



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen

Dokument nr. 3:10 (2005–2006)



12 664 728 4.588 315 6.554 735 947 216 2.588 634 492

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 3

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige virksomheter kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefaks: 22 24 98 60
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra
Akademika
Telefon: 800 80 960 / 22 18 81 00
Telefaks: 22 42 05 51 / 22 18 81 01
E-post: offpubl@akademika.no
www.akademika.no

ISBN 82-90811-68-3

Forsidefoto: Scanpix

Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen

Dokument nr. 3:10 (2005–2006)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:10 (2005–2006)
Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen.

Riksrevisjonen, 28. juni 2006.

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	7
2	Oppsummering av undersøkelsen	7
2.1	Det er vesentlige forskjeller i ressursituasjonen i grunnskolen	7
2.2	Etter rektorens vurdering er det mangler ved flere sentrale forutsetninger for å gi tilpasset opplæring	8
2.3	Kommunene har som skoleeiere mangelfull informasjon om viktige deler av skolenes undervisningstilbud	8
2.4	Staten fører i begrenset grad tilsyn med sentrale bestemmelser i opplæringsloven	9
2.5	Staten mangler informasjon om vesentlige deler av grunnopplæringen	9
3	Kunnskapsdepartementets kommentarer	10
4	Riksrevisjonens bemerkninger	11
5	Kunnskapsdepartementets svar	12
6	Riksrevisjonens uttalelse	14
	Vedlegg: Rapport	17

Kunnskapsdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen

1 Innledning

Alle barn har plikt til grunnskoleopplæring og rett til å gå på gratis, offentlig skole. Likeverdig, inkluderende og tilpasset opplæring er overordnede prinsipper for grunnskolen. Det betyr at opplæringen må være tilgjengelig for alle, og at alle skal få gode muligheter for læring, mestring og utvikling.

Grunnskolesektoren er et vesentlig område både målt i økonomiske størrelser og i forhold til kommunens samlede tjenestetilbud. Det er i skoleåret 2005/2006 om lag 605 000 elever og 56 000 årsverk i grunnskolen fordelt på 3000 skoler. Utgiftene til grunnskoleundervisning var om lag 31 mrd. kroner i 2004, noe som utgjør i overkant av 30 prosent av de samlede driftsutgiftene i kommunene. I tillegg kommer utgifter til skoleanlegg og skole-skysse.

Formålet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å belyse i hvilken grad forholdene blir lagt til rette for at opplæringen i grunnskolen kan gjennomføres i tråd med opplæringslovens bestemmelser, og hvordan opplæringen blir fulgt opp på kommunalt og statlig nivå.

Undersøkelsen omfatter følgende:

- I hvilken grad forutsetningene for å kunne gi et forsvarlig opplæringstilbud er til stede i skolen
- I hvilken grad skoleeier har tilstrekkelig informasjon om grunnskolene som grunnlag for å vurdere om skolene har et forsvarlig opplæringstilbud
- Hvordan Kunnskapsdepartementet ivaretar sitt overordnede nasjonale ansvar for opplæring i grunnskolen

Et forsvarlig opplæringstilbud innebærer at undervisningen er utformet slik at alle elever får et tilfredsstillende utbytte. Hva som er forsvarlig i den enkelte opplærings situasjon, må vurderes skjønnsmessig og over tid. Informasjon både om den enkelte skoles innsatsfaktorer og måten undervisningen drives på vil ha betydning for å vurdere forsvarligheten av opplæringstilbudet.

Rapporten fra undersøkelsen følger som trykt vedlegg, og et utkast ble forelagt Kunnskapsdepartementet ved Riksrevisjonens brev av 7. april 2006. Departementet har gitt sine kommentarer i brev av 11. mai 2006. Det er tatt hensyn til departementets merknader til enkelte formuleringer ved utarbeidelsen av den endelige rapporten. Departementets øvrige kommentarer er gjengitt i punkt 3.

2 Oppsummering av undersøkelsen

Riksrevisjonens undersøkelse er belyst gjennom spørreundersøkelser, intervjuer, dokumentgjennomgang og analyser av eksisterende statistikk. For å kartlegge hvordan opplæringen blir lagt til rette på skolenivå, ble det høsten 2004 gjennomført en spørreundersøkelse som ble besvart av 576 rektorer. Videre ble skolefaglig ansvarlig i ti kommuner intervjuet i 2005. Hensikten var å undersøke i hvilken grad skoleeier har tilstrekkelig informasjon til å vurdere om skolene har et forsvarlig opplæringstilbud. For å kartlegge fylkesmennenes virksomhet på opplæringsområdet ble det gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot alle landets fylkesmannsembeter høsten 2005. Undersøkelsen ble supplert med telefonintervjuer. Utdanningsdirektoratet og departementet ble intervjuet for å belyse hvordan staten ivaretar sitt ansvar på området. Statistikk fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI) og KOMMUNE-STAT-RApportering (KOSTRA) er analysert for å få informasjon om ressursinnsatsen i grunnskolen. Relevante styringsdokumenter er analysert. Det er videre inneholdt informasjon fra offentlige utredninger og fagrapporter.

2.1 Det er vesentlige forskjeller i ressurs situasjonen i grunnskolen

Undersøkelsen viser at kommunenes totale utgifter til grunnskolen har økt i perioden fra 2001 til 2004. Lønn er den klart største utgiftsposten, og økningen i driftsutgifter skyldes primært høyere lærerlønninger. Antall lærerårsverk har i perioden hatt en svak nedgang, mens antall assistentårsverk har økt sterkt. Elevtallet har gått opp.

Gjennomsnittlig gruppestørrelse er en indikator som viser lærertetthet i undervisningssituasjonen på skolenivå. I perioden fra 2000/2001 til 2005/2006 har den gjennomsnittlige gruppestørrelsen på landsbasis økt noe. 65 prosent av skolene har hatt en økning i denne størrelsen i perioden. Det er store variasjoner i gjennomsnittlig gruppestørrelse mellom skolene.

Kommunenes driftsutgifter til utstyr og materiell per elev har hatt en nedgang fra 2001 til 2004 på 4,9 prosent. I 2004 brukte 16 prosent av kommunene 1000 kr eller mindre per elev, mens 15 prosent brukte mer enn 1800 kr per elev til undervisningsmateriell. Når det gjelder inventar og utstyr, brukte 16 prosent av kommunene 300 kr eller mindre per elev, mens 15 prosent brukte mer enn 1000 kr per elev. Selv om det de siste årene har skjedd en vesentlig bedring i pc-dekningen på landsbasis, er det fortsatt store forskjeller mellom skolene. En

må regne med noe variasjon i driftsutgiftene mellom ulike kommuner. Når variasjonene likevel blir så store, kan det tyde på at det er vesentlige forskjeller i læringsvilkårene for elevene i grunnskolen.

2.2 Etter rektorenes vurdering er det mangler ved flere sentrale forutsetninger for å gi tilpasset opplæring

Undersøkelsen viser at lærernes kompetanse i tilrettelegging og gjennomføring av tilpasset opplæring er den faktoren flest rektorer peker på som viktigst for å sikre at elevene får tilpasset opplæring. Å øke lærernes kompetanse på dette området er også det tiltaket de fleste rektorene oppgir som viktigst for å bedre det tilpassede opplæringstilbudet for elevene ved sin skole. Mens 90 prosent av rektorene er godt fornøyd med lærernes kompetanse i faget de underviser i, er 56 prosent godt fornøyd når det gjelder lærernes kompetanse i tilrettelegging og gjennomføring av tilpasset opplæring. Videre mener 33 prosent av rektorene at skolens fysiske utforming i liten grad er tilrettelagt for å drive en forsvarlig tilpasset opplæring.

Undersøkelsen viser at forsvarlig lærertetthet er en annen faktor mange rektorer peker på som sentral for å sikre tilpasset opplæring. Hva som er pedagogisk forsvarlig, er en skjønnsmessig vurdering som primært kan brukes i tilknytning til konkrete situasjoner. 22 prosent av rektorene mener at omfanget av lærertimer skolen hadde til rådighet høsten 2004 til teoretiske fag, var for lavt til å sikre at samtlige elever får et forsvarlig opplæringstilbud. Når det gjelder praktisk-estetiske fag, svarte 15 prosent av rektorene at omfanget var for lavt til at samtlige elever får et forsvarlig opplæringstilbud.

Nesten halvparten av rektorene mente at skolens omfang av pedagogiske og/eller organisatoriske styrkingstiltak i 2003/2004 ikke var tilstrekkelig for å gi et forsvarlig opplæringstilbud til elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra hjelp. 15 prosent av rektorene mente at omfanget av styrkingstiltak for elever med spesialundervisning ikke var tilstrekkelig for å sikre et forsvarlig opplæringstilbud, mens 9 prosent svarte tilsvarende for øvrige elever.

Når nesten halvparten av rektorene vurderer opplæringstilbudet til elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra hjelp, til å ligge under en forsvarlighetsterskel, synes disse elevene å være spesielt utsatt. Undersøkelsen viser at det kan være en utfordring for skolene å gi et godt nok tilrettelagt tilbud til disse elevene. Elever uten enkeltvedtak har ikke samme mulighet som elever med enkeltvedtak til å få et tilrettelagt undervisningsopplegg og klageadgang på tilbudet.

Det har i flere år vært et mål å redusere andelen av elever med spesialundervisning og i større grad gi tilpasset opplæring innenfor skolens ordinære tilbud. Andelen elever med spesialundervisning har på landsbasis vært

relativt uendret de siste seks årene, og det er store variasjoner mellom skoler. Undersøkelsen viser at det kan være en utfordring å redusere andelen elever med spesialundervisning.

Av undersøkelsen går det fram at mange rektorer mener omfanget av lærertimer og organisatoriske og/eller pedagogiske styrkingstiltak er på et absolutt minimum for å sikre et forsvarlig opplæringstilbud. Om lag halvparten av rektorene svarte at omfanget av lærertimer i 2004 var tilstrekkelig, men på et absolutt minimum. Dette kan tyde på at undervisningstilbudet ved mange skoler ligger nær en kritisk grense.

Departementet setter høsten 2006 i gang en reform av grunnopplæringen som har fått navnet Kunnskapsløftet, jf. St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*. Reformen innebærer blant annet endringer i grunnopplæringens struktur og innhold, og at den lokale handlefriheten økes.

2.3 Kommunene har som skoleeiere mangelfull informasjon om viktige deler av skolenes undervisningstilbud

Kommunene skal sørge for at skolene jevnlig foretar skolebaserte vurderinger. Målet med skolebasert vurdering er læring og utvikling på skolenivå og innebærer vurderinger av at organisering, tilrettelegging og gjennomføring av opplæringen bidrar til at en når målene for opplæringen. Undersøkelsen fra de ti kommunene viser at en del skoleeiere ikke gir føringer til skolene om gjennomføring av skolebaserte vurderinger. Undersøkelsen fra de ti kommunene gir videre indikasjoner på at resultatene fra de skolebaserte vurderingene i varierende grad blir rapportert rutinemessig til skoleeier. Undersøkelsen viser også at skolebaserte vurderinger ikke er innarbeidet praksis ved en rekke skoler. De fleste rektorene opplyser at deres skole i perioden 2001 til 2004 ikke har gjennomført skriftlige skolebaserte vurderinger, og halvparten svarte at dette heller ikke var pålagt.

Undersøkelsen viser at kommunene som skoleeiere i begrenset utstrekning gjør vurderinger av om gruppestørrelsene er pedagogisk forsvarlige. I undersøkelsen av de ti kommunene kom det fram at skoleeier i sin vurdering av hva forsvarlige gruppestørrelser innebærer for skolene, i hovedsak har begrenset seg til å bruke de tidligere klassesdelingstallene. For skoleåret 2004/2005 viser undersøkelsen følgende:

- 30 prosent av rektorene opplyser at elevsammensetningen i liten grad hadde betydning ved fastsettelsen av størrelsen på undervisningsgruppene.
- 44 prosent av rektorene mener at forutsetningene til det pedagogiske personalet i liten grad hadde betydning ved fastsettelsen av størrelsen på undervisningsgruppene.
- Kun et fåtall av kommunene og skolene hadde gjort skriftlige vurderinger av hvilke ressurser som må til for å sikre at det pedagogiske forsvar-

lighetskravet oppfylles, eller hvordan begrepet pedagogisk forsvarlig gruppestørrelse skal forstås.

Omfanget av og systematikken som er knyttet til skolebaserte vurderinger, gir usikkerhet for om kommunene har god nok kunnskap om hvor godt undervisningen ved skolene er tilrettelagt, og om målene nås. Undersøkelsen gir videre indikasjoner på at det er svakheter i kommunenes systemer for å vurdere hva som er et forsvarlig ressursnivå, og for å sikre at det pedagogiske forsvarlighetskravet oppfylles. Gode systemer for å vurdere ressursbehovet er en forutsetning for at kommunene skal kunne stille nødvendige ressurser til disposisjon. På bakgrunn av undersøkelsen synes det som om en del kommuner som skoleeiere ikke har systemer som i tilstrekkelig grad bidrar til at de på viktige områder har et godt nok informasjonsgrunnlag til å følge opp grunnskoleopplæringen. Konsekvensen av manglende skriftlighet er at sentral styringsinformasjon er mindre tilgjengelig og etterprøvable.

2.4 Staten fører i begrenset grad tilsyn med sentrale bestemmelser i opplæringsloven

Undersøkelsen viser at det på grunnskoleområdet varierende hvor mange kommuner fylkesmannsembetene gjennomførte tilsyn med i 2004 og 2005. Flere embeter gir uttrykk for at de ikke gjennomfører tilsyn i et tilstrekkelig omfang. Med unntak av undersøkelser av gratisprinsippet og elevenes skolemiljø, gjør de fleste embetene i liten grad vurderinger av om enkeltskoler oppfyller lovens bestemmelser. Embetene har kontakt med enkeltskoler i forbindelse med oppfølging av informasjon fra skoleeier.

Undersøkelsen viser at mange fylkesmannsembeter har et uklart skille mellom tilsyn, som kontroll med bestemmelser i lov og forskrifter, og veiledning og informasjon. Dette gjør det vanskelig å få et godt bilde av hvor stor del av fylkesmennenes kontakt med kommunene som er kontroll med bestemmelser i opplæringsloven. Utdanningsdirektoratet har på oppdrag fra departementet gjennomført et prosjekt som har til formål å videreutvikle ulike sider av fylkesmennenes virksomhet, blant annet tilsynet. Dette tiltaket vil kunne føre til positiv utvikling av tilsynet over tid.

Dataene fra GSI og KOSTRA blir brukt til analyser og er utgangspunkt for fylkesmennenes dialog med kommunene. Et flertall oppgir imidlertid at de ikke gjør andre kontroller ut over dette enn å få kommunenes egenvurderinger av ressursituasjonen. Flertallet av fylkesmennene svarer at de generelt ikke har tilstrekkelig informasjon til å vurdere om det stilles nødvendige ressurser til rådighet.

Fylkesmennene fører i liten grad tilsyn med om undervisningsgruppene er pedagogisk forsvarlige. 15 av 18 embeter oppgir at tilsynet med denne bestemmelsen i 2005 i hovedsak var kontroller med om minstenivået for

ressurstildelingen (ved de gamle klassesdelingstallene), ikke brytes. Dette betyr at disse embetene i liten grad gjorde vurderinger av pedagogisk forsvarlighet så lenge skolene lå over det minstenivået for ressurstildeling som er gitt av det gamle klassesdelingstallet. Sju embeter førte ikke tilsyn med andre skoler enn dem som sto på direktoratets liste over skoler som ser ut til å ha større gruppestørrelse enn de gamle klassesdelingsreglene ville gitt.

Fylkesmennene fører ikke tilsyn med om opplæringen er tilpasset elevenes evner og forutsetninger, utover å motta informasjon om tiltak for å sikre tilpasset opplæring gjennom dialog med kommunene. Det føres i noe større grad tilsyn med spesialundervisning. Dette tilsynet er i stor grad rettet mot at saksbehandlingsprosedyrer etterleves, og i mindre grad mot spesialundervisning som tiltak for å sikre tilpasset opplæring.

Fylkesmennene fører i begrenset utstrekning tilsyn med om kommunene har et forsvarlig system for vurdering og oppfølging. Det er i noe større grad ført tilsyn med om kommunene sikrer at det blir gjennomført skolebaserte vurderinger. I 2006 skal det gjennomføres et nasjonalt fellestilsyn der fylkesmennene skal vurdere kommunenes systemer for vurdering og oppfølging. Dette vil kunne være et positivt tiltak for å følge opp om kommunene overholder bestemmelsen i opplæringsloven om forsvarlige systemer. For å kunne drive systemtilsyn er det en forutsetning at kommunene har gode systemer for internkontroll, jf. lovens krav om forsvarlig system.

Kommunene har de siste årene fått større handlingsrom på grunnskolesektoren, og staten legger økt vekt på skoleeiers skjønnsutøvelse og at kommunene har gode systemer for å overvåke og utvikle sektoren. Økt handlingsrom stiller store krav til det statlige tilsynet når det gjelder både omfang og innretning. Det føres i begrenset grad tilsyn med sentrale bestemmelser i opplæringsloven: om det stilles nødvendige ressurser til rådighet, om gruppene er pedagogisk forsvarlige, om det gis tilpasset opplæring, og om kommunene har et forsvarlig vurderings- og oppfølgingssystem. Undersøkelsen viser at det i liten grad gjøres risikobaserte kontroller av enkeltskoler. Når kommunene samtidig har svakheter ved sine systemer, er det risiko for at avvik i forhold til loven forekommer uten at skoleeier er kjent med dette, eller at det avdekkes gjennom statlig tilsyn.

2.5 Staten mangler informasjon om vesentlige deler av grunnopplæringen

Undersøkelsen viser at informasjon om grunnskolen de siste årene har blitt mer tilgjengelig og økt noe i omfang. Etableringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet i 2003 og samling av sentral informasjon om ressursituasjonen, læringsmiljø og læringsutbytte i skoleporten.no er viktige tiltak for å skape økt tilgjengelighet til informasjon om skolen for ulike aktører. Dette systemet er fortsatt under utvikling. Det er ikke fullt eta-

blert og tatt i bruk, verken nasjonalt eller lokalt. Staten bruker også evalueringer og forskning for å få informasjon om området. I tillegg bidrar Utdanningsdirektoratets rapport, Utdanningsspeilet, til å gi departementet årlig status over tilstanden i grunnskolen.

Det går imidlertid fram av undersøkelsen at staten mangler informasjon om viktige forhold som påvirker elevenes læringssituasjon. Departementet viser til at det er behov for å utvikle et system som gir bedre informasjon om elevenes læringsutbytte. Det mangler tilstrekkelig kunnskap om hvor godt skolene ivaretar kravet om tilpasset opplæring, på hvilket grunnlag spesialundervisning tildeles, hvilke resultater det gir, og årsaken til at det er store variasjoner mellom kommunene i omfanget av antall elever med spesialundervisning. Undersøkelsen gir indikasjoner på at elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra hjelp er spesielt risikoutsatt når det gjelder å få et forsvarlig undervisningstilbud. Departementet viser til at evalueringen av Kunnskapsløftet vil omfatte tilpasset opplæring og spesialundervisning.

Opplæringsloven har på en rekke områder formuleringer som er av skjønsmessig karakter. Departementet påpeker at både lovforarbeider og veiledningsmaterieil bidrar til å belyse begrepene. Undersøkelsen viser at både kommunene og fylkesmannsembetene oppfatter sentrale bestemmelser som uklare. Hva det betyr å tilpasse undervisningen til den enkelte elevs evner og forutsetninger, hva som skal til for å oppfylle bestemmelsen om pedagogisk forsvarlige grupper, og hva som ligger i begrepene ”nødvendige ressurser”, ”et forsvarlig system” og ”skolebaserte vurderinger”, er eksempler på dette. Uklar forståelse av sentrale begreper svekker muligheten for tilsyn og kan påvirke mulighetene for å nå nasjonale mål på området.

3 Kunnskapsdepartementets kommentarer

Kunnskapsdepartementet har i brev av 11. mai 2006 gitt uttalelse til Riksrevisjonens rapport.

Kunnskapsdepartementet uttaler innledningsvis at Riksrevisjonens rapport omhandler viktige problemstillinger og frambringer interessante resultater knyttet til grunnopplæringen.

Kunnskapsdepartementet gir uttrykk for at rapporten trekker slutninger om forutsetningene for å gi en forsvarlig opplæring på et noe snevert empirisk grunnlag. Departementet viser til at analysene primært baserer seg på rektorenes vurdering av situasjonen ved sin skole. Det metodiske spørsmålet knyttet til dette burde etter departementets oppfatning ha vært problematisert. Kunnskapsdepartementet påpeker videre at utvalget på ti kommuner er for lite til å gi grunnlag for å generalisere med noen grad av sikkerhet.

Kunnskapsdepartementet uttaler at rapporten synes å bygge vesentlige deler av vurderingene på en forutsetning om at det er en nær sammenheng mellom kvaliteten på opplæringstilbudet og ressursnivået i skolen. Departementet påpeker at selv om ressurstilgangen er viktig for å skape en god skole, viser forskning at mange andre forutsetninger er sentrale. Departementet viser til komparative studier gjort nasjonalt og internasjonalt som indikerer komplekse årsakssammenhenger. Forskningsresultater fra Norge og en rekke andre land viser at den viktigste ressursen for elevenes faglige utvikling er læreren. Lærertetthet er av mer underordnet betydning, og forskningen finner derfor liten eller ingen sammenheng mellom kostnadsnivået og elevenes utbytte av opplæringen. Et mulig unntak er på de aller nederste trinnene og for spesielt utsatte elevgrupper.

Kunnskapsdepartementet påpeker at når Riksrevisjonen i stor grad baserer sin vurdering av forutsetningene for å kunne gi et forsvarlig opplæringstilbud på rektorenes vurdering av sin egen ressursituasjon, er det en fare for at andre – nødvendige, men ikke hver for seg tilstrekkelige – forutsetninger vurderes for overfladisk.

Kunnskapsdepartementet viser til at det i St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* er gjort en grundig analyse av utfordringene i norsk grunnopplæring, og at det framgår at en av grunnskolenes største utfordringer er elevenes leseferdigheter og matematikk- og naturfagkompetanse. Meldingen drøfter årsaker til situasjonen i skolen og fremmer blant annet tiltak som omfatter skolens struktur og innhold, tiltak som skal stimulere utviklingen av en evalueringskultur og utviklingen av det pedagogiske personalets kompetanse osv. Stortinget ga i hovedsak sin tilslutning til de forslag som ble fremmet i meldingen. Departementet har deretter arbeidet med å legge til rette for innføringen av reformen fra høsten 2006. Departementet understreker at dette arbeidet har hatt som hovedformål å ”legge til rette for økt læring for alle elever”. Skolens forutsetninger for å gi et forsvarlig opplæringstilbud må etter departementets oppfatning utvikles gjennom en rekke virkemidler (lov- og regelverk, tilsyn, tilskuddsordninger, nasjonale utviklingsmidler og utviklingsstrategier, og kvalitetsvurderingssystemer), der ressursnivået bare er én av flere forutsetninger for å gi elevene et forsvarlig tilbud.

Kunnskapsdepartementet viser til rapportens vurdering av at en del kommuner ikke har systemer som i tilstrekkelig grad bidrar til at skoleeier på viktige områder har et godt nok informasjonsgrunnlag til å følge opp grunnopplæringen. Departementet uttaler at opplæringslovens relativt nye krav om internkontroll i paragraf 13-10 er ment å bidra til å sikre at skoleeier har systemer for å sikre forsvarlig informasjon. Bestemmelsen ble utvalgt som særlig satsingsområde for det nasjonale tilsynet i 2005. Departementet har også valgt ut denne bestemmelsen som satsingsområde for nasjonalt tilsyn for 2006, med tilhørende kompetanseoppbygging for det statlige tilsynet. Etter departementets vurdering viser

dette hvilken vekt departementet tillegger skoleeiers oppfølging på dette punktet. Departementet mener at funnene fra Riksrevisjonens spørreundersøkelse indikerer at dette har vært en riktig prioritering fra departementets side.

Kunnskapsdepartementet deler Riksrevisjonens vurdering av kommunenes oppfølging av forskriften om skolebasert vurdering. Departementet viser til at dette også framkom i kvalitetsutvalgets delutredning av behovet for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem og var en del av begrunnelsen for utviklingen av et slikt system. Departementet viser også til det samarbeidet som Utdanningsdirektoratet har med KS om kommunenes bruk av den informasjon som i dag er tilgjengelig nasjonalt, blant annet på skoleporten.no. Departementet ser at den informasjonen som er framkommet gjennom Riksrevisjonens undersøkelse, gir grunn til å vurdere om dette samarbeidet kan styrkes ytterligere.

Kunnskapsdepartementet viser til at fylkesmannsembetenes tilsyn i hovedsak er rettet mot skoleeier og ikke mot enkeltskoler. Etter departementets vurdering er denne systemtilnærmingen i tilsynet i samsvar med det oppdraget som er gitt fylkesmannsembetene. Departementet viser til tiltak som er iverksatt for å styrke fylkesmennes tilsyn og for å bedre styringen og koordineringen av tilsynsvirksomheten på nasjonalt nivå. Departementet peker på at en vil arbeide aktivt for å bidra til å målrette og effektivisere tilsynet, og at en i den forbindelse må satse på utviklingsarbeid og kompetanseutvikling når det gjelder tilsynsvirksomheten.

Departementet understreker at det vil ta tid å implementere alle elementer i et styrket tilsyn. Dette perspektivet kan etter departementets oppfatning avspeiles bedre i vurderingene til Riksrevisjonen.

Kunnskapsdepartementet viser til at både kommunene og fylkesmannsembetene oppfatter sentrale bestemmelser som uklare. Departementet viser til at såkalte skjønnsmessige rettslige standarder benyttes når nivået eller kvaliteten på et område må vurderes ut fra summen av flere forskjellige forhold, som kan tillegges forskjellig vekt i forskjellige situasjoner. Departementet mener at slike bestemmelser er vanskelige å anvende, men at de samtidig gir bedre grunnlag for å tilpasse løsningene. Departementet viser til at det er laget veiledninger om hvordan en lokalt bør gå fram for å ivareta lovens rettslige standarder på en god måte. Etter departementets vurdering viser Riksrevisjonens rapport at det er behov for mer veiledning og opplæring. Departementet vil vurdere hvordan dette bør gjøres.

4 Riksrevisjonens bemerkninger

Riksrevisjonen mener at undersøkelsen samlet sett er basert på et bredt datagrunnlag av egne data, statistikk og andre undersøkelser. Riksrevisjonen understreker at

det ikke er gjort generaliseringer på bakgrunn av data fra de ti kommunene. Svar fra spørreundersøkelsen til rektorer utgjør nærmere 20 prosent av rektorene ved landets kommunale grunnskoler. Om lag 102 000 av landets 605 000 grunnskoleelever går på disse skolene. Kommunene har de siste årene fått større handlingsrom på grunnskolesektoren, og staten legger økt vekt på kommunenes skjønnsutøvelse i praktiseringen av sentrale bestemmelser. Riksrevisjonen anser rektorene som viktige informanter for undersøkelsen fordi de har både faglig og administrativt ansvar for sine skoler.

Departementet er kritisk til at en i undersøkelsen i for stor grad bruker ressurstilgang som forklaringsfaktor. I spørreundersøkelsen til rektorene er det lagt til rette for at rektorene skal vurdere situasjonen sett under ett, der blant annet pedagogiske og organisatoriske forhold skal trekkes inn i vurderingene. Riksrevisjonen mener derfor at undersøkelsen har et tilstrekkelig bredt perspektiv til å stille spørsmål om alle elevene sikres et forsvarlig opplæringstilbud.

Undersøkelsen viser at det er store forskjeller i kommunenes utgifter til utstyr og materiell, noe som kan indikere at det er ulikheter i elevenes læringsvilkår. Etter mange rektorers vurdering er omfanget av læretimer og pedagogiske og organisatoriske styrkingstiltak under eller på et absolutt minimum for å sikre et forsvarlig opplæringstilbud for skolens elever. Elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra hjelp, synes å være ekstra risikoutsatt. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om forskjellene er blitt for store, og om forutsetningene for å gi et forsvarlig opplæringstilbud for elevene er til stede.

Riksrevisjonen mener at det er flere faktorer som påvirker elevenes læringsutbytte, og at disse må ses i sammenheng. Undersøkelsen viser at lærernes kompetanse i tilrettelegging og gjennomføring av tilpasset opplæring er den faktoren flest rektorer peker på som viktigst for å sikre at elevene får tilpasset opplæring. Rektorene peker på forsvarlig lærertetthet som en annen sentral faktor. Riksrevisjonen har merket seg at det etter rektorenes vurdering synes å være et kompetanseproblem når det gjelder tilrettelegging og gjennomføring av tilpasset opplæring. Riksrevisjonen mener at dette er et sentralt tema for ledelse av skolen, og stiller spørsmål ved om dette har blitt vist nok oppmerksomhet.

Ved endring av opplæringsloven og oppheving av de gamle klassedelingstallene fikk kommunene større handlefrihet i organiseringen av undervisningen. Samtidig la Stortinget vekt på at det må sikres at undervisningsgruppene er pedagogisk forsvarlige. Undersøkelsen viser at kommunene som skoleeiere i begrenset utstrekning gjør vurderinger av om gruppestørrelsene er pedagogisk forsvarlige. For de ti intervjuede kommunene medfører dette at vurderinger av hva forsvarlige gruppestørrelser innebærer, i hovedsak begrenser seg til bruk av de tidligere klassedelingstallene. Staten fører i

liten grad tilsyn med om undervisningsgruppene er pedagogisk forsvarlige. 15 av 18 fylkesmannsembeter oppgir at tilsynet med denne bestemmelsen i 2005 i hovedsak skjedde som kontroller med om de gamle klassedelingsstillingene brytes. Riksrevisjonen konstaterer at lovendringen med oppheving av klassedelingsstillingen ser ut til å ha liten betydning både for kommunene som skoleeiere og for måten det statlige tilsynet gjennomføres på når det gjelder å vurdere om gruppene er pedagogisk forsvarlige.

Undersøkelsen viser at en del skoleeiere ikke gir føringer til skolene om gjennomføring av skolebaserte vurderinger. Intervjuer med de ti kommunene viser at det er indikasjoner på at resultatene fra de skolebaserte vurderingene i varierende grad blir rapportert rutinemessig til skoleeier. Undersøkelsen viser også at slike vurderinger ikke er innarbeidet praksis ved en rekke skoler. Riksrevisjonen ber departementet vurdere behovet for ytterligere tiltak på statlig nivå for å påvirke kommunene og skolene til å gjennomføre skolebaserte vurderinger.

Undersøkelsen viser at det i begrenset grad gjennomføres tilsyn med sentrale bestemmelser i opplæringsloven, og at det i liten grad gjøres risikobaserte kontroller av enkeltskoler. Riksrevisjonen mener det ikke er noen motsetning at tilsynsmyndigheten forholder seg til kommunene som skoleeier og samtidig gjennomfører kontroller med praksisen ved enkeltskoler. For å kunne undersøke om skoleeier ivaretar sitt ansvar, vil det etter Riksrevisjonens oppfatning være behov for å gjøre kontroller på skolenivå. Dette gjelder særlig tilsyn med områder som i stor grad er preget av lokalt skjønn. Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om en systemtilnærming vil kunne gi et tilstrekkelig bilde av situasjonen i skolene når en relativt stor andel av kommunene har svakheter ved sine vurderings- og oppfølgingsystemer.

Opplæringsloven har på en rekke områder formuleringer som er av skjønsmessig karakter. Departementet påpeker at både lovforarbeidene og veiledningsmateriellet bidrar til å belyse begrepene. Undersøkelsen viser at både kommunene og fylkesmannsembetene oppfatter sentrale bestemmelser som uklare. Uklar forståelse av sentrale begreper svekker muligheten for tilsyn og kan påvirke mulighetene for å nå nasjonale mål på området. Riksrevisjonen har merket seg at departementet mener det er behov for mer veiledning og opplæring på dette området, og at en vil vurdere hvordan dette bør gjøres.

Staten mangler tilstrekkelig kunnskap om hvor godt skolene ivaretar kravet om tilpasset opplæring, på hvilket grunnlag spesialundervisning tildeles, hvilke resultater det gir, og årsaken til at det er store variasjoner mellom kommuner i omfanget av antall elever med spesialundervisning. Selv om det de siste årene har vært arbeidet systematisk for å bedre informasjonsgrunnlaget om grunnskolen, har staten fremdeles i begrenset grad informasjon om viktige forutsetninger for å gi elevene et tilstrekkelig utbytte av undervisningen.

Departementet viser i sitt brev til at det i St.meld. nr. 30 (2004–2005) *Kultur for læring* er gjort en grundig analyse av utfordringene i norsk grunnopplæring. Av denne analysen går det fram at en av grunnskolenes største utfordringer er knyttet til elevenes læringsutbytte, blant annet forskjeller i leseferdigheter og matematikkompetanse. Riksrevisjonens undersøkelse viser nettopp at det mangler informasjon om viktige forhold som påvirker elevenes lærings situasjon, som organisering av undervisningen og fordeling av ressursene. Selv om kommunene har det lovfestede ansvaret for grunnskolen, må staten både ha systemer for å få informasjon om hvordan situasjonen er, og hvordan den utvikler seg. Svakheter ved den informasjonen staten har om tilstanden i grunnskolen, og begrenset tilsyn med sentrale bestemmelser i opplæringsloven kan hindre statens mulighet til å identifisere utviklingsbehov og iverksette nødvendige tiltak for å påvirke elevenes læringsutbytte.

5 Kunnskapsdepartementets svar

Saken har vært forelagt Kunnskapsdepartementet som i brev av 8. juni 2006 har svart:

“Kunnskapsdepartementet viser til brev av 24. mai 2006 fra Riksrevisjonen, vedlagt utkast til dokument 3 til Stortinget og endelig rapport om Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen. Riksrevisjonen ber om departementets uttalelse til Riksrevisjonens bemerkninger (punkt 4).

Kunnskapsdepartementet har i brev av 11. mai 2006 gitt merknader til Riksrevisjonens utkast til rapport. Riksrevisjonen gir i punkt 4 sine bemerkninger til de samme temaer som er behandlet i rapportens punkt 8 med Riksrevisjonens vurderinger. Da departementets merknader i all hovedsak omhandler Riksrevisjonens vurderinger og deres grunnlag, er de også relevante å fremføre som uttalelse til Riksrevisjonens bemerkninger. Departementet finner det imidlertid ikke hensiktsmessig å gjenta anførselene fra brevet av 11. mai og henviser derfor til redegjørelsen som allerede er gitt som å være en del av uttalelsen til Riksrevisjonens brev av 24. mai. Departementet vil på den bakgrunn her begrense seg til å gi supplerende kommentarer til Riksrevisjonens bemerkninger i punkt 4.

Riksrevisjonens undersøkelse omhandler viktige problemstillinger knyttet til grunnopplæringen. Reformen i grunnopplæringen – Kunnskapsløftet – innføres fra høsten 2006. Kunnskapsløftets fremste målsetting er å bedre skolens forutsetninger for å gi den enkelte elev tilpasset opplæring. Reformen er utformet etter en omfattende analyse av utfordringene i norsk grunnopplæring, bl.a. basert på den forskningsbaserte evalueringen av Reform 97, jf. St.meld. nr. 30 (2003–2004). Den innebærer en rekke endringer både strukturelt og i grunnskolenes innhold som er viktige for å møte disse utfordringene. Reformen er etter departementets oppfatning gjennom

dette det viktigste svaret på utfordringene i norsk grunnskole. Målet for Kunnskapsløftet er at alle elever skal utvikle grunnleggende ferdigheter og kompetanse for å kunne ta aktivt del i kunnskapssamfunnet. Alle elever skal få de samme mulighetene til å utvikle sine evner. Kunnskapsløftet skal bidra til å sikre tilpasset opplæring for alle elever og legge økt vekt på læring.

Departementet viser til Riksrevisjonens bemerkning vedrørende kompetanse i skolen:

”Riksrevisjonen har merket seg at det etter rektorenes vurdering synes å være et kompetanseproblem når det gjelder tilrettelegging og gjennomføring av tilpasset opplæring. Riksrevisjonen mener dette er et sentralt tema for ledelse av skolen og stiller spørsmål ved om dette har hatt nok oppmerksomhet.” Reformen i grunnsopplæringen - Kunnskapsløftet - innebærer den største satsingen på utvikling av det pedagogiske personalets kompetanse i senere tid. Tilpasset opplæring er et høyt prioritert område innenfor ”Strategi for kompetanseutvikling 2005–2008”. Det pekes i strategien også på at det er behov for å bedre kvaliteten på spesialundervisningen, samtidig som behovet for spesialundervisning bør forebygges og reduseres. I 2005 og 2006 er det til sammen fordelt 675 mill. kroner til skoleeiere som statlig støtte til kompetanseutvikling. Undersøkelser viser at skoleeierne egen satsing er på om lag samme nivå. En rekke andre nasjonale tiltak har også som mål å utvikle lærernes kompetanse. To eksempler er de praksisrettede forsknings- og utviklingsprogrammene i regi av Norges Forskningsråd og Utdanningsdirektoratet. Disse har en planlagt samlet ramme over fire år på om lag 200 mill. kroner. I tillegg er det utviklet en rekke strategi- og handlingsplaner på sentrale områder (f.eks. realfag, lesing, språklige minoriteter) som inneholder viktige kompetanseutviklingselementer. Etter departementets vurdering representerer de to siste årenes målrettede nasjonale prioritering av utviklingsarbeid og kompetanseutvikling en satsing langt ut over det som tidligere er gjort.

Under pkt. 4 Riksrevisjonens bemerkninger heter det: ”Selv om det de siste årene har vært arbeidet systematisk for å bedre informasjonsgrunnlaget om grunnskolen, har staten fremdeles i begrenset grad informasjon om viktige forutsetninger for å gi elevene et tilstrekkelig utbytte av undervisningen.” Departementet vil vise til at en inntil for få år siden kun hadde systematisk informasjon på nasjonalt nivå om ressurser og struktur i grunnsopplæringen. Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet, herunder nasjonale prøver, samler inn informasjon om ressurser, læringsmiljø og læringsutbytte. Gjennom informasjon om elevenes læringsutbytte vil departementet få et langt bedre grunnlag for å identifisere utviklingsbehov i grunnsopplæringen. Elevenes læringsutbytte er etter departementets vurdering den viktigste indikatoren på hvorvidt skoleeier sørger for at elevene får den opplæringen de har krav på. Det primære formålet med de nasjonale prøvene er å vurdere om skolen lykkes med å utvikle elevenes grunnleggende ferdigheter. Elevenes

læringsutbytte målt gjennom nasjonale prøver og kartleggingsprøver vil gi viktige indikasjoner på om skolene ivaretar kravet om tilpasset opplæring.

Nasjonale utdanningsmyndigheter bruker også omfattende ressurser på å evaluere og vurdere sentrale sider ved opplæringen. Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag å iverksette en bred evaluering av Kunnskapsløftet i perioden 2006–2011, tilsvarende de brede evalueringene som ble gjort av Reform 94 og Reform 97. Sentralt i evalueringen er bl.a. opplæringens innhold og elevenes læringsutbytte, tilpasset opplæring og spesialundervisning, elevenes/lærlingenes gjennomføring av videregående opplæring og yrkesopplæring i skole og bedrift. Evalueringen skal belyse og dokumentere i hvilken grad målsettingene med reformen nås og de konkrete resultatene av reformen.

Departementet viser til at ”Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om en systemtilnærning vil kunne gi et tilstrekkelig bilde av situasjonen i skolene når en relativt stor andel av kommunene har svakheter ved sine vurderings- og oppfølgingssystemer.”

Kunnskapsdepartementet mener at et godt fungerende tilsyn fra statens side er et viktig element i en helhetlig oppfølging av grunnskolen som ledd i å ivareta statens overordnede ansvar for grunnskolen. Departementet er ikke tilfreds med effektiviteten i tilsynet slik det har vært drevet, og viser til brevet av 11. mai som beskriver tiltak for å oppnå forbedringer. Det er tatt initiativ for å styrke fylkesmennenes tilsyn og for å bedre styringen og koordineringen av tilsynsvirksomheten på nasjonalt nivå. Det arbeides aktivt for å bidra til å målrette og effektivisere tilsynet, og i den forbindelse vil det blant annet bli satset på utviklingsarbeid og kompetanseutvikling når det gjelder tilsynsvirksomheten. Utdanningsdirektoratet er sentralt i dette arbeidet.

Departementet ser det slik at det ikke trenger å være et motsetningsforhold mellom det å ha en systemtilnærning, der tilsynet er rettet mot ansvarlig skoleeier, og det å utføre hendelsesbasert tilsyn eller risikobaserte kontroller mot enkeltskoler som selvstendige tiltak eller som ledd i tilsyn med skoleeiers systemer. Det er viktig at fylkesmennenes tilsynsvirksomhet primært er innrettet mot skoleeier som ledd i å ansvarliggjøre skoleeier og bidra til at skoleeier oppfyller sine plikter for grunnskolen i kommunen.

Riksrevisjonen ber departementet ”... vurdere behovet for ytterligere tiltak på statlig nivå for å påvirke kommunene og skolene til å gjennomføre skolebaserte vurderinger.” Opplæringsloven § 13-10 har et krav om internkontroll som skal bidra til å sikre at skoleeier har systemer for å sikre forsvarlig informasjon om oppfølging av regelverket, bl.a. forskriftsfestet skolebasert vurdering. I 2005 ble det gjennomført tilsyn med § 13-10 og kommunenes bruk av skolebasert vurdering. Når resultatene av dette tilsynet foreligger, vil departementet vurdere behovet for eventuelle tiltak for å styrke dette arbeidet. Det

gjennomføres i 2006 et fellestilsyn av kommunenes systemer for vurdering og oppfølging.

Departementet viser til følgende utsnitt fra avsnittet om ressursbruk i skolen: "Riksrevisjonen stiller spørsmål ved om forskjellene er blitt for store og om forutsetningene for å gi et forsvarlig opplæringstilbud for elevene er til stede."

Departementet er opptatt av forskjeller i skolen langs flere dimensjoner, for eksempel elevenes læringsutbytte, sosialt baserte ulikheter og ressursvilkårene i kommuner og skoler. Departementet vil peke på at forskjeller i ressursbruk mellom kommuner er knyttet til et sett av forklaringsfaktorer som demografi, bosetting og skolestruktur. For eksempel viser en analyse som nylig er gjennomført ved NTNU, at variasjonen mellom kommunene når det gjelder ressursbruk i skolen ikke har økt, og at det meste av variasjonene skyldes ulike utgiftsbehov som ivaretas gjennom inntektssystemet for kommunesektoren. Det vil være ulikheter i kommuners ressursvilkår og i kommuners prioriteringer også i skolen. Det er viktig at slike forskjeller ikke medfører at det skjer brudd på lov og forskrifter for gjennomføring av opplæringen i grunnskolen, herunder at elevene får et likeverdig og forsvarlig opplæringstilbud. Departementet vil sørge for å få utført nye analyser av variasjoner i de ressursmessige forutsetningene for å kunne gi et forsvarlig opplæringstilbud. Departementet viser også til at regjeringen vil legge fram en stortingsmelding om utdanning og sosial utjevning.

Når det gjelder spørsmålet om de ressursmessige forutsetninger for å gi et forsvarlig opplæringstilbud viser departementet til kommentar i brev av 11. mai.

Regjeringen har prioritert å styrke kommunenes økonomi. For å bidra til å sikre kommunene gode rammebetingelser for å kunne drive god, tilpasset opplæring for alle, har regjeringen styrket kommunenes frie inntekter med 5,7 milliarder kroner i 2006, og har i kommuneproposisjonen for 2007 signalisert en ytterligere styrking i 2007."

6 Riksrevisjonens uttalelse

Riksrevisjonen har merket seg Kunnskapsdepartementets uttalelse om at Kunnskapsløftet er det viktigste svaret på utfordringene i norsk skole, og at reformens fremste målsetting er å bedre skolenes forutsetninger for å gi

den enkelte elev tilpasset opplæring. Riksrevisjonens undersøkelse viser at opplæringstilbudet ved en rekke skoler ikke er tilfredsstillende, og at elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra hjelp er spesielt risikoutsatt. Kompetanse i tilrettelegging og gjennomføring av tilpasset opplæring og forsvarlig lærertetthet er sentrale faktorer for å sikre elevene tilpasset opplæring, og gjennom dette et tilfredsstillende læringsutbytte. Undersøkelsen viser at det er mangler ved disse forholdene. Videre viser undersøkelsen at kommunene og staten i liten grad gjør vurderinger av om undervisningsgruppene er pedagogisk forsvarlige slik opplæringsloven forutsetter. Etter Riksrevisjonens mening er det avgjørende at staten og kommunene retter oppmerksomhet mot, og skaffer seg tilstrekkelig informasjon om, disse områdene.

Selv om en må forvente noe variasjon i skolenes ressursituasjon, mener Riksrevisjonen at undersøkelsen gir indikasjoner på at forskjellene i elevenes læringsvilkår kan ha blitt for store. Riksrevisjonen er positiv til at departementet vil få utført nye analyser av variasjonene i de ressursmessige forutsetningene for å gi et forsvarlig opplæringstilbud, og har merket seg at det vil bli lagt fram en stortingsmelding om utdanning og sosial utjevning.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at mange skoler ikke gjør vurderinger av om undervisningen er godt nok tilrettelagt for å nå målene for opplæringen slik de er pålagt. Samtidig er det mangler ved kommunenes systemer for vurderinger og oppfølging av skolene. For å kunne avdekke svakheter og videreutvikle grunnskolen, mener Riksrevisjonen det er nødvendig at kommunene har gode systemer, og at staten følger opp med egnede tiltak.

Undersøkelsen viser at det i begrenset grad gjennomføres tilsyn med sentrale bestemmelser i opplæringsloven, og at det i liten grad gjøres risikobaserte kontroller av enkeltskoler. Riksrevisjonen har merket seg at departementet ikke er tilfreds med effektiviteten i tilsynet slik det har vært drevet. Fordi området i stor grad er preget av lokalt skjønn, og fordi det er svakheter ved kommunenes vurderings- og oppfølgingssystemer, mener Riksrevisjonen at tilsyn med enkeltskoler må vektlegges, som et supplement til systembasert tilsyn.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 21. juni 2006

Jørgen Kosmo

Ranveig Frøiland

Jan L. Stub

Geir-Ketil Hansen

Therese Johnsen

Riksrevisor Annelise Høegh har merket seg Kunnskapsdepartementets svar, der det bl.a. heter at ”Forskningsresultater fra Norge og en rekke andre land viser at den viktigste ressursen for elevenes faglige utvikling er læreren. Lærertetthet er av mer underordnet betydning, og forskningen finner derfor liten eller ingen sammenheng mellom kostnadsnivå og elevenes utbytte

av opplæringen”. Departementets svar synes å bygge på solide data og det beste kunnskapsgrunnet som finnes i Norge og internasjonalt. På denne bakgrunn mener jeg det ikke er grunnlag for å sende Riksrevisjonens undersøkelse av opplæringen i grunnskolen til Stortinget som egen sak.

Rapport: Oppl ering i grunnskolen

Vedlegg til Dokument nr. 3:10 (2005-2006)

Innhold

1	Innledning	19		
1.1	Bakgrunn	19		
1.2	Mål og problemstillinger	19		
2	Metode og datagrunnlag	20		
2.1	Data på statlig nivå	20		
2.2	Data på kommunalt nivå	20		
2.3	Statistikk	21		
2.4	Annet	21		
3	Revisjonskriterier	22		
3.1	Statens ansvar for grunnskoleopplæringen	22		
3.1.1	Styringsinformasjon	22		
3.1.2	Tilsyn og kontroll	22		
3.1.3	Råd og veiledning	23		
3.2	Kommunenes ansvar for grunnskoleopplæringen	23		
3.2.1	Forsvarlig system for vurdering og oppfølging	23		
3.2.2	Tilpasset opplæring	24		
3.2.3	Pedagogisk forsvarlige grupper	24		
3.2.4	Nødvendige ressurser	24		
4	Ressurssituasjonen i grunnskolen	26		
4.1	Utviklingen i årsverk og lærertimer	26		
4.2	Utviklingen og variasjoner i skolers gjennomsnittlige gruppestørrelse	27		
4.3	Utviklingen og variasjoner i ressurser til utstyr og materiell	30		
5	Rektorenes vurderinger av om forutsetningene er til stede for å sikre et forsvarlig opplæringstilbud	33		
5.1	Rektorenes vurdering av om omfanget av lærertimer er tilstrekkelig for å sikre et forsvarlig opplæringstilbud	33		
5.2	Rektorenes vurdering av om omfanget av styrkingstiltak er tilstrekkelig for å sikre et forsvarlig opplæringstilbud	33		
5.3	Skolens tiltak ved fravær av pedagogisk personale	34		
5.4	Hva legges det vekt på ved fastsettelsen av pedagogisk forsvarlige undervisningsgrupper?	35		
5.5	I hvilket omfang gis elever spesialundervisning?	36		
5.5.1	Hvem avgjør, og hvilke overordnede hensyn ligger til grunn for tildelingen av spesialundervisning?	37		
5.6	Rektorenes vurdering av hvilke faktorer som er sentrale for å sikre tilpasset opplæring	38		
5.7	I hvilken grad sikres elevene en gratis grunnskoleopplæring?	40		
6	Hvordan ivaretar kommunene sitt ansvar for grunnskolene?	41		
6.1	Har kommunene tilstrekkelig informasjon om undervisningstilbudet bidrar til å nå målene for opplæringen?	41		
6.1.1	I hvilken grad har kommunen informasjon om undervisningstilbudet er tilpasset elevene?	41		
6.1.2	I hvilken grad gjennomføres skolebaserte vurderinger?	42		
6.1.3	I hvilken grad pålegger kommunene skolene å gjennomføre skolebaserte vurderinger?	43		
6.1.4	Hvordan bruker kommunene data fra det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet?	44		
6.2	Rapporterer skolene til kommunene om mangelfulle forhold?	44		
6.3	Hvordan er kommunenes systemer for vurderinger av skolens ressursbehov?	45		
6.4	Hva gjør skolene hvis ressursene blir knappe?	46		
6.5	Hvordan ivaretar kommunene sin rolle som skoleeier?	47		
7	Hvordan ivaretar staten sitt ansvar for grunnskolene?	49		
7.1	Har staten et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag for å ivareta sitt ansvar på grunnskolesektoren?	50		
7.1.1	Hvilken informasjon har staten om grunnskolene?	50		
7.1.2	Statens vurdering av informasjonen om grunnskolene	50		
7.2	I hvilken grad fører staten tilsyn og kontroll med grunnskolene?	51		
7.2.1	Hva kjennetegner Fylkesmannens tilsyn med grunnskoleopplæringen?	51		
7.2.2	Statens vurdering av fylkesmennenes tilsyn og kontroll	51		
7.3	Hvordan følger staten opp ressursituasjonen i grunnskolene?	52		
7.3.1	Hvordan fører fylkesmennene tilsyn med om det stilles nødvendige ressurser til rådighet?	52		
7.3.2	Hvordan vurderer staten informasjonen om ressursituasjonen i grunnskolen?	53		
7.3.3	Hvordan følger staten opp om undervisningsgruppene er pedagogisk forsvarlige?	54		
7.4	Hvordan følger staten opp at opplæringen er tilpasset elevenes evner og forutsetninger?	54		
7.4.1	Hvordan fører fylkesmennene tilsyn med tilpasset opplæring?	55		
7.4.2	Hvordan vurderer staten informasjonen om tilpasset opplæring?	55		
7.5	Hvordan følger staten opp at kommunene har et forsvarlig system for vurdering og oppfølging?	56		
7.5.1	Fylkesmennenes tilsyn med om kommunene har et forsvarlig system for vurdering og oppfølging	56		
7.5.2	Statens vurderinger av informasjonen om kommunenes systemer for vurdering og oppfølging	57		
8	Vurderinger	58		
8.1	Det er vesentlige forskjeller i ressursituasjonen i grunnskolen	58		
8.2	Etter rektorenes vurdering er det mangler ved flere sentrale forutsetninger for å gi tilpasset opplæring	58		
8.3	Kommunene har som skoleeiere mangelfull informasjon om viktige deler av skolens undervisningstilbud	59		
8.4	Staten fører i begrenset grad tilsyn med sentrale bestemmelser i opplæringsloven	59		
8.5	Staten mangler informasjon om vesentlige deler av grunnskolene	60		

Innledning

1.1 Bakgrunn

Alle barn har plikt til grunnskoleopplæring og rett til å gå på gratis, offentlig skole. Grunnskolens mål er å gi barn og unge allmenndannelse, personlig utvikling, kunnskap og ferdigheter.¹ Skolen er blant våre viktigste samfunnsinstitusjoner.

Likeverdig, inkluderende og tilpasset opplæring er overordnede prinsipper for grunnskolen. Det betyr at opplæringen må være tilgjengelig for alle, og at alle skal få gode muligheter for læring, mestring og utvikling.² Evalueringen av Reform 97 viser at en ikke har lyktes i å realisere idealet om en opplæring som er tilpasset hver enkelt elev. En uforholdsmessig høy andel elever tilegner seg ikke helt nødvendige grunnleggende ferdigheter i løpet av skolegangen.³ Norsk skole har utfordringer knyttet til at det er store og systematiske forskjeller i læringsutbytte. Det er en betydelig spredning mellom elevene med hensyn til resultater.⁴ Internasjonale undersøkelser har vist at det er utfordringer knyttet til elevenes læringsutbytte og læringsmiljø, og til strategier for styring og ressursforvaltning i den norske grunnskolopplæringen.⁵ Det er indikasjoner på at kommunene ikke i tilstrekkelig grad følger opp sitt ansvar for opplæringen på en god nok måte.⁶

Grunnskolesektoren er et vesentlig område både målt i økonomiske størrelser og når det gjelder kommunens samlede tjenestetilbud. Det er i skoleåret 2005/2006 om lag 605 000 elever og 56 000 årsverk i grunnskolen fordelt på 3000 skoler.⁷ Kostnadene til grunnskoleopplæringen målt i korrigerte brutto driftsutgifter var i 2004 om lag 31 mrd. kroner, noe som utgjorde i gjennomsnitt om lag 51 000 kr per elev. Kostnadene til grunnskoleundervisning står for i overkant av 30 prosent av de samlede driftsutgiftene i kommunene. Grunnskolen er i hovedsak finansiert gjennom de frie inntektene til kommunene, det vil si rammetilskudd og skatteinntekter. En mindre andel av kommunens samlede utgifter til grunnskolen er finansiert gjennom øremerkede tilskudd.

Opplæringen skal gjennomføres i tråd med opplæringslovens bestemmelser og forskriftene til opplæringsloven. Kunnskapsdepartementet har det nasjonale ansvaret for å sikre at kravene i opplæringsloven og forskriftene til

loven blir oppfylt. Oppfølgingsansvaret for sentrale deler av den statlige virkemiddelbruken er delegert til Utdanningsdirektoratet. Kommunene har ansvaret for gjennomføringen av grunnskoleopplæringen. Fylkesmannen er delegert tilsynsmyndigheten på regionalt nivå og har også sentrale forvaltningsoppgaver.

Mange av lovbestemmelsene på grunnskoleområdet er skjønnsbaserte. Det er en stor grad av lokal handlefrihet i gjennomføringen av grunnskoleopplæringen. Det kan være en utfordring å nå nasjonale mål når kommunene som skoleeiere er ulike og har ulike behov.

1.2 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen er å belyse i hvilken grad forholdene blir lagt til rette for at opplæringen i grunnskolen kan gjennomføres i tråd med opplæringslovens bestemmelser, og hvordan opplæringen blir fulgt opp på kommunalt og statlig nivå.

Undersøkelsen skal belyse følgende problemstillinger:

- 1 I hvilken grad er forutsetningene for å kunne gi et forsvarlig opplæringstilbud til stede i skolen?
- 2 I hvilken grad har skoleeier tilstrekkelig informasjon om grunnskolene som grunnlag for å vurdere om skolene har et forsvarlig opplæringstilbud?
- 3 Hvordan ivaretar Kunnskapsdepartementet sitt overordnede nasjonale ansvar for opplæring i grunnskolen?

Et forsvarlig opplæringstilbud innebærer at undervisningen er utformet slik at alle elever får et tilfredsstillende utbytte. Hva som er forsvarlig i den enkelte opplærings situasjon, må vurderes skjønnsmessig og over tid. Både informasjon om den enkelte skoles innsatsfaktorer og måten undervisningen drives på, vil ha betydning for å vurdere forsvarligheten av opplæringstilbudet.⁸

1) Innst. S. nr. 268 (2003–2004).

2) St.meld. nr. 30 (2003–2004).

3) Peder Haug: Evaluering av Reform 97: sluttrapport frå styret for Program for evaluering av Reform 97, Innst. S. nr. 268 (2003–2004).

4) Utdanningsspeilet 2004.

5) St.meld. nr. 30 (2003–2004).

6) St.prp. nr. 1 (2004–2005) og St.prp. nr. 1 (2005–2006).

7) GSI per 1. oktober 2005.

8) Informasjons- og veiledningshefte. Større lokal handlefrihet i grunnskolopplæringen. Om organisering av opplæringen. (Opl. § 8-2). NOU 2003:16 "I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnskolopplæring for alle".

2 Metode og datagrunnlag

Følgende metodiske tilnærminger har blitt benyttet for å samle inn revisjonsbevis:

- spørreundersøkelser
- intervjuer
- dokumentgjennomgang
- analyser av eksisterende statistikk og andre foreliggende data gjennom beregninger, sammenlikninger og fortolkninger

2.1 Data på statlig nivå

For å belyse hvordan departementet ivaretar sitt overordnede nasjonale ansvar for opplæringen i grunnskolen, ble det gjennomført intervju med Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD) 21. november 2005.

Departementet ga mer utfyllende svar på enkelte av spørsmålene i etterkant. Referatet fra intervjuet og dialogen i etterkant er verifisert av Kunnskapsdepartementet i brev av 21. februar 2006.

Utdanningsdirektoratet ble intervjuet 18. og 25. november 2005. Hensikten var å belyse direktoratets rolle, ansvar og syn på utvalgte temaer innenfor grunnskoleområdet. Referatet fra intervjuene er verifisert i brev av 21. februar 2006.

For å kartlegge fylkesmennenes virksomhet på opplæringsområdet ble det gjennomført en spørreundersøkelse til alle landets fylkesmannsembeter. Alle embetene svarte på undersøkelsen. Dataene er samlet inn sommeren 2005 og omhandler i hovedsak tilsyn som ble gjennomført i 2004. Det er også stilt spørsmål om gjennomførte tilsyn i første halvdel av 2005 og planlagte tilsyn i andre halvdel av 2005 for noen områder. Det ble høsten 2005 gjennomført et telefonintervju med alle fylkesmannsembetenes utdanningsavdelinger, blant annet for å følge opp opplysninger i spørreundersøkelsen som krevde nærmere avklaring. Referatene fra telefonintervjuene er blitt verifisert.

Det er gjennomført dokumentgjennomgang av styringsdokumenter for 2004 og 2005 fra departementet og direktoratet, fylkesmennenes årsrapporter for 2004 og 2005, utvalgte tilsynsrapporter for 2004 og 2005 og tilsendte rutinebeskrivelser.

2.2 Data på kommunalt nivå

På kommunalt nivå er det innhentet data fra rektorer ved 576 skoler og kommuneadministrasjonen i ti kommuner.

For å belyse i hvilken grad forholdene blir lagt til rette for at opplæringen på skolenivå gjennomføres i tråd med opplæringslovens bestemmelser, og hvordan skolene blir fulgt opp på kommunalt nivå, ble det gjennomført en spørreundersøkelse som ble besvart av rektorer ved et utvalg av grunnskoler. Dataene er samlet inn høsten 2004 og omhandler i hovedsak opplysninger og rektors vurderinger i tilknytning til skoleåret 2004/2005. For noen av spørsmålene var det nødvendig å få data for et fullført skoleår, og rektorene ble derfor bedt om å oppgi sin vurdering på bakgrunn av skoleåret 2003/2004. Et utvalg rektorer ble rådført i forbindelse med utarbeidelsen av spørreskjemaet. Utvalget av skoler baserte seg på et tilfeldig uttrekk fra en liste over alle landets kommunale skoler generert fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI).

Det kom inn svar fra 576 av 648 skoler, det vil si en svarprosent på 89. Svarene fra 69 av skolene inngår ikke i den videre undersøkelsen fordi rektor hadde vært tilstilt i sin stilling i mindre enn ett skoleår. Spørreundersøkelsen baserer seg følgelig på svarene fra 507 skoler. Det utgjør 17 prosent av alle kommunale grunnskoler. Ved oppsummering av spørreundersøkelsen viste det seg å være behov for å avklare hvordan rektorene hadde oppfattet to av spørsmålene. Det ble derfor telefonisk tatt kontakt med rektorene ved 20 skoler for å utdype svarene på de to spørsmålene.

Det ble gjennomført telefonintervjuer med skolefaglig ansvarlig i ti kommuner (for eksempel skolesjef, kommunalsjef, rådmann eller liknende).⁹ Hensikten var å undersøke i hvilken grad skoleeier har tilstrekkelig informasjon til å vurdere om skolene har et forsvarlig opplæringstilbud. Dataene er samlet inn våren/sommeren 2005 og omhandler perioden 2004–2005. Ved utvelgelsen av kommuner ble det lagt vekt på å få fram et utvalg som gjenspeiler ulike typer kommuner.¹⁰ Kriterier som ble lagt til grunn, var graden av sentralitet (målt ved Statistisk sentralbyrås indeks¹¹), styringsmodell (trenivå- eller tonivåmodell¹²) og størrelsen på skolesektoren (målt ved antall skoler i kommunen).

9) Skolefaglig ansvarlig har ulik tittel, blant annet fordi kommunenes organisering er forskjellig.

10) En forutsetning for å være med i utvalget var at det inngikk minst én skole i spørreundersøkelsen til rektorene. Dette ble blant annet gjort for å kunne sammenholde svarene fra kommunene med skolens svar.

11) Jmfør SSBs sentralitetsinndeling. Med sentralitet menes en kommunens geografiske beliggenhet sett i forhold til et senter hvor det finnes funksjoner av høy orden (sentralfunksjoner).

12) Dette angir hvilke nivåer skolene i kommunen rapporterer til. Trenivåmodell innebærer at skolen rapporterer til et etatsnivå (skolesjef e.l.), mens tonivåmodell betyr at skolen rapporterer direkte til rådmannsnivå.

I tillegg til intervjudata ble det innhentet dokumentasjon (statusrapporter, skolebaserte vurderinger osv.) fra de ti kommunene. På basis av intervjuer og innsendte dokumenter ble det skrevet et notat om den aktuelle skoleeiers informasjonsinnhenting og oppfølging. Notatet ble sendt kommunen for kommentering og verifisering.

2.3 Statistikk

For blant annet å belyse samlet ressursinnsats på kommunalt nivå er det benyttet offentlig statistikk fra Statistisk sentralbyrå. Det er hentet data fra KOMMUNE-STAT-RAPPORTERING (KOSTRA) og Grunnskolens informasjonssystem (GSI). GSI-data av kommunale grunnskoler som gir informasjon på skolenivå, er brukt i forbindelse med analyser av gruppestørrelse, spesialundervisning, datamaskindekning osv. Rapporten omfatter GSI-data for skoleårene i perioden 2000/2001 til 2005/2006.¹³ KOSTRA-data, som gir informasjon om kostnader på kommunenivå, er brukt for å se på utviklingen i undervisningsmateriell, inventar og utstyr i perioden fra 2001 til 2004.¹⁴

2.4 Annet

Det er også innhentet informasjon fra offentlige utredninger og fagrapporter.

To eksterne fagpersoner, høyskolelektor Gjert Langfeldt og professor Peder Haug, har bidratt med skolefaglige innspill i utarbeidelsen av rapporten.

13) GSI-tall er plantall per 1. oktober hvert skoleår.

14) KOSTRA-tall er resultatall for perioden 1.1.–31.12. hvert år.

3 Revisjonskriterier

3.1 Statens ansvar for grunnskoleopplæringen

Kunnskapsdepartementet har det nasjonale ansvaret for grunnskoleopplæringen. I dette ligger det et generelt ansvar for at grunnsopplæringen som helhet, styringen og ressurstilgangen fungerer godt. Departementet har det overordnede ansvaret for utvikling av statens virkemidler for grunnskolesektoren.¹⁵ Dette betyr blant annet et overordnet ansvar for opplæringsloven og tilhørende forskrifter, læreplaner, vurderingssystemer, utdanning og etterutdanning av lærere, forskning og utvikling. Departementet har også et overordnet ansvar for å sikre at nasjonale mål nås, og sikre tilgang til relevant og pålitelig styringsinformasjon. Departementet har delegert oppfølgingsansvaret for sentrale deler av den statlige virkemiddelbruken til Utdanningsdirektoratet. Fylkesmannen skal følge opp og medvirke til at den nasjonale politikken på utdanningsområdet blir fulgt opp regionalt og lokalt.

Likeverdig, inkluderende og tilpasset opplæring er overordnede prinsipper for opplæringen i grunnskolen.¹⁶ I forbindelse med behandling av ny opplæringslov i 1998 uttalte et flertall i utdanningskomiteen at det er et overordnet mål å gi et likeverdig opplæringstilbud i grunnskolen uavhengig av geografi, kjønn eller sosial tilhørighet.¹⁷ Komiteen uttalte i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* at skolen skal gi elevene likeverdige muligheter for læring i form av tilpasset, og ikke lik, opplæring.¹⁸

3.1.1 Styringsinformasjon

Ved behandling av St.meld. nr. 23 (1992–1993) *Om forholdet mellom staten og kommunene* sluttet Stortinget seg til at et mål- og resultatstyringsperspektiv skal legges til grunn for forholdet mellom staten og kommunene. Kommunalkomiteen uttalte ved behandlingen av meldingen at det forutsettes at staten, ved økt bruk av målstyring, så langt som mulig entydig gjør klart hva som er å anse som nasjonale mål.¹⁹

Mål- og resultatstyring er et styringsverktøy hvor en søker å tydeliggjøre mål, fastlegge resultatkrav og systematisere rutine for resultatrapportering. Dette innebærer å sette resultatkrav, dokumentere sammenhengen mellom virkemidler og resultater og dessuten rapportering av måloppnåelse og virkninger. For å kunne vurdere

sammenhengen mellom ressursinnsats og resultat og mellom virkemiddelbruk og måloppnåelse er det behov for relevant styringsinformasjon gjennom for eksempel regelmessige rapporteringer, statistikk og evalueringer.

For at statlige myndigheter skal kunne ivareta sitt overordnede nasjonale ansvar der oppgaveløsningen er lagt til kommunene, er det behov for å ha god oversikt over situasjonen i grunnskolen. Det forutsettes at styringsinformasjonen brukes aktivt i oppfølging, tilsyn og utviklingsarbeid. Med hjemmel i kommuneloven og opplæringsloven kreves det at kommunene rapporterer om ressursbruk og tjenesteyting. Data fra blant annet GSI (Grunnskolen informasjonssystem) og KOSTRA (KOMMUNE-STAT-REPORTERING), de nasjonale prøvene og brukerundersøkelsen blant elever (elevundersøkelsen) inngår i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet.²⁰ I St.meld. nr. 30 (2003–2004) skriver departementet at det nasjonale vurderingssystemet vil gi informasjon om ressurser, læringsutbytte og læringsmiljø.

Formålet med det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet er å sikre kvalitet på opplæringen, skaffe informasjon som grunnlag for endring og utvikling og gi relevante styringsdata²¹ til alle som skal fatte beslutninger om grunnsopplæringen – nasjonale myndigheter, kommunepolitikere, skoleeiere, skoleledere og lærere og allmennheten.²² Det nasjonale vurderingssystemet skal danne grunnlag for analyse, planlegging og styring både sentralt og lokalt, og blant annet gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås.²³

3.1.2 Tilsyn og kontroll

Departementet skal føre tilsyn og kontroll med at kommunene følger opplæringslovens bestemmelser.²⁴ Departementet har delegert denne oppgaven til Utdanningsdirektoratet, som har delegert gjennomføringen av tilsynet til Fylkesmannen.

I forbindelse med at Stortinget i 2003 fjernet bestemmelsene i opplæringsloven som regulerte antall elever i hver klasse (klassesdelingstallet), understreket flertallet at den handlefriheten som innføres, må følges opp av et tydelig og velfungerende tilsynsapparat, og at begrepene ”pedagogisk forsvarlig” og ”trygghetsmessig forsvarlig” må defineres, utdypes og konkretiseres. Stortinget ba konkret regjeringen, gjennom tilsynsordningen, å påse at

15) St.prp. nr. 1 (2003–2004) Tillegg nr. 1.

16) Innst. S. nr. 228 (1997–98) til St.meld. nr. 23 (1997–98) *Om opplæring for barn, unge og voksne med særskilte behov*. St. meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*.

17) Innst. O. nr. 70 (1997–98).

18) Innst. S. nr. 268 (2003–2004).

19) Innst. S. nr. 156 (1992–1993).

20) Informasjonen ligger tilgjengelig i en elektronisk kvalitetsportal, ”skoleporten.no”.

21) Innst. S. nr. 96 (1996–97).

22) Innst. S. nr. 268 (2003–2004), St.prp. nr. 1 (2002–2003) Tillegg 3.

23) St.meld. nr. 30 (2003–2004).

24) Opplæringsloven § 14-1.

opphevingen av klassedelingstallet ikke blir brukt som et sparetiltak.²⁵

Skoleeier skal etablere et forsvarlig system for vurdering og oppfølging.²⁶ Komiteen viser i behandlingen til forslaget også innebærer en styrking av mulighetene myndighetene har for tilsyn etter opplæringsloven og friskoleloven.²⁷ Departementet har gitt uttrykk for at et av formålene med den nye bestemmelsen er å styrke tilsynsmyndighetens mulighet for å føre et mer målrettet og systematisk tilsyn, for eksempel ved at skoleeieren dokumenterer hvordan de forstår kravene, hva som faktisk blir gjort for å oppfylle kravene, og hvordan resultatene blir fulgt opp.²⁸ Departementet har gitt uttrykk for at omfanget og innholdet av Fylkesmannens oppfølging må målrettes og konsentreres til der behovet er størst.²⁹

I St.meld. nr. 30 (2003–2004) viser departementet til styrking av tilsynet som et virkemiddel for å bedre tilpasset opplæring. I den forbindelse er det ”... viktig å rette særlig oppmerksomhet mot skoler og skoleeiere der tilsynsmyndigheten blant annet på grunn av opplysninger om ressursbruk, eller antall enkeltvedtak om spesialundervisning, kan ha grunn til å tro at elevenes rettigheter ikke er oppfylt”. Det vises til at kunnskap om grunnopplæringen, blant annet fra det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet om ressursbruk, kvaliteten på læringsmiljøet og elevens utbytte av opplæringen er en viktig del av grunnlaget for et effektivt og målrettet tilsyn.

3.1.3 Råd og veiledning

Departementet skal gi råd og veiledning i spørsmål som gjelder grunnskolen, og samarbeide med kommuner for å sikre et godt og likeverdig opplæringstilbud i samsvar med lov og forskrifter.³⁰ Flertallet i komiteen har pekt på at mange kommuner har økt behov for faglig og pedagogisk veiledning, og at de regionale utdanningsavdelingene må ha en sentral oppgave som tilrettelegger og pådriver i det faglige utviklingsarbeidet som tillegg til fylkesmennenes ordinære kontrolloppgaver. Flertallet mente at det må legges til rette for at det regionale leddet kan bli en viktig aktør i arbeidet med å stimulere til kvalitetsutvikling og å formidle faglig oppfølging og støtte til skolene og skoleeieren.³¹

Utdanningsdirektoratet har veiledning og støtte overfor grunnskolen som en av sine hovedoppgaver.³² Fylkesmannen skal gi informasjon og veiledning til lokale skoleeiere og allmennheten om intensjoner, prinsipper og mål i den nasjonale utdanningspolitikken, lover og regelverk.³³

25) Innst. O. nr. 126 (2002–2003).

26) Opplæringsloven § 13-10, 2. ledd.

27) Innst. O. nr. 92 (2003–2004).

28) Ot.prp. nr. 55 (2003–2004).

29) UFD – St.prp. Nr. 1 Tillegg nr. 1 (2003–2004).

30) Opplæringsloven § 14-1, 1. ledd.

31) B.innst. S. nr. 12 (2003–2004).

32) UFD – St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2003–2004).

33) UFD – St.prp. nr. 1 (2003–2004), Oppdragsbrevet til Fylkesmennene for 2004 og Embetsoppdraget for 2005.

3.2 Kommunenes ansvar for grunnskoleopplæringen

Kommunen er ansvarlig for å organisere og gi et opplæringstilbud for innbyggerne i sin kommune. I dette ligger det både et ansvar for å stille nødvendige ressurser til disposisjon og et ansvar for å vurdere om opplærings tilbudet er i tråd med opplæringsloven og læreplanverket.

3.2.1 Forsvarlig system for vurdering og oppfølging

Kommunen har ansvaret for å sikre at kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylt, under dette å stille til disposisjon de nødvendige ressurser.³⁴ Dette medfører at kommunen trenger systemer som gir tilstrekkelig informasjon om i hvilken grad kravene i loven oppfylles.³⁵ Sentral styringsinformasjon bør være dokumentert skriftlig for å sikre at den er tilgjengelig for de involverte beslutningsnivåene.

Opplæringsloven med tilhørende forskrifter krever at kommunene etablerer forsvarlige vurderings- og oppfølgingssystemer som sikrer at loven overholdes, og at de etablerer administrative systemer og innhenter relevante opplysninger om tilstanden og utviklingen innenfor opplæringen.³⁶ Også kommuneloven stiller krav om at kommunene etablerer interne kontrollrutiner for (blant annet) å sikre at gjeldende lover og regler overholdes.³⁷ Kommunen skal også ha skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivået³⁸ og følge opp med faglig støttekompetanse og stimulere til kompetanse- og organisasjonsutvikling.³⁹

Opplæringslovens krav til kommunens styringssystemer ble presisert av Stortinget våren 2004. Bakgrunnen var blant annet ønsket om en mer aktiv oppfølging fra skoleeiers/styrets side,⁴⁰ fordi informasjon om situasjonen i seg selv ikke bidrar til forbedring dersom den ikke følges opp.⁴¹ I den nye lovteksten presiseres det at kommunene skal ha et forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven og forskriftene til loven blir oppfylt.⁴² Kommunene skal også ha et forsvarlig system for å følge opp resultatene fra disse vurderingene og fra nasjonale kvalitetsvurderinger.⁴³

Et forsvarlig system for vurdering og oppfølging vil avdekke forhold som er i strid med lovverket, og skal sikre at det blir satt i verk nødvendige tiltak. Et forsvarlig system forutsetter videre jevnlig resultatoppfølging og vurdering av om lovverket blir fulgt. Utover dette står

34) Opplæringsloven § 13-10, 1. ledd.

35) Ot.prp. nr. 55 (2002–2003).

36) Opplæringsloven § 13-10, 2. ledd, og forskrift til opplæringsloven § 2-4, § 2-3 og § 2-2.

37) Kommuneloven § 23-2.

38) Opplæringsloven § 13-1.

39) St.meld. nr. 28 (1998–1999) *Mot rikare mål*.

40) Innst. O. nr. 92 (2003–2004).

41) Innst. S. nr. 268 (2003–2004).

42) Opplæringsloven § 13-10 andre ledd.

43) Opplæringsloven § 13-10 og forskrift til opplæringsloven § 2-4 og 2-3.

skoleeier fritt til å utforme sitt eget system tilpasset lokale forhold.⁴⁴

Kommunen har ansvaret for at skolen jevnlig vurderer i hvilken grad organisering, tilrettelegging og gjennomføring av opplæringen medvirker til å nå målene som er fastsatt i den generelle læreplanen og i læreplanen for de enkelte fag, såkalt skolebasert vurdering.⁴⁵ Kommunene må følge opp resultatene fra skolebaserte vurderinger gjennom dialog med skolene.⁴⁶ Departementet understreker at kommunen skal ha tilsyn med og gi støtte og veiledning til skolen i arbeidet med vurderinger.⁴⁷ Målet med skolebaserte vurderinger er læring, forbedring og utvikling knyttet til den enkelte skole eller til grupper av skoler.⁴⁸ Gjennom det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet vil skolen få kunnskap som kan brukes som utgangspunkt for endring og utvikling.⁴⁹ Resultatene fra for eksempel undersøkelser om elevtilfredshet kan inngå som data i skolebaserte vurderinger.⁵⁰

3.2.2 Tilpasset opplæring

Tilpasset opplæring har vært et prinsipp i norsk skole i en årrekke.⁵¹ I opplæringslovens formålsparagraf står det at opplæringen skal tilpasses evnene og forutsetningene til den enkelte elev.⁵² Behovet for tilpasning må vurderes konkret ut fra at hver enkelt elev skal ha et tilfredsstillende læringsutbytte.⁵³ En samlet komité stilte seg bak vurderingen i St.meld. nr. 30 (2003–2004) om at det er nødvendig å styrke den tilpassede opplæringen, slik at alle sider av læringsmiljøet tar hensyn til variasjonene i elevenes forutsetninger og behov.⁵⁴ For å få til bedre tilpasset opplæring må det arbeides for å fremme differensiert opplæring og varierte arbeidsmåter.⁵⁵

Tilpasset opplæring gjelder alle elever. Retten til tilpasset opplæring kan ivaretas innenfor ordinær undervisning eller i form av spesialundervisning. Spesialundervisning er en rettighet for elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen.⁵⁶ Det har gjennom flere år vært en målsetting at flest mulig skal få undervisning innenfor den tilpassede opplæringen.⁵⁷ Under behandlingen av

St.meld. nr. 30 (2003–2004) var komiteen enig i at retten til spesialundervisning skal opprettholdes, samtidig som det må arbeides målrettet for å redusere bruken av den.⁵⁸ Flertallet viste også til meldingens beskrivelse av de utfordringene norsk skole står overfor, ved blant annet at en uforholdsmessig stor gruppe elever ikke tilegner seg helt nødvendige grunnleggende ferdigheter i løpet av skolegangen.⁵⁹

3.2.3 Pedagogisk forsvarlige grupper

I bestemmelsen i opplæringsloven, som ble gjeldende fra august 2003, står det at elevene kan deles inn i grupper etter behov. Det stilles krav om at gruppene ikke må være større enn det som er pedagogisk og trygghetsmessig forsvarlig.⁶⁰

Hva som er en pedagogisk forsvarlig størrelse på gruppene, må vurderes etter skjønn og ut fra den konkrete opplærings situasjonen.⁶¹ Under komitébehandlingen var flertallet opptatt av at begrepene ”pedagogisk forsvarlig” og ”trygghetsmessig forsvarlig” får et reelt faglig innhold. Elevsammensetning, aldersblanding, arbeidsform, fysiske rammebetingelser, antall voksne, pedagogisk kompetanse, tidsaspekt og lærers skjønn er momenter som teller med i en vurdering av ”pedagogisk forsvarlighet”.⁶²

Under behandlingen av St.meld. nr. 30 (2003–2004) gjentok komiteen kravet om at gruppene ikke må være større enn det som er pedagogisk og trygghetsmessig forsvarlig, og viste til at det er opplæringsloven § 1-2 som uttrykker de overordnede målene. Komiteen viser videre til at det er skoleeier som har ansvaret for at skoleledelsen ved den enkelte skole utøver et forsvarlig skjønn. Målet er å sette sammen grupper slik at de gir et best mulig utgangspunkt for læring for alle elevene. Flertallet viser i denne sammenheng til at Lærings-senterets veiledning kan være et hjelpemiddel for den lokale organiseringen av opplæringen og være til støtte for tilsynsarbeidet.⁶³

3.2.4 Nødvendige ressurser

Kommunen skal stille til disposisjon nødvendige ressurser for å sikre at kravene i opplæringsloven og forskriftene blir oppfylt.⁶⁴ I Ot.prp. nr. 67 (2002–2003) viser departementet til at bestemmelsen må anses som en synliggjøring av gjeldende krav. Et flertall i komiteen understreket at fjerningen av klassedelingsstallet ikke skal være et sparetiltak når det gjelder ressurstildeling, og at inntil de skjønnsmessige begrepene ”pedagogisk forsvarlig” og ”trygghetsmessig forsvarlig” er nærmere utdypet og konkretisert, må gjeldende klassedelingsstall

44) Ot.prp. nr. 55 (2003–2004).

45) Forskrift til opplæringsloven § 2-1. Trådte i kraft 1. oktober 1997.

46) St.meld. nr. 47 (1995–1996).

47) Infobrev fra dep. - Nr. 3, 1998. Nasjonal vurdering i skolen og av skolen 18. august 98 - 4. årgang.

48) Innst. S. nr. 214 (1998–99).

49) Innst. S. nr. 268 (2003–2004).

50) St.meld. nr. 47 (1995–96).

51) Bachmann og Haug 2006.

52) Opplæringsloven § 1-2.

53) St.meld. nr. 33 (2002–2003).

54) Innst. S. nr. 268 (2003–2004).

55) St.meld. nr. 30 (2003–2004), Veiledning om spesialundervisning, UFD 2004.

56) Opplæringslovens kapittel 5. Før kommunen gjør vedtak om spesialundervisning skal det foreligge en sakkyndig rådgivende vurdering av behovene til eleven. Vurderingen skal vise om eleven har behov for spesialundervisning, og hvilket opplæringstilbud som bør gis. Den sakkyndige vurderingen er rådgivende. Dersom vedtaket fra kommunen avviker fra den sakkyndige vurderingen, plikter kommunen å grunngi hvorfor kommunen mener eleven likevel får et opplærings-tilbud som oppfyller retten etter §§ 5-1, 5-2 og 5-7. St.meld. nr. 30 (2003–2004).

57) St.meld. nr. 23 (1997–98) og Ot.prp. nr. 46 (1997–98).

58) Innst. S. nr. 268 (2003–2004).

59) Innst. S. nr. 268 (2003–2004).

60) Opplæringsloven § 8-2.

61) Ot.prp. nr. 67 (2002–2003) og Innst. O. nr. 126 (2002–2003).

62) Innst. O. nr. 126 (2002–2003) til Ot.prp. nr. 67 (2002–2003).

Gjentatt under komitebehandlingen i Innst. S. nr. 45 (2003–2004).

63) Innst. S. nr. 268 (2003–2004).

64) Opplæringsloven § 13-10, 1. ledd.

legges til grunn som et minstenivå for ressurstildeling til skolene.⁶⁵

Departementet har uttalt at det er naturlig å forstå det tidligere klassedelingstallet som en presisering av hvor forsvarlighetstærskelen går, og viser både til § 8-2 om organisering i grupper og til § 13-10 om å stille nødvendige ressurser til rådighet. Departementet mener at klassedelingstallet dreier seg om et minimum en ikke kan gå under når en tildeler lærerressurser til skolene. I tillegg må det vurderes om dette er tilstrekkelig for å sikre et forsvarlig undervisningstilbud i de konkrete tilfellene.⁶⁶ Departementet har presisert at lovendringen forutsetter at det mer enn før utøves lokalt, profesjonelt skjønn for å sikre at lovens krav om blant annet forsvarlige undervisningsgrupper blir ivaretatt. God, kommunal skjønnutøvelse stiller etter departementets vurdering krav til kompetanse, kommunikasjon, interne styringssystemer og prosesser.⁶⁷

Det er flere faktorer som påvirker elevers læringsutbytte. Ressurstildelingen og kompetansen hos undervisningspersonalet er noen av faktorene som har vært i fokus.⁶⁸ Komiteen har ved flere anledninger uttalt at lærerne er blant de viktigste aktører i kunnskaps-samfunnet.⁶⁹ Et flertall i komiteen påpekte under behandlingen av St.meld. nr. 33 (2002–2003) *Om ressurs-situasjonen i grunnsopplæringen m.m.* at tilstrekkelige lærerressurser er en avgjørende forutsetning for større grad av tilrettelagt opplæring for den enkelte elev, og at ufaglært arbeidskraft ikke kan erstatte behovet for kvalifisert personale.⁷⁰ Under behandlingen av St.meld. nr. 30 (2003–2004) stilte komiteen seg positiv til forslaget om et kompetanseløft for lærere fordi etter- og videreutdanning av lærere anses å ha sentral betydning for utviklingen av en bedre skole. Komiteen understreket at dette kun kan gjøres ved at skoleeierne og skolene selv tar ansvar, og mener derfor at skoleeier skal utforme lokale planer for kompetanseutviklingstiltakene.⁷¹ Opplæringslovens krav til at skoleeier skal sørge for videreutdanning av undervisningspersonale og skoleledere ble presisert sommeren 2005.⁷²

Opplæringsloven stiller krav om at eleven skal ha nødvendig utstyr, inventar og læremidler samt tilgang på skolebibliotek.⁷³ Ved behandling av St.meld. nr. 30 (2003–2004) understreket komiteen at et variert tilbud av læremidler er nødvendig for å realisere målene om

pedagogisk mangfold og ikke minst tilpasset opplæring.⁷⁴ I komitébehandlingen av St.prp. nr. 1 (2003–2004) viser flertallet til det ansvaret staten har for å sikre likeverdige læringsvilkår i en tid der digitale læremidler og lærestoff på Internett stadig blir viktigere.⁷⁵

Gratisprinsippet i grunnskolen er med på å understreke at opplæringen skal være inkluderende og likeverdig. I 2003 ble gratisprinsippet i grunnskolen forsterket ved at Stortinget vedtok en tilføyelse i opplæringsloven § 2-15 om at elevene har rett til gratis offentlig grunnskoleopplæring. Kommunen kan ikke kreve at elevene eller foreldrene dekker utgifter i forbindelse med grunnskoleopplæringen, for eksempel utgifter til undervisningsmaterie-ll, transport i skoletiden, leirskoleopphold, ekskursjoner eller andre turer som er en del av grunnskoleopplæringen.

65) Innst. O. nr. 126 (2002–2003).

66) Rundskriv fra UFD: F-18-03 Informasjon i tilknytning til lovendringen som følge av Ot.prp. nr. 67 (2002–2003) *Om større lokal handlefrihet i grunnsopplæringa*. Læringscenteret 2004: *Større lokal handlefrihet i grunnsopplæringen*. Om organisering av opplæringen (opplæringsloven § 8-2). Informasjons- og veiledningshefte.

67) Ot.prp. nr. 67 (2002–03).

68) St.meld. nr. 33 (2002–2003).

69) Innst. S. nr. 45 (2002–03) og Innst. S. nr. 268 (2003–04).

70) Innst. S. nr. 45 (2003–2004).

71) Innst. S. nr. 268 (2003–04).

72) Besl. O. nr. 94 (2004–2005).

73) Opplæringsloven §§ 9-2 og 9-3.

74) Innst. S. nr. 268 (2003–2004).

75) B.innst. S. nr. 12 (2003–2004).

4 Ressurssituasjonen i grunnskolen

Kommunenes totale utgifter til grunnskoleopplæring i 2004 utgjorde om lag 31 mrd. kroner.⁷⁶ Dette omfatter utgifter til lønn og til undervisningsmateriell, inventar og utstyr. Lønn er den klart største utgiftsposten. I 2004 var 97 prosent av skolens utgifter per elev knyttet til lønn, mens andelen som gikk til utstyr og materiell, utgjorde 3 prosent. I tillegg kommer kostnader til skoleanlegg og skoleskyss.

Tabell 1 viser utviklingen totalt og per elev i kommunenes korrigerede brutto driftsutgifter til grunnskoleopplæring, lønnsutgifter og utstyr og materiell per elev i perioden fra 2001 til 2004.

Tabell 1 viser at det har vært en økning i korrigerede brutto driftsutgifter og lønnsutgifter per elev i perioden 2001–2004, mens driftsutgifter til utstyr og materiell har blitt noe redusert. Økningen i lønnsutgifter skyldes primært høyere lærerlønninger.

4.1 Utviklingen i årsverk og lærertimer

Tabell 2 viser utviklingen i antall skoler, elever, årsverk og lærertimer i perioden 2000/2001 til 2005/2006.

Tabell 2 viser at det har vært en reduksjon i antall skoler, mens det har vært en økning i antall elever i grunnskolen i skoleårene 2000/2001 til 2005/2006. Gjennomsnittlig skolestørrelse, målt i antall elever, har økt med knapt 10 prosent i perioden. Antall lærerårsverk er redusert i perioden, men med variasjoner fra år til år, mens antall assistentårsverk har økt. Reduksjonen i lærerårsverk var særlig merkbar fra skoleåret 2002/2003 til 2003/2004, noe som blant annet skyldes at lærernes andel av arbeidstid som brukes til undervisning (leseplikt), økte med 4 prosent høsten 2004.⁷⁹ Nedgangen har derfor ikke ført til en tilsvarende reduksjon i tallet på lærertimer (se tekstboks 1). Det har vært en økning i antall lærerårsverk og lærertimer etter 2003/2004. Dette må ses i sammenheng med timetallsutvidelse på barnetrinnet.

Tabell 1 Utviklingen i kommunenes utgifter til opplæring i grunnskolen (tall i 1000 kr, løpende priser)

År	2001	2002	2003	2004	Prosentvis endring 2001–2004
Korrigerede brutto driftsutgifter	26 565 709	28 160 834	30 509 854	31 089 115	17,0 %
Korrigerede brutto driftsutgifter per elev	45 258	47 090	50 495	51 382	13,5 %
Lønnsutgifter per elev	43 725	45 780	48 775	49 886	14,1 %
Driftsutgifter til utstyr og materiell per elev ⁷⁷	1 873	1 793	1 853	1 781	–4,9 %

Kilde: KOSTRA

Tabell 2 Utviklingen i antall skoler, elever, årsverk og lærertimer

Skoleår	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	Prosentvis endring 2000/2001 til 2005/2006
Skoler	3 164	3 142	3 125	3 089	3 053	3 008	–4,9 %
Elever	579 628	587 665	598 319	605 110	605 221	604 977	4,4 %
Lærerårsverk	50 140	50 631	50 056	48 348	49 523	49 242	–1,8 %
Assistentårsverk ⁷⁸	4 587	4 709	4 682	4 767	5 092	5 483	19,5 %
Lærertimer	41 991 504	42 367 340	42 922 013	42 856 329	43 382 376	43 820 480	4,4 %

Kilde: GSI

76) Kilde: KOSTRA. Utgiftsart 202. Utgifter målt i korrigerede brutto driftsutgifter som omfatter driftsutgiftene ved kommunens egen tjenesteproduksjon pluss mva.-utgift og avskrivninger, minus dobbeltføringer i de kommunale regnskaper som skyldes viderefordeling av utgifter/interkjøp osv.

77) Utgiftsposten omfatter undervisningsmateriell og utstyr og inventar

78) Med assistenter menes tilsatte som har oppgaver knyttet til undervisningen, men som ikke underviser. Personer ansatt som assistenter som faktisk underviser, er ikke å regne som assistenter, men undervisningspersonale uten godkjent lærer- og førskoleutdanning.

79) Skolepakke 2.

4.2 Utviklingen og variasjoner i skolers gjennomsnittlige gruppestørrelse

En undervisningsgruppe skal ikke være større enn at alle elevene som er med i gruppen, får et forsvarlig opplæringstilbud.⁸⁰ Klassedelingsreglene ble erstattet med en mer skjønnsbasert reguleringsform fra høsten 2003.⁸¹ Hensikten med lovendringen var å gi større lokalt handlingsrom i organiseringen av undervisningen og var ikke ment som et sparetiltak.

Hva som er forsvarlig gruppestørrelse, må vurderes skjønnsmessig ut fra hver enkelt undervisningssituasjon. Skolene står videre fritt i måten de organiserer undervisningen på, noe som innebærer at undervisningen kan veksle mellom smågrupper og storgrupper.

Tabell 3 viser utviklingen i gjennomsnittlig gruppestørrelse for alle landets skoler fra skoleåret 2000/2001 til 2005/2006.

Av tabell 3 går det fram at det har vært en svak, men jevn økning i gjennomsnittlig gruppestørrelse fra

2000/2001 til 2005/2006 for begge gruppestørrelsene 1 og 2. Både antall elevtimer og antall lærertimer har økt i løpet av perioden, men økningen har vært relativt størst for elevtimene. For skoleåret 2005/2006 var gjennomsnittlig gruppestørrelse 1 (inklusive enkeltvedtak) 13,9 og gruppestørrelse 2 (eksklusive enkeltvedtak) 17,0.

Fra skoleåret 2000/2001 til 2005/2006 har det vært en økning i gjennomsnittlig gruppestørrelse 1 og 2 på henholdsvis 0,6 og 0,9, jamfør tabell 3. En slik gjennomsnittlig økning skjuler store forskjeller mellom skolene. Figur 1 på neste side viser prosentandelen skoler ut fra hvor stor endringen har vært i gjennomsnittlig gruppestørrelse 2⁸² målt i antall elever fra skoleåret 2000/2001 til skoleåret 2005/2006.

Av figur 1 på neste side går det fram at ca. 65 prosent av skolene har hatt en økning i gruppestørrelse 2, mens ca. 35 prosent av skolene har hatt en reduksjon i gruppestørrelsen i perioden fra 2000/2001 til 2005/2006. Det er tilsvarende tendens for gruppestørrelse 1.

Det er undersøkt hvordan gruppestørrelse 2 for hver enkelt skole har endret seg fra 2000/2001 til 2005/2006.

Tekstboks 1

Hvordan beregne lærertetthet

Antall elever per lærerårsverk (lærertetthet) er et mye brukt mål for ressursinnsatsen i skolen. Lærertetthet i form av antall elever per lærerårsverk tar imidlertid ikke høyde for at lærerne også bruker arbeidstiden til annet enn undervisning.

For å få en indikator for lærertetthet i undervisningssituasjonen må det tas utgangspunkt i den delen av et lærerårsverk som nyttes til undervisning. Indikatoren som brukes, er gjennomsnittlig gruppestørrelse. Gjennomsnittlig gruppestørrelse framkommer ved å dele summen av antall undervisningstimer som hver elev får (elevtimer), med summen av antall undervisningstimer som skolens lærere gir (lærertimer). Dette gir et bilde av hvor mange elever som i gjennomsnitt befinner seg i undervisningssituasjonen til hver enkelt lærer.

Tallmateriale i GSI gjør det mulig å beregne gjennomsnittlig gruppestørrelse på to måter. En måte er å dele summen av alle elevtimer på summen av alle lærertimer (gruppe­størrelse 1). Denne definisjonen inkluderer undervisningstimer som tildeles og brukes på grunnlag av individuelle elevrettigheter (spesialundervisning og særskilt norskopplæring). Elever med enkeltvedtak vil kunne være atskilt fra andre elever i disse timene eller bringe med seg de tildelte ressursene inn i den ordinære undervisningen. En annen måte å framstille gruppestørrelse på er å ekskludere i beregningen elevtimer og lærertimer som gis til elever med individuelle rettigheter (gruppe­størrelse 2).

Tabell 3 Gjennomsnittlig gruppestørrelse (i antall elever) totalt for alle landets grunnskoler for skoleårene i perioden 2000/2001 til 2004/2005

	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	Prosentvis endring 2000/2001 til 2005/2006
Gruppestørrelse 1 (inklusive enkeltvedtak)	13,2	13,3	13,6	13,6	13,7	13,9	5,1 %
Gruppestørrelse 2 (eksklusive enkeltvedtak)	16,1	16,2	16,6	16,7	16,8	17,0	5,5 %

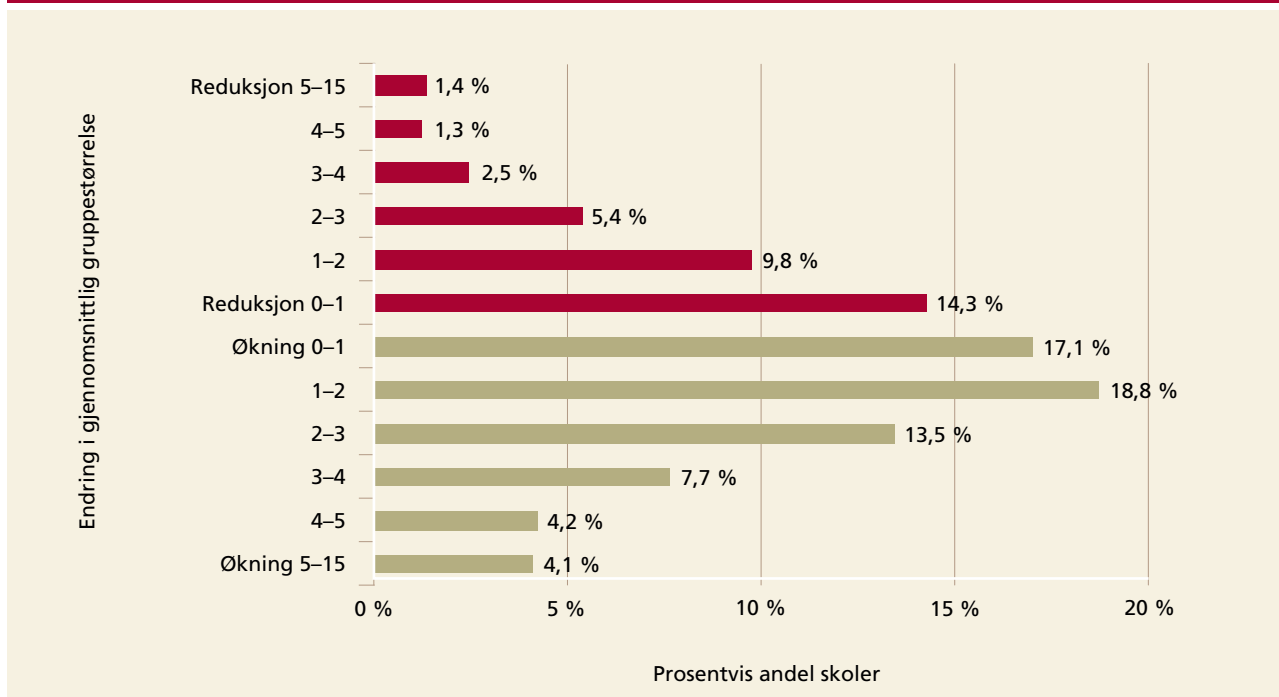
Kilde: Grunnskolens informasjonssystem

80) Veiledning. Spesialundervisning i grunnskole og videregående opplæring. Revidert utgave 2004.

81) De tidligere klassedelingsreglene la til grunn en klasse­størrelse som innebar maksimalt 28 elever per lærer på barnetrinnet og 30 elever per lærer på ungdomstrinnet.

82) Eksklusive elev- og lærertimer som tildeles på grunnlag av individuelle elevrettigheter.

Figur 1 Endring i gjennomsnittlig gruppestørrelse 2 på skolenivå fra 2000/2001 til 2005/2006. Prosentvis fordeling av skoler (N = 2935)



Kilde: Grunnskolens informasjonssystem

Tabell 4 viser at skolene som hadde en gjennomsnittlig gruppestørrelse på 20 elever eller mindre i 2000/2001, har hatt en økning i gruppestørrelsen, men skolene som hadde en gjennomsnittlig gruppestørrelse på over 20 elever, har hatt en nedgang i perioden 2000/2001 til 2005/2006.

Tabell 5 viser fordelingen på skolenivå for gruppestørrelse 1 (inklusive enkeltvedtak) og gruppestørrelse 2 (eksklusive enkeltvedtak) og hvor stor andel av elevene og skolene som har den viste gruppestørrelsen.

Tabell 4 Endring i skolenes gjennomsnittlige gruppestørrelse 2 fra 2000/2001 til 2005/2006 (N = 2935)

Skolenes gjennomsnittlige gruppestørrelse 2 i 2000/2001	Endring i gjennomsnittlig gruppestørrelse 2 i perioden 2000/2001 til 2005/2006
Mindre enn eller lik 8	1,8
8,1-12	0,8
12,1-16	1,0
16,1-20	0,8
Mer enn 20	-0,9

Kilde: Grunnskolens informasjonssystem

Tabell 5 Prosentvise andeler skoler og elever ut fra skolens gruppestørrelse i 2005/2006 (N = 3004)

Gjennomsnittlig gruppestørrelse	Gruppestørrelse 1 (inklusive enkeltvedtak)		Gruppestørrelse 2 (eksklusive enkeltvedtak)	
	Prosentandel skoler	Prosentandel elever	Prosentandel skoler	Prosentandel elever
0-8	11 %	2 %	8 %	1 %
8,1-12	30 %	16 %	16 %	5 %
12,1-16	42 %	51 %	29 %	22 %
16,1-20	16 %	29 %	35 %	50 %
Over 20	1 %	2 %	12 %	22 %
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %

Kilde: Grunnskolens informasjonssystem

Tabell 5 viser at for gruppestørrelse 2 har i underkant av halvparten av skolene (47 prosent) en gjennomsnittlig gruppestørrelse på over 16. Snaut tre fjerdedeler (72 prosent) av elevmassen går på disse skolene.

Tallmaterialet fra GSI viser at det er betydelige variasjoner i gruppestørrelse etter skolestørrelse og type skole.

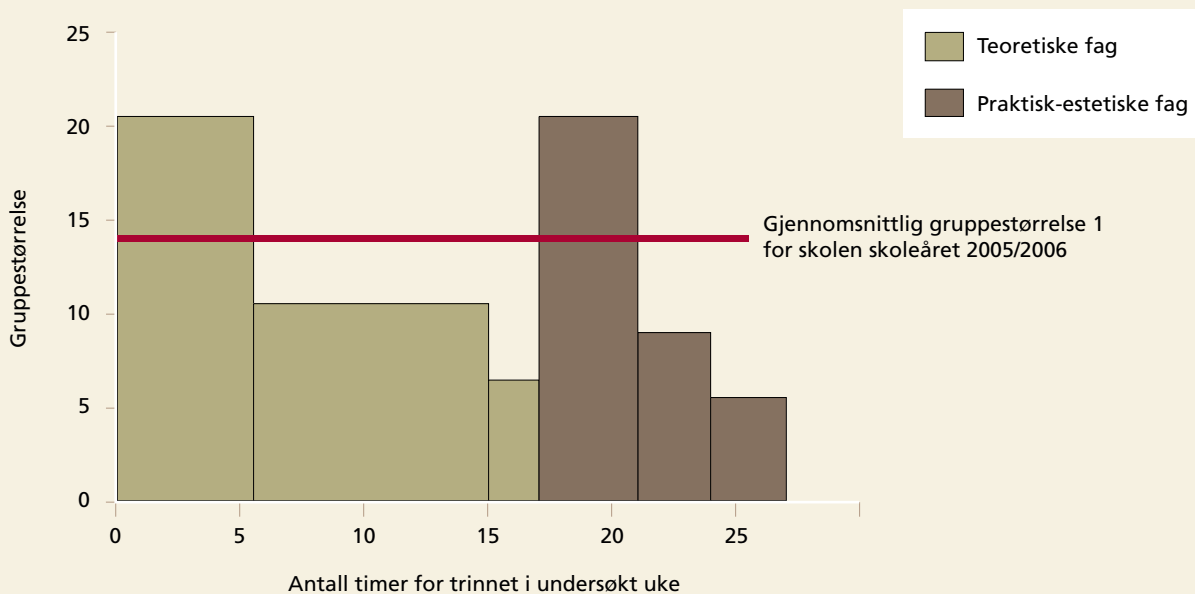
Gjennomsnittlig gruppestørrelse 1 ved store skoler er snaut dobbelt så stor som ved små skoler.⁸³ Det er også en viss variasjon i gruppestørrelse etter skoletype. Ungdomsskoler har en noe høyere gjennomsnittlig gruppestørrelse (16,0) enn barneskoler (13,6) og kombinerte barne- og ungdomsskoler (12,8).

Tekstboks 2

Variasjoner i gruppestørrelse på skolenivå

Gjennomsnittlig gruppestørrelse beregnes på skolenivå. Dette betyr at indikatoren gjenspeiler skolens gjennomsnittlige gruppestørrelse. Bak et slikt gjennomsnittstall kan det derfor skjule seg store variasjoner både mellom trinnene og mellom fagene det undervises i. For å illustrere slike variasjoner ble to skoler som har en gjennomsnittlig gruppestørrelse tilsvarende landsgjennomsnittet,⁸⁴ valgt ut. Skolene ble bedt om å registrere antall pedagoger som var til stede i undervisningen av 6. trinn i ulike fag en uke i november 2005. I registreringskjemaet skulle det gjøres et skille mellom undervisningstimer som ble gitt av ordinære pedagoger, spesialundervisningslærere og lærere som ga morsmålsundervisning og særskilt norskopplæring.⁸⁵

Figurene knyttet til illustrasjonsskolene 1 og 2 viser hvordan gruppestørrelsen varierer gjennom uka for de to skolene på 6. trinn.



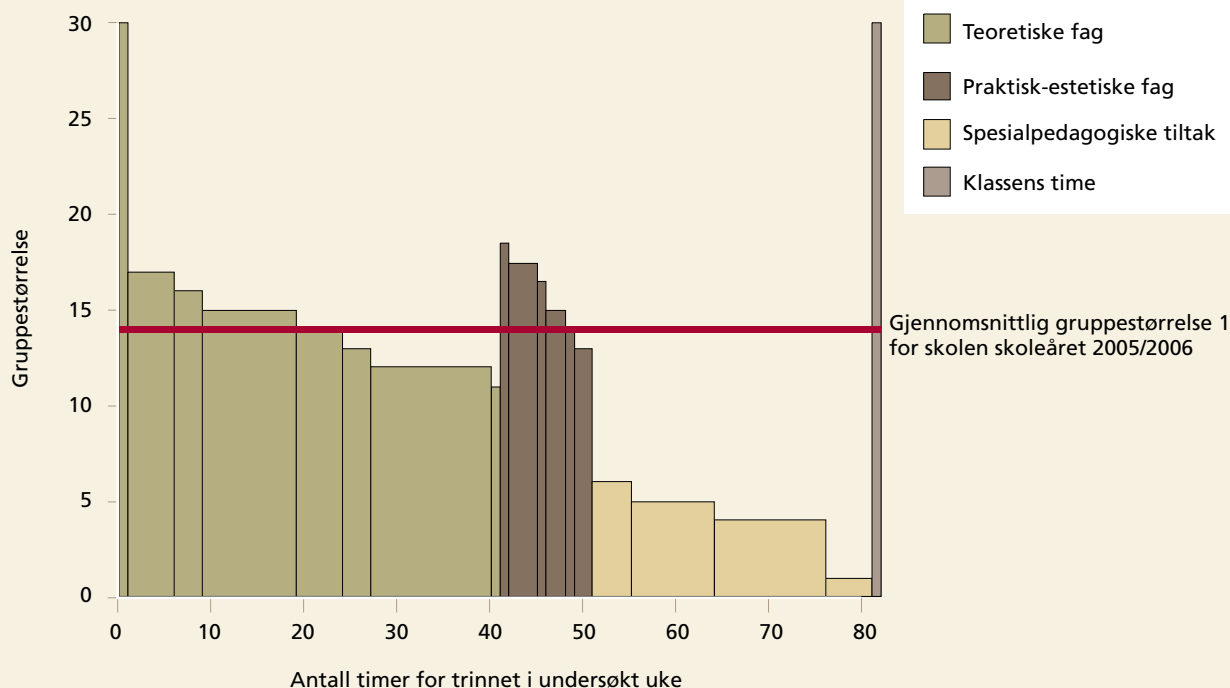
Fakta om illustrasjonsskole 1

- I skoleåret 2005/2006 var gjennomsnittlig gruppestørrelse 1 13,8 (inkludert enkeltvedtak), mens gjennomsnittlig gruppestørrelse 2 var 18,0 (eksklusive enkeltvedtak).
- Antall elever på trinnet var 21.
- Tre av elevene på trinnet har enkeltvedtak. I den undersøkte uka ble det gjennomført enkeltvedtak i totalt 13 av undervisningstimerne, hvorav 11 var i teoretiske fag. Figuren ovenfor viser at gruppestørrelse 1 i de teoretiske fagene varierte mellom 10,5 og 7 i disse timene. Undervisningen av elevene med enkeltvedtak foregikk i samme undervisningsgruppe som de øvrige elevene på trinnet. Læreresressursene som var tildelt på grunnlag av vedtakene, hadde i all hovedsak fokus på eleven(e) med vedtak. Dette betyr at de øvrige elevene hadde begrenset nytte av de ekstra læreresressursene i disse timene.

83) Små skoler har mindre enn gjennomsnittlig 10 elever per trinn, midtstore har mellom 10 og 30 elever per trinn, mens store skoler har mer enn 30 elever per trinn.

84) I skoleåret 2005/2006 var gjennomsnittlig gruppestørrelse 1 13,9 og gruppestørrelse 2 17,0.

85) Med ordinære pedagoger menes lærere som gjennomfører undervisning registrert som ordinære undervisningstimer i GSI (B Årstimer GS – 10). Med spesialundervisningslærere menes pedagoger som gjennomfører undervisning registrert som spesialundervisningstimer i GSI (B Årstimer GSK – 2). Særskilt norskopplæring og morsmålsundervisning er oppført med egne timer i GSI (B Årstimer GSK 3 og GSK 4).



Fakta om illustrasjonsskole 2

- Gjennomsnittlig gruppestørrelse 1 var i skoleåret 2005/2006 14,0 (inkludert enkeltvedtak), mens gjennomsnittlig gruppestørrelse 2 var 16,4 (eksklusive enkeltvedtak).
- Antall elever på trinnet var 31.
- To elever på trinnet har enkeltvedtak. Undervisningen av elevene med enkeltvedtak foregikk i mindre grupper i den undersøkte uka. På figuren over er disse gruppene kalt "spesialpedagogiske tiltak". De spesialpedagogiske tiltakene omfatter også elever uten enkeltvedtak. I enkelte timer var undervisningen aldersblandet ved at også elever fra andre trinn deltok i de spesialpedagogiske tiltakene.

Illustrasjonene viser at selv om den gjennomsnittlige gruppestørrelse 1 for de to skolene er tilnærmet lik, kan variasjonene i den faktiske gruppestørrelsen være store gjennom uka for trinnene i de ulike fagene. Måten skolene organiserer undervisningen på, vil blant annet innvirke på gruppestørrelsene.

4.3 Utviklingen og variasjoner i ressurser til utstyr og materiell

Utstyr og materiell er en av faktorene når en skal sikre et forsvarlig opplæringstilbud. Tabell 6 gir en oversikt over utviklingen i kommunenes samlede driftsutgifter til undervisningsmateriell per elev.⁸⁶

Tabell 6 viser at det har vært en reduksjon i driftsutgifter til undervisningsmateriell per elev fra 2001 til 2004 på 15 prosent (prisjustert). En årsak til reduksjonen de siste par årene kan være at skolene avventer med å kjøpe skolebøker til reformen Kunnskapsløftet innføres høsten 2006.

Gjennomsnittlige driftsutgifter til undervisningsmateriell per elev i 2004 var 1158 kroner.

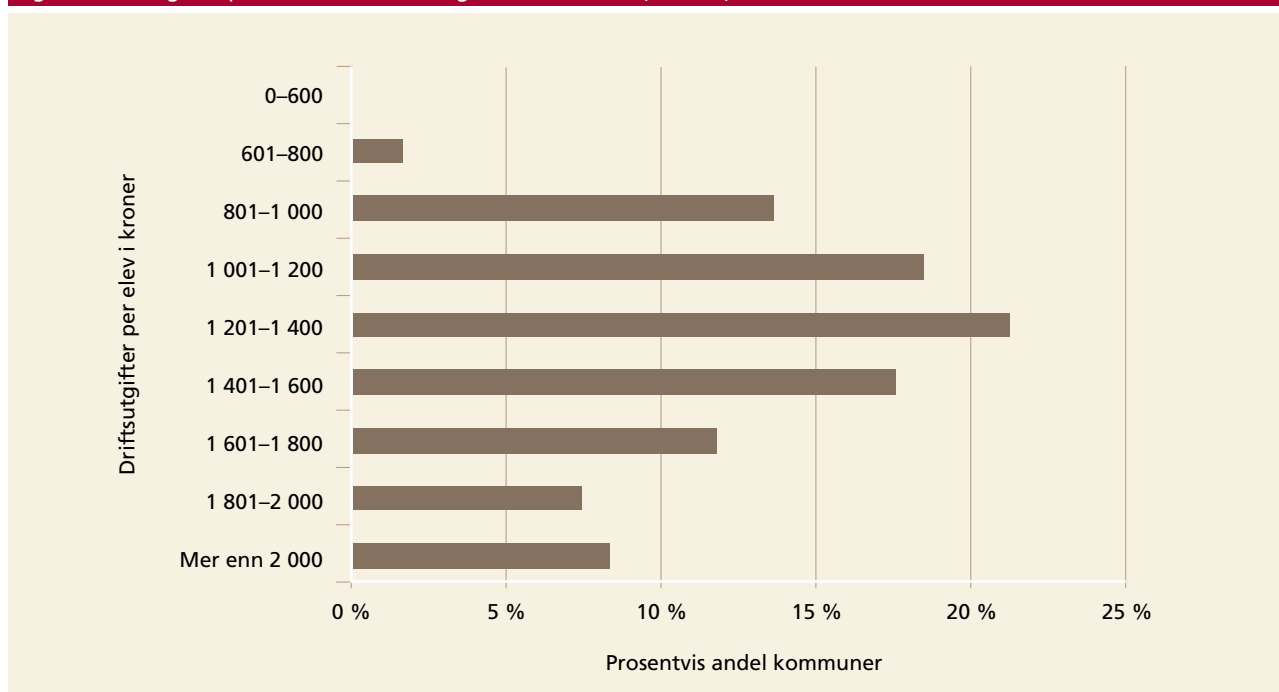
Tabell 6 Utviklingen i driftsutgifter til undervisningsmateriell per elev i perioden 2001–2004

	2001	2002	2003	2004	Endring 2001–2004
Driftsutgifter til undervisningsmateriell grunnskolen per elev	1298	1244	1270	1158	–12 %
Driftsutgifter til undervisningsmateriell grunnskolen per elev (prisjustert 2001 = 100)	1298	1222	1211	1101	–15 %

Kilde: KOSTRA

86) Utgiftsposten omfatter undervisningsmateriell i teoretiske fag, arbeidsmaterialer til sløyd og håndarbeid, matvarer til bruk i undervisningen, bøker til skolebibliotek, lek og sysselsettingsmateriell og materiell til musikkundervisning. Kilde: KOSTRA.

Figur 2 Driftsutgifter per elev til undervisningsmaterieil i 2004 (N = 433)



Kilde: KOSTRA

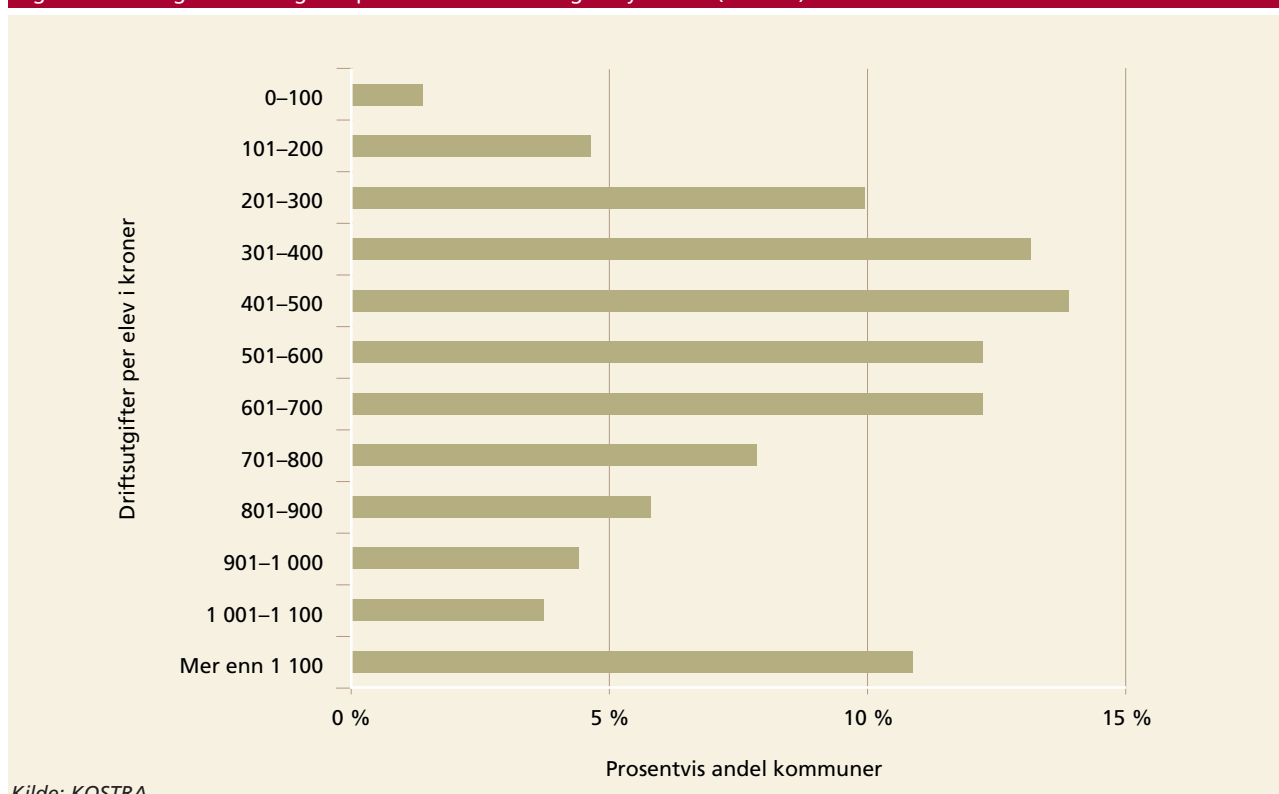
Figur 2 viser hvordan driftsutgiftene varierer mellom kommunene og andelen kommuner innenfor de ulike utgiftssegmentene.

Av figur 2 går det fram at det varierer hvor mye den enkelte kommune bruker per elev til undervisningsmaterieil i 2004. 16 prosent (66) av kommunene bruker 1000 kr eller mindre per elev, mens 15 prosent (68) av kom-

munene bruker mer enn 1800 kr per elev. Kommunene som bruker mindre enn 1000 kr per elev, har om lag en tredjedel av landets skoler (909) og 45 prosent av elevmassen. Dette betyr at det er de største kommunene som bruker minst penger per elev på undervisningsmaterieil.

Det er ingen vesentlig endring i spredningen i driftsutgifter på undervisningsmaterieil per elev mellom kommunene fra 2001 til 2004.

Figur 3 Fordeling av driftsutgifter per elev til inventar og utstyr i 2004 (N = 433)



Kilde: KOSTRA



Foto: Scanpix

Kommunene har i perioden 2001 til 2004 økt sine driftsutgifter til inventar og utstyr⁸⁷ per elev med 3 prosent.⁸⁸

Gjennomsnittlige driftsutgifter per elev til inventar og utstyr i 2004 var 623 kr. Figur 3 viser hvordan spredningen på disse driftsutgiftene varierer mellom kommuner.

Figur 3 viser at det er store variasjoner i kommunenes utgifter til inventar og utstyr. Om lag 16 prosent av kommunene bruker 300 kr eller mindre per elev, mens om lag 15 prosent bruker mer enn 1000 kr per elev.

Det er ingen vesentlig endring i spredningen i driftsutgifter per elev mellom kommunene fra 2001 til 2004.

Kostnader knyttet til IKT-utstyr utgjør en vesentlig andel av kostnadsposten inventar og utstyr. I skoleåret 2005/2006 er det i gjennomsnitt 5,4 elever per pc, hvorav andelene pc-er med Internett utgjør 86 prosent. Fra 2003/2004 har det skjedd en bedring i dekningen fra 7,7 til 5,4 elever per pc. I skoleåret 2005/2006 er pc-dekningen bedre på ungdomsskolene (4,7 elever per pc) og de kombinerte barne- og ungdomsskolene (4,7 elever per pc) enn barneskolene (6,0 elever per pc).⁸⁹

87) Kilde KOSTRA. Beløpene er prisjustert. Utgiftsposten omfatter kjøp, leie eller leasing av inventar og utstyr, mediautstyr, redskaper, kontorinventar, pc og utstyr til pc, verktøy, instrumenter, bøker til folkebibliotek, musikk og videokassetter og kjøkkenutstyr.

88) Kilde KOSTRA. Tallet er prisjustert etter Statistisk sentralbyrås prisindeks for produktinnsats i kommunal undervisning.

Det er store forskjeller i pc-dekning mellom skoler. I skoleåret 2005/2006 har 8 prosent av skolene en dårligere dekning enn 10 elever per pc. På disse skolene går 12 prosent av det samlede antall elever i grunnskolen. Videre har 25 prosent av ungdomsskolene flere enn 6,5 elever per pc. 31 prosent av ungdomsskoleelevene går på disse skolene.

Det finnes ikke noen etablerte normer for hvilken maskin- eller internettdekning skolene bør ha. På oppdrag fra Utdannings- og forskningsdepartementet utarbeidet Utdanningsdirektoratet en rapport våren 2005 om pc-dekning. I rapporten er det gjort vurderinger av hva en dekning på 6,5 elever per pc på ungdomstrinnet innebærer:

”På ungdomstrinnet vil 6,5 elever per PC innebære at eleven i teorien kan benytte PC for individuell jobbing i 4,5 timer per uke. Dette skal da dekke så vel tekstproduksjon i norsk og språkfag, informasjonssøk, kritisk valg og bruk av nettressurser i samfunnsfag og natur og miljøfag og kreativ produksjon i kunst- og håndverksfaget. Mye arbeid kan organiseres i mindre grupper og øke tilgangen til en PC. Innlagt pararbeid i 2,5 timer vil gi en tilgang på totalt 7 timer i uka. Behovet for individuell tilgang vil variere med trinn, fag og den konkrete oppgaven.”

89) Kilde: GSI.

5 Rektorenes vurderinger av om forutsetningene er til stede for å sikre et forsvarlig opplæringstilbud

Elevene i grunnskolen skal ha et forsvarlig opplærings-tilbud. Dette innebærer at opplæringstilbudet skal være utformet slik at alle elever får et tilfredsstillende utbytte av undervisningen. Tilpasset opplæring er et viktig prinsipp i den norske skolen og er nedfelt i opplæringslovens formålsparagraf. Loven krever at gruppene som elevene organiseres i, ikke skal være større enn det som er pedagogisk forsvarlig.

Det som er pedagogisk forsvarlig i den enkelte opplærings-situasjon og overfor den enkelte elev, avhenger blant annet av elevsammensetning, lærernes kompetanse og skolelokaler. Hva som er pedagogisk forsvarlig, er en skjønnsmessig vurdering som primært kan vurderes i tilknytning til konkrete situasjoner. I undersøkelsen har en derfor valgt å be rektorene ved et utvalg av landets skoler vurdere utvalgte aspekter ved sitt undervisningstilbud.

5.1 Rektorenes vurdering av om omfanget av lærertimer er tilstrekkelig for å sikre et forsvarlig opplæringstilbud

Omfanget av lærertimer har betydning for elevenes undervisningstilbud. I spørreundersøkelsen skulle rektorene vurdere om omfanget av lærertimer skolen har til

disposisjon, er tilstrekkelig for å sikre at alle elever får et forsvarlig opplæringstilbud i henholdsvis teoretiske og praktisk-estetiske fag.⁹⁰

Tabell 7 viser at 22 prosent av rektorene mener omfanget av lærertimer er 'Mye mindre / mindre enn tilstrekkelig' for å sikre et forsvarlig opplæringstilbud i teoretiske fag. Når det gjelder praktisk-estetiske fag, svarer 15 prosent av rektorene at omfanget av lærertimer er 'Mye mindre / mindre enn tilstrekkelig'. Om lag halvparten av rektorene svarer at omfanget av lærertimer er 'Tilstrekkelig, men et absolutt minimum'. 28 og 27 prosent av rektorene mener omfanget av lærertimer til undervisning er 'Tilstrekkelig og litt mer enn et minimum' for henholdsvis teoretiske og praktisk-estetiske fag.

5.2 Rektorenes vurdering av om omfanget av styrkingstiltak er tilstrekkelig for å sikre et forsvarlig opplæringstilbud

I spørreundersøkelsen skulle rektorene ta stilling til om det omfanget av styrkingstiltak skolen hadde mulighet til å sette inn i skoleåret 2003/2004, var tilstrekkelig for å sikre at alle elevene fikk et forsvarlig opplæringstilbud.

Tabell 7 Er omfanget av lærertimer til undervisning av ordinære elevgrupper og enkeltelever (GSI-kode B. Årstimer G51) som din skole har til disposisjon per 1. oktober 2004, tilstrekkelig for å sikre at alle elevene har et forsvarlig opplæringstilbud? (N = 507)

	Teoretiske fag	Praktisk-estetiske fag
Mye mindre / mindre enn tilstrekkelig	22 %	15 %
Tilstrekkelig, men et absolutt minimum	49 %	55 %
Tilstrekkelig og litt mer enn et minimum	28 %	27 %
Mye mer / mer enn tilstrekkelig	1 %	3 %
Sum	100 %	100 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse til rektorer

Tabell 8 Rektors vurdering av hvorvidt omfanget av styrkingstiltak skolen hadde mulighet til å sette inn i skoleåret 2003/2004, var tilstrekkelig for å sikre at alle elevene fikk et forsvarlig opplæringstilbud. (N = 507)

	Elever med spesial-undervisning	Elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra hjelp	Øvrige elever
Mye mindre / mindre enn tilstrekkelig	15 %	44 %	9 %
Tilstrekkelig, men et absolutt minimum	47 %	34 %	51 %
Tilstrekkelig og litt mer enn et minimum	32 %	20 %	34 %
Mye mer / mer enn tilstrekkelig	6 %	2 %	6 %
Sum	100 %	100 %	100 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse til rektorer

90) Musikk ble i undersøkelsen definert som et praktisk-estetisk fag.

Elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra hjelp

Alle elever skal ha en undervisning som er tilpasset evner og forutsetninger, og dette vil i praksis bety at elever har behov for ulike former for tilrettelegging for å utnytte sitt potensial. Elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra hjelp, er ikke en kategori som brukes i opplæringsloven. Reelt sett vil det likevel være elever som har behov for mye hjelp, men som ikke har et tilrettelagt tilbud gjennom et enkeltvedtak.

Styrkingstiltak ble definert som omfanget av organisatoriske og/eller pedagogiske tiltak skolen iverksetter for å sikre forsvarlig opplæring, for eksempel ekstra lærerressurser eller materiell og utstyr. Rektorene ble bedt om å gjøre denne vurderingen ut fra den reelle situasjonen og ikke slik den var planlagt. Dersom for eksempel vikarer ofte tas fra ordinære undervisningstimer og/eller fra spesialundervisning ved at grupper slås sammen, skulle rektorene ta hensyn til dette. I spørsmålsstillingen var elevene kategorisert i tre grupper: elever med spesialundervisning, elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra hjelp og øvrige elever.

Tabell 8 viser at i underkant av halvparten av rektorene (44 prosent) mener omfanget av styrkingstiltak ved sin skole er 'Mye mindre / mindre enn tilstrekkelig' for å sikre et forsvarlig opplæringstilbud til elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra hjelp. Når det gjelder elever med spesialundervisning og øvrige elever, svarer henholdsvis 15 prosent og 9 prosent av rektorene at styrkingstiltakene er 'Mye mindre / mindre enn tilstrekkelig' for å sikre et forsvarlig opplæringstilbud.

Tabell 8 viser videre at om lag halvparten av rektorene mener omfanget av styrkingstiltak er 'Tilstrekkelig, men et absolutt minimum' for å sikre et forsvarlig opplæ-

ringstilbud til elever med spesialundervisning og øvrige elever. En tredjedel av rektorene svarer at styrkingstiltakene er 'Tilstrekkelig, men et absolutt minimum' til elever som ikke får spesialundervisning, men som har behov for ekstra hjelp.

5.3 Skolenes tiltak ved fravær av pedagogisk personale

I spørreundersøkelsen skulle rektorene gi opplysninger om hvilke tiltak de oftest bruker når det er sammenhengende fravær av pedagogisk personale i inntil 16 dager.⁹¹

Tabell 9 viser at i 27 prosent av tilfellene vil skolene ved fravær av pedagogisk personale oftest iverksette tiltak som innebærer at det tas fra eksisterende undervisning (slå sammen grupper osv.), jamfør svarkategori a–e. I 73 prosent av tilfellene vil skolene løse sitt vikarbehov ved å sette inn egen vikar.

GSI-data for hvert skoleår er basert på skolens plantall per 1. oktober. Høyt fravær uten at det settes inn vikar, kan bety at den gjennomsnittlige gruppestørrelsen er større enn det plantallene i statistikken viser.

GSI gir oversikt over skolenes beredskapsressurser. Beredskapsressurser er definert som årstimer til vikar som er del av stillingen til lærere tilsatt ved skolen, og som ikke er regnet med i ordinære undervisningstimer.

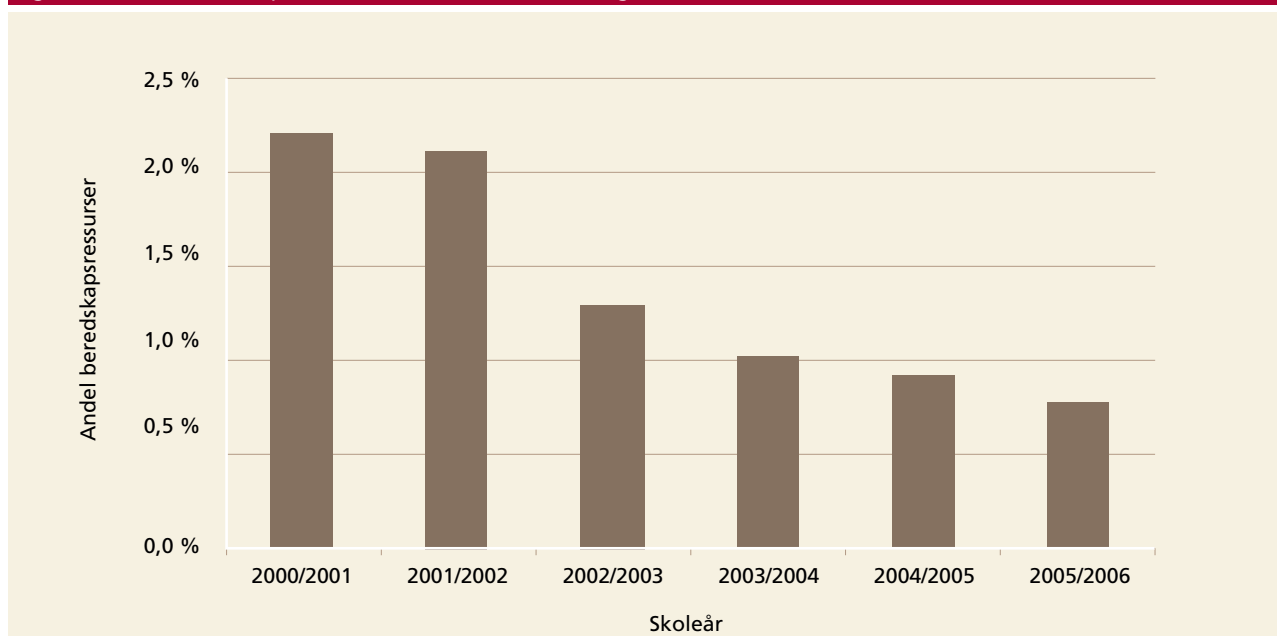
Tabell 9 Hvilke tiltak iverksetter skolen ved sammenhengende fravær av pedagogisk personale inntil 16 dager for skoleåret 2003/2004? (N = 507)

	Tiltak som oftest blir brukt
a) Benytter pedagogisk personale ved at det tas fra spesialundervisningen	2 %
b) Benytter assistenter ved at det tas fra spesialundervisningen	0 %
c) Benytter pedagogisk personale ved at det tas fra ordinære undervisningstimer	11 %
d) Benytter assistenter ved at det tas fra ordinære undervisningstimer	3 %
e) Det settes ikke inn vikarer, men grupper slås sammen	11 %
Sum (a–e) tiltak som innebærer at det tas fra eksisterende undervisning	27 %
f) Engasjerer betalte vikarer enten internt eller eksternt	55 %
g) Bruker lærere som er tildelt beredskapsressurser	18 %
Sum (f–g) tiltak som innebærer at det settes inn egen vikar	73 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse til rektorer

91) Etter 16 dager dekkes fravær av sykelønnsordningen.

Figur 4 Andelen beredskapsressurser av samlede undervisningsårsverk



Kilde: Grunnskolens informasjonssystem

Figur 4 viser at omfanget av beredskapsressurser har blitt mer enn halvert i perioden fra 2000/2001 til 2005/2006. Endringen kan skyldes at skolene, framfor å ha en fast beredskapsramme, organiserer sin vikarbruk ved kjøp av vikartimer i større grad enn tidligere. Det foreligger ikke informasjon om dette innebærer mindre interne ressurser til å dekke vikarbruk, eller om skolene kompenserer nedgangen i beredskapsressurser ved økte midler til kjøp av vikartimer. Tabell 9 viser at skolene oftere bruker betalte vikarer enn interne beredskapsressurser. Størrelsen på skolens vikarbudsjet vil derfor ha betydning for om skolen kan sette inn vikar uten å ta ressurser fra annen undervisning for fravær inntil 16 dager. Det foreligger ikke informasjon om skolenes vikarbudsjetter i GSI eller KOSTRA.

5.4 Hva legges det vekt på ved fastsettelsen av pedagogisk forsvarlige undervisningsgrupper?

I vurderingen av hva som er pedagogisk forsvarlige gruppestørrelser i en undervisningssituasjon, vil elevsammensetning, aldersblanding, arbeidsform, fysiske rammebetingelser, antall voksne, pedagogisk kompetanse, tidsaspekt og læreres skjønn kunne ha betydning.⁹² I spørreundersøkelsen skulle rektorene ta stilling til hvilken betydning disse forholdene hadde ved fastsettelsen av størrelsen på undervisningsgruppene for skoleåret 2004/2005. Figur 5 på neste side viser en oversikt over dette.

Figur 5 viser hvilken betydning rektor oppgir at ni ulike forhold hadde ved fastsettelsen av størrelsen på undervisningsgrupper for skoleåret 2004/2005. 18 prosent av rektorene mener at antall pedagogisk personale er av 'Svært liten / nokså liten betydning', mens et flertall av

rektorene (65 prosent) mener det samme forholdet er av 'Nokså stor / svært stor betydning'. 30 prosent av rektorene svarer at elevsammensetningen hadde 'Svært liten / nokså liten betydning', mens 51 prosent mener at det var av 'Nokså stor / svært stor betydning'. 44 prosent av rektorene oppgir at forutsetningene til det pedagogiske personalet har 'Svært liten / nokså liten betydning', mens 31 prosent mener det var av 'Nokså stor / svært stor betydning' ved fastsettelse av størrelsen på undervisningsgruppene i skoleåret 2004/2005. 56 prosent av rektorene svarer at materiell og utstyr er av 'Svært liten / liten betydning', mens 14 prosent mener det samme forholdet er av 'Nokså stor / svært stor betydning'.

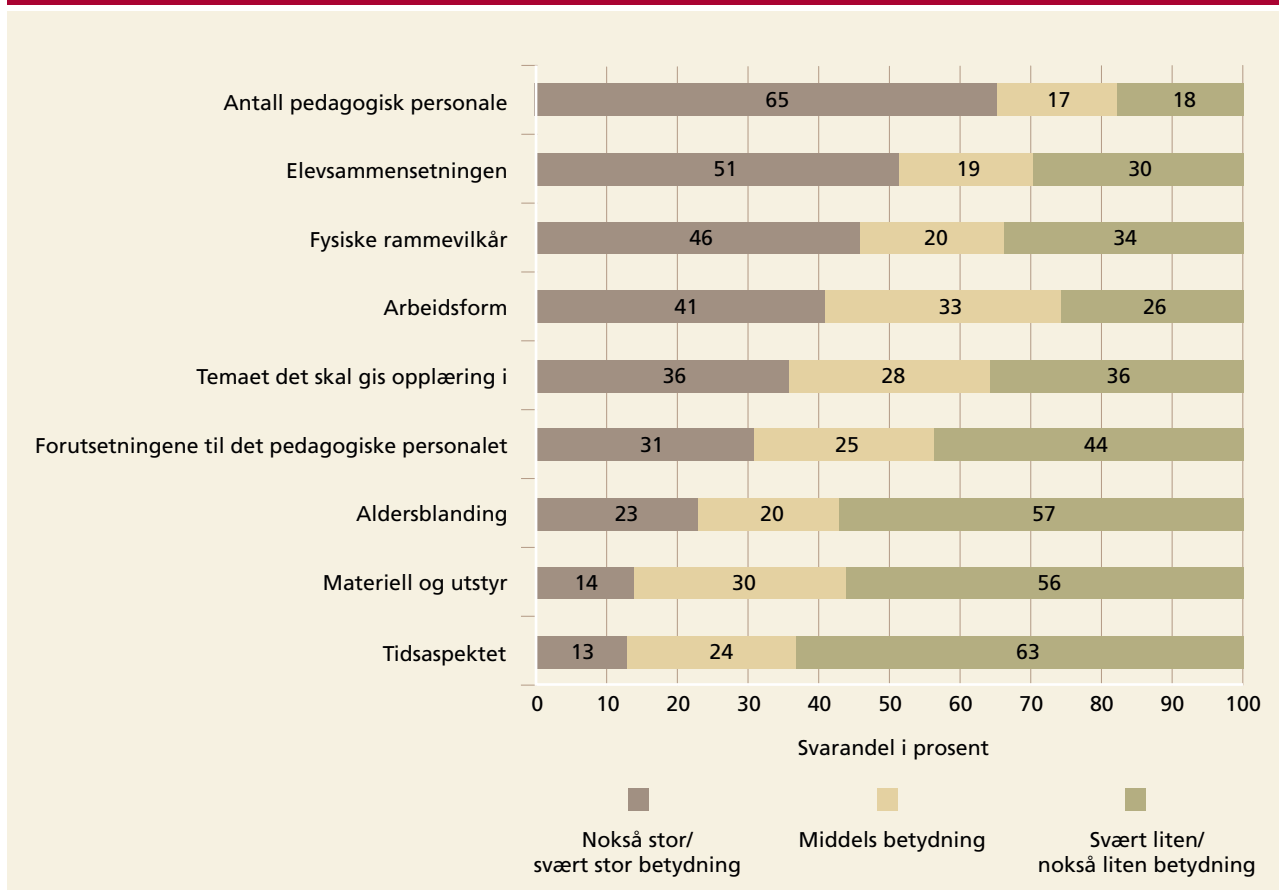
Skriftlige retningslinjer fra skole eller skoleeier for hva som er pedagogisk forsvarlige gruppestørrelser, vil kunne synliggjøre at det har vært en vurdering knyttet til hvilke kriterier som skal vektlegges ved sammensetning av grupper. Skriftlige vurderinger vil også kunne medvirke til at kommunens skjønnsutøvelse blir mer tilgjengelig for blant annet kontrollaktiviteter og andre interessenter.⁹³ I spørreundersøkelsen til rektorene ble det stilt spørsmål om skole eller kommune har utarbeidet skriftlige retningslinjer for hvordan begrepet pedagogisk forsvarlige gruppestørrelser skal forstås. Snaut 2 prosent av skolene eller kommunene (9 av 507) har formulert skriftlige retningslinjer for hvordan opplæringslovens krav om pedagogisk forsvarlig gruppestørrelse skal forstås.

Undersøkelsen viser at skoleeier i hovedsak har overlatt til den enkelte skole å bestemme størrelsen på og sammensetningen av undervisningsgruppene. Åtte av ti kommuner som ble intervjuet, opplyser at de ikke har lagt føringer på hvordan skolene skal fastsette størrelsen

92) Innst. S. nr. 45 (2003–2004).

93) COSO-rapporten. Informasjon og kommunikasjon.

Figur 5 Hvilken betydning hadde følgende forhold ved fastsettelsen av størrelsen på undervisningsgrupper for skoleåret 2004/2005? (N = 507)



Kilde: Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse til rektorer

på undervisningsgruppene for å sikre forsvarlige opplæringsgrupper.⁹⁴ De fleste kommunene (åtte av ti) sier at skolene ikke skal rapportere til skoleeier om gruppestørrelse utover den årlige GSI-rapporteringen.

5.5 I hvilket omfang gis elever spesialundervisning?

Spesialundervisning er en rettighet for elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen.

GSI gir informasjon om antall søknader, tildelinger og antall timer som går til elever med enkeltvedtak. Av det totale antall lærertimer til undervisning i skoleåret 2005/2006 går om lag 13,7 prosent med til spesialundervisning.⁹⁵ Tabell 10 viser utviklingen i andel elever med spesialundervisning.

Tabell 10 viser at andelen elever som mottar spesialundervisning, er noe redusert siden 2000/2001, men har vært stabil de siste fire årene.

En nærmere analyse av timer til spesialundervisning viser at det har blitt færre elever med få timer spesialundervisning. I perioden fra 2000/2001 til 2005/2006 har andelen elever med få timer spesialundervisning med undervisningspersonale (mindre enn 100 timer per år) blitt redusert fra 17 prosent til 12 prosent. Samtidig har andelen elever med mer enn 360 timer spesialundervisning per år økt svakt fra 20 prosent til 23 prosent. Andelen elever som får 101–360 timer spesialundervisning per år, har vært relativt stabil i perioden.

Det er store forskjeller mellom skolene når det gjelder andelen elever som mottar spesialundervisning.⁹⁷ Ved 15 prosent av skolene har 2 prosent eller mindre av elev-

Tabell 10 Andel elever med spesialundervisning i prosent av det samlede antall elever

Skoleår	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006
Elever med spesialundervisning	5,7 %	⁹⁶	5,5 %	5,5 %	5,4 %	5,5 %

Kilde: Grunnskolens informasjonssystem

94) Fire av disse kommunene sier imidlertid at rektormøtene benyttes til å diskutere gruppestørrelse og organisering av undervisningen. Flere av kommunene understreker også at ressurstildelingen legger føringer for hvilke gruppestørrelser rektor har mulighet til å dele inn i. De to kommunene som opplyser at de har gitt føringer på hvordan skolene skal fastsette størrelsen på undervisningsgruppene, henviste til det tidligere klasse-delingsstallet for barne- og ungdomstrinnet.

95) 4,5 prosent av totale lærertimer går til særskilt norskopplæring.

96) Statistikk for 2001/2002 foreligger ikke.

97) Spesialskolene inngår ikke.



Foto: Scanpix

massen spesialundervisning i skoleåret 2005/2006. Til sammenlikning har 10 prosent eller mer av elevene spesialundervisning dette skoleåret ved 14 prosent av skolene.

Det er et nasjonalt mål å redusere omfanget av spesialundervisning ved i større grad å tilby tilpasset opplæring. De fleste kommunene som ble intervjuet (ni av ti), har satt som mål å redusere andelen elever som mottar spesialundervisning gjennom blant annet bedre tilpasset opplæring, tilbakeføringsopplegg for elever som i dag mottar spesialundervisning, og endret finansieringsmodell. Noen av kommunene har forsøkt eller forsøker å tilbakeføre elever til ordinær undervisning. I en av kommunene som klarte å redusere andelen elever med spesialundervisning betraktelig over få år, har situasjonen nå snudd. Kommunen opplever nå en sterk økning i søknader om spesialundervisning, blant annet fordi PPT og skolene begynner å bli usikre på om lovens krav blir fulgt. To andre kommuner forteller at det har vært vanskelig å føre elever med spesialundervisning tilbake til ordinær undervisning på grunn av innstramninger i skolesektoren. De forteller at lærere og foreldre er bekymret for at dagens undervisningstilbud ikke er godt nok for disse elevene.⁹⁸

I perioden fra 2000/2001 til 2005/2006 har bruk av

98) Tilsvarende problemstillinger er funnet i underveirapporten til følgeforskningsprosjektet "Tilpasset opplæring og spesialundervisning" (Modellprosjektet) og Asker kommunerevisjon februar 2002 "Spesialundervisning i grunnskolen".

assistenter økt både til ordinær undervisning og til spesialundervisning. Tall fra GSI viser at det har vært en økning i antall assistentårsverk fra 4587 til 5483 (19,5 %) i løpet av denne perioden. Antallet elever med undervisningstimer til spesialundervisning har vært nokså konstant i perioden 2000/2001 til 2005/2006. Antall elever med assistenttimer til spesialundervisning har økt med 31 prosent (fra 13 235 til 17 389) i den samme perioden. Mesteparten av økningen i assistentbruken har blitt brukt på elever som har fått tildelt mer enn 360 timer spesialundervisning.

5.5.1 Hvem avgjør, og hvilke overordnede hensyn ligger til grunn for tildelingen av spesialundervisning?

Spørreundersøkelsen viser at ansvaret for å gjøre vedtak om spesialundervisning i stor grad ligger på skolenivå. 73 prosent av rektorene svarer at de for skoleåret 2004/2005 normalt fattet vedtak om spesialundervisning. 27 prosent oppgir at andre enn rektor gjorde dette. Et vedtak om spesialundervisning innebærer at de ressursene som er nødvendige for at eleven skal få et forsvarlig utbytte av undervisningen, må stilles til disposisjon.

I spørreundersøkelsen skulle rektorene svare på hva som var det overordnede hensynet ved fastsettelsen av det siste vedtaket om spesialundervisning. 17 prosent (70 av 411 rektorer) svarte at de økonomiske rammene var overordnet hensynet til pedagogisk forsvarlighet. 41 prosent (167 av 411 rektorer) oppga at de økonomiske rammene og pedagogisk forsvarlighet var likestilt, mens 42 prosent (174 av 411 rektorer) svarte at de økonomiske

rammene var underordnet hensynet til pedagogisk forsvarlighet ved fastsettelsen av det siste vedtaket om spesialundervisning.

5.6 Rektorenes vurdering av hvilke faktorer som er sentrale for å sikre tilpasset opplæring

Alle elever i den norske grunnskolen skal få en opplæring tilpasset sine evner og behov. Hvorvidt elevene får tilpasset opplæring, avhenger av mange forhold. For å avklare hvilke faktorer rektorene mener er mest sentrale, fikk rektorene i spørreundersøkelsen presentert en liste med ulike faktorer. Med utgangspunkt i en tenkt idealsituasjon ved sin skole ble rektorene bedt om å velge blant tolv forhold de mener beskriver det som er viktigst for å sikre at alle elever får tilpasset opplæring. Rektorene skulle deretter, med utgangspunkt i den faktiske situasjonen ved skolen, velge de tiltakene som er viktigst for å sikre at alle elevene får et bedre tilpasset opplæringstilbud ved egen skole.⁹⁹

Tabell 11 viser at tilstrekkelig kompetanse i tilrettelegging og gjennomføring av tilpasset opplæring er den faktoren flest rektorer peker på som viktigst (40 prosent). Økning i lærernes kompetanse innenfor dette området er også det til-

taket de fleste rektorene oppgir som viktigst for å bedre det tilpassede opplæringstilbudet for alle ved skolen (49 prosent). 27 prosent av rektorene mener forsvarlig lærertetthet er den viktigste faktoren for å sikre et tilpasset opplæringstilbud ved egen skole. På spørsmål om hvilket tiltak som er viktigst å iverksette for å sikre bedre tilpasset opplæring ved egen skole, svarer 31 prosent av rektorene økt lærertetthet.

I undersøkelsen ble rektorene også bedt om å vurdere i hvilken grad påstander om de samme tolv forholdene som står i tabell 11, stemmer i forhold til å sikre tilpasset opplæring ved egen skole. Dette er vist i tabell 12.

Tabell 12 viser at over 80 prosent av rektorene svarer 'Svært godt / godt' på hvordan påstanden stemmer i forhold til å sikre tilpasset opplæring ved egen skole når det gjelder om lærerne har tilstrekkelig kompetanse i det emnet/faget vedkommende underviser i, om det er godt samarbeid og god kommunikasjon mellom skole og hjem, og om skolen har et godt læringsmiljø. Mellom 11 og 16 prosent av rektorene svarer 'Svært dårlig / dårlig' på påstandene om at skolen har en forsvarlig lærertetthet, tilgang til nødvendig utstyr, inventar og læremidler, en fleksibel organisering av skoledagen og en fleksibel organisering av lærerne.

Tabell 11 Viktige forhold for å sikre tilpasset opplæring. Skoleåret 2004/2005. (N = 507)

- 1) Ta utgangspunkt i en tenkt idealsituasjon ved din skole for inneværende skoleår og velg den påstanden som du mener beskriver det som er viktigst for å sikre at alle elevene ved din skole får et tilpasset opplæringstilbud
- 2) Ta utgangspunkt i den faktiske situasjonen ved din skole for inneværende skoleår. Velg det tiltaket som er viktigst for å sikre at alle elevene ved din skole får et bedre tilpasset opplæringstilbud

1) Viktigste påstand ut fra en tenkt idealsituasjon	Andel	2) Viktigste tiltak ut fra den faktiske situasjonen	Andel
Lærerne har tilstrekkelig kompetanse i det emnet/faget vedkommende underviser i	5 %	Øke lærernes kompetanse i det emnet/faget vedkommende underviser i	4 %
Lærerne har tilstrekkelig kompetanse i tilrettelegging og gjennomføring av tilpasset opplæring	40 %	Øke lærernes kompetanse i tilrettelegging og gjennomføring av tilpasset opplæring	49 %
Skolen har en forsvarlig lærertetthet	27 %	Økt lærertetthet	31 %
Skolen har tilgang til nødvendig utstyr, inventar og læremidler	0 %	Bedre utstys- og materiellsituasjon	2 %
Skolen tilrettelegger for tilstrekkelig variasjon i undervisningsmetodikken	2 %	Bedre tilrettelagt for variasjon av undervisningsmetodikken	4 %
Skolen tilrettelegger for tilstrekkelig variasjon i undervisningsarenaer (innenfor/utenfor skolens område)	2 %	Bedre tilrettelagt for variasjon av undervisningsarenaer (innenfor/utenfor skolens område)	1 %
Skolen har en fleksibel organisering av skoledagen	1 %	Økt fleksibilitet i organiseringen av skoledagen	2 %
Skolen har en fleksibel organisering av lærerne	2 %	Bedre fleksibilitet i organiseringen av lærerne	1 %
Det er godt samarbeid og god kommunikasjon mellom skole og hjem	2 %	Bedre samarbeid og bedre kommunikasjon mellom skole og hjem	1 %
Skolen har et godt læringsmiljø (ro i timen, lite mobbing, god trivsel etc.)	12 %	Bedre læringsmiljø (ro i timene, lite mobbing, trivsel blant elevene etc.)	3 %
Skolen har foretatt nødvendige kartlegginger av den enkelte elevs forutsetninger og evner	2 %	Bedre skolens kartlegginger av den enkelte elevs forutsetninger og evner	2 %
Det er en god intern kultur ved skolen slik at personalet drar i samme retning og mot felles mål	5 %	Bedre den interne kulturen ved skolen slik at personalet drar i samme retning og mot felles mål	1 %
Sum	100 %	Sum	100 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse til rektorer

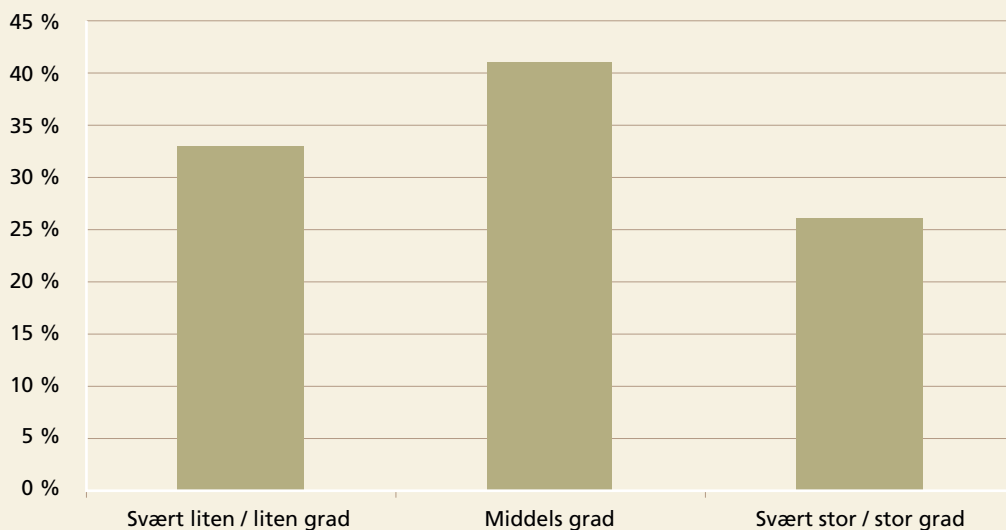
99) Rektorene ble også bedt om å vurdere de nest viktigste påstandene ut fra en tenkt idealsituasjon og de nest viktigste tiltakene ut fra den faktiske situasjonen ved sin skole. De samme forholdene rektorene mener er viktigst i tabell 11, blir i hovedsak også oppgitt som nest viktigst.

Tabell 12 Hvordan vurderer du som rektor at følgende påstander stemmer i forhold til å sikre at alle elevene ved din skole får et tilpasset opplæringsstilbud? (N = 507)

	Svært dårlig / dårlig	Både og	Svært godt / godt	Sum
Lærerne har tilstrekkelig kompetanse i det emnet/faget vedkommende underviser i.	0 %	10 %	90 %	100 %
Lærerne har tilstrekkelig kompetanse i tilrettelegging og gjennomføring av tilpasset opplæring.	2 %	42 %	56 %	100 %
Skolen har en forsvarlig lærertetthet.	14 %	38 %	48 %	100 %
Skolen har tilgang til nødvendig utstyr, inventar og læremidler.	12 %	40 %	48 %	100 %
Skolen tilrettelegger for tilstrekkelig variasjon i undervisningsmetodikken.	3 %	34 %	63 %	100 %
Skolen tilrettelegger for tilstrekkelig variasjon av undervisningsarenaer (innenfor/utenfor skolens område).	4 %	35 %	61 %	100 %
Skolen har en fleksibel organisering av skoledagen.	16 %	37 %	47 %	100 %
Skolen har en fleksibel organisering av lærerne.	11 %	41 %	48 %	100 %
Det er godt samarbeid og god kommunikasjon mellom skole og hjem.	1 %	11 %	88 %	100 %
Skolen har et godt læringsmiljø (ro i timene, lite mobbing, god trivsel etc.).	0 %	13 %	87 %	100 %
Skolen har foretatt nødvendige kartlegginger av den enkelte elevs forutsetninger og evner.	3 %	26 %	71 %	100 %
Det er en god intern kultur ved skolen slik at personalet drar i samme retning og mot felles mål.	2 %	18 %	80 %	100 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse til rektorer

Figur 6 I hvilken grad skolens fysiske utforming er tilrettelagt for å drive en forsvarlig tilpasset opplæring. (N = 507)



Kilde: Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse til rektorer

90 prosent av rektorene har svart 'Godt / svært godt' på påstanden om at lærerne har tilstrekkelig kompetanse i det emnet/faget vedkommende underviser i. Til sammenlikning svarer 56 prosent av rektorene 'Godt / svært godt' når det gjelder lærernes kompetanse i tilrettelegging og gjennomføring av tilpasset opplæring. Andre undersøkelser viser at det på en del områder er mangelfull kompetanse i grunnskolen.¹⁰⁰

I spørreundersøkelsen ble rektorene spurt om i hvilken

grad skolens fysiske utforming er tilrettelagt for å drive forsvarlig tilpasset opplæring.

Figur 6 viser at en tredjedel (33 prosent) av rektorene mener skolens fysiske utforming i 'Svært liten grad / liten grad' er tilrettelagt for å drive en forsvarlig tilpasset opplæring. Tilsvarende mener en fjerdedel (26 prosent) av rektoren at skolens fysiske utforming i 'Svært stor / stor grad' er tilrettelagt for å drive en forsvarlig tilpasset opplæring.

100)St.meld. nr. 30 (2004–2005)

Tabell 13 Hvilken betydning har penger eller gaver fra foresatte (FAU, klassekasse, gaver osv.) i forhold til å gjennomføre aktiviteter eller anskaffe utstyr i skoleåret 2003/2004? (N = 507)

	IKT-utstyr	Ekskursjoner (eksklusive leirskole)	Leirskole
Ingen betydning	87 %	51 %	71 %
Noe betydning	11 %	40 %	15 %
Avgjørende betydning	2 %	9 %	14 %
Totalt	100 %	100 %	100 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse til rektorer

5.7 I hvilken grad sikres elevene en gratis grunnskoleopplæring?

Elevene har rett til gratis offentlig grunnskoleopplæring. Dette innebærer at kommunen ikke kan kreve at foreldrene eller elevene dekker utgifter i forbindelse med grunnskoleopplæringen, som for eksempel utgifter til undervisningsmateriell, transport i skoletiden, leirskoleopphold og ekskursjoner som er en del av grunnskoleopplæringen.

I spørreundersøkelsen er rektorene spurt om i hvilken grad bidrag fra foresatte (FAU, klassekasse, gaver osv.) hadde betydning for å gjennomføre aktiviteter eller anskaffe IKT-utstyr i skoleåret 2003/2004.

Tabell 13 viser at 40 prosent av rektorene mener penger eller gaver har noe betydning for å gjennomføre ekskursjoner (eksklusive leirskole). 9 prosent mente dette hadde avgjørende betydning for gjennomføringen. Også når det gjelder IKT-utstyr og leirskole, har bidrag fra foresatte en betydning.

Fylkesmannen i Oppland gjennomførte tilsyn med om gratisprinsippet ble fulgt i alle grunnskoler i fylket i 2004. Rådmenn, rektorer og FAU-ledere var omfattet av undersøkelsen. Av totalt 26 kommuner i Oppland fikk 22 pålegg om å sørge for at gratisprinsippet ble fulgt i skolen.¹⁰¹ Fylkesmannen i Sogn og Fjordane konkluderer i sin årsrapport for 2004 med at det kan være vanskeligheter med å organisere skoleturer i samsvar med bestemmelsene om gratis skolegang.¹⁰² I 2005 gjennomførte Fylkesmannen i Buskerud tilsyn med gratisprinsippet ved alle de 144 skolene i fylket. Fylkesmannen fant lovbrudd ved 57 skoler og hadde også i tillegg merknad til praksisen ved 32 skoler. I tillegg ble det avdekket uklar lovforståelse i flere kommuner.¹⁰³

101) En av 26 kommuner svarte ikke.

102) Fylkesmannen gjennomførte tilsyn i tre kommuner der gratis grunnskoleopplæring var et av temaene.

103) Årsrapporten for 2005, Fylkesmannen i Buskerud.

6 Hvordan ivaretar kommunene sitt ansvar for grunnskolene?

Kommunene har som skoleeier ansvar for opplæringssystemet i sin kommune. Det innebærer at grunnskolene må tilføres nødvendige ressurser, at det etableres et forsvarlig system som sørger for at lover og regler overholdes, og at eventuelle avvik avdekkes og følges opp.

I spørreundersøkelsen svarte halvparten av rektorene at de rapporterte til et rådmannsnivå (tonivåmodell) i skoleåret 2004/2005. Den andre halvparten rapporterte til et etatsnivå (trenivåmodell).

Av spørreundersøkelsen til rektorene går det fram at de fleste skolene rapporterer skriftlig til kommunene om sin virksomhet årlig eller oftere. De fleste kommunene som ble intervjuet, har en relativt omfattende mengde plan- og rapporteringsdokumenter. Referater fra råd, utvalg og andre faste møter blir i noe mindre grad rapportert skriftlig fra skolenivå til kommunen. En tredjedel av rektorene (32 prosent) oppgir at skolene aldri rapporterer slike referater til skoleeier. Alle intervjuede kommuner sier at de gjennomfører jevnlig møter mellom skoleeier og rektorene, ofte månedlig. Møtene oppgis å være et viktig forum for styringsdialogen.

6.1 Har kommunene tilstrekkelig informasjon om undervisningstilbudet bidrar til å nå målene for opplæringen?

6.1.1 I hvilken grad har kommunen informasjon om undervisningstilbudet er tilpasset elevene?

For å sikre at alle elever får et undervisningstilbud tilpasset sine behov, er det viktig at kommunen har relevant informasjon som formidles til rett nivå for at egne tiltak kan iverksettes.¹⁰⁴

På spørsmål om hvordan kommunene får informasjon om undervisningen er tilpasset de enkelte elevenes evner og behov, svarer alle de intervjuede at det gjennomføres forskjellige typer kartlegginger av elevenes ferdighetsnivå. Noen kommuner påpeker at kartleggingene og testene primært sier noe om ferdighetsnivå og ikke gir direkte informasjon om hvorvidt undervisningen er tilpasset elevenes ulike behov. De fleste kommunene sier at resultatene eller hovedresultatene av kartleggingene sendes fra skole til skoleeier.

Rektorenes svar viser at elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra hjelp er særlig risikoutsatt med hensyn til å få et forsvarlig opplæringstilbud. 19

prosent av rektorene svarer at skolen ikke gjorde et anslag i skoleåret 2003/2004 over antall elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra hjelp. 81 prosent av rektorene svarer at de har et slikt anslag.

Rektorene som svarer at de har gjort et anslag, ble også bedt om å oppgi omtrentlig antall elever med slike behov ved sin skole. Dette utgjorde til sammen om lag 5 000 elever. Total elevmasse for disse skolene er ca. 80 000. Gitt at rektorenes anslag er korrekte, vil mellom 6 og 7 prosent av elevmassen på landsbasis være elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra hjelp. Andre undersøkelser viser at 4–5 prosent av elevene, ut over dem som får spesialundervisning, har behov for ekstra hjelp.¹⁰⁵

Kommunene som ble intervjuet, ble spurt om de hadde oversikt over omfanget av elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra hjelp i grunnskolen. Alle kommunene svarte at de ikke driver med noe systematisk arbeid for å tallfeste antall elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra hjelp, men de fleste (åtte av ni) opplyser at de har en viss oversikt. Tre kommuner sier at denne informasjonen kun befinner seg på skolenivå.¹⁰⁶

Det blir i liten grad rapportert om elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra hjelp til skoleeier blant de intervjuede kommunene. I sju av kommunene er det ingen fast rapportering fra skolene til skoleeier om disse elevene. Tre av disse skoleeierne sier at informasjonen kommer indirekte gjennom eksempelvis rapporteringen om spesialundervisning eller de årlige elevkartleggingene.¹⁰⁷ Ingen kommuner har fast rapportering om elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra hjelp til politisk nivå, verken om antall elever eller forsvarligheten i undervisningstilbudet til disse elevene.¹⁰⁸

Vurderinger av om styrkingstiltakene og eventuelle andre tiltak er tilstrekkelige for å gi elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra hjelp et pedagogisk forsvarlig opplæringstilbud, gjøres primært på skolenivå. Fem av kommunene som ble intervjuet, opp-

105)Skårbrevik (1996). "Spesialpedagogiske tiltak på dagsorden".

106)En kommune oppga at den ikke har oversikt over omfanget av elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra hjelp men presiserer at den enkelte skole kjenner situasjonen for sine elever.

107)Kommunene som ble intervjuet, nevnte i denne sammenheng blant annet lesekartlegginger på 2. trinn.

108)Halvparten av kommunene mener imidlertid at politisk nivå får noe informasjon om elevgruppen gjennom årsmeldinger og budsjettokumenter. To kommuner mener at politisk nivå indirekte mottar informasjon om antall elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra hjelp ved at de mottar oversikt over elevenes prøveresultater.

104)COSO-rapporten. Informasjon og kommunikasjon.



Foto: Scanpix

lyser at skoleeier vurderer forsvarligheten av tilbudet til disse elevene. Kun to av disse kommunene beskriver disse vurderingene som konkrete i form av kontakt med spesialpedagogisk team, kjennskapet til den enkelte skole, sosialindeks, vurderinger av rammetimetallet, tall fra KOSTRA og resultatene fra nasjonale prøver og andre tester.

6.1.2 I hvilken grad gjennomføres skolebaserte vurderinger?

Skolene skal jevnlig vurdere i hvilken grad organisering, tilrettelegging og gjennomføring av opplæringen medvirker til å nå målene for opplæringen (skolebasert vurdering).¹⁰⁹ På denne måten vil skolen få kunnskap om sterke og svake sider ved egen virksomhet for å utvikle sitt

opplæringstilbud. I spørreundersøkelsen til rektorene ble det gitt følgende definisjon av skolebaserte vurderinger:

Skolebaserte vurderinger er et hjelpemiddel for jevnlig å vurdere i hvilken grad organisering, tilrettelegging og gjennomføring av opplæringen medvirker til å nå målene for opplæringen. Skolebasert vurdering omfatter både evalueringer foretatt på fag/trinnnivå og av skolens samlede virksomhet. Resultatene fra nasjonale prøver regnes ikke som skolebaserte vurderinger.

I undersøkelsen skulle rektorene svare på hvor ofte skolene i perioden fra 1. august 2001 og fram til høsten 2004 har utarbeidet skriftlige vurderinger av om opplæringen har nådd fastsatte mål i læreplanverket (skolebaserte vurderinger).

Tabell 14 viser at et klart flertall av skolene ikke har gjennomført skriftlige skolebaserte vurderinger av om opplæringen har nådd fastsatte mål i læreplanverket etter 1. august 2002 i verken teoretiske (73 %) eller praktisk-estetiske (82 %) fag. Videre går det fram av tabell 15 at enda flere av rektorene oppgir at det aldri har vært gjort skriftlige vurderinger av om det pedagogiske personalets forutsetninger er tilstrekkelig for å nå målene om å gi elevene tilpasset opplæring (87 %) og spesialundervisning (88 %).

To tredjedeler av skolene (343 av 507, eller 68 prosent) har ikke gjennomført skriftlige vurderinger verken av om opplæringen har nådd fastsatte mål i læreplanverket eller av det pedagogiske personalets forutsetninger for å drive tilpasset opplæring og spesialundervisning.¹¹⁰

Rektorene som svarte at de hadde gjennomført skriftlige skolebaserte vurderinger¹¹¹ som vist til i tabell 14, ble

Tabell 14 Hvor ofte har det, fra 1. august 2002 til høsten 2004, i gjennomsnitt vært utarbeidet skriftlige vurderinger av om opplæringen har nådd fastsatte mål i læreplanverket (skolebaserte vurderinger) innenfor følgende målområder? N = 507

	Årlig/ halvårlig	Aldri	Totalt
Teoretiske fag	27 %	73 %	100 %
Praktisk-estetiske fag	18 %	82 %	100 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse til rektorer

Tabell 15 Hvor ofte har det, fra 1. august 2002 til høsten 2004, i gjennomsnitt vært utarbeidet skriftlige vurderinger av om det pedagogiske personalets forutsetninger er tilstrekkelig for å nå målene om å gi elevene tilpasset opplæring og spesialundervisning. N = 507

	Årlig/ halvårlig	Aldri	Totalt
Tilpasset opplæring	13 %	87 %	100 %
Spesialundervisning	13 %	88 %	100 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse til rektorer

110)Basert på en sammenlikning av rektorenes svar i tabellene 16 og 17.

111)Forskriften stiller ikke krav om skriftlige skolebaserte vurderinger.

Tallene fra rektorundersøkelsen viser bare i hvilken grad det utformes skriftlige skolebaserte vurderinger, og gir ikke data om prosessen rundt eller graden av vurderingsarbeid ved skolene for øvrig.

109)Forskrift til opplæringsloven av 28.06.99 § 2-2.

bedt om å sende den siste skolebaserte vurderingen til Riksrevisjonen. Det ble mottatt skolebaserte vurderinger fra 59 rektorer. Omfang, innhold og benevnelse av dokumentene varierer mye. Alle dokumentene inneholder en eller annen form for kartlegging, måling eller beskrivelse av resultater. 19 av de innsendte dokumentene er en presentasjon av resultatet fra kartlegginger (for eksempel elevtester) og har ingen eller svært få vurderinger av resultatene. 40 av dokumentene har en eller annen form for vurdering av resultatene, men omfang og systematikk varierer mye.

Alle de ti kommunene som ble intervjuet, mener at skolene gjennomfører en eller annen form for vurdering av egen virksomhet. De fleste svarer at det gjennomføres skolebaserte vurderinger innenfor bestemte pedagogiske områder eller fag, men at omfanget og systematikken varierer. To av kommunene opplyser at deres skoler i liten grad gjennomfører skolebaserte vurderinger, men at elevenes utvikling kartlegges gjennom ulike tester.

Intervjuene viser at det varierer hvorvidt det legges opp til en systematisk innsendelse av resultatene fra de skolebaserte vurderingene til skoleeier. Fire av kommunene opplyser at resultatene fra de skolebaserte vurderingene ikke rapporteres fra skolen til skoleeier rutinemessig.¹¹² I noen av disse kommunene får likevel skoleeier en del informasjon om resultatene i forbindelse med skolebesøk, rektormøter osv. Kommunene som er intervjuet, svarer at resultatene fra de skolebaserte vurderingene primært benyttes ved den enkelte skole. Vurderingene brukes i skolens utviklingsarbeid og som erfaringsutveksling mellom skolene for å spre informasjon om god praksis. I tre kommuner formidles resultatene fra de skolebaserte vurderingene til politisk nivå, og i to kommuner benyttes resultatene som ledd i skoleeiers lederoppfølging av rektor.

Også andre undersøkelser viser at mange skoler i begrenset grad gjennomfører skolebaserte vurderinger. I en undersøkelse gjennomført av Nordlandsforskning i 2000 kom det fram at under halvparten av kommunene driver med systematisk kvalitetsutvikling av sine grunnskoler, og at elevenes læringsresultater var det minst sentrale vurderingstemaet. Senere tilstandsrapporter fra

fylkesmennene viser også at skolebaserte vurderinger ikke er innarbeidet praksis ved alle skoler, og at det er lite fokus på læringsresultat og bedring av elevenes læringsutbytte.¹¹³ Undersøkelser tyder på at mange kommuner ikke driver med en systematisk kvalitetsutvikling av grunnskolene, og at det er behov for å bedre den lokale bruken av det nasjonale vurderingssystemet til utviklingsarbeid.¹¹⁴

6.1.3 I hvilken grad pålegger kommunene skolene å gjennomføre skolebaserte vurderinger?

Skoleeier har et ansvar for å påse at skolene gjennomfører skolebaserte vurderinger. I undersøkelsen fikk rektorene spørsmål om kommunen har pålagt skolen å gjennomføre skolebaserte vurderinger.

Tabell 16 viser at litt under halvparten av rektorene svarer at skolen ikke er pålagt av kommunen å gjennomføre jevnlig skriftlige vurderinger av virksomheten (skolebaserte vurderinger), mens i overkant av halvparten svarer at kommunen har gitt slike pålegg.

Svarene fra kommuneintervjuene viser at kommunene i varierende grad gir føringer til skolene om å gjennomføre skolebaserte vurderinger. Alle de ti kommunene forventer at skolene vurderer egen virksomhet gjennom elevkartlegginger og/eller brukerundersøkelser, og at skolene følger opp resultatene. Seks av kommunene svarer at de ikke har gitt konkrete føringer eller styringssignaler til skolene om å gjennomføre skolebaserte vurderinger.¹¹⁵ Fire av kommunene krever at skolene regelmessig gjennomfører skolebaserte vurderinger. Sju av de ti intervjuede kommunene forteller at skolene har fått kurs og/eller veiledning i å gjennomføre skolebaserte vurderinger.

Dataene fra rektorene og kommunene gir indikasjoner på at skolebaserte vurderinger blir oppfattet og definert ulikt. Rektorene i samme kommune svarer ulikt på spørsmålet om de er pålagt av skoleeier å gjøre skolebaserte vurderinger. I 53 prosent av de kommunene spørreundersøkelsen omfatter (58 av 110), gir rektorene fra samme kommune ulike svar på om dette er pålagt.¹¹⁶ De fleste skoleeierne som ble intervjuet, oppgir at det ble gjennomført skolebaserte vurderinger i 2004 og 2005. Av de kommunene som opplyser at skolene i noen grad

Tabell 16 Har kommunen pålagt skolen å gjennomføre jevnlig skriftlige vurderinger av virksomheten (skolebaserte vurderinger)? N = 507

Ja	52 %
Nei	48 %
Sum	100 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse til rektorer

112) I en kommune skal skolene rapportere om hvilke skolebaserte vurderinger som er gjennomført.

113) St.prp. nr. 1 (2005–2006) Utdannings- og forskningsdepartementet.

114) St.prp. nr. 1 (2005–2006) Utdannings- og forskningsdepartementet.

115) To av disse kommunene krever imidlertid at skolene gjennomfører skolebaserte vurderinger innenfor enkeltområder, for eksempel i forbindelse med etterutdanning og ved tilgang til prosjektmidler.

116) I 110 kommuner var det to eller flere rektorer som hadde svart på spørreskjemaet.

Tabell 17 Hvor ofte har din skole rapportert skriftlig til kommunen fra 1. august 2002 til høsten 2004 om følgende mangelfulle forhold? N = 365

Mangelfulle forhold	Svært ofte / ofte	Av og til	Sjelden/aldri	Sum
Tilgjengelige lærerressurser er ikke tilstrekkelig for å gi et pedagogisk forsvarlig, tilpasset opplæringstilbud	10 %	32 %	58 %	100 %
Tilgjengelige lærerressurser er ikke tilstrekkelig for å sikre at elever med behov for spesialundervisning får et pedagogisk, forsvarlig, tilpasset opplæringstilbud	11 %	30 %	59 %	100 %
Mangelfullt utstyr og materiell til undervisningsformål	12 %	30 %	58 %	100 %
Mangelfull kompetanse hos det pedagogiske personalet	1 %	8 %	91 %	100 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse til rektorer

gjennomfører skolebaserte vurderinger, svarer et flertall av rektorene (14 av 20) at de ikke har foretatt skriftlige skolebaserte vurderinger.¹¹⁷

6.1.4 Hvordan bruker kommunene data fra det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet?

Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet inneholder flere elementer som til sammen er ment å gi et bredt bilde av grunnskoleopplæringen. Sentrale elementer er ressurser, elevenes læringsmiljø og læringsutbytte (se tekstboks 5). Det er naturlig å se det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet og skolebaserte vurderinger i sammenheng. Begge tiltakene skal fremme utvikling og læring, og resultatene fra det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet kan inngå som data i skolebaserte vurderinger. De fleste kommunene som ble intervjuet, sier at resultatene fra de nasjonale prøvene (ni av ti) og elevinspektørene (ni av ti) brukes som ledd i oppfølgingen av skolene. I noen kommuner (fire) benytter skoleeier resultatene fra disse nasjonale undersøkelsene i forbindelse med planarbeid og valg av satsingsområder. Halvparten av skoleeierne forteller at de bruker resultatene fra de nasjonale prøvene som ledd i resultatrapporteringen til politisk nivå.

6.2 Rapporterer skolene til kommunene om mangelfulle forhold?

Skoleeier skal i henhold til opplæringsloven ha et system som fanger opp og utbedrer avvik. God styring innebærer at informasjon om mangelfulle forhold rapporteres til rett instans og nivå slik at nødvendige tiltak kan iverksettes.¹¹⁸ I spørreundersøkelsen svarer 72 prosent av rektorene (365 av 507) at de har rapportert skriftlig til kommunen om mangelfulle forhold etter 1. august 2002. Det vil si at 28 prosent (142 av 507) aldri har rapportert skriftlig til kommunen om mangelfulle forhold etter 1. august 2002.

117) En mulig forklaring på manglende samsvar mellom svarene fra skoleeierne og rektorene er at spørsmålene ikke er stilt helt likt, og at tidsperspektivet er noe forskjellig. Kommunene har hatt anledning til å legge en videre fortolkning til grunn for begrepet fordi spørsmålet er rundere formulert, og det ble ikke stilt krav om at de skolebaserte vurderingene skulle være skriftlige. Kommuneintervjuene omfatter perioden 2004 og 2005, mens spørreundersøkelsen gjelder perioden 2002 fram til 2004.

118) COSO-rapporten. Informasjon og kommunikasjon.

Rektorene fikk også spørsmål om de har rapportert om nærmere spesifiserte, mangelfulle forhold.

Tabell 17 viser at om lag 60 prosent av rektorene svarer at de 'Sjelden/aldri' i perioden 1. august 2002 til høsten 2004 har rapportert til kommunen om mangelfulle forhold knyttet til at tilgjengelige lærerressurser ikke er tilstrekkelig for å gi et pedagogisk forsvarlig, tilpasset opplæringstilbud, at tilgjengelige lærerressurser ikke er tilstrekkelig for å sikre at elever med behov for spesialundervisning, får et pedagogisk, forsvarlig, tilpasset opplæringstilbud, eller at det er mangelfullt utstyr og materiell til undervisningsformål. Om lag 10 prosent av rektorene oppgir at de 'Svært ofte / ofte' i perioden har rapportert til kommunen om de samme forholdene. 91 prosent av rektorene har 'Sjelden/aldri' rapportert skriftlig om mangler knyttet til mangelfull kompetanse hos det pedagogiske personalet, mens 1 prosent 'Svært ofte / ofte' rapporterte om det samme.

Som supplement til skriftlig rapportering vil skoleeier kunne sikre seg sentral styringsinformasjon gjennom muntlig rapportering, som for eksempel faste møter med virksomhetsledere og mer løpende dialog. I spørreundersøkelsen skulle rektorene oppgi om det i perioden fra 1. august 2002 til høsten 2004 var gitt muntlig melding til kommunen om mangelfulle forhold. Dette er framstilt i tabell 18.

Tabell 18 viser at skolene noe oftere rapporterer muntlig framfor skriftlig om mangelfulle forhold. Rundt 15 prosent av rektorene har i perioden rapportert muntlig 'Svært ofte / ofte' til kommunen om at tilgjengelige lærerressurser ikke er tilstrekkelig for å gi et pedagogisk forsvarlig, tilpasset opplæringstilbud, og at det er mangler knyttet til utstyr og materiell.

I undersøkelsen skulle rektorene svare på hvor ofte de fikk henvendelser om elever som det er tvil om får et tilfredsstillende faglig utbytte av opplæringen. Spørsmålet omfattet alle former for henvendelser (formelle, uformelle, skriftlige og muntlige). Halvparten av rektorene svarer at de kvartalsvis eller oftere fikk slike henvendelser i skoleåret 2003/2004. De øvrige oppgir at de mottok slike henvendelser mer sjelden enn kvartalsvis.

De fleste av de intervjuede kommunene (åtte av ti) sier at de ikke har fått rapporter fra skolene om at undervis-

Tabell 18 Hvor ofte har din skole, fra 1. august 2002 til høsten 2004, gitt muntlig melding til kommunen om følgende mangler? N = 507

Mangel	Svært ofte / ofte	Av og til	Sjelden / aldri	Sum
Tilgjengelige lærerressurser er ikke tilstrekkelig for å gi et pedagogisk forsvarlig, tilpasset opplæringstilbud	15 %	34 %	51 %	100 %
Tilgjengelige lærerressurser er ikke tilstrekkelig for å sikre at elever med behov for spesialundervisning får et pedagogisk, forsvarlig, tilpasset opplæringstilbud	15 %	33 %	52 %	100 %
Mangelfullt utstyr og materiell til undervisningsformål	14 %	27 %	59 %	100 %
Mangelfull kompetanse hos det pedagogiske personalet	2 %	11 %	87 %	100 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse til rektorer

Tabell 19 Er skolen pålagt å rapportere følgende mangler skriftlig til kommunen? N = 365

Mangel	Pålagt	Ikke pålagt	Sum
Tilgjengelige lærerressurser er ikke tilstrekkelig for å gi et pedagogisk forsvarlig, tilpasset opplæringstilbud	19 %	81 %	100 %
Tilgjengelige lærerressurser er ikke tilstrekkelig for å sikre at elever med behov for spesialundervisning får et pedagogisk, forsvarlig, tilpasset opplæringstilbud	23 %	77 %	100 %
Mangelfullt utstyr og materiell til undervisningsformål	15 %	85 %	100 %
Mangelfull kompetanse hos det pedagogiske personalet	25 %	75 %	100 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse til rektorer

Tabell 20 Hvor mange av de mangelfulle forholdene som er blitt rapportert skriftlig etter 1. august 2002, har blitt rettet opp av kommunen? N = 365

Ingen	15 %
Få	32 %
Noen	41 %
Mange	8 %
Alle	4 %
Sum	100 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreundersøkelse til rektorer

ningstilbudet ikke er forsvarlig som følge av ressurs-situasjonen. I de fleste kommunene har imidlertid skolene bedt om mer ressurser. To kommuner sier at en eller flere skoler har rapportert at ressursene ikke er tilstrekkelige til å gi et forsvarlig opplæringstilbud. Halvparten av kommunene forteller uoppfordret under intervjuet om en vanskelig ressursituasjon.

I undersøkelsen skulle rektorene oppgi om de var pålagt å rapportere skriftlig til skoleeier om mangelfulle forhold.

Tabell 19 viser at et flertall av skolene ikke er pålagt å rapportere skriftlig til kommunen om mangler knyttet til om lærerressursene er tilstrekkelig for å gi et pedagogisk forsvarlig opplæringstilbud, eller om mangler relatert til utstyr og materiell og kompetanse hos det pedagogiske personalet.

Rektorene som svarte bekreftende på at de hadde rapportert skriftlig til kommunen om mangelfulle forhold i perioden fra 1. august 2002 til høsten 2004 (365 av 507), fikk også spørsmål om i hvilken grad forhold som er rapportert som mangelfulle, er rettet opp. Tabell 20 viser at i underkant av halvparten av rektorene (47 prosent) svarer at få eller ingen av de mangelfulle forhold-

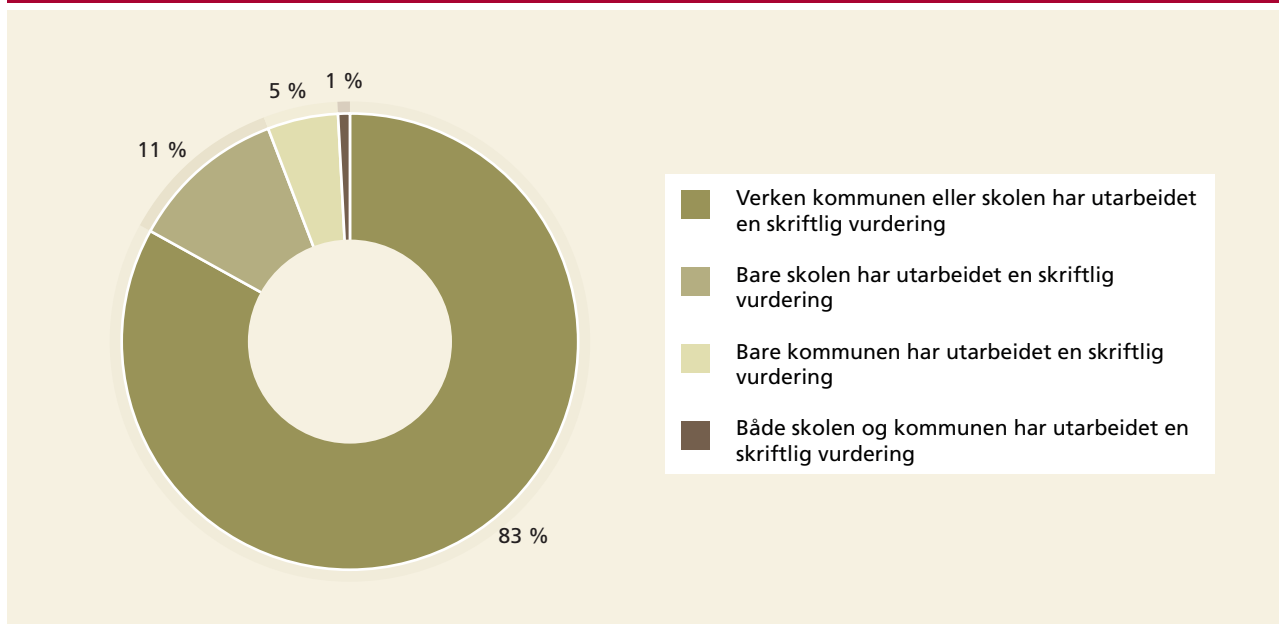
dene som er skriftlig rapportert, er rettet opp. 12 prosent av rektorene svarer at mange eller alle mangelfulle forhold er rettet opp. Rektorene er i forbindelse med dette spørsmålet ikke bedt om å oppgi hvor alvorlige disse manglene er.

6.3 Hvordan er kommunenes systemer for vurderinger av skolenes ressursbehov?

Kommunene har et ansvar for å stille nødvendige ressurser til disposisjon for å sikre et forsvarlig undervisningstilbud. Når et forsvarlig ressursomfang til den enkelte skole skal fastsettes, er det naturlig å legge nasjonale og lokale styringsdata til grunn. Skoleeier må i tillegg vurdere om det er forhold ved den enkelte skole som det må tas særskilt hensyn til. Disse vurderingene stiller krav til kompetanse, kommunikasjon, interne styringssystemer og prosesser. Det er i denne sammenheng også viktig med en god dialog mellom rektorer og lærere ved hver skole og mellom de ulike administrative nivåene i kommunen.¹¹⁹

119) Større lokal handlefrihet i grunnpoplæringen. Om organisering av opplæringen (Opl. § 8-2) Informasjons- og veiledningshefte. Læringscenteret april 2004.

Figur 7 Foreligger det en skriftlig vurdering av hvilke ressurser som må til for å sikre at det pedagogiske forsvarlighetskravet oppfylles ved skolen for skoleåret 2004/2005? N = 507



Kilde: Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse til rektorer

I intervjuene med kommunene framgår det at ulike informasjonskilder benyttes for å vurdere om ressursene er tilstrekkelige for å gi et forsvarlig opplæringstilbud. De fleste kommunene svarer at KOSTRA og/eller GSI blir brukt som viktige styringskilder. Rektormøtene er videre et sentralt forum i flere kommuner for å drøfte og informere om forhold ved ressurstildeling, ressursfordeling og ressursbehov. Halvparten av skoleeierne viser til det gamle klassesdelingstallet som en viktig indikator for å sikre at ressursene er tilstrekkelige. Nesten alle kommunene som ble intervjuet, har en egen tildelingsmodell. De fleste (sju av ti) supplerer hovedfordelingen med et tillegg som er basert på skjønnsmessige vurderinger av den enkelte skoles behov.¹²⁰

Skriftlige vurderinger av ressursbehovet bidrar til å synliggjøre styringsdialogen mellom skole- og skoleeiernivå. I spørreskjemaet ble det stilt spørsmål til rektorene om det foreligger en skriftlig vurdering av hvilke ressurser som må til for å sikre at det pedagogiske forsvarlighetskravet oppfylles ved skolen for skoleåret 2004/2005. Dette er vist i figur 7.

Figur 7 viser at et flertall av rektorene (83 prosent) oppgir at verken kommunen eller skolen har utarbeidet en skriftlig vurdering av hvilke ressurser som trengs for å sikre at det pedagogiske forsvarlighetskravet oppfylles. Få rektorer (5 prosent) svarer at kommunen har utarbeidet skriftlige retningslinjer, mens noen flere (11 prosent) oppgir at skolen har gjort dette. Én prosent av rektorene svarer at både kommunen og skolen har utarbeidet skriftlige retningslinjer.

Skoleeier har ansvaret for at den enkelte skole, ut fra et

profesjonelt skjønn, sikrer at elevene deles inn i pedagogisk forsvarlige undervisningsgrupper. Gruppene som elevene deles inn i, skal ikke være større enn det som er pedagogisk forsvarlig. Det tidligere klassesdelingstallet skal ligge til grunn som minstenivå for ressurstildeling. Kommunen skal vurdere om ressurstildelingen sikrer et pedagogisk forsvarlig opplæringstilbud.

Alle de intervjuede kommunene opplyser at de har diskutert eller vurdert hvorvidt gruppestørrelsen ved skolene i skoleåret 2005/2006 gir et forsvarlig opplæringstilbud. Det varierer hvor omfattende vurderingene har vært. Seks kommuner mener at det ikke har blitt foretatt noen omfattende vurderinger av hvorvidt gruppestørrelsen gir et forsvarlig pedagogisk opplæringstilbud.¹²¹ To kommuner beskriver vurderingene som grundige.

Intervjuundersøkelsen viser at kommunene i hovedsak har fokus på de tidligere klassesdelingstallene når det gjelder vurderinger av hva forsvarlige gruppestørrelser innebærer for skolene i kommunen. Det er få kommuner som har føringer for alle skolene om hva som er en forsvarlig gruppestørrelse utover å sikre at det tidligere klassesdelingstallet ikke brytes.

6.4 Hva gjør skolene hvis ressursene blir knappe?

Spørreundersøkelsen til rektorene viser at skolene har eget budsjettansvar. Nesten alle skolene (99 prosent) får tildelt en fastsatt ressursramme (penger og/eller timer) til disposisjon som de forplikter å holde seg innenfor.

120) Datamaterialet går ikke nærmere inn på innholdet i eller omfanget av de skjønnsmessige vurderingene som gjøres.

121) I én av disse kommunene ble det foretatt grundige analyser året før.

Tabell 21 Hvordan dekkes eventuelle overskridelser i forhold til budsjettet ved følgende hendelser? N = 507

Hvem dekker overskridelsene	Større sykelønnsutgifter enn budsjettet	Nye ressurskrevende elever som ikke var forutsatt ved tildelt budsjett	Tap av undervisningsutstyr, hærverk som ikke var forutsatt ved tildelt budsjett (for eksempel pc, projektor, bøker)	Større energikostnader enn budsjettet
Kommunen	40 %	21 %	9 %	69 %
Skolen	36 %	31 %	62 %	17 %
Både kommunen og skolen	20 %	46 %	24 %	12 %
Vet ikke	4 %	2 %	5 %	2 %
Sum	100 %	100 %	100 %	100 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse til rektorer

Tabell 22 Gitt at tilrådingene (konklusjonen) fra PPT til sammen utgjør et større behov ressursmessig enn du som rektor disponerer for skoleåret 2004/2005. Velg den mest sannsynlige løsningen på dette scenariet ved din skole. N = 507

Mest sannsynlige løsning	Prosentvis andel
Elever ville fått avslag på søknaden om spesialundervisning.	2 %
Omfanget i vedtaket ville bli redusert i forhold til tilrådingen.	42 %
Innholdet i vedtakene ville bli redusert i forhold til tilrådingen.	3 %
Antallet elever per pedagog ville øke for de elever som fikk tildelt spesialundervisning.	33 %
Antallet undervisningstimer til elever uten spesialundervisning ville bli redusert.	16 %
Budsjettet ville bli overskredet.	4 %
Sum	100 %

Kilde: Riksrevisjonens spørreskjemaundersøkelse til rektorer

Om lag en fjerdedel av rektorene (26 prosent) i undersøkelsen oppgir at skolens gjeldende (endelige) budsjett-ramme for 2003 ble overskredet. I spørreskjemaet ble det stilt spørsmål om hvordan eventuelle overskridelser i skolens budsjett dekkes. Det ble identifisert fire typer vanlige årsaker til budsjettoverskridelser. Rektorene skulle svare på hvem som dekker eventuelle overskridelser relatert til disse hendelsene.

Tabell 21 viser at eventuelle budsjettoverskridelser knyttet til disse typer hendelser i all hovedsak dekkes av skolen selv eller av skolen og kommunen sammen. Om lag en tredjedel av rektorene oppgir at skolen må dekke kostnader knyttet til nye ressurskrevende elever som ikke var forutsatt ved tildelt budsjett. Et flertall av rektorene (62 prosent) oppgir at skolen må dekke kostnader knyttet til tap av undervisningsutstyr. Større energikostnader enn budsjettet blir i mindre grad belastet skolens driftsramme.

Skolene må generelt dekke mer ved eventuelle overskridelser i tonivåkommuner enn i trenivåkommuner, uansett årsak. Dette gjelder i særskilt grad ved større sykelønnsutgifter enn normalt og ved mer ressurskrevende elever enn forutsatt.

I spørreundersøkelsen skulle rektorene ta stilling til et scenario der tilrådingen fra PPT til sammen utgjør et større ressursmessig behov enn det skolen disponerer i skoleåret 2004/2005. Rektorene ble bedt om å oppgi hvordan en slik situasjon mest sannsynlig ville bli løst ved skolen.

Tabell 22 viser at dersom tilrådingen fra PPT utgjør et større ressursmessig behov enn rektor rår over, vil rekto-

rene i svært liten grad overskride budsjettene (5 prosent). Rektorene svarer at de i stedet vil søke løsninger innenfor skolens rammer. I underkant av halvparten (42 prosent) sier at omfanget i vedtaket ville bli redusert i forhold til tilrådingen. En tredjedel av rektorene (33 prosent) oppgir at de vil øke antall elever per pedagog som får spesialundervisning, mens noen få (3 prosent) svarer at de vil redusere på innholdet i vedtaket eller gi avslag på søknaden om spesialundervisning (2 prosent). Noen rektorer (16 prosent) oppgir at de mest sannsynlig vil redusere antall undervisningstimer til elever som ikke har spesialundervisning.

6.5 Hvordan ivaretar kommunene sin rolle som skoleeier?

Et viktig premiss for økt lokal handlefrihet i grunnopplæringen er at kommunene utvikler forsvarlige systemer og er aktive som kvalitetsutvikler.¹²² Den enkelte kommune står relativt fritt i hvordan de ønsker å organisere sin grunnskolesektor så lenge de sørger for et opplæringstilbud i tråd med regelverket.

Kommunene som ble intervjuet, ble spurt om rollen som skoleeier i sin kommune. De fleste trakk fram rollen som kvalitetsutvikler eller tilrettelegger for kvalitetsutvikling i grunnskolen. Om lag halvparten mente at de som skoleeier også har en viktig veilednings- og kontrollfunksjon overfor skolene. Om lag halvparten av kommunene mente at systemene deres for vurdering og resultatoppfølging var godt egnet, mens halvparten mente at det mangler litt på de mer formaliserte rutineene.

122) St.prp. nr. 1 (2005–2006).

Flere undersøkelser viser at det er en klar tendens i retning av delegering fra skoleeiernivå til skolenivå.¹²³ Tre av kommunene som ble intervjuet, har hatt en reduksjon i den sentrale skoleadministrasjonen og mente at dette har konsekvenser for rollen som skoleeier. Den ene kommunen fortalte at selv om systemet deres avdekker de alvorligste avvikene, har de ikke tilstrekkelige ressurser til faglig oppfølging av områder der det er behov for forbedringer. Den andre kommunen mente at nedbyggingen av skoleadministrasjonen resulterer i at rollen som skoleeier dreies mot kontrollør framfor kvalitetsutvikler. Den siste kommunen er en småkommune hvor lokalkunnskap utgjør et viktig informasjonsgrunnlag for skoleeier. Kommunen fortalte at reduksjonen i den sentrale skoleadministrasjonen skjer samtidig med at oppgavene fra nasjonalt nivå øker.

Det er et krav om at kommunene har skolefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen over skolenivå.¹²⁴ I spørreundersøkelsene skulle rektorene foreta en vurdering av kommuneadministrasjonens skolefaglige kompetanse til å gi bistand ut fra skolens behov. Flertallet (61 prosent) av rektorene mener kommunene 'I stor / svært stor grad' har god nok skolefaglig kompetanse. 24 prosent av rektorene svarer 'I middels grad' og 15 prosent 'I liten / svært liten grad' på dette spørsmålet.

Det finnes andre undersøkelser som tyder på at delegering kan ha konsekvenser for kommunene som skoleeier, selv om utviklingen også tyder på økt satsing på kvalitet. I tilstandsrapporten for utdanningssektoren i 2003 står det at det mangler systematikk og samarbeid mellom skolenivå og skoleeier, selv om det i større grad enn tidligere gjennomføres kvalitetsvurderinger på alle nivåer i utdanningssystemet.¹²⁵

Det er store variasjoner i i hvilken grad kommunene tar ansvar for skoleutviklingen.¹²⁶ I Læringscenterets tilstandsvurdering fra 2003 uttrykkes det blant annet bekymring for at utviklingen mot tonivåmodell kan redusere skoleeiers oppfølging og veiledning av skolene.¹²⁷ En undersøkelse fra FAFO tyder på at reduksjonen av kommunens sentrale skolefaglige kapasitet får konsekvenser for ivaretagelsen av det helhetlig ansvar for kompetanse- og kvalitetsutvikling i grunnskolen.¹²⁸

123) St.prp. nr. 1 (2004–2005). Utdannings- og forskningsdepartementet, s. 55. Læringscenteret 2003: Tilstandsrapport for utdanningssektoren 2003. Temanotat 2004/4 fra FAFO: FAFOs undersøkelse om etter- og videreutdanning i grunnsopplæringen.

124) Opplæringsloven § 13-1.

125) St.prp. nr. 1 (2004–2005). Utdannings- og forskningsdepartementet.

126) St.prp. nr. 1 (2004–2005). Utdannings- og forskningsdepartementet.

127) Læringscenteret 2003: Tilstandsrapport for utdanningssektoren 2003.

128) Temanotat 2004/4 fra FAFO: FAFOs undersøkelse om etter- og videreutdanning i grunnsopplæringen.

7 Hvordan ivaretar staten sitt ansvar for grunnskolene?

Staten ivaretar sitt ansvar ved å bruke virkemidler som på ulike måter har som formål å sikre og bidra til å utvikle kvaliteten på opplæringen. Departementet viser til regelverket, økonomiske virkemidler, utviklingsarbeid, kompetanseutvikling og forskning, nasjonal kvalitetsvurdering og tilsyn som statens viktigste styringsvirkemidler. Departementet skal også sikre tilgang til relevant og pålitelig styringsinformasjon.

Departementet har delegert oppfølgingsansvaret for sentrale deler av den statlige virkemiddelbruken til Utdanningsdirektoratet. Utdanningsdirektoratet skal bidra til at oppfølgingen av regelverket blir ivaretatt på nasjonalt nivå. Direktoratet er delegert myndighet til å

Tekstboks 4

Kunnskapsløftet og kompetanseutvikling for lærere og skoleledere

Gjennom behandlingen av St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* sluttet Stortinget seg til gjennomføringen av et kompetanseløft for lærere og skoleledere. Kompetanseløftet er en del av en omfattende reform av grunnopplæringen – Kunnskapsløftet. I tillegg til kompetanseutvikling omfatter Kunnskapsløftet blant annet utvikling av nye læreplaner og videreutvikling av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet (se tekstboks 5). Reformen i grunnopplæringen skal gjennomføres i perioden 2006–2008.

I forbindelse med statsbudsjettet i 2005 ble det presentert en overordnet kompetanseutviklingsstrategi for grunnopplæringen i 2005–2008. Den overordnede strategien definerer mål og målgrupper for kompetanseutviklingen og danner grunnlaget for utvikling av lokale planer. Det statlige tilskuddet til kompetanseutvikling fastsettes i de årlige statsbudsjettene.

For å motta tilskudd må hver kommune utvikle en plan for kompetanseutvikling som vedtas av kommunestyre eller fylkesting. Fylkesmannen har fått i oppgave å fordele ressurser til skoleeierne. Fylkesmannen skal veilede kommunene i forbindelse med kartleggingen av kompetansebehov og i utarbeidelsen av planen, stimulere til samarbeid mellom skoleeiere, universiteter, høyskoler og andre fagmiljøer og føre tilsyn med at skoleeierne ivaretar sitt ansvar for kompetanseutvikling. Evaluering av "Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005–2008" vil gjennomføres i tidsrommet desember 2005 – april 2009.

Kilde: Rundskriv F-13/04: Dette er Kunnskapsløftet. Kultur for læring. Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen. 2004–2008

tolke regelverket for grunnopplæringen når det er behov for avklaring på nasjonalt nivå. Det er delegert den faglige myndigheten for tilsynsarbeid som følger av opplæringsloven. Direktoratet har dessuten ansvaret for utviklingen og driften av det nye nasjonale kvalitetsvurderingssystemet. Det skal sørge for god veiledning om hvordan det nasjonale regelverket for grunnskolen skal forstås, og trekke Fylkesmannen inn i dette arbeidet. Direktoratet har ansvar for embetsstyringen av fylkesmennene på opplæringsområdet og har videredelegert blant annet gjennomføring av tilsynet til embetene.

Departementets vurdering av forholdet mellom staten og kommunene

Departementet viser til at kommunene med grunnlag i lov og forskrift har ansvaret for å gjennomføre grunnskoleopplæringen. Kommunene skal sikre at opplæringsloven følges i grunnskolene, noe som innebærer at kommunene må sørge for nødvendig kompetanse, systemer og prosedyrer for at regelverket skal bli oppfylt.

Departementet mener en felles nasjonal standard blir sikret gjennom lover og forskrifter, herunder læreplaner. Departementet peker på at det over lang tid har skjedd en overføring av ansvar og beslutningsmyndighet fra staten til kommunene på grunnskoleområdet. Lovverket og læreplanverket gir forpliktende rammer, men innenfor disse har kommunen, skolen og lærerne handlefrihet. Direktoratet peker på at staten har adgang til å gi pålegg til enkeltkommuner ved brudd på regelverket.

Departementet mener at det er skoleeierne som har ansvaret for kvaliteten i grunnskolen. De har handlefrihet til å organisere opplæringen innenfor de rammer som er satt gjennom lovverket. Departementet mener dette innebærer at det også er rom for forskjeller mellom skoler.

Departementet viser til at hensikten med de skjønnesmessige bestemmelsene i opplæringsloven er å åpne for lokale løsninger. Departementet har derfor ikke sett det som aktuelt å gi detaljerte beskrivelser av hvordan bestemmelsene skal praktiseres. Etter departementets oppfatning redegjøres det i veiledninger, som er utarbeidet for bestemmelsene, for hvordan en bør gå fram lokalt for å oppfylle kravene i regelverket. Departementet viser til veiledning om spesialundervisning, veiledning om opplæringsloven § 8-2 om organisering i grupper og veiledning om opplæringsloven kapittel 9a om elevenes arbeidsmiljø. Departementet mener at det har forsøkt å gjøre skoleeierne forberedt på regelen-dringene gjennom høringsprosessen og gjennom rundskriv. Hvordan sentralt regelverk skal forstås, er også tatt opp som tema på samlinger for relevant personell hos fylkesmennene ved en rekke anledninger.

7.1 Har staten et tilstrekkelig informasjonsgrunnlag for å ivareta sitt ansvar på grunnskolesektoren?

7.1.1 Hvilken informasjon har staten om grunnskolen?

Staten får årlig informasjon om utviklingen i innsatsfaktorer gjennom GSI og KOSTRA. GSI gir data om blant annet antall undervisningsårsverk, antall elever, antall lærertimer og elevtimer og omfang av enkeltvedtak om spesialundervisning på skolenivå, mens KOSTRA gir oversikt over kostnader i grunnskolen på kommunenivå. Staten får resultatinformasjon om læringsutbytte gjennom kartleggingsprøver, avgangskarakterer og nasjonale prøver.¹²⁹ Det kommer også regelmessig informasjon om læringsmiljøet gjennom brukerundersøkelsen "Elevinspektørene". I tillegg får staten resultatinformasjon fra deltakelse i internasjonale undersøkelser, slik som PISA og TIMMS.

Forskning og evalueringer er andre viktige informasjonskilder for staten og gir grunnlag for utvikling av sektoren. De siste årene er det gjennomført flere evalueringer, og det er satt i gang forskning på ulike områder.

Gjennom Utdanningsspeilet rapporterer direktoratet årlig til departementet om tilstanden på grunnskoleområdet.¹³⁰ Analysene er i hovedsak basert på tilgjengelig

Tekstboks 5

Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem og skoleporten.no

Stortinget ga våren 2003 sin tilslutning til å etablere et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. Nettstedet skoleporten.no ble iverksatt i august 2004. Skoleporten.no skal gi et bredt bilde av grunnopplæringen og danne grunnlag for analyse, planlegging og styring både lokalt og sentralt, herunder gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål nås.¹³¹ Skoleporten.no gir informasjon om

- ressurser, blant annet indikatorer som "utgifter per elev", "antall elever per årsverk" og "antall elever per pc"
- læringsutbytte, blant annet data fra eksamener, nasjonale prøver (er under bearbeiding), kartleggingsprøver og fagprøver. I tillegg presenteres skolebidragsindikatorer fra november 2005 som sier noe om hvor mye skolene bidrar til elevenes læring
- læringsmiljø og elevundersøkelsen, som den nettbaserte brukerundersøkelsen til elever – "elevinspektørene"

Skoleporten.no inneholder også en oversikt over aktuelle regelverk og publikasjoner. Nettstedet bygger på data fra flere kilder, men Statistisk sentralbyrå (SSB) og Utdanningsdirektoratet er hovedleverandører. Systemet inneholder også støtte- og veiledningsmateriell til indikatorer. Skoleporten.no gir informasjon både på nasjonalt nivå, kommunenivå og skolenivå.

Kilde: Skoleporten.no

129) Se tekstboks 5.

130) Utdanningsspeilet ble utarbeidet første gang for 2004.

131) St.meld. nr. 30 (2003–2004).

statistikk og omhandler blant annet ressursituasjonen, læringsutbyttet og læringsmiljøet.

Fylkesmennenes virksomhet rapporteres gjennom årsrapportene. Inntil 2004 utarbeidet fylkesmennene hver sin årlige tilstandsrapport som inngikk som et grunnlag for den nasjonale tilstandsrapporten, der fylkesmennene hadde mulighet for å gi vurderinger av situasjonen i fylkene. Direktoratet mener at de fylkesvise tilstandsrapportene som bidrag til en nasjonal rapport er blitt overflødige etter opprettelsen av skoleporten.no og Utdanningsspeilet. Direktoratet opplyser at de fleste embetene fremdeles utarbeider egne tilstandsrapporter for fylket.

7.1.2 Statens vurdering av informasjonen om grunnskolen

Departementet vurderer kvaliteten på informasjonen om situasjonen i grunnskolen som relativt god, men at den kan bli bedre. Informasjonen om læringsutbytte oppfatter departementet som bedre enn tidligere. Departementet viser til at det er behov for å utvikle et system som gir bedre informasjon om elevenes læringsutbytte.

Departementet mener at utvidet lokal handlefrihet i grunnopplæringen gjør det nødvendig å ha et godt system for kvalitetsvurdering. Det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet som ble etablert i 2003, ser departementet som et viktig virkemiddel for kvalitetsutvikling i grunnopplæringen. Departementet viser til at det nasjonale vurderingssystemet skal gi et kunnskapsgrunnlag for systematisk vurdering nasjonalt og lokalt av om opplæringsmålene blir nådd. Departementet understreker at det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet fortsatt er under utvikling. Det er ikke fullt etablert og tatt i bruk, verken nasjonalt eller lokalt.

Departementets og Utdanningsdirektoratets Kunnskapsstrategi for perioden 2005–2008 fastsetter hovedprioriteringer for arbeidet med dokumentasjon og analyse i departementet og direktoratet for perioden. Det er en overordnet målsetting å bidra til systematisk og effektiv bruk av det samlede kunnskapsgrunnlaget med relevans for grunnopplæringen, både i departementet, direktoratet, forskningsmiljøene og i sektoren for øvrig. Prioriteringene i perioden omfatter blant annet forskningsbasert evaluering av Kunnskapsløftet, evaluering av kompetanseutviklingsstrategien, evaluering av kvalitetsvurderingssystemet, forskningsbaserte evalueringer av store nasjonale satsinger og strategier, praksisrettet utviklings- og forskningsprogram med samarbeid mellom skoleeiere og lærerutdanningsinstitusjoner, utviklingsprogram, et utviklingsprogram rettet mot skoler og skoleeiere i samarbeid med forskningsinstitusjoner og analyser av tilgjengelige data i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet.

Direktoratet mener statistikk og indikatorer på utdanningsområdet per i dag ikke gir tilstrekkelig systematisk informasjon om hvilket undervisningstilbud elevene får eller hvilken effekt det gir. Det som i første rekke har

manglet, er informasjon om utbyttet av opplæringen. Det er også behov for bedre statistikk og indikatorer om spesialundervisning og tilpasset opplæring.

Direktoratet viser til at det på flere områder arbeides med å utvikle statistikkgrunnlaget og indikatorer som skal bidra til økt kunnskap om opplæringstilbudet, blant annet gjennom Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem. Opprettingen av nasjonalt kvalitetsvurderingssystem og økt satsing på å bedre statistikkgrunnlaget og satsing på indikatorutvikling søker å imøtekomme disse utfordringene.

7.2 I hvilken grad fører staten tilsyn og kontroll med grunnskolene?

7.2.1 Hva kjennetegner Fylkesmannens tilsyn med grunnskoleopplæringen?

Undersøkelsen viser at fylkesmannsembetene i 2004 førte tilsyn med fra 3 til 13 kommuner hver. Flere embeter gir uttrykk for at de ikke har kapasitet til å gjennomføre tilsyn i det omfanget de mener de burde. Embetene viser blant annet til at "må-oppgaver", som klager, eksamenforvaltning og organisering av pålagte kurs, tar så mye ressurser at det blir vanskelig å prioritere tilsyn.

En vanlig definisjon av tilsyn er kontroll med om virksomheten er i tråd med bestemmelser i lov og forskrift.¹³² Det har vist seg å være vanskelig å få et godt bilde av hvor stor del av fylkesmennenes kontakt med kommunene som faller inn under en slik tilsynsdefinisjon. Ved flere embeter er det et uklart skille mellom på den ene siden dialog, veiledning og informasjon og på den andre siden oppgaver knyttet til tilsyn og kontroll av bestemmelser i lovverket. Hvis en legger til grunn en bred forståelse av tilsyn, førte fylkesmennene tilsyn med om lag 140 kommuner på utdanningsområdet i 2004. En undersøkelse som ble gjort i forbindelse med NOU 2004:17 *Statlig tilsyn med kommunesektoren*, viser at det på utdanningsområdet er et mer uklart skille mellom tilsyns- og veilederrollen enn på andre sektorområder.¹³³

De fleste fylkesmennene innhenter informasjon på skolenivå. 12 av 17 embeter gjennomfører skolebesøk eller tilsyn ved enkeltskoler i forbindelse med kommunebesøkene/-tilsynene. Det vanligste er at en velger en eller to skoler fra hver kommune som det rettes spesiell oppmerksomhet mot.

For åtte av embetene synes det som at kontakten med enkeltskolene brukes til å kontrollere praksis i forhold til opplysninger skoleeier har gitt på et område, for eksempel etablering av forsvarlige vurderings- eller oppfølgingssystemer. Dette betyr at kontakten med enkeltskoler primært har som hovedformål å understøtte informasjon fra skoleeier. Flere av embetene trekker fram at

de har oppfattet det slik at det er skoleeier det skal føres tilsyn med, og at det derfor ikke skal gjøres vurderinger på skolenivå. Sju embeter viser til undersøkelser der det er gjort vurderinger av om bestemmelser i opplæringsloven er oppfylt på skolenivå. Det er her primært snakk om undersøkelser ut fra bestemmelsene om elevenes skolemiljø og gratisprinsippet.

Undersøkelsen viser at klager og henvendelser har utløst tilsyn med enkeltskoler. Flere av embetene oppgir at de i 2004 har ført tilsyn med enkeltskoler på bakgrunn av klager eller henvendelser.

Fylkesmennene benytter ulike kilder og tilnærminger for å få informasjon om tilstanden i grunnskolen. Embetene ble spurt om i hvilken grad de vurderer at kildene¹³⁴ gir et tilstrekkelig godt grunnlag for å vurdere forsvarligheten i opplæringstilbudet. 10 av 18 embeter mener at disse kildene i middels grad ga et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om elevene fikk et forsvarlig opplærings-tilbud i 2004. De åtte øvrige embetene mener at tilgjengelige kilder i stor grad ga et tilstrekkelig grunnlag.

Riksrevisjonens undersøkelse viser at fylkesmennene ofte er i kontakt med kommunene i veiledningssammenheng. Nesten alle embetene oppgir at de veileder kommuner ukentlig, og de fleste oppgir også at de veileder enkeltskoler hver uke.

7.2.2 Statens vurdering av fylkesmennenes tilsyn og kontroll

Departementet mener utvidet lokal handlefrihet i grunnopplæringen gjør det nødvendig å ha et velfungerende tilsynsapparat. Departementet opplyser at det har etablert seg ulik praksis når det gjelder hvordan tilsyn blir utført i de ulike embetene. Departementet arbeider for å få en mer enhetlig tilsynsvirksomhet. Departementet peker på at dette skal gjenspeiles i oppdragsbrevet til fylkesmennene ved at det pekes ut enkelte felles temaer.

Direktoratet peker på at Fylkesmannen har flere hovedoppgaver på utdanningsområdet: tilsyn og kontroll, analyse, utviklings- og implementeringsoppgaver og forvaltning av regelverket. I forvaltning av regelverket ligger også veiledning til kommunene.

Direktoratet mener at fylkesmennene har noe ulik kompetanse, og at innretningen av virksomheten er forskjellig. Slik må det også til en viss grad være fordi utfordringene i ulike deler av landet er forskjellige, og fordi embetene er egne virksomheter som løser oppgavene på ulike måter. Gjennom et felles prosjekt for direktoratet og fylkesmennenes utdanningsavdelinger har en blant annet sett på hvorvidt det er ønskelig og hensiktsmessig med en mer enhetlig tjenesteprofil mellom embetene.

134) Følgende kilder ble vurdert av embetene: GSI, KOSTRA, nasjonale prøver, klagesaksbehandling, elevinspektørene, kommunenes budsjett- og regnskapsdokumenter, informasjon fra politisk nivå i kommunene, informasjon fra sentral kommuneadministrasjon, informasjon fra enkeltskoler, informasjon fra brukere (elever og/eller foreldre) og oppslag i medier. Embetene kunne også angi "annet".

132) NOU 2004:17 Statlig tilsyn med kommunesektoren.

133) Hanssen, Heløe og Klausen (2004): Statlig tilsyn med kommunesektoren. NIBR-rapport 2004:4.

En arbeidsgruppe bestående av fylkesmennene og direktoratet går nå gjennom utviklingsrollen, for blant annet å vurdere om det er grunnlag for å endre eller samkjøre denne virksomheten.

Direktoratet opplyser at embetene fram til nå har hatt en ulik tilnærming til tilsynsvirksomheten. Det vil bli utført et felles nasjonalt tilsyn i 2006, der temaet er bestemmelsen om forsvarlig kvalitetsvurderingssystem i opplæringsloven. Høsten 2005 ble det gjennomført kurs i systembasert tilsyn for alle embetene, og det er utarbeidet en veileder for fellestilsynet. Utdanningsdirektoratet legger til grunn at tilsynet i større grad skal baseres på risiko- og sårbarhetsanalyser.

Direktoratet mener at fylkesmennenes embetsoppdrag er omfattende, og at fylkesmennene må prioritere mellom mange viktige oppgaver. Det er ulike måter å gjennomføre embetsoppdraget på, og formuleringene i oppdragsbrevet har vært tolket forskjellig. Direktoratet vil arbeide for å styrke fylkesmennenes samlede tilsynsvirksomhet på utdanningsområdet.

7.3 Hvordan følger staten opp ressursituasjonen i grunnskolene?

Departementet viser til at ressursindikatorerne i GSI viser stor grad av stabilitet på landsbasis de siste årene, men departementet ser at det er til dels betydelige forskjeller både mellom kommuner og mellom skoler i samme kommune. Departementet opplyser at forskjellene ikke ser ut til å ha økt de senere årene, og viser til at Norge, sett i et internasjonalt perspektiv, bruker mye-

ressurser på grunnskolen. Direktoratet påpeker at KOSTRA-rapporteringen viser relativt små endringer i ressursinnsatsen med hensyn til utstyr og materiell de senere årene. Basert på denne utviklingen mener Utdanningsdirektoratet at det ikke er grunnlag for å si at ressurser til utstyr og materiell generelt sett ikke har et tilstrekkelig nivå.

7.3.1 Hvordan fører fylkesmennene tilsyn med om det stilles nødvendige ressurser til rådighet?

I undersøkelsen ble fylkesmennene spurt om de mener det kan framskaffes tilstrekkelig informasjon for å vurdere om kommunene stiller nødvendige ressurser til rådighet.

Tabell 23 viser at 10 av 18 embeter oppgir at de generelt ikke har tilstrekkelig informasjon for å vurdere om opplæringslovens bestemmelse om å stille nødvendige ressurser til rådighet er oppfylt. Flere embeter peker på at tilsyn gir et bedre grunnlag.

11 av 18 embeter svarer at de gjør analyser av tilgjengelige grunnskoledata for alle kommunene i fylket hvert år for å følge opp skolenes ressursinnsats. De øvrige embetene gjør analyser av et utvalg kommuner, primært de det skal føres tilsyn med.¹³⁵ 10 av 16 embeter gjør analyser på skolenivå, det vil si at de bryter de oppsummerte dataene på kommunene ned på enkeltskoler for å se utviklingen for hver enkelt skole. Seks embeter oppgir at de ikke gjør analyser på skolenivå. Selv om embetene følger med på utviklingen i andelen elever med spesialundervisning, oppgir halvparten at de ikke systematisk ser dette i sammenheng med utviklingen i lærertimer til ordinær undervisning.¹³⁶

Tabell 23 Oppsummering av svar fra fylkesmennene om deres vurderinger av om det stilles nødvendige ressurser til rådighet

	Antall embeter
Fylkesmenn som har oppgitt at ...	
... de ikke har tilstrekkelig informasjon for å vurdere om nødvendige ressurser stilles til rådighet	10 av 18
Fylkesmenn som oppgir at de gjør analyser av tilgjengelige grunnskoledata ...	
... for alle kommunene hvert år	11 av 18
... på skolenivå	10 av 16
Fylkesmenn som oppgir at ...	
... tilsyn med gruppestørrelsen skjer som en beregning i forhold til den gamle klassedelingsbestemmelsen	16 av 18
Fylkesmenn som har ...	
... kartlagt hvilke systemer kommunene har for å vurdere om gruppene er pedagogisk forsvarlige	10 av 18
... skriftlige konkretiseringer for hva som skal legges til grunn ved vurdering av kommunenes systemer	3 av 17

Kilde: Riksrevisjonens undersøkelse av fylkesmannsembetene

135) I tillegg skal fylkesmennene årlig gjennomgå kommunenes rapportering av GSI-data.

136) Det er ikke nødvendigvis slik at en nedgang i spesialundervisning bør bety en økning i antall lærertimer til ordinær undervisning. Noen embeter peker på at en svært høy andel elever med spesialundervisningstimer kan bety at ressurstilgangen er høyere enn det som er nødvendig.

Tabell 24 Hvor mange andre skoler enn de som sto på direktoratets liste, har fylkesmannen ført tilsyn med etter opplæringsloven § 8-2 om organisering i grupper? N = 17

Antall skoler	Antall embeter
0 skoler	7
1 skole	4
2 skoler	1
3 skoler	2
6 skoler	1
8 skoler	1
12 skoler	1

Kilde: Riksrevisjonens undersøkelse av fylkesmannsembetene

Analysene av dataene fra GSI og KOSTRA danner utgangspunkt for embetenes dialog med kommunene. 12 av 18 embeter oppgir at de i etterkant av analysene ikke gjør andre kontroller i kommunene for å vurdere om det stilles nødvendige ressurser til rådighet utover å hente inn kommunenes egenrevisjoner av ressursituasjonen. De øvrige viser til at de også bruker andre kilder, som lærere, foreldre og elever.

Både i 2004 og i 2005 utarbeidet departementet og direktoratet en liste over skoler som, ut fra de ressursene som er rapportert i GSI, så ut til å bryte Stortingets forutsetning om at det tidligere klassesdelingstallet skal være et minstenivå for ressurstildelinger.¹³⁷ 15 av 18 embeter oppgir at oppfølgingen av de skolene som sto på direktoratets liste i 2005, i hovedsak handlet om å gjøre beregninger av gruppestørrelsen i forhold til det nivået som den gamle klassesdelingsbestemmelsen ville gitt. Dette betyr at disse embetene i liten grad gjorde vurderinger av pedagogisk forsvarlighet, så lenge skolene lå over det minstenivået for ressurstildeling som er gitt av det gamle klassesdelingstallet.

Fylkesmennene ble spurt om de har plukket ut andre skoler for tilsyn av bestemmelsen om organisering av grupper i opplæringsloven enn de som sto på direktoratets liste i 2005.

Tabell 24 viser at sju embeter ikke førte tilsyn med andre skoler ut fra bestemmelsen om organisering av grupper, utover de beregningene som er gjort for skolene på direktoratets liste. Fire embeter har ført tilsyn med én skole hver.

7 av 18 embeter har ikke spurt kommunene om hva som er lagt til grunn for fastsetting av undervisningsgruppene, utover å sikre nivået ved det gamle klassesdelingstallet. 11 av embetene har i ulik grad bedt kommunene redegjøre for hvilke vurderinger som er lagt til grunn for fastsetting av gruppene. Tre av disse embetene oppgir at dette er spørsmål som også stilles på skolenivå.

137) I 2004 var listen utarbeidet av Utdannings- og forskningsdepartementet. I 2005 var oppgaven delegert til Utdanningsdirektoratet. Listen inneholdt skoler som både hadde økt gruppestørrelsen med mer enn to elever fra 2003 til 2004, og som samtidig lå under gjennomsnittet i ressursbruk for sammenliknbare skoler. I 2004 var det 158 skoler på listen, og i 2005 var det 132 skoler på listen.

Flere embeter gir uttrykk for at det er vanskelig å gjøre vurderinger av om gruppene er forsvarlige. Det er utarbeidet en veileder for bestemmelsen i opplæringsloven om organisering i grupper til støtte for skoleeiere og skoler som skal praktisere regelverket. Fylkesmennene er spurt om de opplever denne veilederen som en støtte for sitt tilsynsarbeid. Åtte embeter oppgir at veilederen er en støtte i arbeidet. De øvrige embetene svarte enten at veilederen ikke gir god støtte eller at denne ikke har vært brukt i tilsynssammenheng.

7.3.2 Hvordan vurderer staten informasjonen om ressursituasjonen i grunnskolen?

Departementet mener at det ikke er mulig å angi noen nedre grense for hva som er forsvarlig ressursinnsats i grunnskolene. Når det gjelder presisering av hva som ligger i bestemmelsen § 13-10 i opplæringsloven om å stille nødvendige ressurser til rådighet, viser departementet til at det i lovforarbeidene¹³⁸ blir beskrevet hvordan en lokalt må gå fram for at skolene skal sikres de ressursene som er nødvendige for å oppfylle den nye bestemmelsen om forsvarlige undervisningsgrupper. Kommunene er i etterkant av Stortingets vedtak informert om den nye bestemmelsen i rundskriv.¹³⁹

Departementet legger vekt på å følge med på utviklingen i ressursbruk i grunnskolen, og bruker GSI og KOSTRA som en viktig del av informasjonsgrunnlaget. Departementet mottar også informasjon gjennom forskning. Utdanningsdirektoratet rapporterte til departementet om tilstanden i grunnskolen for 2004 gjennom Utdanningsspeilet, der blant annet ressursituasjonen blir belyst. Gjennom tilsyn skal fylkesmennene påse at skolene har de ressursene de trenger for å gjennomføre en forsvarlig opplæring.

Indikatoren gjennomsnittlig gruppestørrelse blir av departementet først og fremst brukt for å se på utvikling og endringer over tid. Departementet mener at beregninger av gruppestørrelse viser at det ikke er noen dramatiske endringer over tid. Departementet presiserer at gruppestørrelsesindikatoren er et gjennomsnittsmål, og at det kan være store variasjoner som skjuler seg bak et

138) Ot.prp. nr. 67 (2002–2003).

139) Rundskriv F-18-03.

gjennomsnittstall. Indikatoren må derfor tolkes med forsiktighet når en vurderer tilstanden på den enkelte skole. Departementet understreker at det ikke finnes noe normtall for hva som er forsvarlig eller god størrelse på undervisningsgruppene. Departementet har ikke informasjon om hva den enkelte kommune legger til grunn for fastsettingen av undervisningsgruppene.

Departementet viser til at sammenhengen mellom ressurstilgang og kvaliteten på opplæringstilbudet er analysert i både norsk og internasjonal forskning, og at konklusjonene ikke er entydige. Videre viser departementet til Statistisk sentralbyrå som finner at skoler med en høy andel elever med lav sosioøkonomisk bakgrunn eller mange elever med spesialundervisning, tildeles mer ressurser. Når forskerne korrigerer for elevsammensetning, finner de en svak, positiv sammenheng mellom lærertimer og gjennomsnittskarakterer.¹⁴⁰ Departementet mener generelt at oppmerksomheten bør flyttes fra ensidig å ligge på ressursene til å se på resultatene av opplæringen. Departementet er opptatt av å utvikle et system som gir bedre informasjon om elevenes læringsutbytte.

Departementet har tatt initiativ til undersøkelser av IKT i grunnskolene. Det er ikke gjennomført undersøkelser av tilstanden og omfanget av annet utstyr og materiell de senere årene. Departementet har ikke gjennomført undersøkelser av om skolelokalene i kommunene er egnede og tilrettelagt for en forsvarlig undervisning eller tilpasset opplæring. Departementet viser til at dette krever at en ser lokalene i sammenheng med hvordan undervisningen er organisert. Departementet viser til at det er overført 10 mrd. kroner til opprustning og nybygging av skolebygg gjennom rentekompensasjonsordningen, og at det ble brukt omfattende ressurser på skolebygg i forbindelse med Reform 97.

7.3.3 Hvordan følger staten opp om undervisningsgruppene er pedagogisk forsvarlige?

Stortinget har bedt om at det føres tilsyn med at bestemmelsen om organisering i grupper ikke blir brukt som et sparetiltak. Departementet viser til at fylkesmennene fikk informasjon om Stortingets vedtak i rundskrivet som også gikk til kommunene. I tillegg ble fylkesmennene i eget brev av 5. april 2004 fra departementet bedt om å føre eget tilsyn med konkret angitte grunnskoler som så ut til å ha fått tildelt mindre lærerressurser enn det som fulgte av Stortingets premiss om absolutt minstetildeling av lærerressurser. Departementet trekker fram at det i sitt brev presiserte at fylkesmennene har et generelt ansvar når det gjelder å påse at opplæringslovens bestemmelser følges, og at pålegget om tilsyn som blir gitt i brevet, skal anses som en del av det generelle tilsynsansvaret fylkesmennene har der det foreligger indikasjoner på at gruppestørrelsene er uforsvarlig store.

Etter at Utdanningsdirektoratet fikk delegert ansvaret

for tilsyn på nasjonalt nivå, har også direktoratet på grunnlag av ny statistikk gitt fylkesmennene i oppdrag å gjennomføre et tilsvarende tilsyn i 2005. Direktoratet opplyser at fylkesmennene, på oppdrag fra direktoratet og med utgangspunkt i statistikk fra GSI, har ført kontroll med skoleeierne. Direktoratet opplyser videre at det i kontrollen er lagt vekt på større endringer fra ett år til et annet, og hvorvidt skolene får de lærerressursene de skal ha ut fra Stortingets forutsetning om absolutt minimum. Direktoratet viser her til to terskler: absolutt minimum og at den enkelte undervisningsgruppe i tillegg må være forsvarlig.

Direktoratet mener det er behov for økte kunnskaper om sammenhengen mellom for eksempel gruppestørrelse og læringsutbytte. Dette vil også kunne gi skolene og skoleeierne et bedre grunnlag for blant annet å fastsette størrelsen på undervisningsgrupper. Direktoratet viser til at fylkesmennene har et operativt ansvar for tilsyn, og skal vurdere om undervisningsgruppene er forsvarlige ut fra et faglig skjønn.

Stortinget har anmodet om en ytterligere konkretisering av hva som ligger i begrepene ”pedagogisk forsvarlige” og ”trygghetsmessig forsvarlige” grupper.¹⁴¹ Departementet mener at dette så langt som mulig er forsøkt ivare tatt i veiledningen om organisering i grupper.¹⁴² Departementet opplyser at opplæringsloven § 8-2 om organisering i grupper er behandlet på flere samlinger med relevante representanter fra departementet og fylkesmennene, og i senere tid også fra Utdanningsdirektoratet.

7.4 Hvordan følger staten opp at opplæringen er tilpasset elevenes evner og forutsetninger?

Departementet mener at forskjellene i elevenes læringsutbytte er for store. Internasjonale undersøkelser viser at det i Norge relativt sett er små forskjeller mellom skoler, men store forskjeller mellom elever innenfor hver enkelt skole. Departementet mener det er flere årsaker til de store forskjellene, og at det er behov for mer utførlige analyser av datagrunnlaget i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet.

Departementet opplyser at PISA-undersøkelsen og ulike kartleggingsprøver har vist varierende, men jevnt over middels resultater i elevenes læringsutbytte sammenliknet med andre land. Dette gjelder blant annet matematikk, naturfag og lesing. Departementet mener at disse resultatene er for svake tatt i betraktning blant annet de ressursvilkårene norsk skole arbeider under, og en ambisjon om å være blant de aller beste. Søggen-utvalgets sluttrapport og St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring* viser til at det er utfordringer knyttet til å

141) Innst. O. nr. 126 (2002–2003).

142) Større lokal handlefrihet i grunnopplæringen. Om organisering av opplæringen (Opl. § 8-2) Informasjons- og veiledningshefte utgitt av det tidligere Læringscenteret i 2004.

140) Statistisk sentralbyrå, Rapport 2004/11.

tilpasse opplæringen til den enkelte elevs evner og forutsetninger.

7.4.1 Hvordan fører fylkesmennene tilsyn med tilpasset opplæring?

14 av 18 embeter har i hovedsak informasjon om undervisningen er tilrettelagt for å sikre tilpasset opplæring gjennom kommunenes egenrevisjoner. Dette betyr at det ikke foretas noen konkrete kontroller eller undersøkelser av hvordan undervisningen gjennomføres på skolenivå. De fire øvrige embetene sier at de blant annet gjennomfører intervjuer med foreldre, elever, rektorer og lærere. Ett av disse embetene stiller spørsmål om organiseringen av undervisningen, om gruppene i tilstrekkelig grad er tilpasset elevenes behov for tilrettelagt undervisning og bruken av ressurser ved fravær.

For at fylkesmennene skal kunne bygge tilsynet på kommunenes egenrevisjoner, er det en forutsetning at kommunene har gode vurderingssystemer. Elleve embeter gir uttrykk for at det interne vurderingsarbeidet om tilpasset opplæring i grunnskolen ikke gjennomføres tilstrekkelig systematisk, og at mye av det som er gjort, ikke har god nok kvalitet til at Fylkesmannen kan bruke dette i sin tilsynsvirksomhet. Her viser fylkesmennene også til mangler ved dokumentasjonen av vurderingsarbeidet.

Undersøkelsen viser at fylkesmennene i større grad fører tilsyn med spesialundervisningen. 14 av 18 embeter førte tilsyn med spesialundervisning i en eller flere kommuner i 2004.¹⁴³ Totalt førte fylkesmennene tilsyn med spesialundervisningen i 63 kommuner. Fire embeter førte ikke tilsyn med spesialundervisning i noen kommuner i 2004. Gjennomgangen av et utvalg tilsynsrapporter indikerer at mye av tilsynet med spesialundervisning er rettet mot saksbehandlingskrav og i liten grad mot spesialundervisning som et tiltak for å sikre at opplæringen er tilpasset den enkeltes evner og forutsetninger.

Mange av embetene får hovedsakelig innblikk i spesialundervisningen gjennom klagesaksbehandlingen. Embetene mottok mellom 6 og 75 klagesaker i 2005.¹⁴⁴ Flere embeter gir uttrykk for at klager på vedtak om spesialundervisning eller henvendelser fra for eksempel foreldre gir nyttig informasjon om undervisningen er tilstrekkelig tilpasset den enkelte elev.

Tilpasset opplæring er et tema som fylkesmennene tar opp med kommunen i ulike sammenhenger. De legger vekt på informasjon, veiledning og kompetanseutvikling. Alle fylkesmennene gir uttrykk for at de har tatt opp målsettingen om å redusere andelen elever med spesialundervisning med kommunene. Dette er enten gjort ved direkte kontakt med enkeltkommuner eller på kommunesamlinger.

143) Antallet i 2004 varierte mellom 1 og 11 kommuner.

144) Fylkesmennenes årsrapporter for 2005.

7.4.2 Hvordan vurderer staten informasjonen om tilpasset opplæring?

Departementet mener opplæringstilbudet skal ha et slikt innhold at det samlede tilbudet kan gi den enkelte elev et forsvarlig utbytte, både i forhold til de andre elevene og i forhold til de opplæringsmålene som er realistiske for eleven. Gjennom god tilpasning av den vanlige undervisningen skal en, så langt det er mulig, søke å gi alle elever et godt utbytte av undervisningen. Elever som ikke får et tilfredsstillende utbytte innenfor disse rammene, vil kunne ha rett til spesialundervisning.



Foto: Scanpix

Departementet opplyser at en klargjøring av begrepet "tilpasset opplæring" er foretatt i veiledningen om spesialundervisning, og at dette gjelder både tilpasset opplæring i forbindelse med spesialundervisningsretten og det generelle kravet om tilpasset opplæring for alle (jamfør opplæringsloven § 1-2). Departementet viser til at det er begrenset hva det er mulig å få til når det gjelder konkretisering i en generell veiledning. Departementet mener det er nødvendig at hver lærer og skole har informasjon om den enkelte elevs kompetanse og ferdigheter for å kunne identifisere behov og gjennomføre forbedringer. Departementet peker på at dette krever at ulike forvaltningsnivåer utnytter informasjonen som finnes, blant annet som grunnlag for dialog på ulike nivåer og i tilsynssammenheng.

Departementet opplyser at de har iverksatt ulike tiltak for å sikre bedre tilpasset opplæring. Kompetanseutvikling anses av departementet som det viktigste virkemidlet for å oppnå tilpasset opplæring. Strategiplanen for kompetanseutvikling setter fokus både på utvikling av fagkompetanse og på kompetanse i tilpasset opplæring. Det ligger i strategiplanen signaler om prioriteringer, men det er kommunene selv som bestemmer hvordan kompetansemidlene skal brukes. Det er etablert nasjonale sentre som arbeider med spesifikke områder. Det er på utvalgte områder utarbeidet strategier eller handlingsplaner som peker på viktige utviklingstiltak. Departementet viser også til at de nye læreplanene er bygd på et perspektiv der undervisningen skal tilpasses den enkelte elev.

Departementet mener at det generelt er behov for både utvikling og spredning av kunnskap om hvordan opplæringen kan tilpasses den enkelte elev, og viser til at dette blant annet framkom gjennom evalueringen av Reform 97. Departementet viser til at det er initiert utviklingsarbeid¹⁴⁵ og forskning på dette området.

Direktoratet vektlegger utvikling av nasjonalt kvalitetsvurderingssystem og forbedring av grunnlagsdataene som et sentralt tiltak for å få mer kunnskap om hvordan skolene ivaretar kravet om tilpasset opplæring og kvaliteten i opplæringen. Direktoratet opplyser at evalueringen av Kunnskapsløftet vil ha tilpasset opplæring som et eget tema, og det skal i samme forbindelse gjøres en gjennomgang av spesialundervisning.

Direktoratet har satt i gang et arbeid for å øke kunnskapen om tilpasset opplæring og spesialundervisning. Direktoratet mener det er behov for å vite mer om hvorfor spesialundervisning blir tildelt, hvem som får spesialundervisning og på hvilket grunnlag, og resultatene av spesialundervisning. Det er behov for å utvikle indikatorer for å følge utviklingen, og direktoratet deltar blant annet i et OECD-prosjekt på dette området. Det er videre behov for mer kunnskap om læringsutbytte for denne elevgruppen. Slik informasjon kan også etter

direktoratets syn fortelle noe om hvilke spesialundervisningstiltak som fungerer bra.

7.5 Hvordan følger staten opp at kommunene har et forsvarlig system for vurdering og oppfølging?

Departementet understreker betydningen av at kommunene ivaretar sin rolle som skoleeier på en god måte, og viser til at skoleeier er pålagt å ha et forsvarlig system for vurdering og oppfølging. Departementet mener at det fortsatt er grunnlag for forbedringer når det gjelder kommunenes systemer for vurdering og oppfølging. I Læringssenterets tilstandsrapport for 2003 står det at flere fylkesmenn påpeker manglende sammenheng og systematikk i skolenes og skoleeierens vurderingsarbeid. Samtidig skriver Læringssenteret at det synes å være en positiv utvikling på alle nivåer i utdanningssystemet når det gjelder å ha fokus på kvalitetsvurdering. Departementet viser til at også OECD i en rapport har pekt på svakheter og mangler ved det norske vurderingssystemet for grunnskolen.¹⁴⁶ Departementet viser videre til Utdanningspeilet for 2004, der det står at verktøyene i det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet ikke var aktivt brukt i forbedringsarbeidet på skolene i 2004. Direktoratet opplyser at tall for 2000 viser at om lag halvparten av kommunene har manglet oppfølging av kravet i forskriften om at skolene skal drive skolebasert vurdering.

7.5.1 Fylkesmennenes tilsyn med om kommunene har et forsvarlig system for vurdering og oppfølging

Fylkesmennene skulle i 2005 rette oppmerksomhet mot om kommunene har etablert et forsvarlig system for vurdering og oppfølging.¹⁴⁷

Tabell 25 viser at mellom seks og åtte embeter i første halvår 2005 førte tilsyn med om kommunene hadde et forsvarlig system for vurdering og oppfølging, og om

Tabell 25 Oppsummering av svar fra fylkesmennene om tilsyn med om kommunene har et forsvarlig system for vurdering og oppfølging

	Antall embeter
Fylkesmenn som første halvdel av 2005 førte tilsyn med om ...	
... kommunene har etablert et forsvarlig system for vurdering av om opplæringen er i tråd med gjeldende regelverk	7 av 18
... kommunene har etablert et forsvarlig system for oppfølging av resultatene av sine vurderinger	8 av 18
... praksis er i tråd med systemene for vurdering og oppfølging	6 av 18
Fylkesmenn som i 2004 har ført tilsyn med om ...	
... kommunene sikrer at det blir gjennomført skolebaserte vurderinger	11 av 18

Kilde: Riksrevisjonens undersøkelse av fylkesmannsembetene

145) Rønning og Fylling (2005) Modellprosjektet, tilpasset opplæring og spesialundervisning. Program for praksisrettet forskning og utvikling i lærerutdanningene, Forskningsrådet og Program for skoleutvikling, Utdanningsdirektoratet.

146) Equity in Education, Norway Country note 2005.

147) Embetsoppdrag til fylkesmannsembetene 2005.

praksis var i tråd med disse systemene. Totalt førte disse embetene tilsyn med i underkant av 20 kommuner. Mellom 12 og 14 embeter¹⁴⁸ opplyser at de hadde planer om slike tilsyn andre halvår 2005.

I sitt tilsyn har fylkesmennene hatt ulik tilnærming til hva som gjør at et system ikke er forsvarlig. Fire fylkesmenn oppgir at de ikke har hatt grunnlag for eller ikke har trukket konklusjoner om et system er forsvarlig. Tre embeter vurderer det som ikke forsvarlig hvis kommunene ikke kan dokumentere at et system er etablert, mens to embeter vektlegger at det er satt i gang et arbeid med å etablere et system. Av de øvrige embetenes beskrivelser er det uklart hva som er lagt til grunn for vurderingene. 14 av 17 embeter oppgir at de ikke har skriftlige konkretiseringer for sine vurderinger av om et system er forsvarlig i henhold til opplæringsloven. Tre embeter oppgir at de har slike konkretiseringer.

I 2004 var det et prioritert område for fylkesmennene å føre tilsyn med forskrift til opplæringsloven § 2-1 om skolebasert vurdering.¹⁴⁹ Tabell 25 viser at 11 embeter i 2004 førte tilsyn med om kommunene sikrer at skolene jevnlig gjennomførte skolebaserte vurderinger. Totalt utgjorde dette 55 kommuner. Sju embeter svarte at de ikke gjorde slike tilsyn. De 11 embetene som førte tilsyn med skolebaserte vurderinger i 2004, oppgir at de vekt på at det er etablert et system for skolebaserte vurderinger. To av embetene oppgir at de også ser på innholdet i de skolebaserte vurderingene.

7.5.2 Statens vurderinger av informasjonen om kommunenes systemer for vurdering og oppfølging

Departementet mener at vurderinger om systemet er egnet til å avdekke eventuelle forhold som strider mot lov og forskrift, og som sikrer at det settes inn egnede tiltak der dette er nødvendig, er noe som må gjøres i hvert enkelt tilfelle. Departementet viser til lovforarbeidet (Ot.prp. nr. 55 (2003–2004)) hvor det presiseres at bestemmelsen ikke innebærer noe rigid krav til hvordan dette skal utformes lokalt. Lovforslaget var på ordinær høring og ble således kjent gjennom dette, og det er blitt informert om det i rundskriv. Det er ikke gitt ytterligere veiledning utover dette. Departementet viser til at denne bestemmelsen er pekt ut som et særskilt oppmerksomhetsområde for fylkesmennenes tilsyn for 2005, og bestemmelsen er utpekt som et særskilt satsingsområde for nasjonalt felles tilsyn for 2006.

Forskriften stiller krav om jevnlig skolebasert vurdering. Departementet har tidligere, uavhengig av og før for-

skriften kom, gitt ut en veiledning i skolebasert vurdering. Departementet anså begrepet skolebasert vurdering som rimelig godt kjent den gang forskriften ble vedtatt. Dette er en av grunnene til at det i etterkant ikke er gjort mer for å tydeliggjøre og konkretisere kravet i forskriften.

Etter departementets oppfatning er det tegn som tyder på at en del kommuner ikke tar skoleeierrollen alvorlig nok, blant annet kommunenes oppfølging av forskriften om skolebasert vurdering. Selv om det ikke trenger å være en entydig sammenheng, mener departementet dette problemet kan ha blitt større som en følge av de siste årenes økte tendens til tonivå-organisering i kommunene.

Direktoratet opplyser at det arbeider systematisk for å bidra til at skoleeiere skal ha gode kvalitetsvurderings- og oppfølgingssystemer. Dette gjøres blant annet i samarbeid med Kommunenes Sentralforbund (KS). Gjennom opprettelsen av skoleporten.no forsøker direktoratet å legge til rette for oppfølgings- og kvalitetsvurderingsarbeid både på skoleeier- og skoleledernivå. Ett av direktoratets utviklingsområder for skoleporten.no er å legge ut mer veiledningsmateriale på nettsidene og å tilrettelegge informasjonen på en bedre måte. Det er også satt i gang en evaluering av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet som skal gi informasjon blant annet til videre utvikling og forbedring av systemet og de ulike nivåenes bruk av dette.

Direktoratet påpeker at det ikke har vært utarbeidet kriterier for fylkesmennenes tilsyn med skoleeiers kvalitetsvurderingssystemer tidligere. I forbindelse med felles nasjonalt tilsyn i 2006 er bestemmelsen i opplæringsloven § 13-10 om forsvarlig kvalitetsvurderingssystem valgt som tema. Det er gjennomført kurs for relevant personale hos embetene i tilsynsmetodikken, og det er utarbeidet en veileder for tilsynet. Hensikten er ifølge direktoratet å sikre enhetlig praksis for tilsyn, og å rette fokus mot særskilte områder innenfor grunnopplæringen. I veilederen gis det eksempler på hvordan lovens krav til et forsvarlig system kan operasjonaliseres.

148) 13 embeter hadde planer om å føre tilsyn med om kommunene har etablert et forsvarlig system for vurdering, 14 embeter hadde planer om å føre tilsyn med om kommunene har etablert et system for å følge opp resultatene av sine vurderinger, og 12 embeter hadde planer om å føre tilsyn med om praksis for vurdering og oppfølging var i tråd med systemene andre halvdel av 2005.

149) Tildelingsbrev 2004 fra Moderniseringsdepartementet til fylkesmennene.

8 Vurderinger

8.1 Det er vesentlige forskjeller i ressursituasjonen i grunnskolen

Kommunenes totale utgifter til grunnskolen har økt i perioden fra 2001 til 2004. Lønn er den klart største utgiftsposten, og økningen i driftsutgifter skyldes primært høyere lærerlønninger. Antall lærerårsverk har i perioden hatt en svak nedgang, mens assistentårsverk har økt sterkt. Elevtallet har gått opp. For 65 prosent av skolene har gjennomsnittlig gruppestørrelse økt i perioden. Det er store variasjoner i gjennomsnittlig gruppestørrelse mellom skolene.

Kommunenes driftsutgifter til utstyr og materiell har hatt en nedgang i perioden fra 2001 til 2004. 16 prosent av kommunene bruker 1 000 kr eller mindre per elev, mens 15 prosent bruker mer enn 1 800 kr per elev til undervisningsmateriell. Når det gjelder inventar og utstyr, bruker 16 prosent av kommunene 300 kr eller mindre per elev, mens 15 prosent bruker mer enn 1 000 kr per elev. Selv om det de siste årene har skjedd en vesentlig bedring i pc-dekkingen på landsbasis, er det fortsatt store forskjeller mellom skolene. En må regne med noe variasjon i driftsutgiftene mellom ulike kommuner. Når forskjellene likevel blir så vidt store, kan det tyde på at det ikke er likeverdige læringsvilkår for elevene i grunnskolen.

8.2 Etter rektorenes vurdering er det mangler ved flere sentrale forutsetninger for å gi tilpasset opplæring

Det er flere faktorer som påvirker opplæringstilbudet. Lærernes kompetanse i tilrettelegging og gjennomføring av tilpasset opplæring er den faktoren flest rektorer peker på som viktigst for å sikre at elevene får tilpasset opplæring. Økning i lærernes kompetanse innenfor dette området er også det tiltaket de fleste rektorene oppgir som viktigst for å bedre det tilpassede opplæringstilbudet for elevene ved sin skole. Mens 90 prosent av rektorene er godt fornøyd med lærernes kompetanse i faget de underviser i, er 56 prosent godt fornøyd når det gjelder lærernes kompetanse i tilrettelegging og gjennomføring av tilpasset opplæring. Videre mener 33 prosent av rektorene at skolens fysiske utforming i liten grad er tilrettelagt for å drive en forsvarlig tilpasset opplæring.

Undersøkelsen viser at forsvarlig lærertetthet er en annen sentral faktor for å sikre tilpasset opplæring. Hva som er pedagogisk forsvarlig, er en skjønsmessig vurdering som primært kan vurderes i tilknytning til kon-

krete situasjoner. 22 prosent av rektorene mener omfanget av lærertimer skolen hadde til rådighet høsten 2004 til teoretiske fag, var for lavt til å sikre at samtlige elever får et forsvarlig opplæringstilbud. Når det gjelder praktisk-estetiske fag, svarte 15 prosent av rektorene at omfanget var for lavt.

Nesten halvparten av rektorene mente skolens omfang av pedagogiske og/eller organisatoriske styrkingstiltak i 2003/2004 ikke var tilstrekkelig for å gi et forsvarlig opplæringstilbud til elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra hjelp. 15 prosent av rektorene mente omfanget av styrkingstiltak for elever med spesialundervisning ikke var tilstrekkelig for å sikre et forsvarlig opplæringstilbud, mens 9 prosent svarte tilsvarende for øvrige elever.

Når nesten halvparten av rektorene vurderer opplæringstilbudet til elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra hjelp til å ligge under en forsvarlighets terskel, synes disse å være spesielt utsatt. Undersøkelsen viser at det kan være en utfordring for skolene å gi et godt nok tilrettelagt tilbud til disse elevene. Elever uten enkeltvedtak har ikke samme mulighet til å få et tilrettelagt undervisningsopplegg og klageadgang på tilbudet som elever med enkeltvedtak.

Et forsvarlig opplæringstilbud innebærer at undervisningen er utformet slik at alle elever får et tilfredsstillende utbytte. Det har gjennom flere år vært en målsetting å redusere andelen av elever med spesialundervisning og i større grad gi tilpasset opplæring innenfor skolens ordinære tilbud. Andelen elever med spesialundervisning har på landsbasis vært relativt uendret de siste seks årene, og det er store variasjoner mellom skolene. Undersøkelsen viser at det kan være en utfordring å redusere andelen elever med spesialundervisning. Undersøkelsen tyder videre på at en del av elevene med spesialundervisning ikke får et forsvarlig opplæringstilbud.

Av undersøkelsen går det fram at mange rektorer mener omfanget av lærertimer og styrkingstiltak er på et absolutt minimum for å sikre et forsvarlig opplæringstilbud. Dette kan tyde på at undervisningstilbudet ved mange skoler ligger nær en kritisk grense.

Departementet setter høsten 2006 i gang en reform av grunnopplæringen som har fått navnet Kunnskapsløftet, jf. St.meld. nr. 30 (2003–2004) *Kultur for læring*. Reformen innebærer blant annet endringer i grunnopplæringens struktur og innhold, og at den lokale handlefriheten økes.

8.3 Kommunene har som skoleeiere mangelfull informasjon om viktige deler av skolenes undervisningstilbud

Kommunene har ansvaret for opplæringstilbudet i sin kommune. Dette innebærer ansvar for at skolene tilføres nødvendige ressurser, og at det etableres forsvarlige systemer for å sikre at lover og regler overholdes.

Kommunene skal sørge for at skolene jevnlig foretar skolebaserte vurderinger. Målet med skolebasert vurdering er læring og utvikling på skolenivå, og innebærer vurderinger av at organisering, tilrettelegging og gjennomføring av opplæringen bidrar til å nå målene for opplæringen. Undersøkelsen fra de ti kommunene viser at en del skoleeiere ikke gir føringer til skolene om gjennomføring av skolebaserte vurderinger. Undersøkelsen fra de ti kommunene gir videre indikasjoner på at resultatene fra de skolebaserte vurderingene i varierende grad blir rapportert rutinemessig til skoleeier. Undersøkelsen viser også at skolebaserte vurderinger ikke er innarbeidet praksis ved en rekke skoler. De fleste rektorene opplyser at deres skole i perioden 2001–2004 ikke har gjennomført skriftlige skolebaserte vurderinger. Halvparten svarte at de heller ikke var pålagt å gjøre dette av kommunen.

Undersøkelsen viser at kommunene som skoleeiere i begrenset utstrekning gjør vurderinger av om gruppestørrelsene er pedagogisk forsvarlige. I vurderinger av hva forsvarlige gruppestørrelser innebærer for skolene, har de ti kommunene i undersøkelsen i hovedsak begrenset seg til å bruke de tidligere klassedelingstallene. 30 prosent av rektorene opplyser at elevsammensetningen i liten grad hadde betydning ved fastsettelsen av størrelsen på undervisningsgruppene for skoleåret 2004/2005. 44 prosent mener at forutsetningene til det pedagogiske personalet i liten grad hadde betydning. I skoleåret 2004/2005 hadde kun et fåtall av kommunene og skolene gjort skriftlige vurderinger av hvilke ressurser som må til for å sikre at det pedagogiske forsvarlighetskravet oppfylles, eller hvordan begrepet pedagogisk forsvarlig gruppestørrelse skal forstås.

Relevant styringsinformasjon er nødvendig for at kommunene skal få tilstrekkelig kunnskap om kravene oppfylles og at avvik følges opp. Omfanget av og systematikken knyttet til skolebaserte vurderinger gir usikkerhet for om kommunene har god nok kunnskap om hvor godt undervisningen ved skolene er tilrettelagt, og om målene nås. Undersøkelsen gir videre indikasjoner på at det er svakheter i kommunenes systemer for å vurdere hva som er et forsvarlig ressursnivå, og for å sikre at det pedagogiske forsvarlighetskravet oppfylles. Gode systemer for å vurdere ressursbehovet er en forutsetning for at kommunene skal kunne stille nødvendige ressurser til disposisjon. På bakgrunn av undersøkelsen synes det som om en del kommuner som skoleeiere ikke har systemer som i tilstrekkelig grad bidrar til at de på viktige

områder har et godt nok informasjonsgrunnlag til å følge opp grunnskoleopplæringen.

Skriftlige vurderinger av sentrale aspekter ved opplæringstilbudet er viktig for å sikre at avvik avdekkes. Undersøkelsen viser at det er en mangel på dokumentasjon av sentrale forhold for styringen av grunnskolesektoren i kommunen. Konsekvensen er at sentral styringsinformasjon blir mindre tilgjengelig og etterprøvbare.

8.4 Staten fører i begrenset grad tilsyn med sentrale bestemmelser i opplæringsloven

Undersøkelsen viser at det varierte hvor mange kommuner fylkesmannsembetene gjennomførte tilsyn med i 2004 og 2005. Flere embeter ga uttrykk for at de ikke gjennomfører tilsyn i et tilstrekkelig omfang. Med unntak av undersøkelser av gratisprinsippet og elevenes skolemiljø, gjør de fleste embetene i liten grad vurderinger av om enkeltskoler oppfyller lovens bestemmelser. Embetene har kontakt med enkeltskoler i forbindelse med oppfølgingen av informasjon fra skoleeiere.

Av undersøkelsen går det fram at embetene har ulik tilsynspraksis. Mange har et uklart skille mellom tilsyn, som kontroll med bestemmelser i lov og forskrifter, og veiledning og informasjon. Dette gjør at det er vanskelig å få et godt bilde av hvor stor del av fylkesmennenes kontakt med kommunene som er kontroll med bestemmelser i opplæringsloven. Utdanningsdirektoratet har på oppdrag fra departementet gjennomført et prosjekt med formål å videreutvikle ulike sider av fylkesmennenes virksomhet, blant annet tilsynet. Dette tiltaket vil kunne føre til positiv utvikling av tilsynet over tid.

Flertallet av fylkesmennene svarer at de generelt ikke har tilstrekkelig informasjon til å vurdere om det stilles nødvendige ressurser til rådighet. Dataene fra GSI og KOSTRA blir brukt til analyser, og danner utgangspunkt for fylkesmennenes dialog med kommunene. Et flertall oppgir imidlertid at de ikke gjør andre kontroller ut over dette enn å få kommunenes egenvurderinger av ressurs-situasjonen.

Det føres i liten grad tilsyn med om undervisningsgruppene er pedagogisk forsvarlige. 15 av 18 embeter oppgir at tilsynet med denne bestemmelsen i 2005 i hovedsak skjer som kontroller med om minstenivået for ressurstil- delingen, ved de gamle klassedelingstallene, ikke brytes. Sju embeter førte ikke tilsyn med andre skoler enn dem som sto på direktoratets liste over skoler som ser ut til å ha større gruppestørrelse enn de gamle klassedelingsreglene ville gitt.

Undersøkelsen viser at 14 av 18 fylkesmannsembeter i hovedsak får informasjon om undervisningen er tilrette- lagt for å sikre tilpasset opplæring, gjennom kommu- nenes egenvurderinger. Dette betyr at et flertall av

embetene ikke gjør noen konkrete kontroller eller undersøkelser av hvordan undervisningen gjennomføres på skolenivå. Det føres i noe større grad tilsyn med spesialundervisning. Dette tilsynet er i stor grad rettet mot at saksbehandlingsprosedyrer etterleves, og i mindre grad mot spesialundervisning som tiltak for å sikre tilpasset opplæring.

Det er i begrenset utstrekning ført tilsyn med om kommunene har et forsvarlig system for vurdering og oppfølging. Fylkesmennene har i noe større grad ført tilsyn med om kommunene sikrer at det blir gjennomført skolebaserte vurderinger. I 2006 skal det gjennomføres et nasjonalt fellestilsyn der fylkesmennene skal vurdere kommunenes systemer for vurdering og oppfølging. Dette vil kunne være et positivt tiltak for å følge opp om kommunene overholder bestemmelsen i opplæringsloven om forsvarlige systemer.

Kommunene har de siste årene fått større handlingsrom på grunnskolesektoren, og staten legger økt vekt på skoleiers skjønnsutøvelse og at kommunene har gode systemer for å overvåke og utvikle sektoren. Økt handlingsrom stiller store krav til det statlige tilsynet, både når det gjelder omfang og innretning. Det føres i begrenset grad tilsyn med sentrale bestemmelser i opplæringsloven: om det stilles nødvendige ressurser til rådighet, om gruppene er pedagogisk forsvarlige, om det gis tilpasset opplæring og om kommunene har et forsvarlig system. Undersøkelsen viser at det i liten grad gjøres risikobaserte kontroller av enkeltskoler. Når kommunene samtidig har svakheter ved sine systemer, er det risiko for at avvik i forhold til loven kan forekomme uten at skoleier er kjent med dette, eller uten at det avdekkes gjennom statlig tilsyn.

8.5 Staten mangler informasjon om vesentlige deler av grunnopplæringen

Undersøkelsen viser at informasjon om grunnskolen de siste årene har blitt mer tilgjengelig og økt noe i omfang. Etableringen av det nasjonale kvalitetsvurderingssystemet i 2003 og samling av sentral informasjon om ressursituasjonen, læringsmiljø og læringsutbytte i skoleporten.no er viktige tiltak for å skape økt tilgjengelighet til informasjon om skolen for ulike aktører. Dette systemet er fortsatt under utvikling. Det er ikke fullt etablert og tatt i bruk, verken nasjonalt eller lokalt. Staten bruker også evalueringer og forskning for å få informasjon om området. I tillegg bidrar Utdanningsdirektoratets rapport, Utdanningsspeilet, til å gi departementet årlig status over tilstanden i grunnskolen.

Selv om det de siste årene har vært arbeidet systematisk for å bedre informasjonsgrunnlaget om grunnskolen, har staten fremdeles i begrenset grad informasjon om viktige forutsetninger for å gi elevene et tilstrekkelig utbytte av undervisningen. Departementet viser til at det er

behov for å utvikle et system som gir bedre informasjon om elevenes læringsutbytte.

Det mangler tilstrekkelig kunnskap om hvor godt skolene ivaretar kravet om tilpasset opplæring, på hvilket grunnlag spesialundervisning tildeles, hvilke resultater det gir, og årsaken til at det er store variasjoner mellom kommuner i omfanget av antall elever med spesialundervisning. Undersøkelsen gir indikasjoner på at elever uten spesialundervisning, men med behov for ekstra hjelp er spesielt risikoutsatte når det gjelder å få et forsvarlig undervisningstilbud. Departementet viser til at evalueringen av Kunnskapsløftet vil omfatte tilpasset opplæring og spesialundervisning.

Undersøkelsen viser at det er svakheter ved styringsinformasjonen på sentrale områder av grunnskoletilbudet. Mangelfull styringsinformasjon kan svekke statens mulighet for å følge opp lovens bestemmelser og målrettede statlige tiltak. Dette øker risikoen for at nasjonale mål ikke nås.

Opplæringsloven har på en rekke områder formuleringer som er av skjønnsmessig karakter. Departementet påpeker at både lovforarbeidene og veiledningsmateriellet bidrar til å belyse begrepene. Undersøkelsen viser at både kommunene og fylkesmannsembetene oppfatter sentrale bestemmelser som uklare. Uklar forståelse av sentrale begreper svekker muligheten for tilsyn, og kan påvirke mulighetene for å nå nasjonale mål på området.



285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 491

Trykk: A/S O. Fredr. Arnesen 2006



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 329 781 526

