



Prosjekt *Kvalitet i skolen* for  
Målselv kommune

---

2022

**OPPDRAGSGIVER:** [Målselv kommune]  
**RAPPORTNUMMER:** [R1021607]  
**RAPPORTENS TITTEL:** [Kvalitet i skolen]  
**ANSVARLIG KONSULENT:** [Jan Sivert Jøsendal]  
**KVALITETSSIKRET AV:** [Bjørn Brox]

**DATO:** [20.03.2022]

# Forord

Agenda Kaupang har på oppdrag fra Målselv kommune gjennomført prosjektet «Kvalitet i skolen»<sup>1</sup>. Prosjektet har hatt som målsetting at Målselv kommune skal kunne beholde og/eller utvikle kvaliteten i Målselvs skolen. Videre skal prosjektet lede frem til råd om forbedringspotensial knyttet til organisering, oppgaveutførelse og ressursutnyttelse. Innretningen i prosjektet har lagt stor vekt på læring, involvering og forankring underveis, og at prosjektrapporten skal kunne brukes aktivt av skoleeier etter at rapporten er overlevert.

Analysene, vurderingene og prosessarbeidet er utført av Bjørn Brox og Jan Sivert Jøsendal høsten 2021, og bygger på Agenda Kaupangs eget kvalitetsrammeverk for skole. Agenda Kaupang har brukt både nasjonale og lokale data som grunnlag for analysearbeidet, og har også gjennomført dybdeintervjuer, fokusgruppeintervjuer og workshops med elevrådsledere, FAU-ledere, tillitsvalgte, ansatte på skolene, skoleledere, ledere i PP-tjenesten, barneverntjenesten, kulturskolen, skolehelsetjenesten, flyktningetjenesten og ansatte og ledere i administrative funksjoner.

Agenda Kaupang vil takke Målselv kommune for et konstruktivt samarbeid underveis i prosjektet, og særlig prosjektgruppa som har bestått av Leif Christian Tangstad, Elin Rostadmo, Elsa Jorid Holsæter, Solveig Aarboogh, Kenneth Askud Angell, Marte Alise Karlsen, Erik Myre og Håvard Johnsen. Vi vil også takke en bredt sammensatt gruppe av elever, foreldre, ansatte, tillitsvalgte og ledere for engasjement og deling av verdifull innsikt i intervjuer og workshops. Innspillene har bidratt til et troverdig og bredt oppvekstforankret utviklingsblikk for videre kvalitetsarbeid i Målselvs skolen.

---

<sup>1</sup> Rapportversjon fra 28. januar 2022 inneholdt en beregningsfeil av ressurser til undervisning pr elev sett opp mot skolestruktur. Dette er korrigeret i nåværende versjon. Figur 5 (s. 41) og figur 7 (s. 43) er endret. Korrekt sluttberegning viser at ressurser totalt til undervisning pr elev sett opp mot skolestruktur i sammenlignbare kommuner utgjør ca 5,3 millioner kroner uten arbeidsgiveravgift. Sammenligner vi med arbeidsgiveravgift blir beløpet litt i overkant av 8 millioner kroner. Det er gjort noen mindre tekstlige justeringer i innledningen til kapittel 5, i tredje kulepunkt i omtale av hovedfunn/sammendrag og i siste setning i delkapittel 4.5.

# Innholdsfortegnelse

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>Sammendrag</b> .....  | <b>4</b>  |
| <b>2</b> | <b>Prosjektmandat, metode og avgrensninger</b> .....                     | <b>6</b>  |
| 2.1      | <i>Mandatet</i> .....  | 6         |
| 2.2      | <i>Metode og avgrensninger</i> .....                                     | 6         |
| 2.3      | <i>Rapportens oppbygning</i> .....                                       | 7         |
| <b>3</b> | <b>Eierskapsutøvelse og virksomhetsstyring av skoler</b> .....           | <b>8</b>  |
| 3.1      | <i>Den viktigste kvalitetsutviklingen skjer lokalt</i> .....             | 8         |
| 3.2      | <i>Agenda Kaupangs kvalitetsrammeverk for barnehager og skoler</i> ..... | 10        |
| 3.3      | <i>Kvalitet i skoler. Tjenester og ressursbruk</i> .....                 | 12        |
| <b>4</b> | <b>Virksomhetsstyring, ressursbruk og kvalitet</b> .....                 | <b>14</b> |
| 4.1      | <i>Strategiske prioriteringer</i> .....                                  | 14        |
| 4.1.1    | <i>Planer, retning og sammenheng</i> .....                               | 15        |
| 4.1.2    | <i>Innspill fra intervjuer og workshop</i> .....                         | 19        |
| 4.1.3    | <i>Vurdering av strategiområdet</i> .....                                | 20        |
| 4.2      | <i>Organisering</i> .....  | 21        |
| 4.2.1    | <i>Arenaer for faglig samarbeid og utvikling</i> .....                   | 22        |
| 4.2.2    | <i>Innspill fra intervjuer og workshop</i> .....                         | 24        |
| 4.2.3    | <i>Vurdering av organiseringsområdet</i> .....                           | 25        |
| 4.3      | <i>Kompetanse</i> .....  | 26        |
| 4.3.1    | <i>Kompetanseprioriteringer i Måselv</i> .....                           | 27        |
| 4.3.2    | <i>Innspill fra intervjuer og workshop</i> .....                         | 29        |
| 4.3.3    | <i>Vurdering av kompetanseområdet</i> .....                              | 30        |
| 4.4      | <i>Omstillingskultur</i> .....   | 31        |
| 4.4.1    | <i>Viktige trekk ved omstillingskulturen i Måselv</i> .....              | 31        |
| 4.4.2    | <i>Innspill fra intervjuer og workshop</i> .....                         | 35        |
| 4.4.3    | <i>Vurdering av kulturområdet</i> .....                                  | 36        |
| 4.5      | <i>Kvalitet og ressursbruk</i> .....                                     | 36        |
| 4.5.1    | <i>Kvalitet</i> .....  | 36        |
| 4.5.2    | <i>Ressursbruk</i> .....   | 38        |
| <b>5</b> | <b>Særskilt om struktur, kostnader og barnetall</b> .....                | <b>51</b> |
| <b>6</b> | <b>Oppsummering av funn og tilrådinger</b> .....                         | <b>53</b> |
| <b>7</b> | <b>Litteraturliste</b> .....   | <b>55</b> |

# 1 Sammendrag

Kommunestyret i Målselv kommune har bedt rådmannen om en gjennomgang skolesektoren, og fattet følgende vedtak oktober 2018:

*Målselv kommune skal utrede mulige organisatoriske endringer og ressursbruk i Målselvskolene med fokus på å beholde/ utvikle kvaliteten*

Administrasjonen lyste ut oppdraget i henhold til ordinære anskaffelsesregler, og Agenda Kaupang fikk tildelt oppdraget i slutten av juni. I konkurransegrunnlaget la Målselv kommune vekt på at prosjektgjennomføringen skulle vektlegge organisering av menneskelige og materielle ressurser, hvordan oppdraget løses og hvordan ressursene brukes innenfor de økonomisk tilgjengelige rammene. Begynnelsen av juli og deler av august har blitt brukt til prosjektplanlegging, og så har høsten og deler av nyåret blitt brukt til analyser, intervjuer, workshop og rapportskriving.

I prosjektgjennomføringen har vi brukt et helhetlig virksomhetsperspektiv for å innfri Målselv kommunes ønske om en utredning om organisering, hvordan oppdraget løses og hvordan ressursene anvendes. Vårt perspektiv har vært å se på områdene strategi, organisering, kompetanse og omstillingskultur isolert og i sammenheng. I tillegg har vi gjort analyser av ressursbruk og oppnådd kvalitet over bestemte tidsperioder.

Agenda Kaupang mener at det store bildet av skolesektoren i Målselv kommuner viser at det foregår mye bra utviklingsarbeid isolert sett. Hovedutfordringen er retning, kapasitet, sammenheng og større grad av utholdenhet til å jobbe med satsinger og utviklingstiltak over tid. Målselvskolene bør gis et mer konkret innhold og felles innsats må forplikte mer. Varige endringer krever tilstrekkelig forankring, praksisnær trening og skalering av ønsket praksis. Skoleeier må forsøke å ta en tydeligere regirolle og balansere et «nedenfra og opp»-perspektiv kombinert med et «ovenfra og ned»-perspektiv. Det ligger et stort ansvar i skoleeierollen, men endringer skjer med føttene. Og da må skolene og det store oppvekstlaget med i en felles mobilisering. Om man er på riktig vei vil man se det i elevenes læringsutbytte, trivsel og motivasjon.

Økonomisk sett driver Målselvskolene 4 millioner kroner dyrere enn sammenlignbare kommuner i kommunegruppe 2. Årsaken er at Målselv kommune har små skoler med et gjennomsnitt på 112 elever per skole (utenom Sameskolene). Samtidig er kostnadene til undervisningen ca 5,3 millioner kroner lavere enn skolestrukturen tilsier. SFO er ikke selvfinansiert, og netto utgift var 3,1 millioner kr i 2020. Situasjonen har omtrent vært uendret siden 2018. Videre har Målselv kommune mye areal per elev. Hver elev har 27 kvm, og dette utgjør 4 kvm mer enn gjennomsnittet i Kommunegruppe 2. Total arealforskjell for alle elever utgjør 2800 kvm og 3 millioner kroner per år.

Agenda Kaupang vil tilrå at resultater og typiske tendenser i våre analyser og vurderinger kan brukes for å lage en plan for videre oppfølging av skoleeier, skolene og «laget rundt», og våre hovedanbefalinger er oppsummert nedenfor:

- Bruk rapporten som et grunnlag for et langsiktig utviklingsarbeid. Rydd i satsingene, ha kapasitet til å gjennomføre det som skal ha prioritet og vær opptatt av elevenes læringsutbytte, trivsel og motivasjon. Vi anbefaler skoleeier å ta regirollen, men mobiliseringen kan med fordel være bred og samskapende
- Skoleeier, skolene og viktige oppveksttjenester trenger å utvikle en sterk og involverende virksomhetsstyring som sikrer god sammenheng mellom strategier, organisering, kompetanseprioriteringer og omstillingskultur. Dette vil understøtte skoleeiers overordnede ansvar for både kvalitet og regel etterlevelse jf opplæringslovens § 13-10 og kommunelovens § 25-1
- Gitt elevtallsutvikling de neste 10-15 årene og en relativt presset økonomisk situasjon, bør ressursituasjon og skolestruktur avklares på sikt. Agenda Kaupang anbefaler en åpen, kunnskapsbasert og involverende prosess der politikerne har hånda på rattet, fagfolkene tett på prosessen og lokalbefolkningen informert og involvert

# 2 Prosjektmandat, metode og avgrensninger

I dette kapitlet omtaler vi utredningsmandatet fra Målselv kommune, viktige metodiske forhold og vår forståelse av et aktivt skoleeierskap i en nasjonal og lokal styringskontekst.

## 2.1 Mandatet

Målselv kommune ønsker en helhetlig utredning av Målselvs skolen som beskriver (sitat fra konkurransegrunnlaget):

- ..måten vi organiserer oss på, både de menneskelige og de materielle sidene
- ..hvordan vi løser oppdraget vårt
- ..ressurssituasjon og måten vi bruker ressursene på

Det skal legges til rette for en gjennomføringsprosess som skal gi et grunnlag for en fremtidig organisering og drift av Målselvs skolen. Ikke nødvendigvis for at ting må endres, men for å gi et best mulig bilde av helhet, utfordringer og fremtidige muligheter.

## 2.2 Metode og avgrensninger

Prosjektsamarbeidet mellom Agenda Kaupang og Målselv kommune har primært vært gjennomført digitalt, men alle workshopene i uke 39, 40 og 47 ble avholdt fysisk på Høgtun kulturklynge. I uke 40 ble det også satt av tid til en rask fysisk befaring på alle skolene i Målselv kommune. Agenda Kaupang har hatt to orienteringer for formannskapet underveis i prosjektperioden. Disse orienteringene har vært i uke 24 og i uke 43.

Fokusgruppeintervjuer og dybdeintervjuer ble gjennomført i uke 37 og 45. Målgruppene for fokusgruppeintervjuene var rektorer og skoleadministrative ressurser, lærere, barneveiledere og fagarbeidere, «laget rundt elevene» (PP-leder, barnevernleder, helsestasjonsleder, flyktningeleider og kulturskoleleder). Målgruppene for dybdeintervjuene var leder for regionalt kompetansesamarbeid, PP-leder, 1 rektor fra barneskole, 1 rektor fra ungdomsskole og daværende kommunalsjef.

De fysiske workshopene ble gjennomført med bredt sammensatte grupper som representerte foresatte v/FAU-ledere, elevrådsledere, «laget rundt elevene» (PP-leder, barnevernleder, helsestasjonsleder, flyktningeleider og kulturskoleleder), lærere, barneveiledere og fagarbeidere og rektorer og skoleadministrative ressurser. Det ble lagt opp til at det var tilstrekkelig for elevene å møte til 1 workshop, og derfor deltok ikke elevene i uke 47. Alle de andre gruppene deltok på workshoper i to runder.

Analyser og vurderinger er basert på data fra *KOMMUNE-STAT-RAPPORTERING* (KOSTRA), statistikk fra SSB, Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) og Målselv kommunes egne data knyttet til

virksomhetsstyring, resultater og samarbeid. I tillegg er det som tidligere nevnt innhentet et kvalitativt datagrunnlag gjennom dybdeintervjuer, fokusgruppeintervjuer og workshops. Sammenhenger og mønstre fra intervjuene ble presentert og kvalitetssikret av deltakerne på de ulike workshopene, og disse funnene presenterer vi senere i denne rapporten.

Agenda Kaupangs analyser og vurderinger gir et viktig oversiktsbilde av status, utfordringer og muligheter for Målselvskolen. Samtidig tilsier rammene og mandatet i dette prosjektet at våre analyser og vurderinger ikke kan ses på den fullstendige historien om alt det viktige arbeidet Målselvskolen og gode samarbeidspartnere utfører i Målselv kommune.

## **2.3 Rapportens oppbygning**

Rapporten starter med et sammendrag som vektlegger noen tydelige funn og tilrådinger. I fortsettelsen gis det en beskrivelse av oppdraget i kapittel to. I kapittel tre gis det en forklaring av det ansvaret som ligger på kommuner som skoleeiere, og dette ansvaret ses i både en nasjonal og lokal styringskontekst. Videre så introduserer vi vårt analytiske rammeverk som beskriver sammenhengen mellom sentrale områder i virksomhetsstyringen. I kapittel fire så bruker vi dette rammeverket til å analysere kvalitative og kvantitative data med relevans for virksomhetsstyringen. Kort sagt hva vi ser av innsats og resultater. I kapittel fem har vi helt kortfattet valgt å se litt fremover på utviklingen av elever i Målselv kommune, nåværende ressursbruk og ergo avveininger knyttet til formålseffektivitet. I kapittel seks oppsummerer vi viktige hovedfunn og sammenhenger, og gir konkrete tilrådinger om tiltak og områder som vi mener bør følges opp.



# 3 Eierskapsutøvelse og virksomhetsstyring av skoler

Som en viktig bakgrunn for Agenda Kaupangs analyser og vurderinger, ønsker vi å redegjøre for hva vi mener er et viktig kunnskapsgrunnlag for et aktivt skoleeierskap. Kravene til eierstyring, ledelse og faglig utvikling har endret seg betydelig i løpet av de siste 10-20 årene, og det er viktig å se oppdrag, utviklingsarbeid, ressurser og resultater i sammenheng.

Helt overordnet vil vi starte med å se at vellykket gjennomføring av nasjonal skole- og oppvekstpolitikk er helt avhengig av kommunenes innsats. Ut fra resultater og ressursinnsats er det mulig å lese seg frem til at noen kommuner lykkes bedre enn andre. Det er mange forhold som påvirker kvalitetsarbeidet i skolen, og man skal alltid være varsom med å trekke for sterke årsaksslutninger. Samtidig gir kunnskapsfronten innenfor forskningen gode kart å navigere etter, og analyser av ressurs- og kvalitetsdata gir viktig innsikt om hva man gjør bra og hvor man bør bli bedre. I tillegg er det forskningsmessig belegg for å si at det i Norge og internasjonalt er kvalitetsforskjeller i skoler og mellom skoler. Disse kvalitetsforskjellene har konsekvenser for elevenes læring og læringsmiljø.

Store forskjeller mellom klasserom på en skole kan skyldes at lærere påvirker elevenes læring ulikt. Enkelte lærere klarer å heve elevenes læringsutbytte svært mye, og fra 2010 til 2015 økte den nasjonale læringsforskjellene innad i skolene urovekkende mye. På mellomtrinnet og ungdomstrinnet oppnådde elever på de beste skolene om lag ett skoleår mer læring enn elever på de svakeste skolene. På småskoletrinnet oppnådde elever på de beste skolene resultater som tilsvarer om lag to skoleår mer læring enn elever på de svakeste skolene. Disse læringsresultatene setter det aktive skoleeierskapet i sin rette kontekst. At barn og unge utvikler seg og har det bra i skolen er et viktig mål i seg selv. I tillegg må man vurdere hvor godt kvalitetsarbeidet kan måles og forklares gjennom tellinger og fortellinger. Aktive skoleeiere setter positive læringsspor hos elevene gjennom strategiske prioriteringer, målrettet satsing på kompetanse og effektiv ressursbruk.

## 3.1 Den viktigste kvalitetsutviklingen skjer lokalt

Den lokale styringen har i større grad enn staten et potensial til å rette oppmerksomheten mot hvordan skoler fungerer som organisasjoner. Dette krever både kompetanse og kapasitet, og en tydelig rolleforståelse. Politikere bør ikke intervensjonere i det profesjonelle handlingsrommet til yrkesutøverne i skolen, men har en viktig rolle å utvikle gode føringer for eier- og virksomhetsstrategier som skal sikre at sektorområdet, sammen med andre oppveksttjenester, fungerer best mulig innenfor gjeldende nasjonale og lokale rammer. I tillegg er det viktig å ha jevnlig drøftinger av hvordan eierskapsutøvelsen fungerer, og hvordan det lokale kvalitets- og kompetansearbeidet i skolene praktiseres. Å være tett på skolene som organisasjoner, vil kunne gi beslutningstakerne innsikt og kunnskap om muligheter og utfordringer. På den annen side kan ansatte og ledere i skoler dyktiggjøres til å vise hva de gjør, hvorfor de gjør det og hva arbeidet fører til.

Det lokale skoleeierskapet har også blitt stadig viktigere gjennom at nasjonale myndigheter understreker at den viktigste kvalitetsutviklingen skjer lokalt. Fra 2017 gjennomførte staten en klar dreining av arbeidet med kompetanseutvikling i retning av en sterkere lokal forankring i både skole og barnehage. I slutten av 2017 lanserte UDIR *Desentralisert ordning for kompetanseutvikling*, som er en del av den nye modellen for kompetanseutvikling i skolen først beskrevet i Stortingsmelding 21 (2016-2017) *Lærebyst - Tidlig innsats og kvalitet i skolen*. I 2018 iverksatte UDIR tilsvarende ordning for barnehagesektoren ved *Regional ordning for kompetanseutvikling*.

I mai 2020 utarbeidet regjeringen et forslag til forskrift for lokal og praksisnær kompetanseutvikling, og ordningen skal inkludere følgende områder:

- Den desentraliserte ordningen (for skoler)
- Den regionale ordningen (for barnehager)
- Kompetanseløftet i spesialpedagogikk og inkluderende praksis

“Retningslinjer for tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnopplæring” trådte i kraft den 26.1.2021. Hensikten med forskriftsfestingen er ifølge Kunnskapsdepartementet å tydeliggjøre roller og oppgaver, bidra til enhetlig og koordinert administrasjon og forvaltning, økt sammenheng mellom ordningene i modellen. Tilskuddsordningen skal bidra til at barnehage- og skoleeiere kan utvikle synergier mellom de ulike ordningene, og derigjennom styrke implementeringsforutsetningene for de ulike kompetanseutviklingstiltakene.

Med vektleggingen av lokal kompetanseutvikling anerkjenner KD og UDIR at den viktigste kvalitetsutviklingen skjer lokalt. Statlige virkemidler skal støtte opp om kommuners og fylkeskommuners kapasitet til å ta ansvar for å utvikle sine barnehager og skoler, og for å styrke lokalt ansvar og lokalt eierskap til kompetanseutvikling skal fire prinsipper ligge til grunn for en ny desentralisert kompetansemodell:

- Kommuner og fylkeskommuner har hovedansvaret for kvalitetsutvikling
- Kommuner og fylkeskommuner skal ha økt handlingsrom
- Det statlige virkemiddelapparatet skal være differensiert
- Kompetanseutvikling skal være forsknings- og kunnskapsbasert

Departementet ønsker å legge til rette for et system som kan bli stående over lang tid, uten at det stadig må suppleres med nye, nasjonale kompetansesatsinger. Hensikten er at systemet skal være mer forutsigbart og langsiktig for både kommuner og universiteter og høyskoler.

Inkluderende opplæring – en ny modul i den desentraliserte ordningen - ble introdusert i Stortingsmelding 6 (2019–2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO høsten 2019*.

Samtidig viser blant annet arbeidet til ekspertgruppen om skolebidrag (sluttrapport mai 2021) at arbeid med kvalitetsutvikling i større grad må knyttes til pedagogisk praksis i klasserommene

og til forbedring av resultater for den enkelte elev. Ekspertgruppen sier blant annet at utfordringer med å løfte kvaliteten i skolen skyldes tre hovedutfordringer:

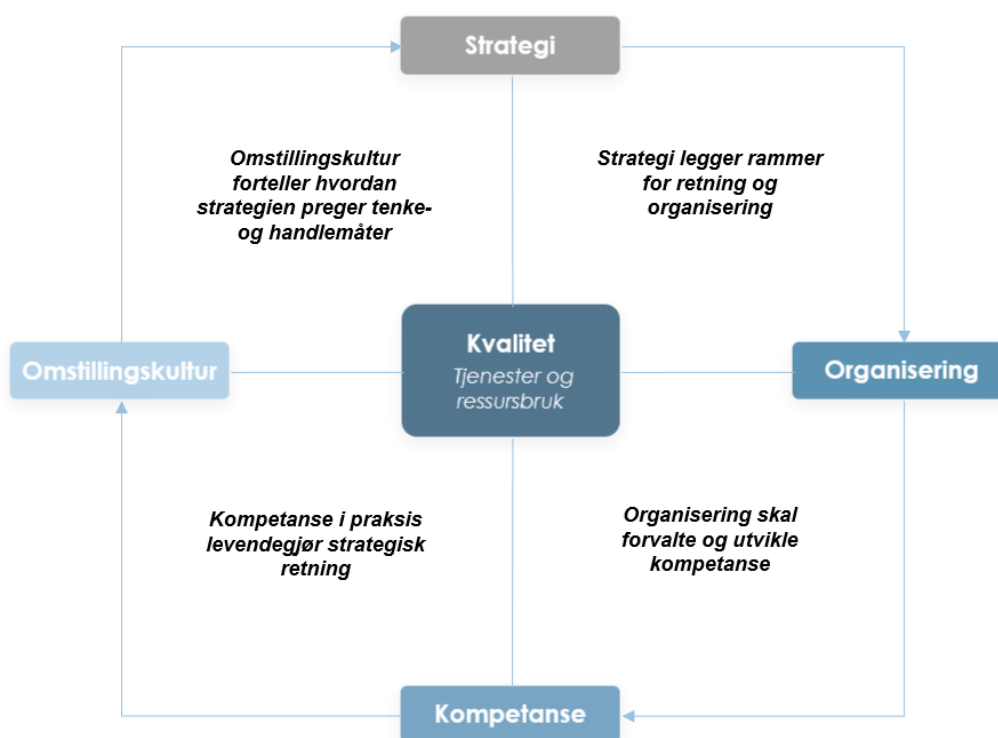
1. Kort tradisjon for systematisk arbeid med kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling
2. Uenighet i sektoren om hensikt og formål med kvalitetsvurderingen
3. Et fragmentert kvalitetsvurderingssystem hvor vurderingsarbeid på ulike nivå i kommunen ikke er tilstrekkelig koblet sammen.

Statens fornyede styringspraksis erkjenner at kvalitet utvikles gjennom både styring på eiernivå, lederutøvelse på skolenivå og gjennom lærernes faglige profesjonsutøvelse. Alle skal bidra til at barna og elevene får en opplæring av høy kvalitet i et inkluderende læringsmiljø, men oppgaver og ansvar er ulike.

### 3.2 Agenda Kaupangs kvalitetsrammeverk for barnehager og skoler

Agenda Kaupang har lang erfaring med å måle kvalitet basert på ressursinnsats og definerte resultatvariabler. Samtidig må disse målingene ses i kontekst, og gjennom en grunnleggende forståelse av de viktigste områdene som påvirker kvalitet. I vårt rammeverk ser vi disse områdene i lys av en virksomhetsstyring som handler om å se sammenhengen mellom mål, prioriteringer, gjennomføring, resultater og læring. Denne sammenhengen har vi valgt å se gjennom områdene *Strategi*, *Organisering*, *Kompetanse* og *Omstillingskultur*.

Strategiske ambisjoner gir retning og må følges opp med organisering som fremmer god forvaltning og målrettet læringsevne. Valgt organiseringen er et viktig virkemiddel for at både menneskelige og immaterielle ressurser brukes effektivt og forløser potensial. Kompetanse – formelt og i bruk – handler om hva ansatte og ledere er i stand til å prestere basert på formell utdanning, som deltakere i ulike profesjonsfelleskap og i møte med barn og unge. Omstillingskultur handler om evne til fornyelse og kontinuerlig utvikling, og ikke minst en lærings- og profesjonskultur som i praksis klarer å virkeliggjøre de strategiske ambisjonene. Denne sammenhengen har vi forsøkt å beskrive i modellen nedenfor:



**Figur 1: Jøsandal og Brox. Områder i virksomhetsstyringen som har som har betydning for kvaliteten i skoler**

Faktorene henger nøye sammen, og hver for seg og sammen vil disse områdene påvirke kvaliteten i tjenestene og hvor effektivt ressurser utnyttes. Nedenfor gir vi en nærmere forklaring på de enkelte områdene i modellen.

**Strategi.** Alle organisasjoner trenger strategier. Strategier gir både mening og retning, og mulighet for å sjekke om man beveger seg dit man vil. I tillegg handler strategi om prioriteringer av knappe ressurser, og den viktige ressursmessige balansen mellom ansatte, bygningsmessig infrastruktur, tjenestetilbud og kapasitetsutnyttelse. Strategier med gjennomslagskraft har ofte nødvendig forankring, gir muligheter for læring underveis og sikrer nødvendige forutsetninger for vellykket implementering. Kommunene har ofte mange strategier på mange ulike nivåer som det er forventet har god innbyrdes sammenheng. Gjennom samfunnsplanleggingen utvikler kommuner kommuneplanens samfunnsdel, arealplaner, strategiplaner, temaplaner og handlingsplaner, og alle disse planene skal finne sin plass i årsbudsjett og økonomiplan.

Det foreligger ingen nasjonale krav om lokalt utviklede strategi- eller temaplaner innenfor skolesektoren, men gitt det stadig økende kravet til lokal- og praksisnær kompetanseutvikling fremstår dette som en nødvendig betingelse for utøvelse av et aktivt skoleeierskap. I tillegg vil strategiplaner kunne se oppveksttjenestene i en større helhet til beste for barn og unge. Ansatte innenfor oppvekstfeltet opererer under ulikt lovverk og gjennom ulike fagtradisjoner, men har til syvende sist ansvar for de samme barn og unge i kommunen.

**Organisering.** Skoleeierskapet utøves i stor utstrekning av administrativt nivå på delegert myndighet fra politisk nivå i kommuner med formannskapsmodell. Innenfor tilgjengelige ressurser må administrasjonen følge opp lokale og nasjonale strategier, og ivareta kravet til både en forvaltningslogikk og læringslogikk. Kommuneloven stiller klare krav til godt opplyste saker og god styringsinformasjon for folkevalgte, og forvaltningen skal være effektiv, tillitsskapende og bærekraftig. En god forvaltning som sikrer «orden i eget hus», er ofte en viktig betingelse for det handlingsrommet som er nødvendig for å ivareta læringslogikken. Gjennom læringslogikken skal kommunens samlede ressurser og utviklingskapasitet frigjøres, og dette skjer gjennom et helt nødvendig samspill mellom skolene som selvstendige organisasjoner, administrativ støtte og politisk styring. Her spiller det administrative nivået en svært viktig rolle for å omsette strategiske ambisjoner inn i en praksisnær utviklingskontekst, og motsatt formidle skolenes behov inn i en politisk styringskontekst. Organiseringen og samhandlingen skal sikre at kvalitetsarbeidet brukes som grunnlag for å utvikle tiltak som kan gi enda bedre effekt av læringsfremmende aktiviteter i skolene.

**Kompetanse.** Både i barnehagen og i skolen stilles det formelle kvalifikasjonskrav til ansatte og ledere som skal jobbe med barn og unge. I tillegg stilles det krav til minimumsbemanning. I skolen stilles det kompetansekrav både for å kunne bli ansatt i en undervisningsstilling, og kompetansekrav for å kunne undervise i fag. Barnehager, skoler og administrativt nivå rapporterer inn årlig kompetansestatus gjennom de nasjonale portalene BASIL og GSI. I

tillegg til de formelle kompetansekravene finnes det (ennå<sup>2</sup>) en nasjonal ordning for lærerspesialister i skoler. Formålet med ordningen er todelt: 1. Lærerspesialistordningen skal bidra til at dyktige lærere opplever gode faglige utviklingsmuligheter og ønsker å fortsette å undervise. 2. Lærerspesialistordningen skal også bidra til å styrke det kollektive profesjonsfellesskapet og utvikling av skolen som lærende organisasjoner. Samtidig med at formell kompetanse er grunnleggende, skjer det aller viktigste læringsarbeidet på arbeidsplassen. Skolens praksis har gode vekstmuligheter gjennom å samle seg om felles prioriteringer, utvikle et klima med høye forventninger til læringsstøtte og læringsresultater og utvikle skolene innenfra der samarbeid og kollegial støtte er normen.

**Omstillingskultur.** WHO anslår at dagens førsteklassinger vil gå ut i arbeidsliv hvor i overkant av 60 prosent av jobbene ennå ikke eksisterer. Det sier mye om samfunnets endringstakt. Lære å lære, lære å være sammen, lære å gjøre og lære å leve blir en grunnleggende livsmestringskompetanse for dagens barn og unge. Dette forutsetter en levende læringskultur hvor omstilling og fornyelse blir det normale. Kunnskaps- og kompetansesamfunnet er allerede dominerende, og konsekvensene av å falle utenfor et utdannings- og arbeidsliv kan bli alvorlige for enkeltmennesker og samfunn. Arbeidet med barnas kompetansegrunnmur starter allerede i barnehagen, på barnehagens premisser, og må utvikles gjennom hele læringsløpet. Samtidig utfordres hele OECD-området, inkludert Norge, av en stadig aldrende befolkning og færre barnefødsler. Færre yrkesaktive og større press på kommuneøkonomien, vil over tid tvinge frem tøffere prioriteringsdiskusjoner om hvordan ressursene brukes innenfor fagområder og fordelingen mellom fagområder som eksempelvis pleie og omsorg og barn og unge. Med utgangspunkt i det ovenfornevnte handler omstillingskultur i stor grad om hvordan strategier og barnehage- og skolars profesjonspraksis utvikles i møte med stadig endrede rammebetingelser. Kultur konstituerer sosiale normer for atferd innenfor et sosialt fellesskap, ofte lært av de andre medlemmene i fellesskapet og overført til nye medlemmer som kommer til. Av den grunn er omstillingskulturen – ved siden av kompetanse – sannsynligvis den viktigste ikke lett målbare faktoren som kan påvirke kvalitetsarbeidet i skolene.

### 3.3 Kvalitet i skoler. Tjenester og ressursbruk

Kvalitetsarbeidet i skolene betyr aller mest for elevenes vekst og utvikling, men et godt systemarbeid på eiernivå har også dokumentert betydning. Å lage gode forbindelser mellom strategiutvikling, organisering, kompetanse og omstillingskultur gir skolene god støtte til lærings- og utviklingsoppdraget. Å bygge systemkapasitet krever langsiktig og målbevisst arbeid, en tydelig retning og prioritering av ansattes kompetanseutvikling. Et minimum er at skoleeier har oversikt over ansattes formelle kompetanse, men enda viktigere at kompetansetiltakene reflekterer kjerneutfordringene knyttet til læringsmiljø, læringsresultater og inkludering.

Agenda Kaupang har i rapporten «*Økonomisk analyse av kommunene 2020*» trukket frem de kommunene som har vist best styring i 2020. Vurderingene og budskapet i rapporten tar

---

<sup>2</sup> Ny regjering har vedtatt å avvike lærerspesialistordningen.

utgangspunkt i analyse av regnskapstall og tilgjengelige kvalitetsmålinger for kommunesektoren. Hovedbudskapet i rapporten viser at høy kvalitet og effektiv ressursbruk ikke kommer av seg selv, og at de dyktigste kommunene har jobbet målbevisst og systematisk over tid. Den generelle tendensen er at de dyktigste kommunene er opptatt av tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid, og det er ikke slik at de kommunene som har god kvalitet, også har høye kostnader. I den grad det er en statistisk sammenheng, så er den motsatt.

Når det gjelder sammenhengen mellom ressursbruk og kvalitet i barnehagesektoren, er dette fortsatt et underforsket område. I perspektivet et læringsløp fra barn til voksen, begynner det likevel å tegne seg et relativt klart bilde av hvor mye barnehagens lærings- og kvalitetsarbeid betyr for barnas læring og sosiale utvikling. Å ha tilgang til barnehageplass er grunnleggende. Samtidig viser barnehageforskningen at kvalitetsarbeidet i barnehager betyr mye for barns språklige, sosiale og kognitive utvikling. I et livsløpsperspektiv kan det å investere i høykvalitetsbarnehager være det noe av det mest lønnsomme kommuner kan bruke penger på. Høy kvalitet i barnehager kan blant annet bety mindre spesial-pedagogisk ressursbruk i både barnehage og skole, bedre integrering og inkludering og tryggere barn med god psykisk og fysisk helse. GoBan-prosjektet (finansiert av Norges forskningsråd) viser at barn i høykvalitetsbarnehager får 1/2 års utviklingsforsprang inn i skolen. Norske barnehager ligger ca midt på treet sammenlignet med internasjonal standard, og det er et uforløst potensial mht å gi støtte til barnas språklige, kognitive og sosiale utvikling.

I skolen finnes det langt flere resultatvariabler som måler prosess, struktur og resultatkvalitet, og forskningsgrunnlaget er atskillig mer solid både nasjonalt og internasjonalt. Kjernen i utdanningsforskningen legger stor vekt på hvordan lærerne stimulerer og legger til rette for elevenes læringsprosesser, og i forlengelsen av dette hvordan skolelederne fremmer lærernes læring. Samtidig er det viktig å se nærmere på forholdet mellom pedagogisk praksis, inkluderende opplæring og det viktige arbeidet med å løfte alle barn uavhengig av kognitive og/eller sosioøkonomiske forutsetninger. Opplevd inkludering og dokumentert læringsutvikling kan på mange måter sies å gjenspeile hvilken kvalitet det er på læringsarbeidet. Når kvaliteten på det allmenne tilbud blir for dårlig, øker behovet for det spesielle i form av spesialpedagogisk tilrettelegging og undervisning.

# 4 Virksomhetsstyring, ressursbruk og kvalitet

I dette kapitlet analyserer og vurderer vi viktige kvalitative og kvantitative data med relevans for skoleeierskapet i Målselv kommunene. I vår gjennomgang av status strukturerer vi våre analyser innunder områdene strategi, organisering, kompetanse og omstillingskultur, og dernest en samlet fremstilling av kvalitet og ressursbruk. Alle de fire førstnevnte områdene påvirker skolens kvalitet og ressursbruk i Målselv kommune, og er sentrale områder for Målselv kommunes virksomhetsstyring av skolesektoren. Virksomhetsstyring forstår vi som sammenhengen mellom mål, prioriteringer, gjennomføring, læring og resultater. En sammenheng som både skal bidra til formålseffektivitet (*å gjøre de rette tingene*) og kostnadseffektivitet (*å gjøre tingene riktig*).

Vi er opptatt av å se på karakteristiske trekk ved hvert område i tillegg til innbyrdes sammenheng. Innenfor hvert delområde gjør vi rede for hvilke datagrunnlag vi bygger analysene på.

## 4.1 Strategiske prioriteringer

Strategiske prioriteringer handler ofte om en kombinasjon av mål, tiltak og ressursbruk, og innenfor skolesektoren blir mye av dette bestemt nasjonalt. Skolene skal utvikle sin virksomhet innenfor Opplæringslovens og læreplanens juridiske og innholdsmessige rammer, og skolene skal drives forsvarlig. Kommunene som skoleeier skal stille til disposisjon nødvendige ressurser for at kravene skal kunne oppfylles. Den nasjonale finansieringen er rammestyrte og bygger blant annet på barnetall og geografiske forutsetninger.

Som vi har beskrevet i kapittel 3.2 foreligger det ingen nasjonale krav om lokalt utviklede strategi- eller temaplaner innenfor skolesektoren, men gitt det stadig økende kravet til eierstyring og lokal- og praksisnær kompetanseutvikling fremstår dette som en nødvendig betingelse innenfor de kvalitets- og forsvarlighetsforventningene som er bestemt nasjonalt. I den forbindelse har vi bedt om tilgang til sentrale planer for utvikling av skolesektoren i Målselv kommune. Vi har vært opptatt av hva disse planene sier om sentrale mål og prioriteringer, men det går utover rammene i dette prosjektet å vurdere totalt målomfang og realisme i gjennomføring med hensyn til kapasitet og ressursbruk. Det vi kan imidlertid si noe om er den observerbare sammenhengen mellom planene. I tillegg har vi fått verdifulle innspill i intervjuer og workshop fra elever, foresatte, tillitsvalgte, ansatte og ledere fra skolene og kultur og oppveksttjenester som samhandler tett med skolene. De nevnte målgruppene har kommet med vurderinger av både mål og prioriteringer, sammenheng og grad av relevans og realisme.

Vi har primært vært opptatt av sammenhengen mellom samfunnsplan, strategi- og temaplaner og egne handlingsplaner, og ut fra dette har vi forsøkt å utlede hovedprioriteringene for utvikling av skolesektoren i Målselv kommune. I delkapitlene 4.2, 4.3 og 4.4 forsøker vi å se disse strategiske prioriteringene opp mot hvordan man har valgt å organisere seg, hvordan

kompetansesituasjonen er og hva slags omstillingskultur man har klart å utvikle for å sikre en god sammenheng mellom intensjoner og praksis.

#### 4.1.1 Planer, retning og sammenheng

**Kommuneplanens samfunnsdel** (15-26) skal være et overordnet plangrunnlag for sektorenes planer og virksomhet i Målselv kommune, og planen skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Nåværende samfunnsplan for Målselv bygger på visjonen «*Mulighetslandet Målselv; Målselv har mange muligheter – sammen tar vi dem i bruk*», og planen har tre overordnede satsingsområder knyttet til oppvekst, infrastruktur og folkehelse.

Innenfor oppvekstområdet er det overordnede målet å «*gi de unge en best mulig ballast inn i voksenlivet*».

Målene er definert som «*vi vib*»-mål, og disse er punktvis beskrevet nedenfor:

- Skape trygghet, tilhørighet og bolyst
- Skape gode læringsmiljø
- Legge til rette for tilbakeflytting og bosetting
- Gi Målselv konkurransefortrinn ved å tilby gode oppvekstsvilkår

Samfunnsplanen har også beskrevet hvordan disse målene skal nås, og samlet sett skal målene oppnås gjennom følgende oppfølging:

- Målselv vil gjøre barn og ungdom kjent med og stolt av hjemkommunen sin
- Målselv ønsker å motivere unge til å delta i samfunnslivet og på arenaer der de får mulighet til å bruke ressursene sine og oppleve mestring
- Målselv vil styrke miljø for læring og veiledning i møte med barn og unge
- Målselv skal legge til rette for gode arenaer mellom ungdom, kommunen og næringslivet
- Målselv skal ivareta gode basistilbud i bygdene
- Målselv vil legge til rette for bredde i organiserte og uorganiserte tilbud
- Målselv vil bidra til god integrering av barn i familier som har fått bosetting

Samlet sett legger prioriteringene vekt på at barn og unge i Målselv kommune skal ha gode oppvekstmiljø som vektlegger læring og et mangfoldig og attraktivt nærmiljø. Gode oppvekstsvilkår skal være et konkurransefortrinn.

I tillegg til samfunnsplanen har Målselv kommune utarbeidet flere andre planer. Dette er planer som primært kan sies å være faglige tema- og handlingsplaner. Agenda Kaupang har fått tilgang til «*Kvalitetsplan for Målselvs skolen 2015-2018*», «*Målselv kommunes plan for inkluderende barnehage- og skolemiljø 2018-2020*», Interkommunal «*Strategiplan for Målselv kommune sin satsing på Realfag i barnehage og skole 2018-2020*», «*Med plass til alle. En overordnet plan for et trygt og godt barnehage- og skolemiljø 2021*» og «*Kvalitetssystem for PPT Målselv, Bardu og Dyrøy*». Andre strategiske planer for skoleområdet har ikke Agenda Kaupang klart å identifisere. Imidlertid utarbeider Målselv kommune egne kvalitetsmeldinger for skole hvert år (med ett kjent unntak), og i disse



kvalitetsmeldingene formidles en indirekte og direkte sammenheng mellom planer, tiltak og resultater.

Når det gjelder planenes innretning og tidsvarighet, er det første karakteristiske kjennetegnet at mange planer er relativt nylig utgått på dato. Sammenhengen i innhold og eventuelle evaluering- og resultatforventninger skal vi kommentere litt senere i dette kapitlet.

Innholdsmessig viser «*Kvalitetsplan for Målselvskolen 2015-2018*» at planen hadde fire fokusområder som var rettet mot «*lesing og skrivning i alle fag*», «*vurdering*», «*læringsmiljø*» og «*system for kvalitets sikring i skolen*». Det understrekes i planen at «*Målselvskolen skal skape et best mulig grunnlag for elevenes læring ved å legge til rette for økt utbytte av læringsarbeidet, både faglig og sosialt. Læringslyst og læringsrykke skal prege Målselvskolen i årene framover*». I innledningen til planen legges det også vekt på at «*Gjennom denne kvalitetsplanen ønsker Målselv kommune som skoleeier å sikre kvaliteten i arbeidet som gjøres på hver skole, som del av vårt forsvarlige system i henhold til Opplæringslovens §13.10*».

«*Målselv kommunes plan for inkluderende barnehage- og skolemiljø 2018-2020*» er en kommunal plan for å iverksette ny rammeplanen i barnehage og ny lærerplan i skolen. Innenfor den nasjonale satsingen på inkluderende barnehage- og skolemiljø deltok Målselv kommune i tredje pulje i region Midt-Troms sammen med kommunene Lavangen, Salangen, Dyrøy og Bardu. Innholdet i planen ble primært innrettet mot eier- og ledernivået og alle ansatte i barnehage og skole, og barnehagene og skolene fikk i oppdrag av å lage sin egen tiltaksplan basert på tre kommunalt tilpassede mål som igjen var utarbeidet på bakgrunn av de nasjonale målene: 1. Utvikle og opprettholde gode og trygge barnehage- og skolemiljø, der alle barn og unge trives og opplever tilhørighet. 2. Forebygge mobbing og andre krenkelser og 3. Avdekke og håndtere mobbing og andre krenkelser.

Interkommunal «*Strategiplan for Målselv kommune sin satsing på Realfag i barnehage og skole 2018-2020*» er laget for den nasjonale satsningen på realfag og omfatter også kommunene Målselv, Lavangen, Salangen, Dyrøy og Bardu. I innledningen til planen legges det vekt på at skolene i Målselv kommune har gjennom deltakelse i nasjonale satsninger som Ny GIV, Vurdering For Læring (VFL), Ungdomstrinn I Utvikling (UIU) språkkommunesatsingen beveget seg mer og mer i retning av å bli lærende skoler. I likhet med plan for inkluderende barnehage- og skolemiljø var realfagsplanen en viktig del av læreplanfornyelsen og den nye rammeplanen for barnehagene. I begge disse planene står begreper som danning, dybdelæring, kritisk tenking og medvirkning sentralt.

I planen «*Med plass til alle. En overordnet plan for et trygt og godt barnehage- og skolemiljø 2021*» (fortsatt under utarbeidelse) er det definert en hovedmålsetting om at «*I Målselv er det plass til alle! Barn og unge, ansatte og foreldre skal sammen medvirke i å skape et læringsmiljø som fremmer trygghet, trivsel, lek og læring gjennom gode relasjoner, der målet er å gjøre barn og unge robuste og i stand til å mestre livet sitt og hverdagen sin.*» Planen må ses på som en videreføring av «*Målselv kommunes plan for inkluderende barnehage- og skolemiljø 2018-2020*» og skal medvirke til en mer inkluderende praksis i barnehage og skole. Helhetlig tenking, systematisk og målrettet tilrettelegging og utvikling av gode relasjoner er sentralt i arbeidet. Satsingen er tredelt gjennom at man første nivå retter oppmerksomheten mot det pedagogiske tilbudet til alle (universelle tiltak). Om dette ikke er

tilstrekkelig skal man vurdere ekstra tiltak i det ordinære pedagogiske tilbudet (forebyggende tiltak på gruppenivå eller for alle), og på det tredje nivået finner vi særskilte tiltak som oftest for enkeltelever som skal iverksettes straks om mobbing eller krenkelser finner sted.

«Kvalitetssystem for PPT Målselv, Bardu og Dyrøy» kan vel egentlig ikke kalles for en ren plan i tradisjonell kommunal plankontekst, for det er både en plan og en del av kvalitetssystemet for barnehage og skole i Målselv, Bardu og Dyrøy kommuner. Samtidig viser innholdet en helhetlig tenkning og forståelse av sammenhengen mellom lovmessige forventninger og krav, hvordan arbeidet skal utføres for å etterleve krav og hva slags resultater den målrettede innsatsen bør bidra til. Kvalitetssystemet er primært rettighetsfokusert, men samtidig legges det stor vekt på hvorfor disse rettighetene må innfris. Og ergo skape best mulig forutsetninger for ønsket resultat for barn og unges deltakelse i et inkluderende sosialt og faglig miljø preget av vekst og utvikling.

Sammenhengen mellom samfunnsplan, de ulike planene nevnt ovenfor og kvalitetsmeldinger har vi valgt å fremstille i tabellen nedenfor. Øverst i tabellen finner vi samfunnsplanens målsetting om å «gi de unge en best mulig ballast inn i voksenlivet». I radene nedenfor er de ulike planene sortert på tematiske kategorier som betyr mye for kvalitets- og utviklingsarbeidet til skolene. De ulike tematiske kategoriene er fremstilt kolonnevis. Tabellplasseringen av planenes satsingsområder viser hvor hovedtyngden av satsingene befinner seg.

| <i>Gi de unge en best mulig ballast inn i voksenlivet</i>                 |  |  |  |   |  |   |
|---|--|--|--|---|--|---|
| Tema  | Læringsmiljø.<br><i>Elevenes læring, helse og trivsel</i>  | Profesjons-<br>utvikling og undervisning       | Skoleledelse.<br><i>Lede lærings-institusjoner</i> | Oppvekst-samarbeid. <i>Felles ansvar, ulikt oppdrag</i> | Skolen i nærmiljøet.<br><i>Felles ressurs-mobilisering</i> | Skoleeier og systemarbeid.<br><i>Høy kvalitet for alle elever</i> |
| Planer  |  |  |  |   |  |   |
| Kvalitetsplan for Målselv-skolen 2015-2018                                | Læringsmiljø   | Lesing og skriving i alle fag<br><br>Vurdering |  |   |  | System for kvalitetssikring i skolen                              |
| Målselv kommunes plan for inkluderende barnehage- og skolemiljø 2018-2020 | Utvikle og opprettholde gode og trygge barnehage- og skolemiljø, der alle barn og unge trives og opplever tilhørighet<br><br>Forebygge mobbing og andre krenkelser<br><br>Avdekke og håndtere mobbing og andre krenkelser. |  |  |   |  |   |
| Strategiplan for Målselv kommune  |  | Læreplanfornyelse (danning, dybdelæring,       |  |   |  |   |

|   |   |  |  |  |  |                                      |
|---|---|--|--|--|--|--------------------------------------|
| sin satsing på Realfag i barnehage og skole 2018-2020                                     |   | <p>kritisk tenking og medvirkning)</p> <p>Øke barn og elevers nysgjerrighet og lyst til å utforske og løse problemer.</p> <p>Bedre barn og elevers kompetanse innen realfagsområdet.</p> <p>Øke realfagskompetansen til ansatte i barnehager og skoler.</p> <p>Videreutvikle arbeidet med læringsprosesser i den enkelte barnehage og skole.</p> |  |  |  |                                      |
| Med plass til alle. En overordnet plan for et trygt og godt barnehage- og skolemiljø 2021 | <p>Det pedagogiske tilbudet til alle</p> <p>Ekstra tiltak i det ordinære pedagogiske tilbudet</p> <p>Særskilte tiltak</p> |  |  |  |  |                                      |
| Kvalitetssystem for PPT Måselv, Bardu og Dyrøy  | Psykososialt miljø  | <p>Tidlig innsats</p> <p>Tilpasset opplæring</p> <p>Utsatt skolestart eller fremskutt skolestart</p> <p>Tegnspråk</p> <p>Alternativ supplerende kommunikasjon</p> <p>Særlig språk-opplæring for språklige minoriteter</p> <p>Svaksynte og blinde elever</p>  |  |  |  | Sikre at lover og forskrifter følges |

Tabellen viser at hovedvekten av plansatsingene er rettet mot elevenes læringsmiljø og det mer profesjons- og undervisningsrelaterte arbeidet til skolen. I tillegg er det viktig å legge til at

satsinger innenfor disse områdene ofte får indirekte eller direkte konsekvenser for skoleledelse, oppvekstsamarbeid, skolen i nærmiljøet og skoleeiers systemarbeid.

#### **4.1.2 Innspill fra intervjuer og workshop**

I første og andre intervjurunde som ble gjennomført i uke 37 og 45 rettet vi oppmerksomheten mot områdene strategi, organisering, kompetanse og omstillingskultur. Innenfor området «*Strategi*» stilte vi spørsmål om hvordan man jobber med strategiutvikling, hvor man lykkes særlig godt, hvor man har de største utfordringene, hvor viktig det er å ha strategiske ambisjoner, hvor dyktige Måselv kommune er til å sikre en god sammenheng mellom ressursinnsats og resultater, og hva som vil være de viktigste strategiske prioriteringene for å utvikle Måselvskolen fremover

Tilbakemeldingene fra intervjuene ble systematisert og satt sammen i noen konkrete funn som ble speilt tilbake i workshopene i uke 39, 40 og 47. Hensikten med denne «speilingen» var en kombinasjon av å formidle våre funn og gi deltakerne anledning til å komme med eventuelle korrigerende tilbakemeldinger for å styrke validiteten til våre intervjudata. Et gjennomgående trekk var at deltakerne kjente seg igjen i de funnene og vurderingene vi presenterte.

Nedenfor har vi beskrevet viktige hovedtrekk fra første og andre intervju- og workshoprunde. Vi har valgt å skille mellom de som jobber i eller med skolene i det daglige og elever/foresatte. Etter oppsummering av typiske trekk fra ansatte i skolen eller nære samarbeidspartnere (vurderinger og anbefalinger), beskrives elevenes og foresattes innspill for å tilføre eventuelle nye momenter, viktige suppleringer eller forsterke det som allerede er formidlet med relevans for strategiområdet.

#### **Hovedtrekk i analyser etter første intervju- og workshoprunde**

- Vi er på vei mot en felles Måselvskole, men strategien er ikke tydelig
- «Laget rundt» må knyttes tettere sammen. Felles mål og samhandlingsprinsipper må operasjonaliseres
- Skoleeierrollen må vurderes styrket. Tettere på kvalitet og samarbeid hvor også «laget rundt» er med
- Vi opplever en ubalanse mellom det allmenne og det spesialpedagogiske tilbudet. Det allmenne må styrkes
- Ressurssituasjonen bekymrer. Trenger ressurser til å satse på kompetanse og innholdet i skolen
- Lærernes kompetanse prioriteres, men viktig at også andre yrkesgrupper i skolen blir prioritert. Å satse på kompetanse er ekstra viktig når konkurransen om arbeidskraften er stor

#### **Hovedtrekk i vurderinger og anbefalinger etter andre intervju- og workshoprunde**

- Skoleeierskapet må styrkes slik at man kommer tettere på lederne og skolenes utviklings- og implementeringsarbeid
- Det er et behov for et tettere samarbeid mellom skolene
- Innholdet i skolen er viktigst, og utvikling må skje både «nedenfra og opp» og «ovenfra og ned»
- Utvikling tar tid, og det må ikke være for mange satsinger
- Det må ryddes i det tverrfaglige samarbeidet. Oppveksttjenestene, inkludert skole, må spille på samme lag
- Rapporten fra Agenda Kaupang bør munne ut i en implementeringsstrategi og konkret oppfølging

### **Hovedtrekk i supplerende kommentarer/innspill fra elever og foresatte**

Elevene er opptatt av at alle elevene får hjelp, og at undervisningen er variert. I tillegg synes elevene det er utfordrende å forholde seg til mange vikarer. Elevene ønsker også å påvirke opplæringen for å bedre egen motivasjon og konsentrasjon. Videre er elevene opptatt av å fremheve at det fysiske arbeidsmiljøet også påvirker det sosiale læringsmiljøet. Av den grunn er det viktig med gode stoler, trivelige skolelokaler, varmt vann i dusjen og at skolenes ute- og inneområder er godt tilrettelagt for lek og sosial aktivitet.

FAU-lederne løfter frem at det er viktig å ta barnas perspektiv, og at opplæringen må sikre barns trygghet, styrke barns psykiske helse og jobbe for at Målselvs skolen tilstrekker seg kvalifiserte og kompetente lærere. Foreldrene ser også verdien av flere yrkesgrupper inn i skolen, og at både inne- og utemiljøet er viktig for både elever og ansatte.

### **4.1.3 Vurdering av strategiområdet**

Respondentene i intervjuer og workshops legger direkte og indirekte vekt på at strategiområdet betyr mye for utvikling av Målselvs skolen. Samtidig understrekes det at Målselvs skolen har en vei å gå fra ord til handling. Målselvs skolen må gis et mer konkret innhold, og det må forplikte mer. Her peker både analysene og anbefalingene på behovet for større eier- og utviklingskraft som kan bringe skolene og oppveksttjenestene tettere på hverandre som et større lag. Ansvar for barn og unge er et felles ansvar, men oppdrag og sektortilhørighet er forskjellig.

Gjennom planprioriteringene og tilbakemeldinger fra intervju/workshops tegnes et bilde av en skolesektor som prioriterer større nasjonale satsinger innenfor læringsmiljøområdet og profesjons- og undervisningsområdet. I så måte er fagfornyelsen viktig, og arbeidet med denne fornyelsen griper på mange måter inn i fag- og utviklingsområder for skolene. For skoleeier er det viktig å sikre at ny læreplan fornyes i tråd med målene, at plan for utvikling og implementering følges opp og at det er mulig å vurdere virkningene av ny praksis.

De strategiske prioriteringene til skolene i Målselv kan alle sies å bygge oppunder hovedmålet i samfunnsplanen om å «*gi de unge en best mulig ballast inn i voksenlivet*», og en utfordrende situasjon innenfor skolenes ordinære og spesialpedagogiske arbeid er tatt tak igjennom et systematisk kvalitetssystem for PP-tjeneste og skolene i Målselv kommune. For Agenda Kaupang fremstår de strategiske prioriteringene som logiske ut fra skolenes samfunnsoppdrag og tidligere nasjonale satsinger, men vi velger også å stille oss kritisk til at det mangler en helhetlig oppvekststrategi. Satsingene har også kort varighet, og dette gir skolene utfordringer med å sikre tilstrekkelig forankring, praksisnær trening og skalering av ønsket praksis. Varige endring tar tid.

En overordnet oppvekststrategi, og kanskje også noen tiltaksbaserte temaplaner, kunne bidratt til å styrke utviklingen i skolene, i oppveksttjenestene og ikke minst i samhandlingen på tvers av disse tjenestene. Slike planer ville kunne gitt bedre rammebetingelser for langsiktig og kunnskapsbasert utvikling. Og med en anerkjennelse av at det tar tid å utvikle og systematisere kunnskap, trene på og implementere forsterket eller ny praksis og sikre nødvendig samhandling som krever mye relasjonell kontakt og stor grad av tidsbruk. Nasjonale sektormyndigheter har og vil sannsynligvis alltid legge sin hovedvekt på styring. Det er kommunene som forventes å utvikle gode samhandlings- og implementeringsstrategier, og utvikle og modellere den praksisen som skal gi barn og unge hjelp til å løse et problem som ikke bare kan løses av én tjeneste. Ofte ligger løsningene i grenseflatene og forutsetter samhandling og koordinering på tvers av mandater, tjenesteområder og budsjetter.

Vi ser at dette også finner klangbunn hos respondentene vi har snakket med, og at det er ønskelig med en bredere oppvekstforankring. I tillegg trekkes det blant annet frem at det er ønskelig å ha tydeligere « *rød tråd* » i de strategiske satsingene over tid, og at satsinger må skje i et gjennom et fellesskap som både anerkjenner og prioriterer praksisnærhet og styrings- og eierkraft. Å prioritere handler om fordeling av knappe ressurser, og for skolenes del handler dette først og fremst om arbeidskapasitet. Ca 90 prosent av driftsbudsjettene er relatert til lønnskostnader. For skoleeiers del handler dette også om kapasitet, og det er et faretegn om driftsoppgavene kveler mulighetene for strategiutvikling.

## 4.2 Organisering

Felles for alle organisasjonsmodeller er at man legger rammer for arbeidsprosesser, styring og ledelse, drift og utvikling. I en kommunekontekst vil det for skolene også komme inn noen formelle og lovmessige krav knyttet til kompetanse på et administrativt styringsnivå.

Administrativ skoleeier må sørge for å ha oppdatert kunnskap om skolenes praksis, slik at de kan vurdere om skolene oppfyller kravene i opplæringsloven med forskrifter. Videre må skoleeier sette i verk egnede tiltak for å rette opp skolenes praksis dersom praksis ikke er i samsvar med regelverket. Dette kan utledes av opplæringslovens § 13-10 og kommunelovens § 25-1. I tillegg stiller opplæringsloven krav om skolefaglig kompetanse over skolenivå.

I de KS-initierte FOU-rapportene «*Kom nærmere. Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte*» og «*Hvordan påvirker kommunens politiske og administrative styring og ledelse resultatene i skolen?*» understrekes det at det er viktig at eierstyringen

og virksomhetene må komme nærmere på hverandre gjennom tett dialog, bygge felles forståelse og sikre en god balanse mellom mål, planlegging og iverksetting. Videre understrekes det at eierskapsutøvelsen har betydning for samlet kompetanse- og kapasitetsutnyttelse.

Oppvekst- og kulturområdet i Målselv kommune har – i likhet med resten av kommunen - en klassisk linjeorganisering. Kommunalsjefen har overordnet økonomi – og personalansvar for sin sektor, og deltar også i rådmannens strategiske ledergruppe. I direkte linje til kommunalsjef finner vi enhetslederne på skoler, barnehager, oppvekstsentre, enhet for kultur, sameskolen i Troms, Voksenopplæring og spesialpedagog. I tillegg har kommunalsjefen også ansvar for leirskole, ledere innenfor den interkommunale kompetanseregionen for Midt-Troms og interkommunal PP-tjeneste. Pr i dag har ikke kommunalsjefen skolefaglig rådgiverressurs, men kommunalsjefen har tilgang på økonomisk rådgiver som bistår med budsjett- og rapporteringsarbeid. Innenfor den klassiske linjeorganiseringen er det også organisert flere formelle og mer uformelle møteplasser. Disse vil bli omtalt nedenfor.

Målselv kommune har 7 kommunale grunnskoler inkludert *Sameskolen i Troms*. I tillegg har kommunen en privat barneskole, *Øvergård Montessoriskole*, som ligger lokalisert på Tamokmoen i Øverbygda. GSI viser at skolene har 465 elever fra 1-7. trinn og 225 elever fra 8-10. trinn (2021-tall).

#### **4.2.1 Arenaer for faglig samarbeid og utvikling**

Skole- og oppvekstsektoren i Målselv kommune har flere typer samarbeid som er initiert av skoleeier, nasjonale- og regionale myndigheter, regionsamarbeid og samarbeid mellom og i den enkelte virksomhet. Disse samarbeidsarenaene er ikke alltid avhengig av de til enhver tid gjeldende strategi-, tema- og handlingsplanene. Samarbeidsarenaene er primært utviklingsarenaer, men brukes også til å samarbeide om mer drifts- og forvaltningsrelaterte oppgaver. Nedenfor gis en kortfattet beskrivelse av de omtalte samarbeidsarenaene.

**Region indre Midt-Troms.** Dette (kompetanse)regionsamarbeidet består av kommunene Målselv, Lavangen, Salangen, Dyrøy og Bardu. Samarbeidet har bestått siden begynnelsen på 2000-tallet, og ledes av et styre bestående av oppvekstsjefene i de deltakende samarbeidskommunene. Agenda Kaupang har fått opplyst at ny samarbeidsavtale er under utarbeidelse. Målselv kommune har en egen fulltids regionansvarlig som hovedsakelig er finansiert med kommunale lønnsmidler. I tillegg er det tre lærere som er definert som regionale ressurslærere med en dedikert ressurstid på 40 prosent av en heltidsstilling hver.

Pr i dag har kompetanseregionen ansvar for ni regionale nettverk: 1. Skoleeiernettverket. Dette blir omtalt som «*regionmøter*». 2. Skoleledernetttverk 3. Ledernetttverk for rektorer, styrere i barnehager og PP-tjeneste. 4. Nettverk for skolenes utviklingsgrupper. Utviklingsgruppene møtes jevnlig har prioritert arbeid med læringsmiljø og regelletterlevelse i 2021 5. Nettverk for hovedlærere/PPT/ressurslærere og rektorer hvor formålet er å øke kvaliteten på opplæringen til de lavest presterende elevene. 6. Rådgivernetttverk for ungdomsskolene 8. SFO-netttverk for lederne og 9. Fagnettverk for begynneropplæring, fortsettende læring og undervisvurdering.

Regionleder/regionkontakt har ansvar for å drive de ni nettverkene. I tillegg ligger det til regionleders arbeidsoppgaver å organisere muntlig eksamen og representere regionen i ulike nasjonale, regionale og lokale grupper. Eksempelvis gjelder dette møte med Statsforvalter og KS.

I møtene med KS drøftes ulike fagrelaterte utfordringer med relevans for utvikling, arbeidsgiverrollen og KS` rolle som interessepolitisk aktør. For KS er det viktig å være tett på sine medlemmer, og tilsvarende er det viktig for administrasjonen i KS å ha tett dialog med de ansatte og ledere fra de store tjenesteområdene. Møtene med Statsforvalteren er mer relatert til forvaltning, tilsyn, samordning, regelverksetterlevelse og sikre kommunikasjon mellom kommunene og sentrale myndigheter.

**Rektormøter.** Disse møtene holdes ca 1 gang hver måned og deltakerne er skolens rektorer og kommunalsjef for oppvekst og kultur. Innholdet i disse møtene legger vekt på et mangfold av drifts-, forvaltnings- og utviklings saker relatert til kommunens arbeid generelt og skolene virksomhetsarbeid spesielt.

**Utviklingsmøter.** Disse møtene avholdes regelmessig, og deltakerne inkluderer skolens rektorer, barnehagestyrere, andre relevante oppvekstledere og kommunalsjef for oppvekst og kultur. Møtene omhandler både barnehagens, skolens og oppveksttjenestenes spesifikke utviklingsutfordringer, og felles utviklingstiltak som deltakerne og kommunalsjef samarbeider tett om. På utviklingsmøtene deles kunnskap og viktige erfaringer for å sikre at felles utviklingsambisjoner kan nås.

**Sjumilssteget.** Sjumilssteget er ment å være en tverrfaglig møteplass, og hovedhensikten er et best mulig samarbeid og samhandling til beste for barn og unge i Målselv. Tjenester som hittil har vært involvert er skole, barnehage, helsesøster, PPT og barneverntjenesten. Opprinnelig stammer Sjumilssteget fra et utviklingsinitiativ fra det gamle Fylkesmannsembetet i 2012. Staten ønsket å bistå kommunene med å konkretisere artikkelene i barnekonvensjonen, slik at disse kunne brukes til å planlegge og kvalitetssikre tjenestene for barn og unge. Sjumilssteget har også sin egen nettside som heter <https://www.sjumilssteget.no/> Arbeidet med Sjumilssteget har grunnet kapasitetsmangel ikke hatt tilstrekkelig med gjennomføringskraft i de siste årene, men Agenda Kaupang har fått opplyst at arbeidet skal revitaliseres.

**Samarbeidsnettverk i regi av skolene selv.** Skolene er relativt store virksomheter med høy drifts- og utviklingsaktivitet, og det krever stor grad av tilstedeværende leder- og fagkapasitet til å sikre god virksomhetsstyring som gir ansatte et godt arbeidsmiljø og elevene et tilfredsstillende læringsmiljø som fremmer faglig og sosial utvikling. Læring på arbeidsplassen, det å utvikle lærende profesjonsfellesskap, har fått en stadig større betydning i skole-Norge. Dette stiller mye høyere krav til ledelse tett på lærernes profesjonspraksis, men også til en profesjonspraksis som anerkjenner teamorientert utvikling og streben mot felles beste praksis.

For å ivareta god virksomhetsstyring, ledelse tett på kjernevirksomheten og faglig utvikling med relevans for barn og unges lek, trivsel og læring har skolene selv samarbeidsarenaer som eksempelvis fagmøter, tverrfaglige møter, ansvarsgruppemøter, utviklingsmøter, overordnede prosjektmøter, samarbeidsmøter med foresatte, FAU-møter, personalmøter,



medbestemmelsesmøter, trinnmøter, trinnledermøter, ressursteam møter, rektor- og administrasjonsmøter, FAU-møter, foreldremøter, samarbeids- og miljøutvalgsmøter og spesialpedagogiske møter.

I sum har Målselv kommune mange møteplasser for drift og utvikling, men på et overordnet nivå få møteplasser som samler alle de viktigste oppveksttjenestene.

#### **4.2.2 Innspill fra intervjuer og workshop**

I første og andre intervjurunde som ble gjennomført i uke 37 og 45 rettet vi oppmerksomheten mot områdene strategi, organisering, kompetanse og omstillingskultur. Innenfor området «Organisering» stilte vi spørsmål om hvordan samarbeidet var mellom politisk, administrativt og faglig nivå, hvordan dagens ansvar ivaretar det lovmessige ansvaret og hvordan dagens organisering medvirker til kvalitetsutvikling i skolene, mellom skolene, mellom skolene og andre oppveksttjenester og hvordan fremtidens organisering bør være for å sikre nok gjennomføringskraft til å nå de strategiske målene.

Tilbakemeldingene fra intervjuene ble systematisert og satt sammen i noen konkrete funn som ble speilt tilbake i workshopene i uke 39, 40 og 47. Hensikten med denne «speilingen» var en kombinasjon av å formidle våre funn og gi deltakerne anledning til å komme med eventuelle korrigerende tilbakemeldinger for å styrke validiteten til våre intervjudata. Et gjennomgående trekk var at deltakerne kjente seg igjen i de funnene og vurderingene vi presenterte.

Nedenfor har vi beskrevet viktige hovedtrekk fra første og andre intervju- og workshoprunde. Tilbakemeldinger fra elever og FAU-ledere har for helhetens skyld valgt å formidle under strategidelen i tidligere delkapittel, og derfor er oppsummeringen nedenfor kun fra ansatte, ledere og tillitsvalgte som jobber i eller med skolene i det daglige.

#### **Hovedtrekk i analyser etter første intervju- og workshoprunde**

- Kompetanseregionen anerkjennes som et viktig virkemiddel for kompetanseutvikling i Målselv. Samtidig er det nødvendig med tydeligere eierforankring og styring
- Lederkraften må styrkes. Lederne må dra mer i lag, og forsøke å redusere sårbarheten ved fravær
- Organisering av PP-tjenesten er vurdert til å være tilfredsstillende. PP-tjenesten blir vurdert som en viktig lagspiller som ønskes enda nærmere praksisfeltet
- Administrativ kapasitet på skoleeiernivå er redusert. Det blir mye driftsfokus på kommunalsjef og skolelederne

## Hovedtrekk i vurderinger og anbefalinger etter andre intervju- og workshoprunde

- Behov for å organisere et tettere og mer forpliktende samarbeid mellom skoler og mellom skoler og «laget rundt elevene»
- Tolærersystem og teamorganisering er lurt. Bidrar til mindre privat praksis, og gir mulighet for bedret praksis
- Organiseringen må sikre likeverdighet mellom tjenestene som jobber tett på barn og unges sosiale og faglige utvikling
- Organiseringen må også understøtte de strategiske ambisjonene når vi ønsker å dra i samme retning

### 4.2.3 Vurdering av organiseringsområdet

Skoleeier styrer og leder skolene i Målselv kommune gjennom en klassisk linjeorganisering med delegert personal-, fag- og økonomiansvar for virksomhetslederne i skolene. I tillegg til den formelle linjeorganisasjonen er det opprettet en rekke formelle og mindre formelle møte- og samarbeidsarenaer på skolene, mellom skolene og kommunalsjef, mellom skolene, andre oppveksttjenester og kommunalsjef og rene interkommunale samarbeid.

Eierstyringen på skolenivå innfrir juridisk sett de formelle kompetansemessige kravene til skolefaglig kompetanse over skolenivå. Samtidig har kommunalsjefen et lederspenn på 15 ledere, og ingen rådgivere som kan ivareta et særskilt fagansvar for barnehage og skole. Agenda Kaupang har heller ikke forstått det slik at rådmannen har delegert flere oppgaver enn vanlig til rektornivå. Med dette som bakgrunn vil vi hevde at de kapasitetsmessige forutsetningene for å utøve det administrative skoleeierskapet er bekymringsfullt svakt. Som vi har redegjort for i kapittel tre har det lokale skoleeierskapet blitt stadig viktigere. Den lokale styringen har i større grad enn staten et potensial til å rette oppmerksomheten mot hvordan skoler fungerer som organisasjoner, og dette krever både kompetanse og kapasitet. Er skoleeierskapet for svakt øker risikoen for større forskjeller mellom skoler og i elevenes læringsutbytte.

Ut over de kapasitetsmessige forutsetningene på skoleeiernivå ønsker vi også å kommentere kompetanseregionens som virkemiddel i det utøvende skoleeierskapet. I både intervjuer og i workshops uttales det en tilfredshet ved å ha et interkommunalt samarbeid som kan prioritere og følge opp kompetansearbeidet i Målselv kommune. Nasjonale og lokale satsinger kan følges opp, kontakt med andre viktige samarbeidsparter kan ivaretas, og kompetanseregionens organisering og arbeidsmåter er forsøkt tilpasset skolenes behov.

Samtidig legger vi merke til at det stilles spørsmål ved volum, skolenes kapasitet til å følge opp og ikke minst hvorvidt prioriteringene til kompetanseregionen er godt nok forankret i Målselv kommunes strategiske planer. Agenda Kaupang har ikke registrert at det foreligger dokumentasjon eller evalueringer av kompetanseregionen som et strategisk virkemiddel for kompetanseutvikling. Av den grunn vil Agenda Kaupang anbefale at skoleeier gjør en nærmere avklaring av kompetanseregionens rolle for å understøtte best mulig sammenheng

mellom skoleeiers ambisjoner, kompetanseregionens samlede kompetansetilbud og oppnådde resultater.

Innenfor den formelle linjeorganiseringen registrerer vi at skolene og kommunalsjef har en etablert møtestruktur hvor oppgaver og utfordringer knyttet til drift, forvaltning og utvikling drøftes. Disse møteplassene gir potensielt rom for å utvikle Målselvs skolen gjennom det aktive lederskapet til rektorene og kommunalsjef. Hovedvekten av tilbakemeldinger fra våre respondenter gir likevel et bilde av det er et uforløst potensial for å utvikle Målselvs skolen mer i fellesskap. Dette handler i stor grad om felles prioritering og oppfølging, slik at ansattes profesjonspraksis og opplæringen til elevene innehar de kvaliteter Målselvs skolen selv ønsker å preges av. En mer virkeliggjort Målselvs skole vil ha stor nytte av å inkludere et tett samarbeid med «laget rundt», og dette samarbeidet bør være forankret i en felles oppvekststrategi. De nasjonale styringsforventningene gir eksempelvis både barnehage, skole, barnevern, helsetjenester og PP-tjeneste et mer felles oppdrag enn tidligere. Samtidig har ikke staten svar på hvordan denne samhandlingen best kan foregå, og derfor er det viktig at kommunene selv velger de beste organiserings- og samhandlingsformene. Da må hele oppvekstoppdraget ses i sammenheng. Den påbegynte vitaliseringen av Sjumilssteget blir viktig i dette arbeidet. Hvor skal dette arbeidet forankres? Hva er hovedformålet, og er Sjumilssteget det rette svaret? Og hva skal være gevinstene for barn og unge i Målselv kommune?

Oppsummert fremstår organiseringen som funksjonell. Oppgavene utføres, det er etablerte samarbeidsarenaer og gjennom organiseringen forsøker man å følge opp det som er bestemt av felles drifts- og utviklingstiltak. Like fullt kan det stilles spørsmål ved om samarbeidsarenaene er tilstrekkelig koordinert, om det er for mange arenaer og om arenaene har et tydelig nok mandat. Et kritisk spørsmål må jo være om samarbeidsarenaene gir kraft til å utvikle Målselvs skolen. Siden tilbakemeldingene fra våre respondenter både tyder på til dels strategisk uklarhet, volumsutfordringer mht til samlet aktivitet og en Målselvs skole som mer eksisterer på intensjonsnivå enn i praksis, kan det være en god grunn til å ta en skikkelig gjennomgang av antall arenaer, deres mandat og sammenhengen mellom dem.

### 4.3 Kompetanse

Som vi har omtalt tidligere i denne rapporten stilles det formelle kvalifikasjonskrav til skolens ansatte ledere som skal jobbe med barn og unge. I tillegg stilles det krav til minimumsbemanning. Formelle kvalifikasjoner er viktig, men det aller viktigste læringsarbeidet skjer på arbeidsplassen. Den formelle utdanningsperioden varer kanskje mellom ca 3-6 år på høyskoler og/eller universitet, og så bruker man kanskje 40-50 år av sitt yrkesaktive liv til å praktisere i et yrke som profesjonell.

I en SØF-rapport fra 2019<sup>3</sup> trekkes det frem at kompetanseutvikling er et generelt kjennetegn ved kommuner som har høye skolebidrag. Dette understøttes av en SSB-rapport<sup>4</sup> fra samme

<sup>3</sup> *Hvordan påvirker kommunens politiske og administrative styring og ledelse resultatene i skolen?*

<sup>4</sup> *School value-added and long-term student outcomes*

år. Foreldrenes utdanningsbakgrunn (høy/lav) betyr mest for forskjeller mellom enkeltelever eller elevgrupper, men skolebidrag har også betydning. Dette tilsvarer for skoler som er blant de 10 prosentene som har henholdsvis høyest og lavest stabilt bidrag:

- 0,25 karakterpoeng ved skriftlig eksamen
- 7 prosentpoeng forskjell i fullføring av videregående opplæring
- 1–2 prosentpoeng forskjell i sysselsetting ved alderen 31–32 år. Lenger er det foreløpig ikke mulig å følge elevene, men det er ingen tegn til at forskjellene svekkes over tid

Professor Zachrisson ved UIO og flere andre internasjonale forskere har gjennom Brookings Institution nylig gjort en forskningsoppsummering av hvor stor betydning et barnehagetilbud betyr på en rekke faktorer. Forskerne konkluderer med at for hver investerte dollar får samfunnet tilbake en verdi på mellom fire og 13 dollar. Et tilbud i barnehagen får innvirkning på utdanning, sysselsetting, helse, skulking og kriminalitet. Samtidig har norsk forskning (Goban) vist at det skiller et halvt års utviklingsforsprang for barn som har gått på høykvalitetsbarnehager vs barnehager med mer varierende kvalitet. På samme måte som for skolene viser statistikken at kvalitetstilstanden også varierer barnehagene imellom.

### 4.3.1 Kompetanseprioriteringer i Målselv

I delkapitlet om strategi viser vi til sammenhengen mellom de strategiske prioriteringene i Målselv kommune innenfor skoleområdet, og nær sagt alle prioriteringene er relatert til utvikling av ansattes og lederes kompetanse. Mer kommune- og sektorovergrepene satsinger knyttet til eksempelvis utvikling av kvalitetssystemer, prinsipper for god virksomhetsstyring og god egenkontroll er eksempelvis svært lite fremtredende. Utgått kompetanseplan og kvalitetssystem for PP-tjenesten representerer et unntak. Her har skoleeier tatt et klart strategisk grep for å komme tett på kvalitetsarbeidet i skolen, og for å sikre at ordinær og tilpasset opplæring ivaretar lovmessige og forskriftsmessige krav.

Samtidig stiller vi oss spørsmålet om kompetansesiden burde rettet mer oppmerksomhet mot virksomhets- og eierstyring som et eget og praksisnært satsingsområde. Skoleeier i kommuner med høye skolebidrag er ofte tett på skolene. Først og fremst gjennom oppmerksomhet på elevresultater, læringsmiljø og kompetansebygging intern. Et godt system for skolevurdering kan bidra til å utvikle kvalitetsdialoger som retter oppmerksomheten mot elevenes læring, helse og trivsel, profesjonsutvikling og undervisning, skoleledelse, oppvekstsamarbeid og skoleeiers systemarbeid.

Når det gjelder helt konkrete kompetansesatsinger, kan Målselv kommune vise til betydelig kompetanseaktivitet. Innenfor den nasjonale ***lærerspesialistordningen*** har kommunen 17 spesialister i 2021. Hovedformålet med ordningen er å tilby nye karriereveier for lærere som ønsker faglig utvikling samtidig som de underviser. Ordningen skal bidra til å utvikle profesjonsutøvelsen på skolene, og det er også et mål om at dette kan bidra til at skolen i større grad kan rekruttere og beholde gode lærere. Antall lærerspesialister i Målselv har utviklet seg fra 8 i 2017 til 17 i 2021.

Innenfor det interkommunale samarbeidet i Region indre Midt-Troms jobbes det med statlig desentraliserte satsinger som DEKOM (***desentralisert ordning for lokal***

**kompetanseutvikling i skolen**) og REKOM (regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen). Begge ordningene skal bidra til at skolene og barnehagene utvikler sin pedagogiske praksis gjennom barnehage- og skolebasert kompetanseutvikling. Målet er å sikre at alle barn får et likeverdig barnehage- og skoletilbud av høy kvalitet. Høsten 2021 har arbeidet med å vurdere kompetansebehov hatt prioritet, og for våren 2022 skal Målselv prioritere utvikling og planlegging av kompetansetiltak. Det skal gjennomføres egne ståstedsanalyser på skolene som beskriver kompetansebehov innenfor områdene læringsmiljø, klasseledelse, inkludering, lesing og skriving som grunnleggende ferdigheter og matematikk. For perioden frem til 2024 er planen å gjennomføre kompetanseutviklingstiltak i barnehager, skoler, PPT og «laget rundt» skolene.

Innenfor den nasjonale ordningen **Kompetanse for kvalitet**, som er en partnerskapsdrevet strategi for videreutdanning av lærere og skoleledere frem mot 2025, prioriterer Målselv kommune som skoleeier videreutdanning for lærere og masterrettet rektorutdanning. Pr i dag har 95 lærere ulike typer videreutdanningsløp i regi av ordningen, og tre rektorer gjennomfører en masterutdanning innenfor rektorutdanningen. Alle rektorer har for øvrig gjennomført den grunnleggende rektorutdanningen som masterutdanningen bygger på. Lærernes videreutdanning innenfor «Kompetanse for kvalitet» favner et bredt fagspekter som grunnleggende lese-, skrive og matematikkopplæring, matematikk med ulik fordypningsgrad, norsk med ulik fordypningsgrad, samfunnsfag, naturfag og programmering. Lærerne har primært valg videreutdanning i form av en vikarordning som innebærer at skolene må planlegge med stort innslag av vikarbruk for disse lærerne.

**Kompetanseregion indre Midt-Troms** utarbeider kompetanseplaner for alle nettverkene som vi omtalte under delkapittel 4.2.1 om organisering. Det legges også føringer for hvem som bør delta. Eksempelvis lærernes trinntilhørighet, og om lærerspesialister og rektorer forventes å delta. For 2021 og 2022 har det blitt satset på begynneropplæring for 1. trinn, fortsettende læring for 2-4. trinn og underveis- og sluttvurdering for 5. til 10. trinn. Videre har kompetanseregionen prioritert kompetanseheving i matematikk, norsk og tverrfaglig arbeid.

Fra 2021 har Målselv kommune også etablert en **kommunal veilederordning for nyutdannede lærere**. Dette er en ordning som opprinnelig ble vedtatt våren 2017 i Stortinget, og som var en forsterking av en ordning innført allerede i 2009. Ordningen fra 2009 skulle sikre at nyutdannede lærere hadde rett på veiledning, og fra 2017 signerte Kunnskapsdepartementet, KS, PBL, organisasjonene for friskolene, Utdanningsforbundet, Pedagogstudentene i Utdanningsforbundet, Norsk Lektorlag, Skolelederforbundet og UHR (Universitets- og høyskolerådet) en avtale med følgende målsetting: «*Alle nyutdannede nytilsatte lærere får en god overgang fra utdanning til yrke gjennom likeverdige tilbud om veiledning av god kvalitet*». Avtalen inkluderte også prinsipper for veiledningen som skulle gis, og definerte også «nyutdannet» til å være inntil to år fra grunnutdanning og ansettelse.

Helt til slutt vil vi trekke frem kompetanseplanene som er beskrevet i delkapittel 4.1.1, og dette gjelder «*Kvalitetsplan for Målselv-skolen 2015-2018*», «*Målselv kommunes plan for inkluderende barnehage- og skolemiljø 2018-2020*», «*Strategiplan for Målselv kommune sin satsing på Realfag i barnehage og skole 2018-2020*» og «*Med plass til alle. En overordnet plan for et trygt og godt barnehage- og skolemiljø*»

2021». Den mest fremtredende røde tråden i disse planene er satsingen på et trygt og godt læringsmiljø for elevene. Det er også verdt å merke seg skoleeiers ambisjon i utgått kompetanseplan fra 2018 hvor det understrekes at det ønskes å etablere et system for kvalitetssikring av opplæringskvaliteten i skolen.

### 4.3.2 Innspill fra intervjuer og workshop

I første og andre intervjurunde som ble gjennomført i uke 37 og 45 rettet vi oppmerksomheten mot områdene strategi, organisering, kompetanse og omstillingskultur. Innenfor området «Kompetanse» stilte vi spørsmål om formell kompetanse, praksisnær kompetanseutvikling, hvordan kompetansearbeidet kan styrkes (inkludert en bred kompetansesatsing på oppvekst) og hvordan det kan bli enda mer attraktivt å jobbe i Måselvskolen.

Tilbakemeldingene fra intervjuene ble systematisert og satt sammen i noen konkrete funn som ble speilt tilbake i workshopene i uke 39, 40 og 47. Hensikten med denne «speilingen» var en kombinasjon av å formidle våre funn og gi deltakerne anledning til å komme med eventuelle korrigerende tilbakemeldinger for å styrke validiteten til våre intervjudata. Et gjennomgående trekk var at deltakerne kjente seg igjen i de funnene og vurderingene vi presenterte.

Nedenfor har vi beskrevet viktige hovedtrekk fra første og andre intervju- og workshoprunde. Som vi har påpekt under kapittel 4.2 har vi valgt å formidle den samlede tilbakemeldingen fra elever og FAU-ledere under delkapittel 4.1 om strategi. Oppsummeringen nedenfor inkluderer kun ansatte, ledere og tillitsvalgte som jobber i eller med skolene i det daglige.

#### Hovedtrekk i analyser etter første intervju- og workshoprunde

- Kvalifiserte lærere er attraktive. En del skoler har rekrutteringsutfordringer, og det er en rekrutteringsfordel å kunne tilby faste stillinger
- Andre yrkesgrupper enn lærerne i skolen gjør en viktig jobb, og disse yrkesgruppene må også prioriteres rent kompetansemessig
- Satsingen på psykisk helse og livsmestring bør videreføres. Dette er viktig for læringsmiljøet og den enkelte elev
- Språkfag (fransk/tysk/minoritetsrettet) og IKT trekkes frem som sårbare kompetanseområder. Innenfor IKT-området etterlyses mer systematisk arbeid
- Kompetansearbeidet i regi av Region indre Midt-Troms blir satt pris på, men det kan forbedres. Dette gjelder særlig behovstilpasning, skalering av kompetansetiltak og et volum som er avstemt med skolenes driftsforutsetninger

#### Hovedtrekk i vurderinger og anbefalinger etter andre intervju- og workshoprunde

- Satsingen på «*Inkluderende barnehage- og skolemiljø*» har et positivt potensial om dette blir en felles satsing som alle skolene må prioritere over tid

- Styrke kompetansen knyttet til psykisk helse og atferd, og at erfaringer fra det spesialpedagogiske arbeidet kan nyttiggjøres på tvers av skoler
- Skoleeiernivået må ha tilstrekkelig kraft til å koordinere og lede felles utviklingstiltak i samarbeid med rektorene. Dette vil gi styrke lederlaget, og gi bedre forutsetninger for å styrke Målselvskolen
- Alt kan ikke prioriteres samtidig. Det er nødvendig med rydding som gir bedre forutsetninger for tydelig ledelse og trening på og skalering av god praksis
- Vi trenger å styrke vår kompetanse i tverrsektorielt oppvekstsamarbeid. Strategi gir retning og organisering legger rammer. Kompetanse handler om hvordan i praksis

### 4.3.3 Vurdering av kompetanseområdet

Kompetanse i styring, ledelse, fagutvikling og samhandling betyr mye for elevenes læring, trivsel og sosial utvikling. Skoleeierskapet har betydning for å sikre at ansatte og leders formelle kompetanse er på plass, men eierskapsansvaret rommet så mye mer. Det administrative skoleeierskapet har i mye større grad enn staten et potensial til å rette oppmerksomheten mot hvordan skolene fungerer som organisasjoner. Ansatte og ledere er de viktigste aktørene for elevenes læring, men også for hvordan skolene utvikler seg som organisasjoner gjennom sunne fellesskapskulturer som er opptatt av kompetanseutvikling. En god grunnutdanning er sentralt som kvalifisering til læreryrket, men det er arbeidsplassen som må være og vil være den viktigste arenaen for individuell og kollektiv profesjonsutvikling.

Et sentralt spørsmål som vi i Agenda Kaupang stiller oss, er om vi ser sammenheng mellom strategiske prioriteringer, valgt organisering og de ulike kompetanseinitiativene som iverksettes av skoleeier i samarbeid med ansatte og ledere i skolene. I tillegg er forankringen av ulike kompetansetiltak sentralt. For mange parallelle satsinger kan utfordre skolens kapasitet, ressursbruk og mulighet for å se sammenhengen mellom ulike kompetansetiltak. Det er en krevende balansegang å ha tilstrekkelig forståelse for lokale behov og forutsetninger samtidig med behovet for en overordnet styring og ledelse.

Når vi i Agenda Kaupang ser de ulike kompetanserelaterte planene samlet, ser vi isolert sett mange gode og relevante initiativ. Alle satsingsområdene er viktige for skolens kvalitetsarbeid og lærernes profesjonspraksis. Samtidig ser vi planer med kort varighet, manglende innbyrdes koordinering og en vanskelig tilgjengelig kobling til de andre kompetansetiltakene som er nevnt i kapitlet ovenfor. Det kan se ut som om manglende strategisk klarhet «smitter» over på organisering og kompetanse, og denne vurderingen understøttes av tendenser i tilbakemeldinger fra intervjuer og workshops. Ut fra dette kan vi dra den slutningen at det er behov for klarere kompetanseprioriteringer, og at disse prioriteringene må utledes av strategiske satsinger. I tillegg bør kompetanseprioriteringene rent innholdsmessig i større grad inkludere det brede oppvekstsamarbeidet jf hva vi har skrevet om strategiområdet i kapittel 4.1

## 4.4 Omstillingskultur

En sunn organisasjonskultur kan sies å bygge på oppfatningen av at alle ansatte skal være med å utvikle virksomheten. Skoler er, sammen med barnehager, ikke bare de viktigste folkehelseinstitusjonene i Norge, men også et uttrykk for hvordan humankapitalen forvaltes. For barn og unge er det å leke, lære og trives er viktige målsettinger i seg selv, og så viser økonomisk forskning at høy kvalitet i barnehager og skoler bidrar til bedre kompetanse, høyere gjennomføringsgrad i videregående opplæring, sterkere tilknytning til arbeidslivet og en bedre livsløpsinntekt.

Det finnes få eller ingen nasjonale målinger i regi av verken departement eller direktorat som systematisk vurderer ansatte og lederes arbeids- og profesjonsmiljø. På mange måter er dette litt paradoksalt, for det er ikke uten grunn at Peter Drucker er kjent for uttrykket «*kultur spiser strategi til frokost*». Kultur er ofte avgjørende for god fremdrift, ønsket utvikling og ansatte og ledere som vil prestere og som presterer godt i lag. Identifisering av typiske kulturelle organisasjonstrekk kan vi finne i medarbeiderundersøkelser, gjennom egne kulturkartlegginger, og ved å se på sykefravær, turnover og resultater. «*Voksenkulturen*» kan også smitte tilbake på barn og unges læringsmiljø.

Når vi i Agenda Kaupang har valgt å bruke «*Omstillingskultur*» for å beskrive kulturelle trekk ved skolene, er dette ut fra en erkjennelse av omstilling betinger stor grad av læring. Og læring, mestring og sosial utvikling er et svært viktig samfunnsoppdrag for skolene. Samtidig er skolene mer enn andre eksponert for de raske endringene i samfunnet, og det å lære å lære, lære å være, lære å leve sammen og lære å gjøre blir grunnleggende for å gå ut i et arbeidsliv hvor normen blir kontinuerlig læring og utvikling på arbeidsplassen. Samfunnsforskere har eksempelvis påvist at etterspørselen etter ansatte med sterke kognitive egenskaper har gått ned på bekostning av ansatte med høy sosial kompetanse. Det betyr ikke at kognitive egenskaper ikke er viktig, men etterspørselen dreies mot det å kunne navigere i ulike (lærende) sosiale miljøer.

### 4.4.1 Viktige trekk ved omstillingskulturen i Målseiv

Å utvikle gode skoler krever en iboende evne og vilje til kontinuerlig å jobbe med egen omstillingskultur. Ansatte og ledere må være med og skape bedre løsninger og resultater for voksnes samhandling, profesjonsoppdrag og kompetanseutvikling, slik at elevenes læringsmiljø får de beste rammer for trivsel, læring og sosial utvikling. Omstillingskultur handler i stor grad om hvordan strategiske prioriteringer og barnehage- og skolars profesjonspraksis utvikles i møte mellom langsiktige utviklingslinjer og stadig endrede rammebetingelser. Dette betyr at styring og ledelse av skoler må sikre en god balanse mellom «*nedenfra og opp*» og «*ovenfra og ned*»-tenkning. Strategiske satsinger og prioriteringer er først realisert når ansatte og elever merker dette i hverdagen, og ergo må alle styring og ledelse ivareta en god lytte- og styringsevne.

Å måle omstillingskultur er ikke en rett-frem-øvelse, men gjennom intervjuer og workshop med ansatte, tillitsvalgte og ledere har vi fått frem interessante og typiske utsagn som beskriver viktige sider ved omstillingskulturen i skolesektoren. I tillegg har vi valgt å bruke kvantitative data fra medarbeiderundersøkelsen 10-FAKTOR, tall fra sykefravær og informasjon om turnover. Sykefravær og turnover kan kun gi en pekepinn på en grunnleggende



sunnhetstilstand i virksomhetene, og ergo forutsetninger for en god omstillingskultur. Utsagn fra ansatte, tillitsvalgte og ledere kombinert med 10-FAKTOR-undersøkelsen gir mer relevante data som faktisk kan beskrive hvordan omstillingskulturen faktisk er. Det er interessante med 10-FAKTOR er også den underliggende og forskningsbegrunnede erkjennelsen av at det ikke nødvendigvis er slik at kompetanseutvikling alltid gir den ønskede effekten i form av bedre tjenester og resultater. 10-FAKTOR-undersøkelsen kan i så måte identifisere områder som bør jobbes mer med. Målsettingen må være å få best mulig sammenheng mellom strategiske prioriteringer, hvordan satsinger blir organisert og gjennomført i praksis i den enkelte virksomhet, på tvers av virksomheter og i samhandlingen mellom eiernivå og enhetsnivå.

Arbeidsmiljøet, som ofte inkluderer fysiske, psykososiale og organisatoriske forhold, kan påvirke sykefravær, prestasjoner og trivsel. Professor og organisasjonsforsker Bård Kuvaas fremhever i tillegg at ansatte som snakker positivt om jobben sin er rekrutteringsfremmende. Samtidig er ikke medisinere, sosiologer, forskere, arbeidsmiljøkonsulenter og økonomer alltid like enige om forklaringsvariablene bak sykefraværet. Det vi imidlertid kan si er at arbeidsmiljøet med stor sannsynlighet har noe å si for sykefraværet, og at det er mulig å sammenligne sykefravær med andre sammenlignbare organisasjoner over tid. Samtidig er det viktig å understreke at organisasjoner kan oppleve høyt sykefravær grunnet særlige forhold og like fullt ha et godt arbeidsmiljø.

Agenda Kaupang har fått sykefraværstall fra Målselv kommune som viser at sykefraværet totalt i kommunen samlet sett har vært på 10,3 prosent i 2020, 9,7 prosent for 2019 og 10,2 prosent for 2018. I snitt 10,1 prosent de siste tre årene. Sykefraværet er en god del høyere enn de nasjonale sykefraværstallene for kommunal sektor. For 2020, 2019 og 2018 viser tall fra KS at legemeldt sykefravær har utgjort henholdsvis 7,4 prosent, 6,9 prosent og 6,7 prosent. For 2020 har alle skolene et lavere sykefravær enn det gjennomsnittlige kommunale fraværet i Målselv, men høyere enn de nasjonale sykefraværstallene. Variasjonsbredden i sykefraværet mellom skolene var på mellom 5,5 prosent og 10 prosent for 2020. Om SFO inkluderes i sykefraværstallene, øker sykefraværsprosenten merkbart.

Når det gjelder turnover i norske kommuner og fylkeskommuner viser KS-tall fra 2020 at denne er på 12,7 prosent. For fagarbeidere og assistenter, som kan jobbe både i barnehage og skole, viser tallene en turnover på henholdsvis 9,8 og 25 prosent. Innenfor skolesektoren har ulike kategorier adjunkter og lektorer en turnover med en variasjonsbredde på mellom 6,8 til 7,9 prosent. Målselv kommune har ikke kunnet gi Agenda Kaupang statistikk på turnover, men opplyser skriftlig at det er ingen tendens til stor turnover.

Målselv kommune og flesteparten av andre norske kommuner har valgt å bruke 10-FAKTORs som et digitalt utviklingsverktøy og medarbeiderundersøkelse. De ti faktorene anses som viktige innsatsfaktorer for å oppnå mål og kvalitet på kommunale tjenester. Undersøkelsen bygger på anerkjent forskning fra blant annet professorene Lai og Kuvaas og vektlegger viktige faktorer på medarbeider-, gruppe-, organisasjons- og ledernivå. Måleindikatorerne som inngår i undersøkelsen er valgt ut på grunnlag av strenge, metodiske vitenskapelige kriterier.

Vi har gjengitt hvordan faktorene på en kortfattet måte er beskrevet av utgiverne nedenfor, og så vil vi i etterkant vise resultatene fra gjennomførte undersøkelser for barnehagene og skolene i Melhus.

**Faktor 1 - Oppgavemotivasjon (indre motivasjon).** Motivasjonen for oppgavene i seg selv, det vil si om oppgavene oppleves som en drivkraft og som spennende og stimulerende. (Også kalt indre jobbmotivasjon).

**Faktor 2 – Mestringstro.** Mestringstroen gjenspeiler hver enkelt medarbeiders tiltro til egen kompetanse og mulighet til å mestre utfordringer i jobbsammenheng. (\*Fagbegrep: også kalt subjektiv mestringsevne. (Engelsk: self-efficacy.))

**Faktor 3 – Autonomi.** Medarbeidernes opplevelse av å ha mulighet til å jobbe selvstendig og gjøre egne vurderinger i jobben sin, basert på egen kompetanse, og innen en definert jobbrolle. (\*Også kalt jobbautonomi)

**Faktor 4 - Bruk av kompetanse.** Medarbeidernes opplevelse av å få brukt egen jobbrelevante kompetanse på en god måte i sin nåværende jobb. (\*Også kalt kompetansemobilisering (engelsk: perceived competence mobilization, skill utilization)

**Faktor 5 - Mestringsorientert ledelse.** Ledelse som vektlegger at den enkelte medarbeider skal få utvikle seg og bli best mulig ut fra sine egne forutsetninger, slik at medarbeideren opplever mestring og yter sitt beste. (\*Fagbegrep på engelsk: mastery oriented leadership, mastery oriented supervisor support.)

**Faktor 6 – Rolleklarhet.** Høy rolleklarhet innebærer at forventningene til den jobben medarbeideren skal gjøre er tydelig definert og kommunisert.

**Faktor 7 – Relevant kompetanseutvikling.** Relevant kompetanseutvikling er avgjørende for at medarbeiderne til enhver tid er best mulig rustet til å utføre sine oppgaver med høy kvalitet. Relevant kompetanseutvikling er avgjørende for kvaliteten på de tjeneste som leveres, uansett hvilken type tjeneste vi snakker om.

**Faktor 8 – Fleksibilitetsvilje.** Medarbeiderens villighet til å være fleksibel på jobb og tilpasse sin måte å jobbe på til nye behov og krav.

**Faktor 9 - Mestringsorientert klima.** I et mestringsklima motiveres medarbeiderne av å lære, utvikle seg og gjøre hverandre gode, fremfor å rivalisere om å bli best. (\*Fagbegrep på engelsk: Mastery climate, mastery oriented motivation climate.)

**Faktor 10 - Prososial motivasjon.** Motivasjon for å gjøre noe nyttig og verdifullt for andre, også kalt prososial motivasjon, er en viktig drivkraft for mange og har en rekke godt dokumenterte, positive effekter.

## Resultater barnetrinn og ungdomstrinn (snittall Målselv inkluderer sameskolen) 2020

| Faktor                       | Variasjons-<br>bredde | Snitt skoler | Snitt Norge |
|------------------------------|-----------------------|--------------|-------------|
| Indre motivasjon             | 4,3 – 4,6             | 4,3          | 4,3         |
| Mestringstro                 | 4,3 – 4,5             | 4,3          | 4,3         |
| Autonomi                     | 4,1 – 4,7             | 4,2          | 4,3         |
| Bruk av kompetanse           | 4,1 – 4,4             | 4,2          | 4,3         |
| Mestringsorientert ledelse   | 3,8 – 4,5             | 3,9          | 3,9         |
| Rolleklarhet                 | 4,1 – 4,4             | 4,2          | 4,3         |
| Relevant kompetanseutvikling | 3,4 – 3,9             | 3,6          | 3,6         |
| Fleksibilitetsvilje          | 4,3 – 4,7             | 4,4          | 4,4         |
| Mestringsklima               | 3,8 – 4,8             | 4,4          | 4,2         |
| Prososial motivasjon         | 4,6 – 4,9             | 4,6          | 4,7         |

Gjennomsnittstallene i tabellen ovenfor inkluderer også sameskolen. Sameskolens resultater er gjennomgående litt svakere på faktor 1, 3, 4, 6, 9 og 10 enn de øvrige skolene i Målselv kommune. Variabelverdiene i tabellen inkluderer ikke sameskolen. Snittverdiene nasjonalt viser sammenslåtte verdier for barnetrinn og ungdomstrinn.

Resultattendensen fra 10-faktorundersøkelsen viser at skolene i Målselv i stor grad følger de nasjonale gjennomsnittresultatene. Der det er størst utslag er på faktoren «*Mestringsklima*». Her skårer Målselvskolene bedre enn skolene nasjonalt, men har samtidig en stor variasjonsbredde mellom egne skoler.

Faktor 7 «*Relevant kompetanseutvikling*» får en gjennomsnittlig skåre sammenlignet med de nasjonale tallene, og denne verdien skårer lavest blant alle. For skolene er dette en særskilt utfordring, for svært mye av deres kjerneaktivitet dreier seg nettopp om utvikling av kompetanse. I tillegg er det skoler som skårer denne faktoren helt ned til 3,4, og slike verdier kan være verdt å undersøke nærmere.

Totalt sett viser resultatene like fullt at hovedbildet er positivt, og dette kan gi indikasjoner på en kultur for omstilling hvor ansatte og ledere oppfatter seg selv som fleksible, har handlingsrom i hverdagen og er motivert for å utvikle seg sammen med kollegaer. Og når de høyeste verdiene knytter seg til faktor 9 og 10 som blant annet vektlegger det å «*utvikle seg og gjøre hverandre gode*» og «*gjøre noe nyttig og verdifullt for andre*», vil dette være gode kulturforutsetninger for å utvikle en mer felles Målselvscole.

#### 4.4.2 Innspill fra intervjuer og workshop

I første og andre intervjurunde som ble gjennomført i uke 37 og 45 rettet vi oppmerksomheten mot områdene strategi, organisering, kompetanse og omstillingskultur. Innenfor området «*Omstillingskultur*» stilte vi spørsmål om felles lagånd og identitet, typiske kulturuttrykk, å være på søken etter kontinuerlige forbedringer og hvordan lykkes bedre som et stort lag.

Tilbakemeldingene fra intervjuene ble systematisert og satt sammen i noen konkrete funn som ble speilt tilbake i workshopene i uke 39, 40 og 47. Hensikten med denne «speilingen» var en kombinasjon av å formidle våre funn og gi deltakerne anledning til å komme med eventuelle korrigerende tilbakemeldinger for å styrke validiteten til våre intervjudata. Et gjennomgående trekk var at deltakerne kjente seg igjen i de funnene og vurderingene vi presenterte.

Nedenfor har vi beskrevet viktige hovedtrekk fra første og andre intervju- og workshoprunde. Som vi tidligere har påpekt har vi valgt å formidle den samlede tilbakemeldingen fra elever og FAU-ledere under delkapittel 4.1 om strategi. Oppsummeringen nedenfor inkluderer kun ansatte, ledere og tillitsvalgte som jobber i eller med skolene i det daglige.

##### **Hovedtrekk i analyser etter første intervju- og workshoprunde**

- Det er større lojalitet til egen skole og eget nærområde enn Måselvskolen, og ikke alle opplever å være en del av det store laget. Felles lagånd og identitet kan styrkes
- Profesjonspraksis og arbeidsmåter mellom skolene kan bli et større felleseie. Viktig å utvikle en mer felles profesjonskultur
- Er Måselvskolen i for stor grad preget av «*harmoniskultur*»? Er det lov å vise vei og være god?
- Driftsutfordringene får påvirke utviklingskulturen i for stor grad. Mer sammenheng og ledere tettere på vil gi bedre mulighet for å følge opp satsinger over tid
- Vi har et godt fellesskap. Mange flinke ansatte som vil, og som ønsker å bli bedre

##### **Hovedtrekk i vurderinger og anbefalinger etter andre intervju- og workshoprunde**

- Vi må jobbe grundig med rapporten til Agenda Kaupang etter at den foreligger. Kan være behov for en egen implementeringsstrategi og mobiliseres i fellesskap
- Utvikle en sterkere kultur for å følge opp satsinger og prosjekter som vi er i gang med
- Bygge tillit og inkludere alle aktørene som vi være viktige for å løfte i lag. Dette gjelder oppvekst generelt og skolene spesielt
- Skoleeier utvikle en sterkere kultur for å vise vei, og for å se skole- og det mer brede oppvekstområdet i sammenheng

### 4.4.3 Vurdering av kulturområdet

Et viktig begrep som kan brukes for å kategorisere omstillingskulturen er begrepet «resiliens». Dette er en overordnet betegnelse for den utholdenhetskraft kulturere besitter når man skal gjennomføre tiltak som krever samhandlende innsats fra individer og organisasjoner. 10-FAKTOR-undersøkelsen viser et bilde av endringsdyktige ansatte og ledere. Det store bildet er positivt, men det er enkeltvirksomheter som bør gjøre en ekstra innsats for at resultatene over tid skal bli bedre.

De kvalitative utsagnene fra ansatte, ledere og tillitsvalgte utdyper faktoranalysen, og innretter seg mot hvordan Målselvs skolen som en felles satsing fungerer. Med disse dataene endrer totalbildet seg, og det påpekes at det er flere faktorer som er viktige for å styrke samhandlings- og profesjonspraksis på tvers av skolene i Målselv. Igjen så får vi utsagn som får frem at Målselvs skolen trenger å jobbe seg tettere sammen. Vi har tidligere kommentert behovet for en tydeligere «rød tråd» i satsinger, og dette forsterkes gjennom innspill til kulturområdet. I tillegg ønskes det en mer langsiktig utviklingskultur som holder fast ved satsinger over tid, og at her spiller skoleeier en svært viktig rolle. Å gjøre for mye, og kanskje ikke godt nok koordinert, kan utfordre ulike satsingers mulighet for å prege kultur, ansattes kompetanse og samlet systemkapasitet. Med systemkapasitet menes hvor mye av drifts- og utviklingsoppgaver det er mulig å håndtere før «det renner over». En viktig huskeregel er at varige endringer tar tid, og endringer forutsetter mye trening og øvelse.

## 4.5 Kvalitet og ressursbruk

I dette kapitlet ser vi på status i dag når det gjelder resultater og kostnader i grunnskolen i Målselv kommune. Analysene og vurderingen bygger på datagrunnlag fra Utdanningsdirektoratet, GSI, KOSTRA og Kommunebarmeteret.

Effektiv drift betyr å levere mye for pengene. Det vil si resultater per krone. I grunnskolen betyr det god skolekvalitet for lave kostnader. Etter denne definisjonen er grunnskolen i Målselv ikke særlig effektiv.

Målselv-skolen rangeres som nr 292 av 356 kommuner når det gjelder kvalitet. Det som trekker ned er mye spesialundervisning, mange ufaglærte lærere og lav gjennomføringsgrad i videregående skole.

Kostnadene er samtidig høye. Behovskorrigerede netto utgifter til grunnskolen er 4 millioner kroner høyere enn gjennomsnittet i sammenlignende kommuner (kommunegruppe 2). Årsaken til høye kostnader er små skoler. Den vedtatte skolestrukturen kan kalles underfinansiert. Undervisningskostnadene er lavere enn skolestrukturen tilsier.

### 4.5.1 Kvalitet

I denne analysen bruker vi Kommunebarmeteret fra Kommunal Rapport for å sammenligne kvaliteten i grunnskolen med andre kommuner. Vi bruker rangeringen for 2021, som har data for 2020. Kommunebarmeteret inneholder de vanligste indikatorene for kvalitet i grunnskolen. Det er data om både læringsutbytte, trivsel og kompetanse hos personalet.

Målselv rangeres som nr 292 av 356 kommuner innenfor grunnskole i målingen 2021. Alle sammenligningskommunene har bedre plassering, bortsett fra Sørreisa, se tabellen under.

| Kommunebarometeret 2021   | Målselv    | Hole     | Marker     | Gjerdrum  | Sauda      | Øyer     | Sveio      | Sørreisa   |
|---------------------------|------------|----------|------------|-----------|------------|----------|------------|------------|
| Samlet, inntektskorrigert | 325        | 7        | 64         | 13        | 165        | 106      | 12         | 284        |
| Samlet vurdering          | 339        | 12       | 61         | 18        | 14         | 76       | 13         | 311        |
| <b>Grunnskole</b>         | <b>292</b> | <b>6</b> | <b>124</b> | <b>67</b> | <b>115</b> | <b>2</b> | <b>103</b> | <b>310</b> |
| PLO                       | 314        | 13       | 312        | 86        | 15         | 146      | 7          | 238        |
| Barnevern                 | 258        | 105      | 82         | 32        | 90         | 317      | 140        | 225        |
| Barnehage                 | 349        | 213      | 52         | 329       | 33         | 126      | 61         | 195        |
| Helse                     | 107        | 66       | 95         | 65        | 20         | 164      | 83         | 324        |
| Sosial                    | 353        | 272      | 195        | 179       | 156        | 179      | 289        | 147        |
| Kultur                    | 128        | 271      | 67         | 295       | 149        | 261      | 265        | 350        |
| Miljø                     | 299        | 134      | 4          | 38        | 330        | 202      | 104        | 194        |
| Saksbehandling            | 16         | 334      | 13         | 11        | 156        | 194      | 58         | 298        |
| Vann og avløp             | 51         | 156      | 300        | 314       | 93         | 103      | 264        | 219        |
| Økonomi                   | 348        | 33       | 89         | 16        | 123        | 92       | 56         | 330        |
| Kostnadsnivå              | 209        | 123      | 21         | 15        | 233        | 295      | 73         | 298        |

Rangeringen innenfor grunnskole er basert på 18 indikatorer. De indikatorene som teller mest, gjelder læringsutbytte (40%), lærernes kompetanse (30%), omfang av spesialundervisning (10%) og trivsel (10%).

Målselv har svake resultater når det gjelder gjennomføring av videregående skole og lærernes kompetanse på ungdomsskolen. Det har dessuten vært mye spesialundervisning. Resultater på alle indikatorene framgår av tabellen under.

| Indikator grunnskole   | Målselv   | Landet    |
|--|-----------|-----------|
| Grunnskolepoeng siste 4 år   | 42        | 42        |
| Grunnskolepoeng siste år   | 44        | 43        |
| <b>Andel elever som har fullført VGS innen fem år</b>                    | <b>67</b> | <b>72</b> |
| Elever på laveste trinn nasjonale prøver, 5.klasse, siste 4 år           | 27        | 28        |
| Elever på laveste trinn nasjonale prøver, 8.klasse, siste 4 år           | 9         | 10        |
| Elever på laveste trinn nasjonale prøver, 9.klasse, siste 4 år           | 6         | 6         |
| Andel lærere med kompetanse i norsk, engelsk og matte, 1-7.trinn         | 80        | 79        |
| <b>Andel lærere med kompetanse i norsk, engelsk og matte, 8-10.trinn</b> | <b>37</b> | <b>73</b> |
| Andel lærere med undervisningskompetanse, 1-7.trinn                      | 89        | 95        |
| Andel lærere med undervisningskompetanse, 8-10.trinn                     | 91        | 97        |
| Trivsel, 7.trinn, siste 5 år   | 87        | 85        |
| Trivsel, 10.trinn, siste 5 år  | 86        | 81        |
| Fysisk aktivitet, 5-7. trinn   | 83        | 94        |
| Andel elever med spesialundervisning, 1-4. trinn, siste 4 år             | 7         | 6         |
| <b>Andel elever med spesialundervisning, 5-7. trinn, siste 4 år</b>      | <b>15</b> | <b>11</b> |
| <b>Andel elever med spesialundervisning, 8-10. trinn, siste 4 år</b>     | <b>14</b> | <b>11</b> |
| Andel elever med leksehjelp, 5-7.trinn                                   | 6         | 31        |
| Andel elever med leksehjelp, 8-10.trinn                                  | 3         | 11        |

NB: Målingen bygger i mange tilfeller på resultater gjennom flere år. Dette er nødvendig for å kunne sammenligne kommuner med få elever, der tilfeldigheter betyr mye for resultatene. Forbedringer og forverringer fanges altså ikke raskt opp.

Andel lærere med fordypning i viktige fag:

| Andel lærere i 8-10.trinn med 60 vektall i norsk, matte og engelsk |       |       |       |       |       |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
|  | 17/18 | 18/19 | 19/20 | 20/21 | 21/22 |
| Ansatte med 60 vektall i norsk, matte og engelsk                   | 21    | 20    | 18    | 22    | 26    |
| Lærere i norsk, matte og engelsk                                   | 49    | 48    | 49    | 59    | 40    |
| Andel lærere med 60 vektall  | 43 %  | 42 %  | 37 %  | 37 %  | 65 %  |

Skolebidraget: Hvis skolen får bedre resultater enn elevens bakgrunn tilsier, er skolebidraget positivt. Bidraget måles for to skoleår om gangen. Vi har bare fått tilgang til skolebidraget for barneskolen, men Målselv kommunes egen kvalitetsmelding fra 2021 viser det samme bildet for ungdomstrinnet.

| Skolebidrag Målselv | 2016-2017 | 2017-2018 | 2018-2019 | 2019-2020 |
|---------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 1.-4. trinn         | 0,4       | -2        | -2,8      | 0,1       |
| 5.-7.trinn          | -2        | -0,6      | -0,6      | -0,1      |

## 4.5.2 Ressursbruk

I denne analysen sammenlignes Målselv med naboer (Sørreisa), effektive kommuner på samme størrelse (Ulstein, Marker, Gjerdrum, Hole og Sveio) og kommunegruppe 2, som Målselv er med i (kommuner med 2.000-10.000 innbyggere, lavt utgiftsbehov og middels høye inntekter). Tabellen under viser noen kjennetegn ved sammenligningskommunene. Målselv har omtrent samme utgiftsbehov, inntektsnivå og geografi som kommegruppen.

Figur 2.1 Nøkkeltall om sammenligningsgrunnlaget

| Region                | Innbyggere (antall) | Befolkningsvekst siste tre år (prosent) | Innbyggere som bor i tettsteder (prosent) | Utgiftsbehov (prosent) | Netto driftsutgifter per innbygger (behovskorrigert, ekskl. AGA) | Frie inntekter inkl. eiendomsskatt per innbygger | Frie inntekter inkl. eiendomsskatt per innbygger i forhold til landsgjennomsnittet (prosent) |
|-----------------------|---------------------|---|---|------------------------|--|--|--|
| 1516 Ulstein          | 8 575               | -0.4 %                                  | 79.6 %                                    | 99.9 %                 | 56 344   | 60 292   | 94.8 %   |
| 3013 Marker           | 3 601               | 0.2 %                                   | 51.8 %                                    | 106.0 %                | 55 375   | 66 474   | 104.5 %  |
| 3032 Gjerdrum         | 7 043               | 3.1 %                                   | 72.5 %                                    | 96.6 %                 | 51 826   | 57 607   | 90.6 %   |
| 3038 Hole             | 6 811               | -0.5 %                                  | 64.5 %                                    | 102.7 %                | 52 796   | 62 105   | 97.6 %   |
| 4612 Sveio            | 5 798               | 1.3 %                                   | 32.7 %                                    | 107.6 %                | 54 511   | 60 942   | 95.8 %   |
| 5418 Målselv          | 6 609               | -3.0 %                                  | 55.4 %                                    | 106.6 %                | 64 763   | 69 043   | 108.5 %  |
| 5419 Sørreisa         | 3 465               | -0.7 %                                  | 44.6 %                                    | 103.5 %                | 62 240   | 63 173   | 99.3 %   |
| EKG02 KOSTRA-gruppe 2 | 115 764             | 0.2 %                                   | 63.0 %                                    | 106.0 %                | 63 968   | 67 972   | 106.8 %  |

Grunnskolen består av fem Kostrafunksjoner: 202 grunnskole (undervisningen), 213 voksenopplæring (VO), 215 SFO, 222 skolelokaler og 223 skoleskyss. Vi ser bort fra VO i denne analysen.

Vi sammenligner utgifter uten arbeidsgiveravgift, siden satsene varierer mellom sammenligningskommunene. Vi starter med å sammenligne behovskorrigerte netto

driftsutgifter. Målselv kommune har et høyt behov for skoletjenester per innbygger, 106% av landsgjennomsnittet. Det er få barn, men store avstander og smådriftsulemper.

Figur 8.1 Beregnet utgiftsbehov per innbygger til grunnskole

| Region                | 6-15 år (92 %) | Basistillegg (1 %) | Innvandrere 6-15 år, ekskl. Skandinavia (3 %) | Reiseavstand innen sone (2 %) | Reiseavstand til nabokrets (2 %) | Utgiftsbehov grunnskole |
|-----------------------|----------------|--------------------|---|-------------------------------|----------------------------------|-------------------------|
| 1516 Ulstein          | 110,5 %        | 129,5 %            | 115,5 %                                       | 70,2 %                        | 96,1 %                           | 109,9 %                 |
| 3013 Marker           | 82,9 %         | 405,6 %            | 49,4 %  | 138,4 %                       | 202,2 %                          | 89,0 %                  |
| 3032 Gjerdrum         | 113,3 %        | 159,2 %            | 99,7 %  | 82,0 %                        | 86,8 %                           | 112,5 %                 |
| 3038 Hole             | 112,0 %        | 177,3 %            | 72,2 %  | 119,4 %                       | 172,5 %                          | 112,9 %                 |
| 4612 Sveio            | 122,6 %        | 241,6 %            | 115,9 %                                       | 199,8 %                       | 180,7 %                          | 126,3 %                 |
| 5418 Målselv          | 91,8 %         | 244,9 %            | 68,0 %  | 309,9 %                       | 285,8 %                          | 100,3 %                 |
| 5419 Sørreisa         | 96,4 %         | 403,0 %            | 90,4 %  | 104,9 %                       | 163,9 %                          | 101,3 %                 |
| EKG02 KOSTRA-gruppe 2 | 94,3 %         | 215,2 %            | 96,2 %  | 206,7 %                       | 160,6 %                          | 99,0 %                  |

Vi sammenligner utgifter uten Sameskolen. Sameskolen føres ikke som kommunal grunnskole i regnskapet. Skolens utgifter føres på funksjon 285 Utenfor kommunalt ansvarsområde. Vi har tatt elever (21) og årsverk (10,9) ut av GSI-tallene for 2020.

De behovskorrigerte netto driftsutgiftene til grunnskolen i Målselv var 4 millioner kroner høyere enn gjennomsnittet i Kommunegruppe 2. Utgiftene til 202 undervisning i Målselv var på nivå med gjennomsnittet i Kommunegruppe 2. Utgiftsnivået var litt høyere enn gjennomsnittet i gruppe 2 innenfor SFO, lokaler og skyss, se tabellen under.

Innsparingspotensiale ekskl. AGA

| Region                 | 202 Grunnskole | 213 Voksenopplæring | 215 Skolefritidstilbud | 222 Skolelokaler | 223 Skoleskyss | Totalt |
|------------------------|----------------|---------------------|------------------------|------------------|----------------|--------|
| 1516 Ulstein           | 6,4            | -0,6                | 2,3                    | 6,0              | 2,4            | 16,5   |
| 3013 Marker            | 15,1           | 2,6                 | 0,9                    | 8,2              | 0,3            | 27,1   |
| 3032 Gjerdrum          | 16,8           | 2,0                 | 1,6                    | 6,3              | 2,1            | 28,8   |
| 3038 Hole              | 2,9            | 2,5                 | 0,9                    | 6,7              | 1,3            | 14,3   |
| 4612 Sveio             | 11,7           | 1,6                 | 2,4                    | 5,7              | -0,1           | 21,3   |
| 5419 Sørreisa          | -0,9           | 3,8                 | 2,2                    | 5,8              | -0,8           | 10,2   |
| EAKU0 Landet uten Oslo | 12,7           | 0,6                 | 1,7                    | 3,7              | 2,1            | 20,8   |
| EKG01 KOSTRA-gruppe 1  | 7,7            | 1,2                 | 1,8                    | 4,5              | 1,0            | 16,3   |
| EKG02 KOSTRA-gruppe 2  | 0,3            | -0,9                | 1,4                    | 1,5              | 1,4            | 3,7    |

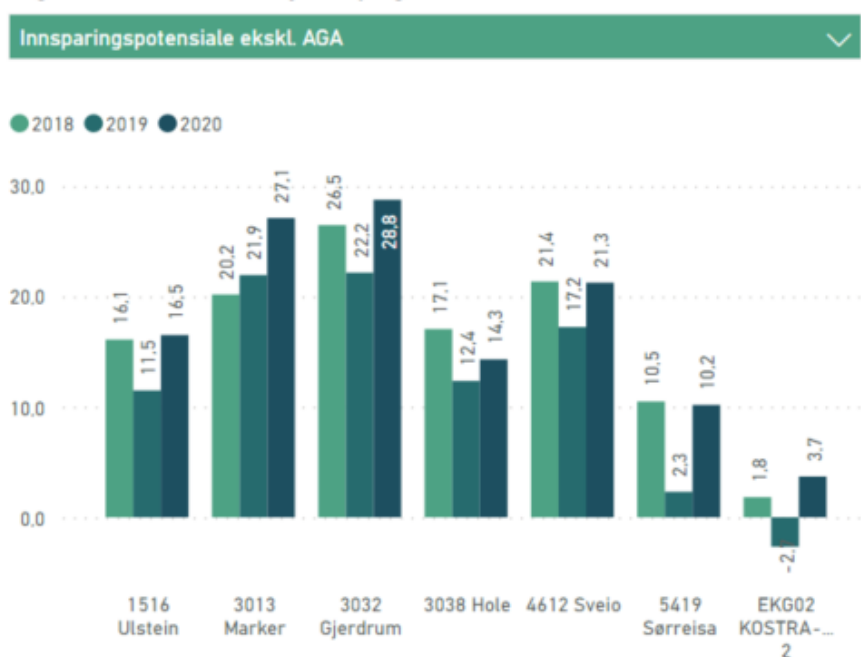
Figur 2: Kostnadsforskjeller i grunnskolen i millioner kroner i 2020 mellom Målselv og andre kommuner.

Det er viktig å vite at kommunegruppe 2 er kommuner med høye inntekter. Det påvirker kostnadsnivået. For å få fram dette poenget, har vi sammenlignet med to andre grupper i figuren over:

- Kommunegruppe 1. Dette er kommuner med 2.000-10.000 innbyggere, med lavt utgiftsbehov og lave inntekter. Behovskorrigerte netto utgifter i grunnskolen er 16 millioner kroner lavere enn i Målselv
- Landet utenom Oslo: Netto behovskorrigerte utgifter i grunnskolen er 20 millioner kroner lavere enn i Målselv.

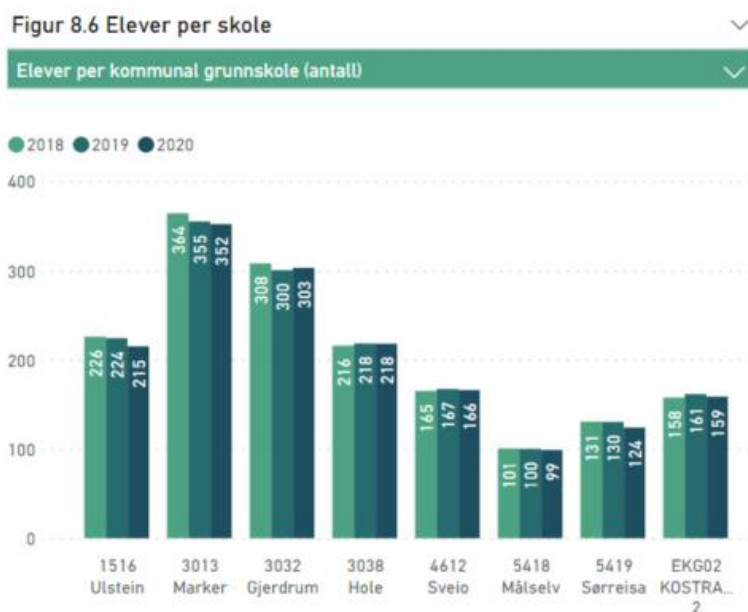


I figuren under ser vi kostnadsforskjellene mellom Målselv og de andre kommunene de tre siste årene. Målselv har økt kostnadsnivået med 6 mill kroner fra 2019 til 2020, sammenlignet med Kommunegruppe 2.



Figur 3: Kostnadsforskjeller i grunnskolen i millioner kroner.

Målselv har en dyr skolestruktur. Det er bare 99 elever i gjennomsnitt ved de 7 skolene, inkludert sameskolen. Gjennomsnittet i Kommunegruppe 2 er 159 elever. Alle sammenligningskommunene har større skoler enn Målselv, se figuren under.



Figur 4: Elever per skole. Kilde: Kostra

### Funksjon 202 Grunnskole (undervisningen)

Funksjon 202 Grunnskole er den viktigste funksjonen. Et viktig spørsmål å stille seg er om kostnaden til undervisning per elev rimer med den valgte skolestrukturen.

Målselv brukte i 2020 111.000 kroner per elev uten Sameskolen (uten AGA). Det er 5.500 kroner mer enn gjennomsnittet i Kommunegruppe 2. Forskjellen utgjør 4 mill kroner.

| Kommune         | Elever per skole | Kostnad per elev uten AGA |
|-----------------|------------------|---------------------------|
| 3013 Marker     | 352              | 87 088                    |
| 3032 Gjerdrum   | 303              | 79 290                    |
| 3038 Hole       | 218              | 95 351                    |
| 4612 Sveio      | 166              | 87 866                    |
| 1516 Ulstein    | 215              | 93 503                    |
| 5418 Målselv    | 112              | 111 106                   |
| 5419 Sørreisa   | 124              | 112 245                   |
| Kommunegruppe 2 | 160              | 105 558                   |

Figur 5: Netto driftsutgifter per elev funksjon 202 grunnskole. Kilde: Kostra.

Figuren viser at skolestørrelsen betyr mye for elevkostnaden. Gjerdrum (300 elever per skole) bruker 79.000 kroner per elev. Marker (350 elever, en skole) bruker 88.000 kroner.

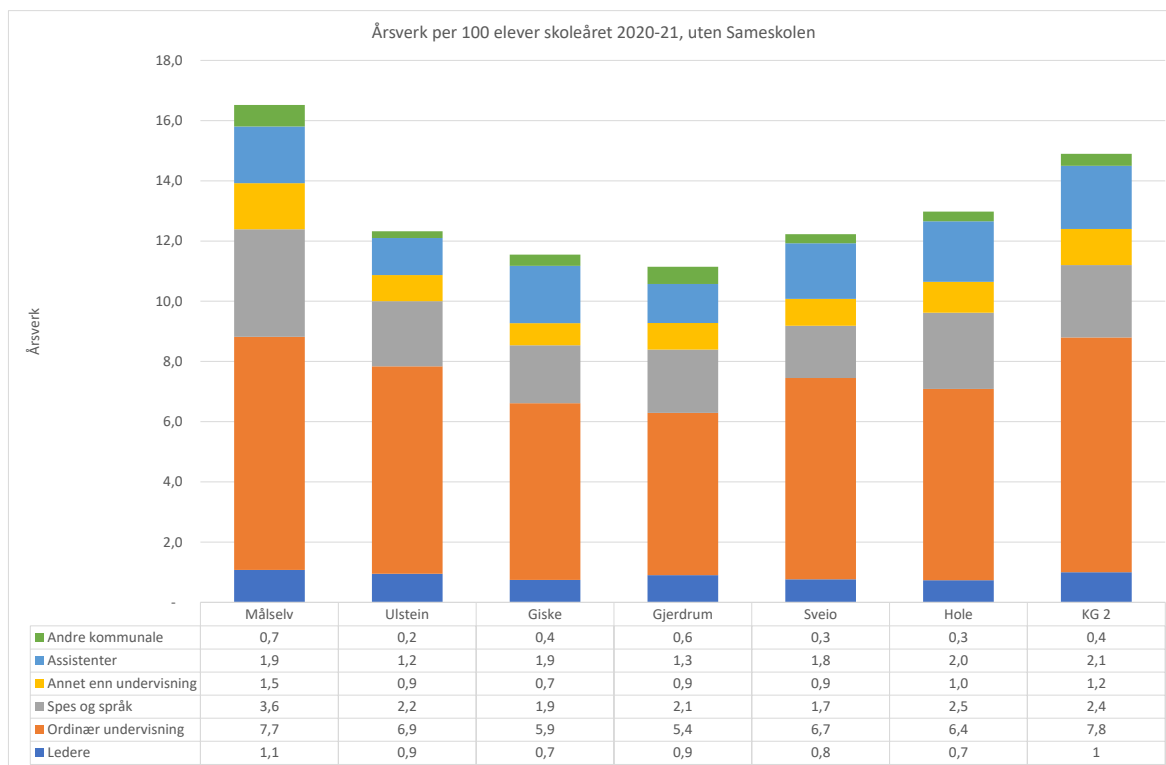
I figuren over måler vi produktivitet med utgift per elev. Vi kan også måle produktivitet med årsverk per elev, basert på tall fra grunnskolens informasjonssystem (GSI).

GSI skiller mellom:

- Lærerårsverk, ordinær undervisning (en lærer i klassen pluss deling/styrking)
- Lærerårsverk, andre timer enn undervisning. Alle timer som reduserer leseplikten. (rådgiver, sosiallærer, klassekontakt, seniortiltak, IKT-kontakt, samlingsstyrere, FYSAK)
- Lærerårsverk, spesial/språkstøtte
- Lærerårsverk, ledelse (rektor og inspektør)
- Assistenten (spesialundervisning og funksjonshemmede med vedtak)
- Andre kommunale årsverk (sekretær, bibliotekar)

Figuren under viser årsverk per 100 elever i Målselv og sammenligningskommunene skoleåret 2020/21. Figuren viser at Målselv har 16,1 årsverk per 100 elever. Det er 1 årsverk per 100 elever mer enn Kommunegruppe 2. Forskjellen utgjør 7 årsverk.

Målselv bruker mer årsverk enn kommunegruppen til alle oppgaver, utenom assistenter og ordinær undervisning.



Figur 6: Årsverk per 100 elever skoleåret 2020/21. Kilde: GSI

Figuren under viser de samme dataene per skole.

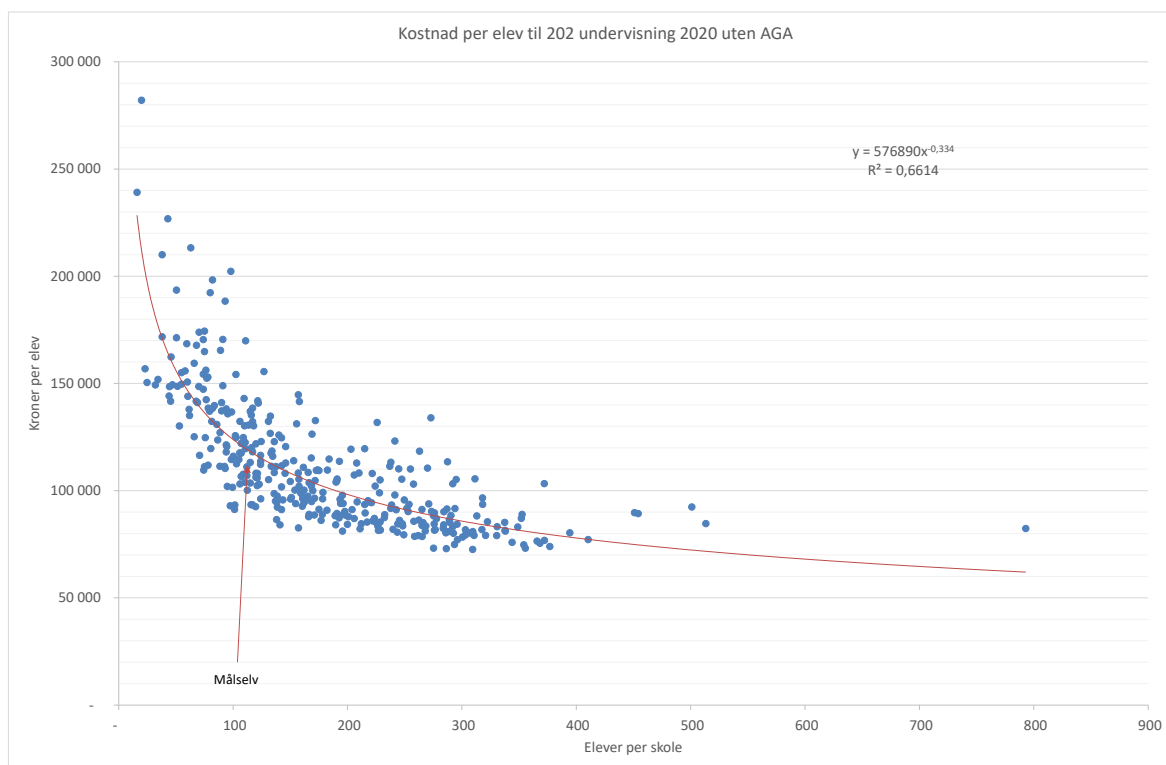
Skoleår: 2020-21 | Valg: Flere valg

| Navn                               | Assistent årsverk per 100 elever | Merkantile årsverk per 100 elever | Årsverk til ledelse per 100 elever | Årsverk til ordinær undervisning per 100 elever | Årsverk til spesialundervisning og særskilt språkopplæring per 100 elever | Årsverk til undervisningspersonale til annet enn undervisning per 100 elever | Totalt |
|------------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|---|---|--|--------|
| Bardufoss ungdomsskole             | 0,9                              | 1,2                               | 0,8                                | 6,6   | 3,8   | 2,1  | 15,3   |
| Bjerkeng oppvekstsenter            | 2,4                              | 0,0                               | 1,8                                | 10,9  | 8,9   | 2,4  | 26,4   |
| Fagerlidal skole                   | 2,4                              | 0,8                               | 1,0                                | 7,3   | 3,0   | 1,3  | 15,7   |
| Karlstad oppvekstsenter            | 1,6                              | 0,4                               | 1,6                                | 9,8   | 1,5   | 1,1  | 16,0   |
| Mellebygd Kultur og oppvekstsenter | 3,3                              | 0,5                               | 1,7                                | 10,6  | 4,4   | 1,2  | 21,6   |
| Olsborg skole                      | 2,1                              | 0,3                               | 0,9                                | 7,1   | 2,6   | 1,1  | 14,2   |
| Sameskolen i Troms                 | 5,2                              | 2,9                               | 5,7                                | 22,5  | 5,2   | 10,1   | 51,7   |

Målselv bruker ikke mer penger enn skolestrukturen tilsier. Figuren under sammenligner utgift per elev i Målselv med alle kommuner i landet forrige skoleår. Målselv brukte 111.000 kroner

per elev uten arbeidsgiveravgift. Dersom vi holder Sameskolen utenfor analysen, er det 112 elever per skole. Elevkostnaden på 111.000 kroner er omtrent 8.000 kroner lavere enn forventet (kurven i figuren).

Figuren under viser samtidig at det er stor variasjon i ressursbruken i norske kommuner med samme antall elever per skole. Kommuner med skoler med 100 elever bruker fra 90 til 150.000 kroner per elev til funksjon 202 undervisning.



Figur 7: Netto utgift per elev uten arbeidsgiveravgift 2020. Kilde: Kostra.

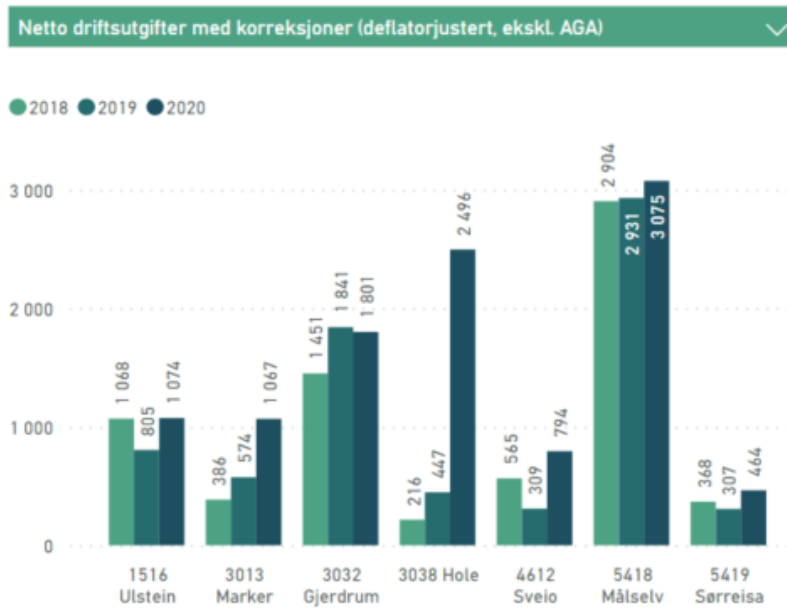
Figuren viser at ressurser totalt til undervisning pr elev sett opp mot skolestruktur i sammenlignbare kommuner utgjør ca 5,3 millioner kroner uten arbeidsgiveravgift. Sammenligner vi med arbeidsgiveravgift blir beløpet litt i overkant av 8 millioner kroner.

### Funksjon 215 SFO

Vi har sett at behovskorrigerede netto utgifter til SFO i Målselv var 1,4 mill kroner høyere enn gjennomsnittet i Kommunegruppe 2.

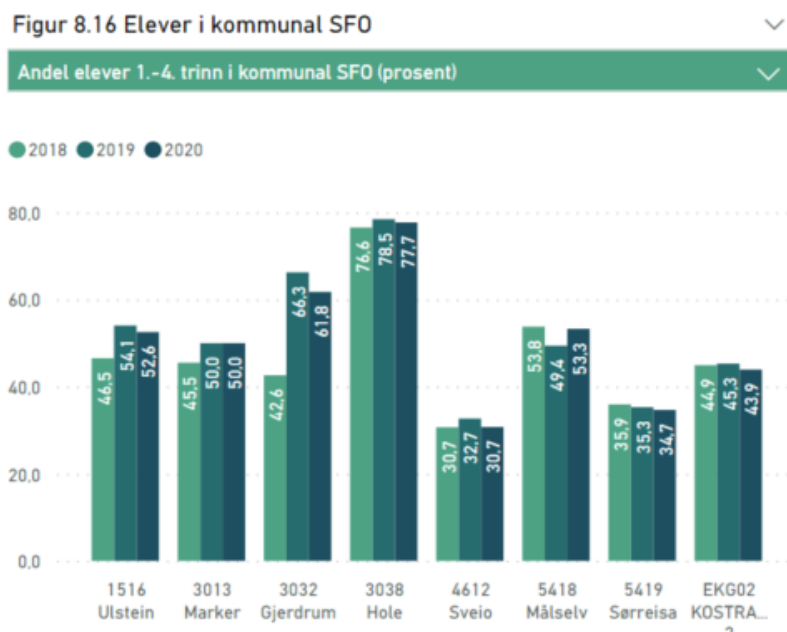
Høye utgifter i SFO kan komme av høyt volum (høy dekningsgrad), høye enhetspriser (høy bemanning per barn) eller lave driftsinntekter (lave satser for egenbetaling). SFO kan etter opplæringsloven drives til selvkost. Egenbetalingen kan settes så høyt at den dekker alle utgiftene.

SFO har ikke vært selvfinansiert i Målselv. Netto utgift var 3,1 mill kr i 2020. Det er omtrent uendret fra 2018, se figuren under. Sørreisa har omtrent selvfinansiert SFO.



Figur 8: Netto utgift SFO eks avgift. Kilde: Kostra.

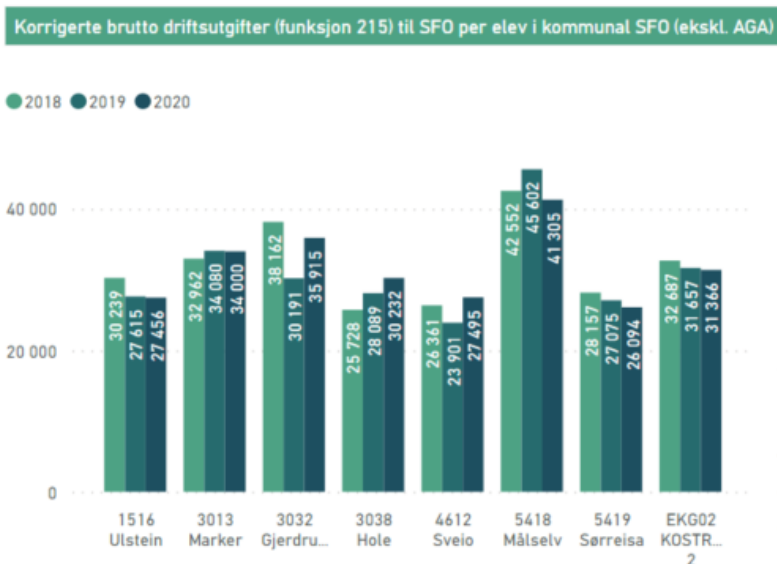
Høye utgifter kan skyldes høy dekningsgrad. Det er tilfelle i Målselv. Dekningsgraden var 53 % i 2020. Det er 9% mer enn gjennomsnittet i Kommunegruppe 2.



Figur 9: Dekningsgrad i SFO blant elever 6-9 år. Kilde: Kostra.

Høye utgifter kan skyldes høy enhetskostnad. Det vil si høy bemanning per elev i SFO. Det er tilfelle i Målselv. Målselv brukte 41.000 kroner per elev i 2020. Det er 10.000 kroner mer enn gjennomsnittet i Kommunegruppe 2. Sørreisa brukte 26.000 kroner per elev.

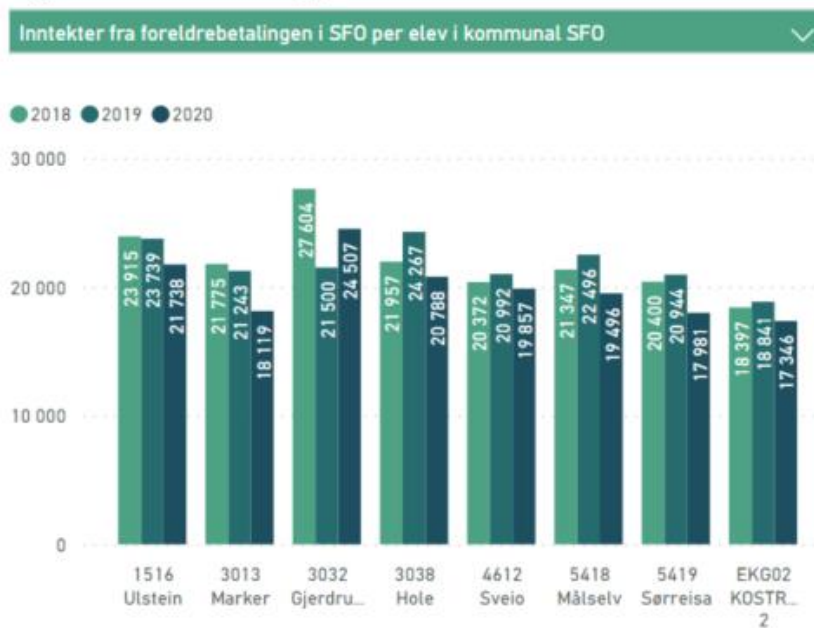
Figur 8.17 Korrigerte brutto driftsutgifter per elev i kommunal SFO



Figur 10: Korrigerte brutto utgifter per bruker i SFO. Kilde: Kostra

Det er ganske høy egenbetaling i SFO i Målselv. Hver elev betalte i gjennomsnitt 19.000 kroner i 2020. Det er 2.000 kroner mer enn gjennomsnittet i Kommunegruppe 2. Det er 5.000 kroner mindre enn i enkelte av sammenligningskommunene.

Konklusjon: Høye utgifter til SFO kommer av høy dekningsgrad og høy bemanning i tilbudet.

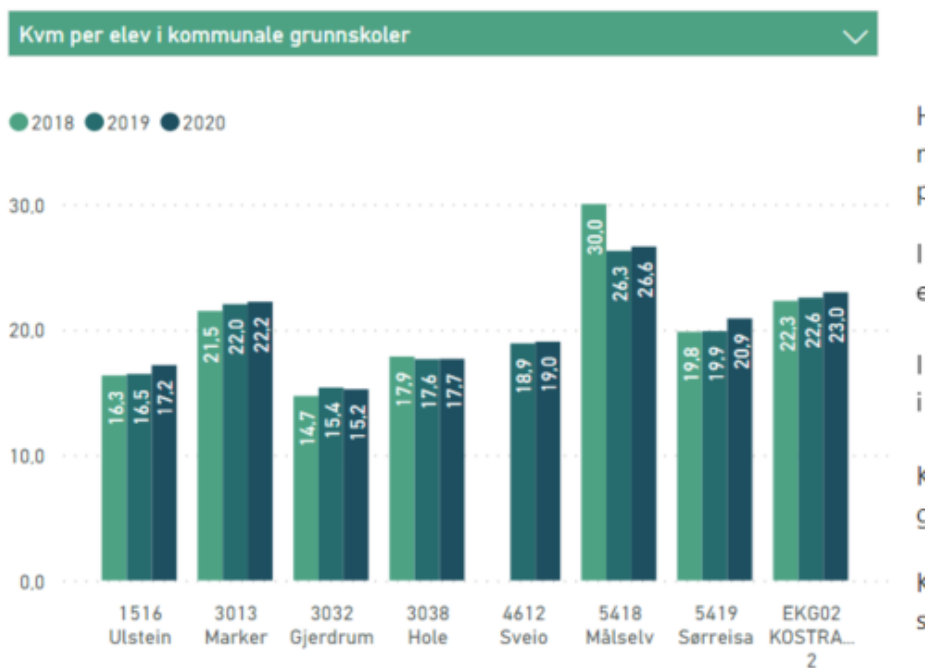


Figur 11: Egenbetaling per elev i SFO. Kilde: Kostra.

## 222 Skolelokaler

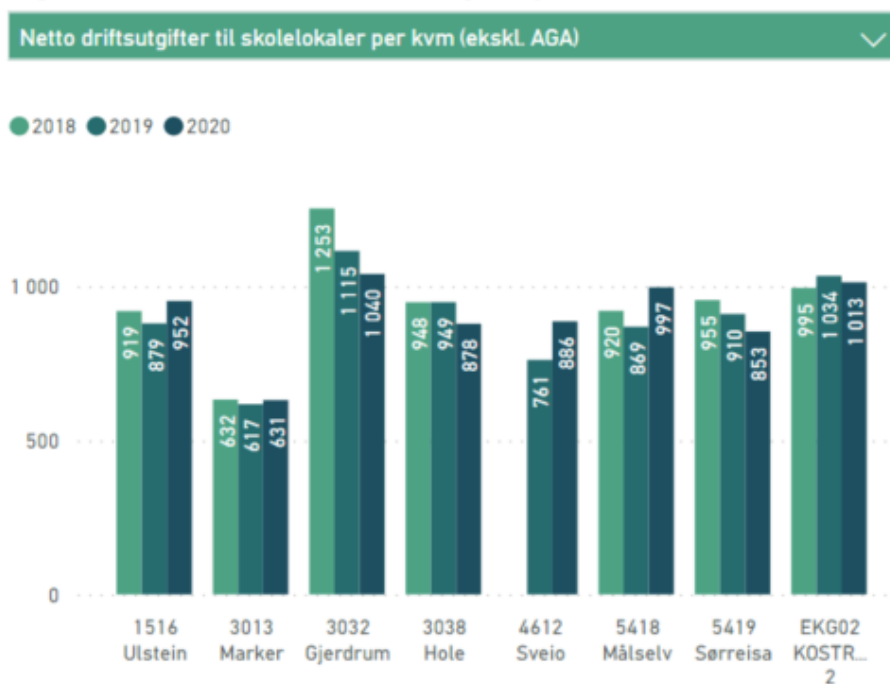
Vi har sett at behovskorrigerte netto utgifter til skolelokaler var 1,5 millioner kroner høyere enn gjennomsnittet i Kommunegruppe 2. Høye utgifter til lokaler kan komme av mye areal per elev eller høye utgifter til drift av bygg per kvadratmeter.

Målselv har mye areal per elev. Det er 27 kvm per elev, 4 kvm mer enn gjennomsnittet i Kommunegruppe 2. Forskjellen utgjør 2,800 kvm eller 3 mill kr per år. NB: Vi vet ikke om Sameskolen inngår i de rapporterte arealene.



Figur 12: Areal per elev i grunnskolen. Kilde: Kostra.

Utgiften til drift av bygg var ca 1.000 kr per kvm i 2020. Det er omtrent det samme som gjennomsnittet i Kommunegruppe 2. Konklusjon: Høye utgifter til skolelokaler kommer av mye areal per elev.



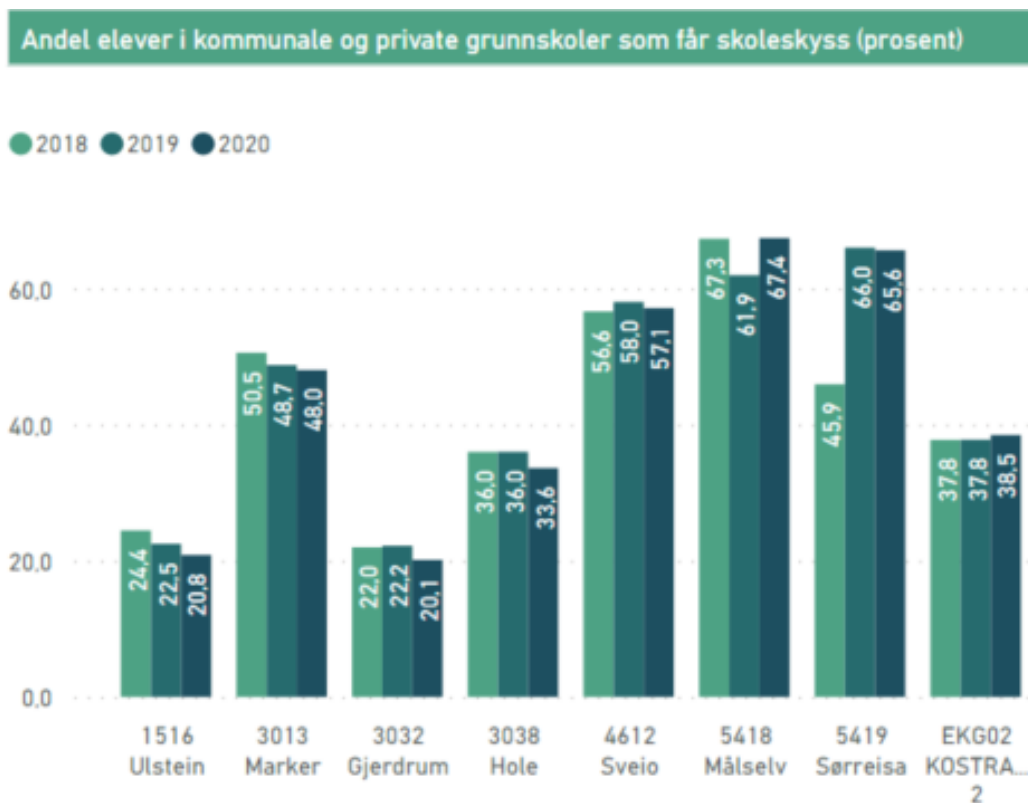
Figur 13: Kroner til drift av bygg funksjon 222 per kvm. Kilde: Kostra.



## 223 Skoleskyss

Vi har sett at utgiftene til skoleskyss var 1 million kroner høyere enn gjennomsnittet i Kommunegruppe 2 i 2020. Høye utgifter til skoleskyss kan komme av mange elever med skyss eller høye utgifter per skyset elev.

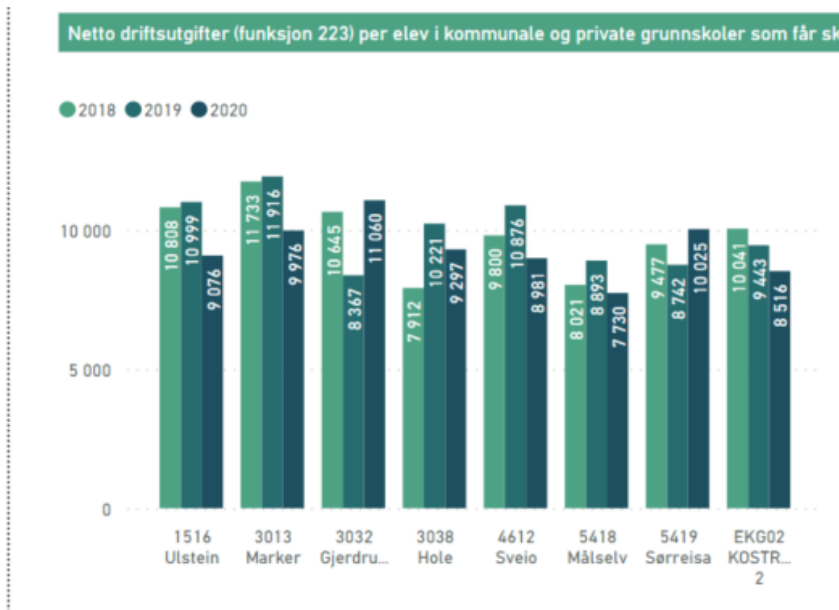
Det var mange elever med rett til skyss i Målselv i 2020. 67% av elevene hadde skyss. Det er 29 poeng høyere enn gjennomsnittet i Kommunegruppe 2.



Figur 14: Andel elever med skoleskyss. Kilde: Kostra.

Utgiften per skyset elev var omtrent 7.700 kroner i 2020. Det er 700 kroner mindre enn gjennomsnittet i Kommunegruppe 2.

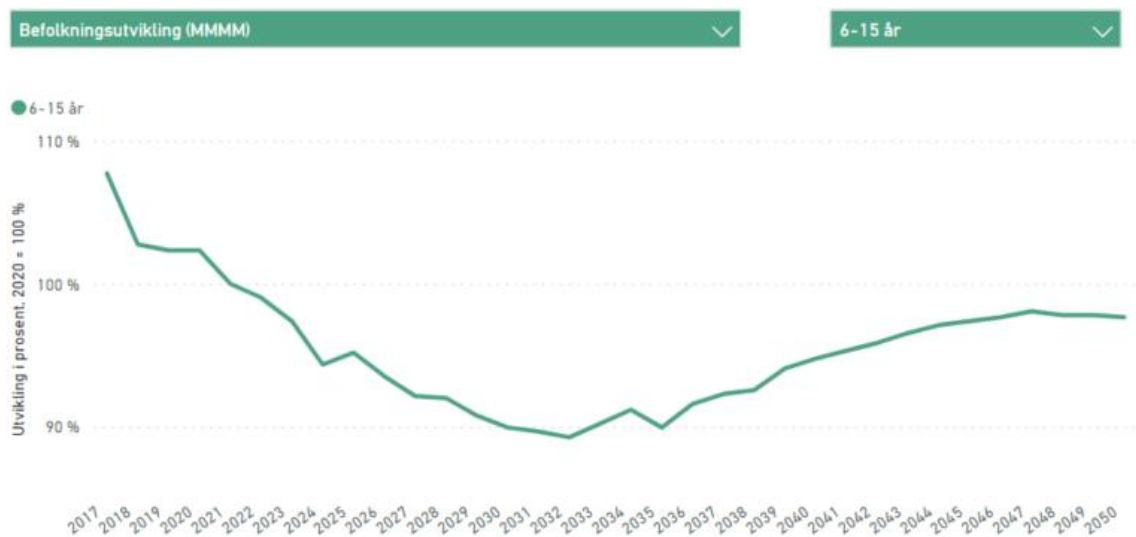
Konklusjon: Høye utgifter til skoleskyss kommer av høy andel elever med skyss.



Figur 15: Netto utgift per skyssset elev. Kilde: Kostra.

### Utviklingen i elevtallet

Middelprognosen fra SSB (MMMM-alternativet) fra 2020 sier at antall innbyggere 6-15 år i Målselv vil synke med 10% de neste 10-15 årene. Det vil si at elevtallet går ned mot 600, utenom Sameskolen. Prognosen er presentert i figuren under.



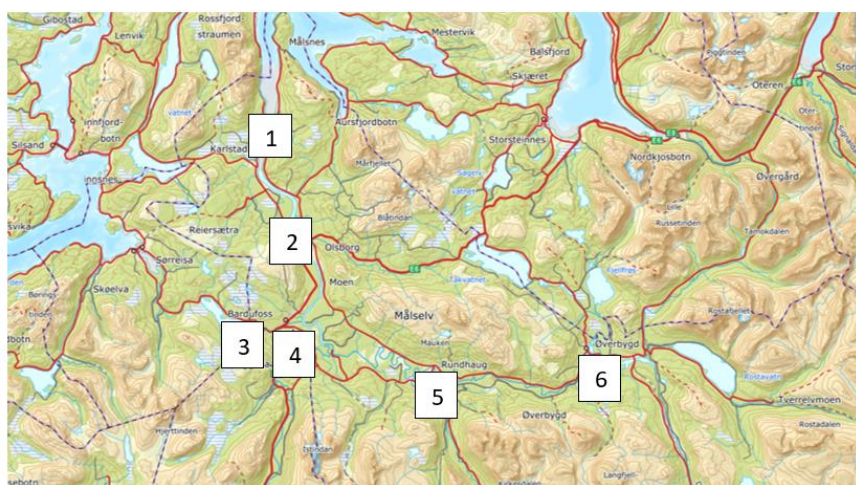
Figur 16: Innbyggere 6-15 år i Målselv kommune. Kilde: SSB

Målselv har i dag 6 skoler med 671 elever utenom Sameskolen. Det er tre fædelte skoler, se tabellen under. Vi har sett at utgiftene i skolen ikke er høye, skolestrukturen tatt i betraktning.

Demografien legger dermed et press på skolestrukturen. Det er vanskelig å drive billigere innenfor dagens skolestruktur.

Tabell 1: Kommunale skoler og elever i Målselv kommune 2020.

| Nr | Skole                   | Elever |
|----|-------------------------|--------|
| 1  | Karlstad oppvekstsenter | 57     |
| 2  | Olsborg                 | 118    |
| 3  | Bardufoss ungdomsskole  | 198    |
| 4  | Fagerlidal              | 206    |
| 5  | Mellebygd oppv.senter   | 43     |
| 6  | Bjørkeng oppvekstsenter | 49     |
|    | Målselv                 | 671    |



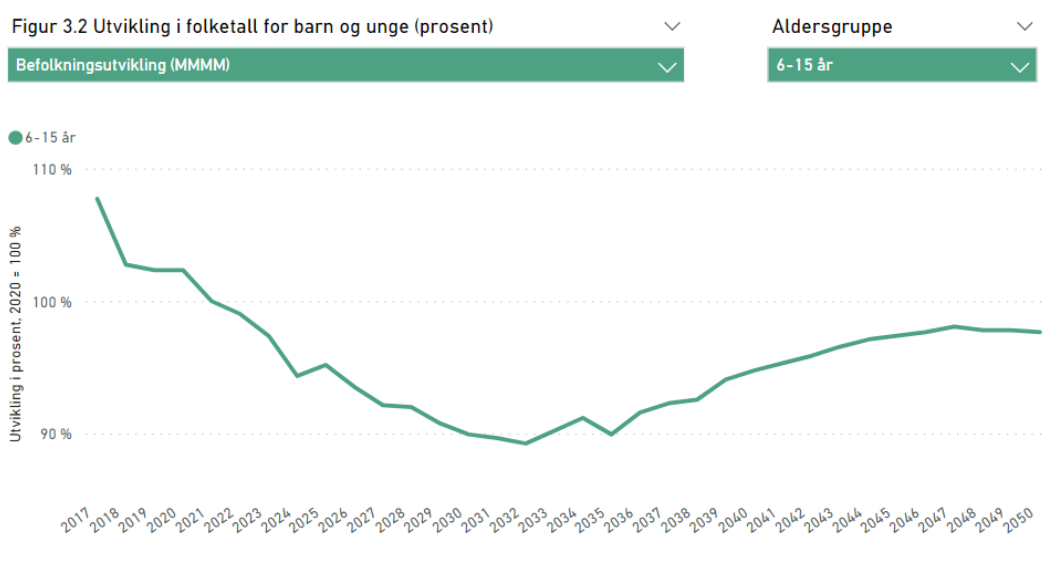
Figur 17: Kommunale skoler i Målselv kommune

# 5 Særskilt om struktur, kostnader og barnetall

Økonomianalysen viser at Målselv kommune har en rimelig skole drift skolestrukturen tatt i betraktning. Nåværende situasjon kan beskrives som økonomisk håndterbar, men samtidig tilsier den totale ressursbruken at man bruker mindre ressurser til undervisning enn det skolestrukturen skulle tilsi.

Anbefalingene i denne rapporten er gjort innenfor dagens skolestruktur. Vi har lagt fram forslag til kvalitetsforbedring uten å endre skolestrukturen, og vi har identifisert og vurdert virksomhets- og styringsrelaterte forhold som kan forbedres uten større ressursmessige konsekvenser. Færre og større skoler er ikke vurdert som løsning, men færre og større skoler bør være noe Målselv kommune vurderer på sikt. De seks kommunale grunnskolene i Målselv har omtrent 112 elever i gjennomsnitt (utenom Sameskolen), og vil med eksempelvis tre skoler ha 224 elever i gjennomsnitt. Større skoler vil gi bedre balanse mellom ressurser som bindes til skolestruktur og den mer innholdsrelaterte delen av skolen. Dette vil frigjøre ressurser til å forsterke kvalitetsarbeidet i opplæringen til elevene, fagmiljøene kan bli mer robuste og jobbattractiviteten på skolene kan øke.

Det er selvsagt en rekke negative sider ved å legge ned skoler. Skoleskyssen kan påvirke barn og unges helse. Skolen som lokalt bygde- og servicesenter, skolen som sosialt fellesskap og samlingssted etter skoletid og skolen som kulturbærer er andre forhold som kan påvirke lokalsamfunn negativt. I tillegg er skoler ofte viktige for tilflyttere, selv om blant annet Nordlandsforskning ikke har klart å vise en klar sammenheng mellom fraflytting og nedlegging av skoler. Disse negative forholdene må da veies opp mot antall barn og unge i alderen 6 til 15 år som vil synke med 10 prosent de neste 15 årene. Elevtallet vil gå fra 671 til 610 elever. Prognosene er presentert i figuren under.



Figur 18: Innbyggere 6-15 år i Målselv kommune. Kilde: SSB, prognose MMMM fra 2020.

10 prosent færre elever vil bety omtrent tilsvarende reduserte overføringer til skole drift over statsbudsjettet. Det kan bli svært krevende å gjennomføre en slik reduksjon innenfor dagens skolestruktur, og det bør gjøres noen grundige vurderinger av skolesektorens formåls effektivitet (*å gjøre de rette tingene*). Agenda Kaupang vil derfor tilrå at en slik prosess må gjennomføres grundig, politisk og administrativt involverende og hvor skolens innholdskvalitet står i sentrum for utredningsarbeidet.

I kroner og øre vil 10 prosent færre elever bety 9 millioner kroner mindre utgiftsbehov til kommunen pr år, og tilsvarende lavere frie inntekter. Om midlene til skolene skal øke, må ressursene hentes fra de andre tjenesteområdene. Det kan bli krevende når det parallelt med kraftig elevtallsnedgang forventes en kraftig økning i antall eldre. Utgiftsbehovet for pleie og omsorg øker med 73 millioner kroner i den samme 15-årsperioden.

Figur 3.4 Merutgifter som følge av befolkningsendringer

| Tjeneste        | År   |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |  |
|-----------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--|
|                 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2030 | 2035 | 2040 | 2045 | 2050 |  |
| Barnehage       | 7    | 9    | 8    | 1    | 0    | 0    | 0    | 1    | -1   | 3    | 5    | 7    | 6    | 3    |  |
| Barnevern       | 2    | 1    | 1    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | -1   | -1   | -1   | -1   | -1   |  |
| Grunnskole      | 7    | 2    | 2    | 2    | 0    | -1   | -2   | -5   | -4   | -9   | -9   | -5   | -2   | -2   |  |
| Helse           | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 1    | 1    | 2    | 3    | 4    | 4    | 4    |  |
| Pleie og omsorg | -13  | -7   | -2   | -4   | 0    | 3    | 7    | 10   | 15   | 41   | 73   | 102  | 124  | 144  |  |
| Sosial          | 1    | 1    | 1    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | 0    | -1   | -1   | -1   |  |
| Sum tjenester   | 4    | 6    | 10   | 0    | 0    | 2    | 5    | 6    | 9    | 36   | 70   | 107  | 130  | 148  |  |

\* Utvikling i mill. kroner. 2021 = 0.

Figur 19: Forventet økning i demografikostnader i Målselv kommune. Millioner kroner.

Skolebyggene legger også beslag på et stort eiendomsareal av til dels varierende kvalitet rent teknisk og funksjonelt. Med 27 kvm per elev, 4 kvm mer enn gjennomsnittet i Kommunegruppe 2 utgjør forskjellen 2800 kvm og 3 millioner kroner per år. Agenda Kaupang har vært på visuell skolebefaring, men har ikke vurdert, eller fått tilgang til byggetekniske vurderinger av skolebyggene. Agenda Kaupang vil anbefale Målselv kommune å beregne byggeteknisk tilstand for skolebyggene, vurdere et eventuelt behov for modernisering og beregne hva det koster å drifte skoler med moderne standard pr budsjettår. Disse byggetekniske og økonomiske beregningene bør også inn i vurderingen av fremtidig skolestruktur.

Å velge å ikke gjøre noe er også en strategi, men da øker risikoen for at fremtidige valg blir basert på økonomisk tvang. En planlagt, kunnskapsbasert og åpen prosess vil gi politikerne hånda på rattet, fagfolkene tett på prosessen og lokalbefolkningen informert og involvert. Skolestrukturendringer er svært krevende prosesser for alle involverte, men de blir enda mer krevende om man blir løpende etter.

## 6 Oppsummering av funn og tilrådingar

Agenda Kaupang mener at det store bildet av skolesektoren i Målselv kommuner viser at det foregår mye bra utviklingsarbeid isolert sett. Hovedutfordringen er retning, kapasitet, sammenheng og større grad av utholdenhet til å jobbe med satsinger og utviklingstiltak over tid. Målselvs skolen bør gis et mer konkret innhold og felles innsats må forplikte mer. Varige endringer krever tilstrekkelig forankring, praksisnær trening og skalering av ønsket praksis. Skoleeier må forsøke å ta en tydeligere regirolle og balansere et «*nedenfra og opp*»-perspektiv kombinert med et «*ovenfra og ned*»-perspektiv. Det ligger et stort ansvar i skoleeierollen, men endringer skjer med føttene. Og da må skolene og det store oppvekstlaget med i en felles mobilisering. Om man er på riktig vei vil man se det i elevenes læringsutbytte, trivsel og motivasjon.

Økonomisk sett driver Målselvs skolen 4 millioner kroner dyrere enn sammenlignbare kommuner i kommunegruppe 2. Årsaken er at Målselv kommune har små skoler med et gjennomsnitt på 112 elever per skole. Samtidig er kostnadene til undervisningen ca 5,3 millioner kroner lavere enn skolestrukturen tilsier. SFO er ikke selvfinansiert, og netto utgift var 3,1 millioner kr i 2020. Situasjonen har omtrent vært uendret siden 2018. Videre har Målselv kommune mye areal per elev. Hver elev har 27 kvm, og dette utgjør 4 kvm mer enn gjennomsnittet i Kommunegruppe 2. Total arealforskjell for alle elever utgjør 2800 kvm og 3 millioner kroner per år.

Kvalitetsmålingene fra Kommunebarometeret i 2020 viser et resultatnivå i nedre sjikt. Målselv kommune er rangert på 292-plass. Lavere gjennomføring i videregående opplæring, færre lærere med godkjent kompetanse og høyt innslag av spesialpedagogisk ressursbruk trekker resultatene ned. Kvalitetsresultatene er basert på målinger over en fireårsperiode, og på den måten unngår man tilfeldige svingninger. Svakheten i Kommunebarometerets undersøkelse er like fullt at det ikke er mulig å forklare hvor stor avstanden er mellom hver kommune.

Om vi trekker inn resultater fra skolebidragsindikatorerne, viser også disse resultatene svakere resultater enn forventet læringskurve. I perioden fra 2015-16 og frem til 2019-20 viser resultater fra både barnetrinnet, mellomtrinnet og ungdomstrinnet en resultatkurve som konsekvent ligger under den relative prestasjonen til hele landet. Dette gir en indikasjon på hvor mye skolene har bidratt til elevenes læring, men sier ikke noe om hvilke faktorer ved skolen eller kommunen som ligger bak bidraget. Vi vet imidlertid hva svakere resultater potensielt kan bety, og som vi tidligere har omtalt i delkapittel 4.3.

Svakere læringsresultater påvirker eksempelvis forutsetningene for gjennomføring i videregående skole, og forskjell i sysselsetting i tidlige arbeidsår. Og for å illustrere denne sammenhengen viser tall fra Udir at elever som har mellom 25–29 grunnskolepoeng, fullfører 40 prosent av elevene på studieforbereidende og 49 prosent av elevene på yrkesfag. Blant elever som har 40–49 grunnskolepoeng, øker andelen som fullfører til 92 prosent på både studieforbereidende og yrkesfag. Det som setter disse sammenhengene i et ekstra skarpt lys, er

et allerede kompetanseintensivt arbeidsliv. Nøkkelen inn til det fremtidige arbeidslivet krever etterspurt kompetanse.

Kombinasjonen av lav ressursbruk og svakere læringsresultater, gjør det også naturlig å kommentere den relative andelen av spesialpedagogisk ressursbruk opp mot årstimer til ordinær opplæring. Målselv kommune har over flere år hatt en høy andel spesialundervisning, og flere timer til spesialundervisning bidrar ikke til at den totale ressursrammen blir større. Den økonomiske rammen blir bare fordelt annerledes, og det blir mindre ressurser igjen til ordinær tilpasset opplæring. Risikoen er at denne utviklingen har en selvforsterkende effekt, og spesielt siden Målselv kommune driver skolene med en lavere ressursinnsats enn det sammenlignbare kommuner gjør. Å binde opp ressurser til spesialpedagogikk kan bli et slags «forsvar» mot en anstrengt økonomi. Kunnskapsfronten på feltet viser at høy kvalitet i det ordinære opplæringsløpet er avgjørende for at kun de som trenger det mest får spesialpedagogisk opplæring.

I prosjektgjennomføringen har vi brukt et helhetlig virksamhetsperspektiv for å innfri Målselv kommunes ønske om en utredning om organisering, hvordan oppdraget løses og hvordan ressursene anvendes. Vårt perspektiv har vært å se på områdene strategi, organisering, kompetanse og omstillingskultur isolert og i sammenheng. I tillegg har vi gjort analyser av ressursbruk og oppnådd kvalitet over bestemte tidsperioder. På bakgrunn av dette vil vi anbefale - godt støttet av flere av intervjurespondentene – at Målselvskolene trenger å jobbe seg tettere sammen. Og oppveksttjenestene må tettere på. Samtidig er det ingen automatikk i at nye strategier, ny organisering eller nye kompetansetiltak forbedrer praksis eller gir bedre tjenester. En bedre sammenheng vil like fullt kunne gi mer energi og forpliktelse i arbeidet, og det blir lettere *«å spille på samme lag»*.

Agenda Kaupang vil tilrå at resultater og typiske tendenser i våre analyser og vurderinger kan brukes for å lage en plan for videre oppfølging av skoleeier, skolene og «laget rundt», og våre hovedanbefalinger er oppsummert nedenfor:

- Bruk rapporten som et grunnlag for et langsiktig utviklingsarbeid. Rydd i satsingene, ha kapasitet til å gjennomføre det som skal ha prioritet og vær opptatt av elevenes læringsutbytte, trivsel og motivasjon. Vi anbefaler skoleeier å ta regirollen, men mobiliseringen kan med fordel være bred og samskapende
- Skoleeier, skolene og viktige oppveksttjenester trenger å utvikle en sterk og involverende virksamhetsstyring som sikrer god sammenheng mellom strategier, organisering, kompetanseprioriteringer og omstillingskultur. Dette vil understøtte skoleeiers overordnede ansvar for både kvalitet og regeletterlevelse jf opplæringslovens § 13-10 og kommunelovens § 25-1.
- Gitt elevtallsutvikling de neste 10-15 årene og en relativt presset økonomisk situasjon, bør ressursituasjon og skolestruktur avklares på sikt. Agenda Kaupang anbefaler en åpen, kunnskapsbasert og involverende prosess der politikerne har hånda på rattet, fagfolkene tett på prosessen og lokalbefolkningen informert og involvert

# 7 Litteraturliste

Alvestad, M., Gjems, L., Myrvang, E., Berger Storli, J., Espedal Tunglund, I.B., Lønning Velde, K. & Bjørnstad, E. (2019). *Kvalitet i barnehagen. Rapport fra dybdestudien i det longitudinelle forskningsprosjektet Gode barnehager for barn i Norge (GoBaN)*. Rapport nr. 85, Universitetet i Stavanger

Brox, B, Holbæk, R (2020). *Økonomisk analyse av kommunene 2020*. Agenda Kaupang

Bustamente, A, Dearing, E, Zachrisson, H, Vandell, D, Pasek, K (2021). *High-quality early child care and education: The gift that lasts a lifetime*. Brookings community

Chetty, R., J. F. Friedman og J. E. Rockoff (2014). *Measuring the Impacts of Teachers 1: Evaluating Bias in Teacher Value-Added Estimates*. The American Economic Review, 104(9), 2593–2632

Ekspertgruppe om skolebidrag (2021). *En skole for vår tid*. Kunnskapsdepartementet

Iversen, J, Bonesrønningen, H (2019). *Hvordan påvirker kommunens politiske og administrative styring og ledelse resultatene i skolen?* Senter for økonomisk forskning. KS-FOU

Jøsendal, JS, Roald, K, Langfeldt, G (2012). *Skoleeier som kvalitetsutvikler. Hvordan kommuner og fylkeskommuner skaper gode læringsresultater*. Kommuneforlaget

Jøsendal, JS, Langfjæran, D, Rørvik, K, Roald, K (2009). *Kom nærmere! Hvordan lykkes som skoleeier?* PwC

Kirkebøen, L (2021). *School value-added and long-term student outcomes*. SSB

Nordahl, T m.fl (2018). *Inkluderende fellesskap for barn og unge. Ekspertgruppen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging*. Fagbokforlaget

NOU 2016:14. *Mer å hente. Bedre læring for elever med stort læringspotensial*. Kunnskapsdepartementet

St.meld. nr. 21 (2016–2017). *Lærehyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*