilling
Tillegg pr elev	
Inntil 50 elever	2,5 % av en hel stilling
51 eller flere elever	1,0 % av en hel stilling

Lærere ved spesialskoler som blir pålagt rådgivningsarbeid for elever på ungdomstrinnet gis nedsatt lesetid med inntil 2 timer pr. uke pr. 6 elever.

Ved egne skoler for spesialundervisning får lærere som utfører kontaktlærertjeneste for elevråd redusert leseplikt:

Til og med 5 klasser/grupper	1/2 time pr. uke
6 - 20 klasser/grupper	1 time pr. uke
21 klasser/grupper eller mer	2 timer pr. uke

Klasser/grupper regnes pr. påbegynt 6 elever.

Tidsressurs for administrasjon av voksenopplæringskurs i grunnskolen.

Elevtallet i voksenopplæringen sammen med det øvrige elevtallet ved skolen legges til grunn ved fastsetting av skolens administrasjonsressurs. Elevtallet i voksenopplæringen beregnes slik:

Uketimetallet i voksenopplæringen divideres med 20 (en klasse for inntil 20 timer og videre en klasse for hver påbegynt 20. time). Klassetallet multipliseres med 28 = elever i voksenopplæringskursene. Disse elevene adderes til skolens øvrige elever = sum elever ved skolen.

Beregning av administrativ og pedagogisk lederressurs 2004-2005 i prosent av hel stilling

Bergningsgrunnlag alternativ A

Elevtall skoleåret 2004-2005, Kilde GSI

Års-trinn	Asmaløy	Floren	Åttekanten
1	14	10	12
2	19	11	11
3	13	15	16
4	13	17	10
Sum 1-4	59	53	49
5	25	13	15
6	19	15	16
7	13	19	14
SUM 5-7	57	47	45
8	15	13	11
9	14	19	20
10	16	10	13
SUM 8-10	45	42	44
SUM 1-10	161	142	138

Rammetimetall (t/u)				Rammetimetallet innvirker ikke på ressursen
Andel spes.ped. (t/u)	70	82	82	234 uketimer fordelt på eget regneark

Beregning

Rektor + inspektør	%stilling	%stilling	%stilling	Beregningsregler for lederressurs			
				1.-7. årskull	1.-8. årskull	8.-10. årskull	1.-10. årskull
Basisressurs	36,0	36,0	36,0	19,00	20,00	26,00	36,00
tillegg pr elev < 50	23,0	23,0	23,0	0,50	0,50	0,46	0,46
tillegg pr elev 51-200	45,5	37,7	36,1	0,30	0,30	0,46	0,41
tillegg pr elev 201<	0,0	0,0	0,0	0,23	0,23	0,23	0,23
Sfo-tillegg	8,0	8,0	8,0	8,00	8,00	8,00	8,00
Spesialundervisning	15,9	18,6	18,6	Spes.und. 2,5% per elev. Antall elever beregnes slik: 12,5% av rammetimetallet/11 eller, dersom dette er høyere Timetallet til spesialundervisning/11			
SUM rektor+insp	128,4	123,4	121,7				
Sosiallærer+rådgiver på u-trinnet	7,5	7,0	7,3	1 undervisningstime/uke per 25 elever på u-trinnet			
	2,0	2,0	2,0	2% tillegg for skoler med 1-99 elever på u-trinnet			
Kontaktlærer	4,2	4,2	4,2	Kontaktlærer	Fådelte	t.o.m. 20 kl	21 klasser +
				B-trinn	0,5 t/u	1 t/u	2 t/u
				U-trinn		1 t/u	2 t/u
SUM adm+ped	142	137	135				

Beregningen avviker litt fra den som faktisk ligger til grunn for skoleåret 2004-2005, siden denne beregningen baserer seg på elevtallet per 01.10.2004, mens den faktiske bergningen må basere seg på kjent elevtall før skoleåret begynner

Beregning av administrativ og pedagogisk lederressurs 2004-2005 i prosent av hel stilling

Bergningsgrunnlag alternativ B

Elevtall skoleåret 2004-2005, Kilde GSI

Års-trinn	Asmaløy	Floren	Åttekanten
1	36		
2	41		
3	44		
4	40		
Sum 1-4	161	0	0
5	53		
6	50		
7	46		
SUM 5-7	149	0	0
8	39		
9	53		
10	39		
SUM 8-10	131	0	0
SUM 1-10	441	0	0

Rammetimetall (t/u)				Rammetimetallet innvirker ikke på ressursen
Andel spes.ped. (t/u)	234			234 uketimer fordelt på eget regneark

Beregning

Rektor+inspektør	%stilling	%stilling	%stilling	Beregningsregler for lederressurs			
				1.-7. årskull	1.-8. årskull	8.-10. årskull	1.-10. årskull
Basisressurs	36,0			19,00	20,00	26,00	36,00
tillegg pr elev < 50	23,0			0,50	0,50	0,46	0,46
tillegg pr elev 51-200	61,5			0,30	0,30	0,46	0,41
tillegg pr elev 201<	55,4			0,23	0,23	0,23	0,23
Sfo-tillegg	8,0			8,00	8,00	8,00	8,00
Spesialundervisning	53,2			Spes.und.2,5% per elev. Antall elever beregnes slik: 12,5% av rammetimetallet/11 eller, dersom dette er høyere Timetallet til spesialundervisning/11			
SUM rektor+insp.	237,1	0,0	0,0				
Sos.lærer+rådgiver på u-trinnet	21,8			1 undervisningstime/uke per 25 elever på u-trinnet			
	0,0			2% tillegg for skoler med 1-99 elever på u-trinnet			
Kontaktlærer	4,2			Kontaktlærer	Fådelte	t.o.m. 20 kl	21 klasser +
				B-trinn	0,5 t/u	1 t/u	2 t/u
				U-trinn		1 t/u	2 t/u
SUM adm+ped	263	0	0				

Beregningen avviker litt fra den som faktisk ligger til grunn for skoleåret 2004-2005, siden denne beregningen baserer seg på elevtallet per 01.10.2004, mens den faktiske bergningen må basere seg på kjent elevtall før skoleåret begynner

Beregning av administrativ og pedagogisk lederressurs 2004-2005 i prosent av hel stilling

Bergningsgrunnlag alternativ C

Elevtall skoleåret 2004-2005, Kilde GSI

Års-trinn	Asmaløy	Floren	Åttekanten
1	14	10	12
2	19	11	11
3	13	15	16
4	13	17	10
Sum 1-4	59	53	49
5		26	27
6		24	26
7		28	18
SUM 5-7	0	78	71
8	39		
9	53		
10	39		
SUM 8-10	131	0	0
SUM 1-10	190	131	120

Elevene på Asmaløy skole er fordelt mellom Floren og Åttekanten skole, slik det fremgår av Utrekningsgruppens fremlegg

Rammetimetall (t/u)			
Andel spes.ped. (t/u)	84	85	66

Rammetimetallet innvirker ikke på ressursen
234 uketimer fordelt på eget regneark

Beregning

Rektor+inspektør	%stilling	%stilling	%stilling
Basisressurs	36,0	19,0	19,0
tillegg pr elev < 50	23,0	25,0	25,0
tillegg pr elev 51-200	57,4	24,3	21,0
tillegg pr elev 201<	0,0	0,0	0,0
Sfo-tillegg	8,0	8,0	8,0
Spesialundervisning	19,1	19,3	15,0
SUM rektor+insp	143,5	95,6	88,0

Beregningsregler for lederressurs				
1.-7. årskull	1.-8. årskull	8.-10. årskull	1.-10. årskull	
19,00	20,00	26,00	36,00	
0,50	0,50	0,46	0,46	
0,30	0,30	0,46	0,41	
0,23	0,23	0,23	0,23	
8,00	8,00	8,00	8,00	

Spes. und. 2,5% per elev. Antall elever beregnes slik:
12,5% av rammetimetallet/11
eller, dersom dette er høyere
Timetallet til spesialundervisning/11

Sos.lærer+rådgiver på u-trinnet	21,8	0,0	0,0
Kontaktlærer	4,2	4,2	4,2

1 undervisningstime/uke per 25 elever på u-trinnet			
2% tillegg for skoler med 1-99 elever på u-trinnet			
Kontaktlærer	Få delt	t.o.m. 20 kl	21 klasser +
B-trinn	0,5 t/u	1 t/u	2 t/u
U-trinn		1 t/u	2 t/u

SUM adm+ped	169	100	92
--------------------	------------	------------	-----------

Beregningen avviker litt fra den som faktisk ligger til grunn for skoleåret 2004-2005, siden denne beregningen baserer seg på elevtallet per 01.10.2004, mens den faktiske bergningen må basere seg på kjent elevtall før skoleåret begynner

Beregning av administrativ og pedagogisk lederressurs 2004-2005 i prosent av hel stilling

Bergningsgrunnlag alternativ D

Elevtall skoleåret 2004-2005, Kilde GSI

Års-trinn	Asmaløy	Floren	Åttekanten	
1		18	18	Elevene på Asmaløy skole er fordelt mellom Floren og Åttekantten skole, slik det fremgår av Utredningsgruppens fremlegg
2		22	19	
3		22	22	
4		21	19	
Sum 1-4	0	83	78	
5		26	27	Elevene på Asmaløy skole er fordelt mellom Floren og Åttekantten skole, slik det fremgår av Utredningsgruppens fremlegg
6		24	26	
7		28	18	
SUM 5-7	0	78	71	
8	39			
9	53			
10	39			
SUM 8-10	131	0	0	
SUM 1-10	131	161	149	
Rammetimetall (t/u)				Rammetimetallet innvirker ikke på ressursen
Andel spes.ped. (t/u)	77	88	69	234 uketimer fordelt på eget regneark

Beregning

Rektor+inspektør	%stilling	%stilling	%stilling	Beregningsregler for lederressurs			
				1.-7. årskull	1.-8. årskull	8.-10. årskull	1.-10. årskull
Basisressurs	26,0	19,0	19,0	19,00	20,00	26,00	36,00
tillegg pr elev < 50	23,0	25,0	25,0	0,50	0,50	0,46	0,46
tillegg pr elev 51-200	37,3	33,3	29,7	0,30	0,30	0,46	0,41
tillegg pr elev 201<	0,0	0,0	0,0	0,23	0,23	0,23	0,23
Sfo-tillegg	0,0	8,0	8,0	8,00	8,00	8,00	8,00
Spesialundervisning	17,5	20,0	15,7	Spes. und. 2,5% per elev. Antall elever beregnes slik: 12,5% av rammetimetallet/11 eller, dersom dette er høyere Timetallet til spesialundervisning/11			
SUM rektor+insp	103,8	105,3	97,4				
Sos.lærer+rådgiver på u-trinnet	21,8	0,0	0,0	1 undervisningstime/uke per 25 elever på u-trinnet			
	0,0	0,0	0,0	2% tillegg for skoler med 1-99 elever på u-trinnet			
Kontaktlærer	4,2	4,2	4,2	Kontaktlærer	Få delt	t.o.m. 20 kl	21 klasser +
				B-trinn	0,5 t/u	1 t/u	2 t/u
				U-trinn		1 t/u	2 t/u
SUM adm+ped	130	109	102				

Beregningen avviker litt fra den som faktisk ligger til grunn for skoleåret 2004-2005, siden denne beregningen baserer seg på elevtallet per 01.10.2004, mens den faktiske bergningen må basere seg på kjent elevtall før skoleåret begynner

Beregning av administrativ og pedagogisk lederressurs 2004-2005 i prosent av hel stilling

Bergningsgrunnlag alternativ E

Elevtall skoleåret 2004-2005, Kilde GSI

Års-trinn	Asmaløy	Floren	Åttekanten
1	14	10	12
2	19	11	11
3	13	15	16
4	13	17	10
Sum 1-4	59	53	49
5	25	13	15
6	19	15	16
7	13	19	14
SUM 5-7	57	47	45
8	39		
9	53		
10	39		
SUM 8-10	131	0	0
SUM 1-10	247	100	94

Rammetimetall (t/u)				Rammetimetallet innvirker ikke på ressursen
Andel spes.ped. (t/u)	121	66	47	234 uketimer fordelt på eget regneark

Beregning

Rektor+inspektør	%stilling	%stilling	%stilling	Beregningsregler for lederressurs			
				1.-7. årskull	1.-8. årskull	8.-10. årskull	1.-10. årskull
Basisressurs	36,0	19,0	19,0	19,00	20,00	26,00	36,00
tillegg pr elev < 50	23,0	25,0	25,0	0,50	0,50	0,46	0,46
tillegg pr elev 51-200	80,8	15,0	13,2	0,30	0,30	0,46	0,41
tillegg pr elev 201<	0,0	0,0	0,0	0,23	0,23	0,23	0,23
Sfo-tillegg	8,0	8,0	8,0	8,00	8,00	8,00	8,00
Spesialundervisning	27,5	15,0	10,7	Spes. und. 2,5% per elev. Antall elever beregnes slik: 12,5% av rammetimetallet/11 eller, dersom dette er høyere Timetallet til spesialundervisning/11			
SUM rektor+insp	175,3	82,0	75,9				
Sos.lærer+rådgiver på u-trinnet	21,8	0,0	0,0	1 undervisningstime/uke per 25 elever på u-trinnet			
	0,0	0,0	0,0	2% tillegg for skoler med 1-99 elever på u-trinnet			
Kontaktlærer	4,2	4,2	4,2	Kontaktlærer	Fådelte	t.o.m. 20 kl	21 klasser +
				B-trinn	0,5 t/u	1 t/u	2 t/u
				U-trinn		1 t/u	2 t/u
SUM adm+ped	201	86	80				

Beregningen avviker litt fra den som faktisk ligger til grunn for skoleåret 2004-2005, siden denne beregningen baserer seg på elevtallet per 01.10.2004, mens den faktiske bergningen må basere seg på kjent elevtall før skoleåret begynner

**Beregning av administrativ og pedagogisk lederressurs 2004-2005
i prosent av hel stilling**

Bergningsgrunnlag alternativ F

Elevtall skoleåret 2004-2005, Kilde GSI

Års-trinn	Asmaløy	Floren	Åttekanten
1	14	10	12
2	19	11	11
3	13	15	16
4	13	17	10
Sum 1-4	59	53	49
5	53		
6	50		
7	46		
SUM 5-7	149	0	0
8	39		
9	53		
10	39		
SUM 8-10	131	0	0
SUM 1-10	339	53	49

Rammetimetall (t/u)				Rammetimetallet innvirker ikke på ressursen
Andel spes.ped. (t/u)	199	30	5	234 uketimer fordelt på eget regneark

Beregning

Rektor+inspektør	%stilling	%stilling	%stilling	Beregningsregler for lederressurs			
				1.-7. årskull	1.-8. årskull	8.-10. årskull	1.-10. årskull
Basisressurs	36,0	19,0	19,0	19,00	20,00	26,00	36,00
tillegg pr elev < 50	23,0	25,0	25,0	0,50	0,50	0,46	0,46
tillegg pr elev 51-200	61,5	0,9	0,0	0,30	0,30	0,46	0,41
tillegg pr elev 201<	32,0	0,0	0,0	0,23	0,23	0,23	0,23
Sfo-tillegg	8,0	8,0	8,0	8,00	8,00	8,00	8,00
Spesialundervisning	45,2	6,8	1,1	Spes.und. 2,5% per elev. Antall elever beregnes slik: 12,5% av rammetimetallet/11 eller, dersom dette er høyere Timetallet til spesialundervisning/11			
SUM rektor+insp	205,7	59,7	53,1				
Sos.lærer+rådgiver på u-trinnet	21,8	0,0	0,0	1 undervisningstime/uke per 25 elever på u-trinnet			
	0,0	0,0	0,0	2% tillegg for skoler med 1-99 elever på u-trinnet			
Kontaktlærer	4,2	4,2	4,2	Kontaktlærer	Få delt	t.o.m. 20 kl	21 klasser +
				B-trinn	0,5 t/u	1 t/u	2 t/u
				U-trinn		1 t/u	2 t/u
SUM adm+ped	232	64	57				

Beregningen avviker litt fra den som faktisk ligger til grunn for skoleåret 2004-2005, siden denne beregningen baserer seg på elevtallet per 01.10.2004, mens den faktiske bergningen må basere seg på kjent elevtall før skoleåret begynner

Fordeling av uketimer til spesialundervisning Alternativ A - F

Alternativ A og B - årstimer og uketimer

	Asm	Flo	Ått	SUM
Spes s-tr	266	1140	190	1596
Spes m-tr	1406	1368	1596	4370
Spes u-tr	988	608	1330	2926
SUM	2660	3116	3116	8892
Uketimer	70	82	82	234

Fordelingen mellom skoler og trinn bygger tabell 13 i utredningsgruppens fremlegg. Fordelt på 38 uker

Alternativ D - fordeling av årstimer

	Asm	Flo	Ått	SUM
Spes s-tr	0	1273	323	1596
Spes m-tr	0	2071	2299	4370
Spes u-tr	2926	0	0	2926
SUM				8892

Asmaløys timer er delt likt mellom Floren og Åttekanten

Alternativ D - andel av 234 årstimer

	Asm	Flo	Ått	SUM
Spes s-tr	0	34	9	42
Spes m-tr	0	55	61	115
Spes u-tr	77	0	0	77
SUM	77	88	69	234

Alternativ C - andel av 234 årstimer

	Asm	Flo	Ått	SUM
Spes s-tr	7	30	5	42
Spes m-tr	0	55	61	115
Spes u-tr	77	0	0	77
SUM	84	85	66	234

Alternativ E - andel av 234 årstimer

	Asm	Flo	Ått	SUM
Spes s-tr	7	30	5	42
Spes m-tr	37	36	42	115
Spes u-tr	77	0	0	77
SUM	121	66	47	234

Alternativ F - andel av 234 årstimer

	Asm	Flo	Ått	SUM
Spes s-tr	7	30	5	42
Spes m-tr	115	0	0	115
Spes u-tr	77	0	0	77
SUM	199	30	5	234