



KS KONSULENT

Utredning av innføring av
kompetanseløftet og en vurdering av
ressursbruk for å arbeide med tidlig
innsats i Tolga kommune

INNHold

1. Bakgrunn og metode	2
1.1 Bestillingen	2
1.2 Metode	3
2. Kompetanseløftet og situasjonen i Tolga	3
2.1 Bakgrunn og motivasjon for kompetanseløftet	3
2.2 Et situasjonsbilde for Tolga kommune	4
2.3 Kommunens overordna økonomiske situasjon	7
2.4 ressursbruk i grunnskolen	10
2.5 ressursbruk i barnehage	15
2.6 Ledelse og administrasjon av oppvekstsektoren	17
3. Fortellingene.....	18
3.1 Informasjon fra kommunalt ansatte	18
3.1.1 Ledere	18
3.1.2 Ansatte	20
3.1.3 Administrasjon	21
3.1.4 PPT	21
4. Våre funn, oppsummert	22
5. Anbefalinger	23

1. Bakgrunn og metode

1.1 Bestillingen

Kommunestyret i Tolga har vedtatt at det skal utredes hvordan kompetanseløftet skal implementeres og hvordan organisering av oppvekstsektoren skal bidra til tidlig innsats og god ressursbruk. Vedtaket i kommunestyret er som følger:

«Organisering av sektor oppvekst for implementering av kompetanseløftet:

Kommunedirektøren skal legge frem sak for kommunestyret om implementering av kompetanseløftet innen sektor oppvekst.

Kommunestyret ønsker særlig fokus på hvordan organiseringen innen sektor oppvekst bidrar til god bruk av ressurser og tidlig innsats både i skole og barnehage.

Kommunestyret ønsker seg et tydelig faktagrunnlag slik at implementeringen av kompetanseløftet kan være faktabasert og objektiv.

Kommunedirektøren gis derfor anledning til å leie inn ekstern bistand for å kartlegge om sektoren er hensiktsmessig organisert for å løse fremtidige krav.

Kommunestyret ber ikke om en utredning av skolestruktur, men om dagens ressurser utnyttes til beste for oppvekstmiljø og arbeidsmiljø innen sektoren».

KS-konsulent la inn et tilbud på oppdraget og fikk jobben med å utrede og vurdere ressursbruken for å arbeide med tidlig innsats i Tolga kommune.

1.2 Metode

For å få bakgrunnsstoff til evalueringen har KSK hatt to innganger, både tellinger og fortellinger. I fortellingene har vi brukt en metode som heter semistrukturerte fokusintervjuer, det vil si at det er intervjuer i gruppe med en overordnet agenda, men at samtalen er dialogbasert og gir mulighet for refleksjon rundt temaene. Alle intervjuobjekter blir forklart at de ikke blir direkte sitert i rapporten.

I samtalene har vi snakket med følgende grupper:

- Kommunens administrasjon
- Ledere og tillitsvalgte i skoler og barnehager
- PPT

Når det gjelder tallmaterialet er det meste hentet fra tallbasene KOSTRA og Framsikt, i tillegg noe informasjon direkte fra enhetene

2. Kompetanseløftet og situasjonen i Tolga

2.1 Bakgrunn og motivasjon for kompetanseløftet

Kompetanseløftet må sees i sammenheng med oppvekstreformen og tilhørende satsinger for å lykkes med en inkluderende praksis. Kompetanseløftet er en av tre nasjonale satsinger (i tillegg til Dekomp og ReKomp) som foregår parallelt for å øke kompetansen og dermed styrke arbeidet med innføring av reformen. Alt dette må sees i sammenheng, selve kompetanseløftet er definert som et tiltak for ledere og ansatte i barnehager, skoler og PPT, og skal bidra til at alle barn og unge opplever et godt og tilpasset og inkluderende tilbud i barnehager og skoler. Kompetanseløftet har bakgrunn i Stortingsmelding 6 som er opptatt av at flere barn skal oppleve livsmestring gjennom tidlig innsats og samtidig være en del av fellesskapet og i størst mulig grad unngå segregerte tilbud. Bakgrunnen for dette er igjen forskningsbasert, og det begrunnes i at barn lærer bedre og har høyere trivsel sammen med andre enn når de er alene med lærer eller i små grupper. Imidlertid kreves dette mer kompetanse, spesielt det å håndtere og skape gode læringssituasjoner når det er mange barn med ulike diagnoser og vansker i en større gruppe. Derfor er det en

forventning om at PP-tjenesten skal bruke mindre ressurser på å utrede barn, og at de i stedet skal bruke større del av sine ressurser på veiledning av lærere og på kompetanseheving gjennom systemisk arbeid i profesjonsfellesskapet i skoler og barnehager.

Temaene som det er bedt om utredning på gjennom denne rapporten er i høy grad i samsvar med intensjonene i den nye oppvekstplanen, og dermed ser vi dette oppdraget som et ønske om å få et bredere kunnskapsgrunnlag for å sjekke om organisering og ressursbruk er hensiktsmessig for å nå målene i oppvekstreformen og kompetanseløftet.

I tillegg er det kommet ny opplæringslov fra 1.8.2024. De største endringene i denne loven gjelder spesialpedagogikk og hovedintensjonen er at flere barn skal lykkes innenfor det ordinære tilbudet. Derfor har det nå skjedd et navneskifte for å symbolisere dette, fra spesialundervisning til tilrettelagt undervisning, og det skal følges opp med ny kompetanse og ny praksis gjennom kompetanseløftet.

2.2 Et situasjonsbilde for Tolga kommune

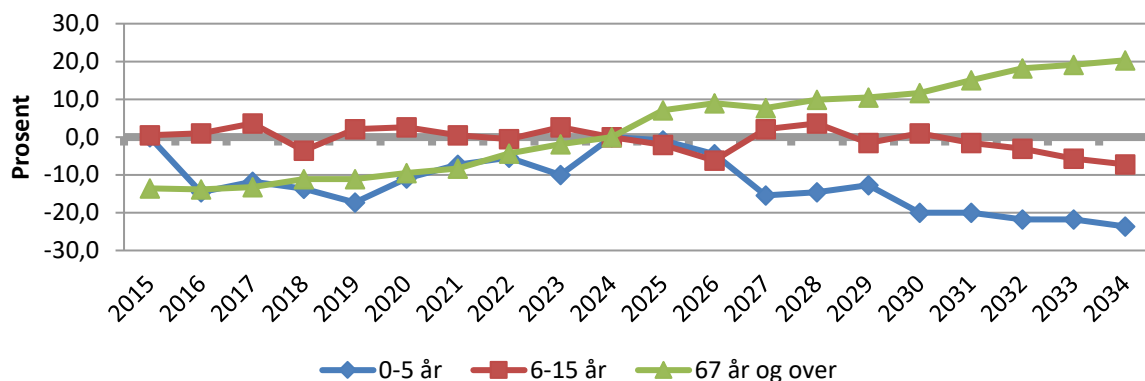
Det er per i dag 194 elever i grunnskolen og 77 barn i barnehagealder i kommunen. Statistikken fra SSB viser at 10 år fram i tid vil antall barn i barnehage stabilisere seg på rundt 60 barn, mens det i skolealder vil gå jevnt nedover til rundt 180 elever i 2035. Elevtallet mot 2035 er ganske forutsigbart siden dette er barn som hovedsakelig allerede er født. Det betyr også at rammetilskuddet til kommunen for barn vil minske tilsvarende, ca. 8,3 millioner til sammen for grunnskole og barnehage i 2035 dersom prognosen slår til. Men de lavere fødselstallene vil ikke slå ut i skolen før etter 2030.

Befolkningsfremskriving per 1.1 - standard er SSB - MMMM alternativet

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
0-1 år	33	37	28	28	29	28	28	28	27	27	26
2-5 år	77	72	77	65	65	68	60	60	59	59	58
6-15 år	194	190	182	198	201	191	196	191	188	183	180
16-18 år	56	61	76	70	62	56	56	60	53	58	59
19-20 år	40	36	30	40	42	45	43	31	34	37	33
21-22 år	28	29	36	33	28	36	36	40	39	28	31
23-24 år	32	26	24	26	30	27	26	31	31	35	33
25-29 år	81	75	75	69	67	65	66	64	64	68	68
30-49 år	369	381	390	406	408	409	405	402	397	390	390
50-66 år	369	360	349	336	330	330	328	319	318	315	311
67-79 år	242	251	263	256	261	260	258	260	265	258	261
80-89 år	70	81	78	83	84	81	87	95	102	110	113
90 år og eldre	13	16	13	11	12	18	18	19	17	19	17
Sum innbyggere	1 604	1 615	1 621	1 621	1 619	1 614	1 607	1 600	1 594	1 587	1 580

Utvikling folketall 0-5 år, 6-16 år og 67 år + i kommunen per 1.1

(2022 = 0, SSB MMMM-alternativ TBU metode / kommunens egen fremskriving)



Anslag årlig endring i kommunens utgiftsbehov (i 1000 kroner) per tjenesteområde som følge av befolkningsendringer

(2023 kroner og endring fra 1.1.2024)

Endring utgiftsbehov per 1.1	Pleie- og oms.	Grunnskole	Barnehage	Sosial	Kommunehelse	Barnevern	SUM Tolga
2025	4 698	-727	-1 046	-11	246	-66	3 094
2026	-1 417	-1 454	653	51	71	-102	-2 198
2027	-333	2 909	-3 266	67	-27	57	-593
2028	939	545	79	-69	28	2	1 524
2029	2 396	-1 818	738	29	5	-94	1 255
2030	1 149	909	-2 177	-80	-11	-64	-275
2031	2 350	-909	0	-140	47	-99	1 249
2032	733	-545	-351	-83	25	-106	-328
2033	2 401	-909	0	-99	-12	-94	1 288
2034	-278	-545	-351	-53	-15	-79	-1 321
Sum 2025-2034	12 637	-2 545	-5 721	-387	357	-645	3 695
Sum 2025-2028	3 887	1 273	-3 580	39	317	-109	1 827

Tallene ovenfor bekrefter at dersom man vil ha en bærekraftig økonomi og samtidig opprettholde kvaliteten, blir det viktig å ta gode grep slik at man kan bruke ressursene på gode tjenester, god organisering og optimal effekt av de ressurser som settes inn. I den situasjonen blir det derfor viktig å analysere ressursbruken som settes inn, vurdere om utgiftene og innsatsen er i tråd med effekten og se om struktur og organisering av oppvekstsektoren er hensiktsmessig for den nye praksis som forventes etter oppvekstreformen, kompetanseløftet og ny opplæringslov.

Samtidig som elevtall og antall mennesker i yrkesaktiv alder går ned, vil behovet for tjenester fra kommunen øke i og med at det blir såpass mange eldre. Derfor er det viktig at flest mulig kommer i arbeid og at man får redusert utenforskapet. Tolga har i dag ganske gode tall på dette området,

men likevel ligger det et potensiale i at enda flere kan bidra til å løse framtidige behov for arbeidskraft.

Oppvekstsektoren er den viktigste bidragsyteren – sammen med familien – for at flest mulig skal oppleve livsmestring og bli gode bidragsyttere til lokalsamfunnet. Her er god kvalitet i alle tjenester en sentral faktor, og at det samtidig arbeides godt med både tidlig innsats og forebyggende aktiviteter. Det å lykkes godt, å få faglige og sosiale ferdigheter, er avgjørende for å kunne fullføre videregående skole, noe som igjen er den viktigste parameteren for å forhindre utenforskap.

Ledelsens rolle er viktig, både hvordan man forstår oppdraget og hvordan de arbeider for å endre organisasjonen i ønsket retning.

I arbeidet med organisering og tilhørende god ressursbruk i barnehager og skoler og de ulike tjenestene som skal støtte opp om barns utvikling og mestring, vil det som nevnt være hensiktsmessig å lage en vinkling mot kvalitet. Da må man skape en bevissthet på hva som er en kvalitativt god skole og barnehage, og hvordan dette henger sammen med en inkluderende praksis. Når man har kjennetegn på hva som er de viktigste elementene i et godt oppvekstmiljø vil man kunne løfte blikket og danne seg bilder på hva som er barnets og elevens beste. Dette må sees i sammenheng med nye overordna forskrifter og lovverk som Rammeplan for barnehager, Rammeplan for SFO, Fagfornyelsen, Oppvekstreformen og endringer i Opplæringsloven og andre lovverk.

Vi tar med dette som bakteppe i arbeidet for å skape forståelse for hva slags tjenester man trenger i framtiden og for å få brukt det handlingsrommet som ligger der.

Alle særlover som angår arbeid med barn og unge har fått en del fellesnevner, blant annet samarbeidsplikt for barn som trenger helhetlige tjenester, handlingsplikt ved bekymringer, og at alle skal dreie ressursene mot inkludering, forebygging og tidlig innsats. Det står imidlertid lite om hvordan dette skal gjøres i lovverket, men oppvekstreformen er tydelig på at livsmestring skal være hovedfokuset og at det langsiktige målet er å redusere utenforskapet. I dette er det helt avgjørende at ledelsen på alle nivåer går inn og styrer utviklingsarbeidet for å komme i ønsket retning.

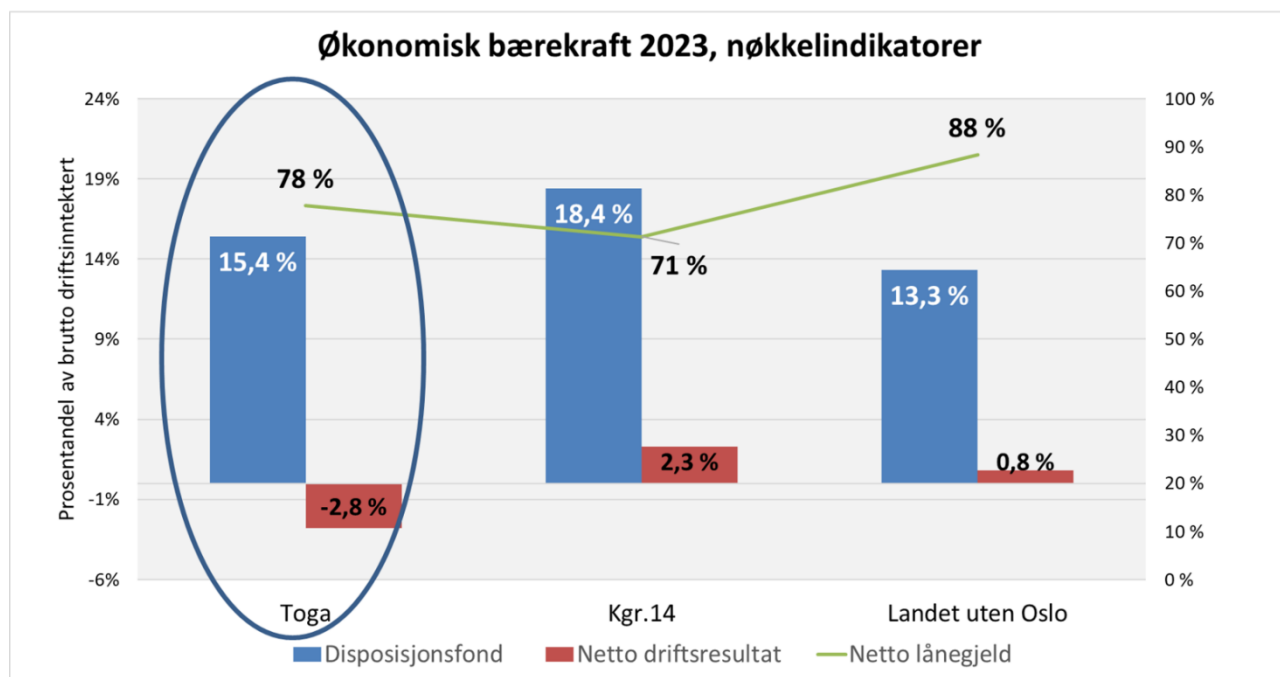
Parallelt med dette har vi fått Dekomp for skole, ReKomp for barnehage og kompetanseløftet for PP-tjenesten, alle er kompetansehevingstiltak som skal bidra til høyere kompetanse i barnehager og skoler og at flere barn skal lykkes og oppleve seg inkludert i fellesskapet. Å lykkes med dette er imidlertid en kompleks prosess, og det er mange aktører som skal inn og lykkes samtidig. I tillegg

forventes en høy grad av medvirkning der både barn og foresatte er viktige aktører i de tiltakene som iverksettes. Dette skal ha gode barnets beste – vurderinger, og man skal ha en struktur og en kultur der man bruker kompetansen i organisasjonen på en best mulig måte.

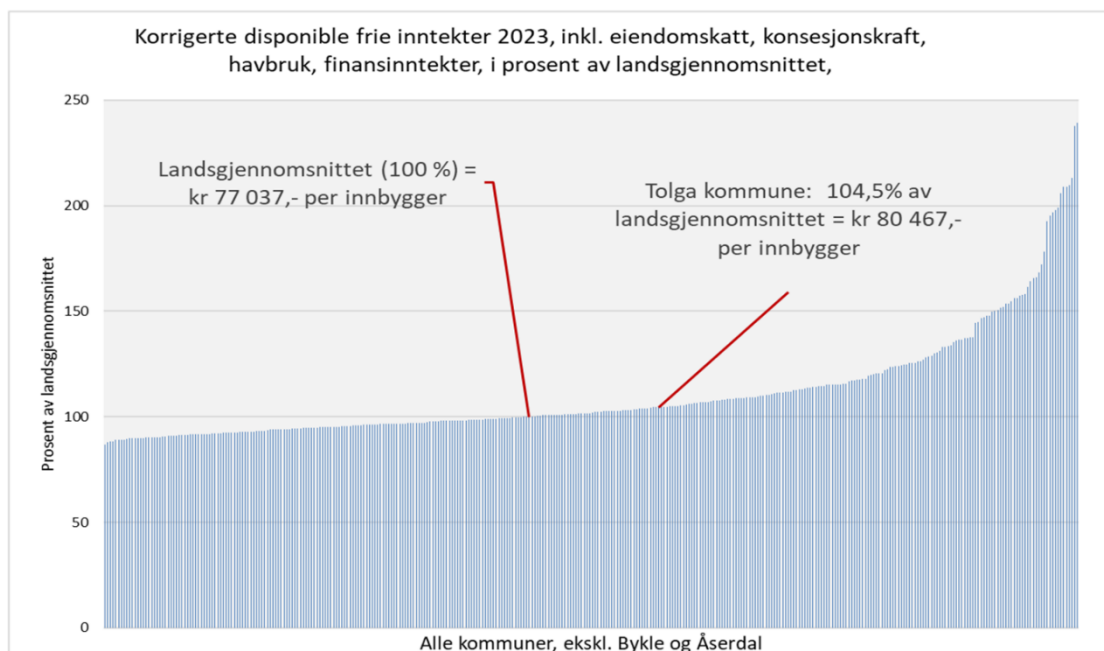
2.3 Kommunens overordna økonomiske situasjon

Tolga kommune har en økonomi som foreløpig er under kontroll, men samtidig er det også behov for å se på ressursbruken slik at den blir bærekraftig når demografiutfordringene slår til for fullt. En mer utførlig beskrivelse ligger i den vedlagte oversikten, men de viktigste tallene ligger i tabellene nedenfor.

Det er et ganske bra disposisjonsfond og lånegjelden er akkurat innenfor det som regnes som bærekraftig. Kommunen har også hatt et positivt driftsresultat helt fram til 2022. I 2023 ble imidlertid dette negativt, et tydelig signal på at det er nødvendig å se på hvordan ressursene disponeres.



På inntektssiden har Tolga en litt bedre situasjon enn gjennomsnittet, litt over 3000 kroner mer pr. innbygger:



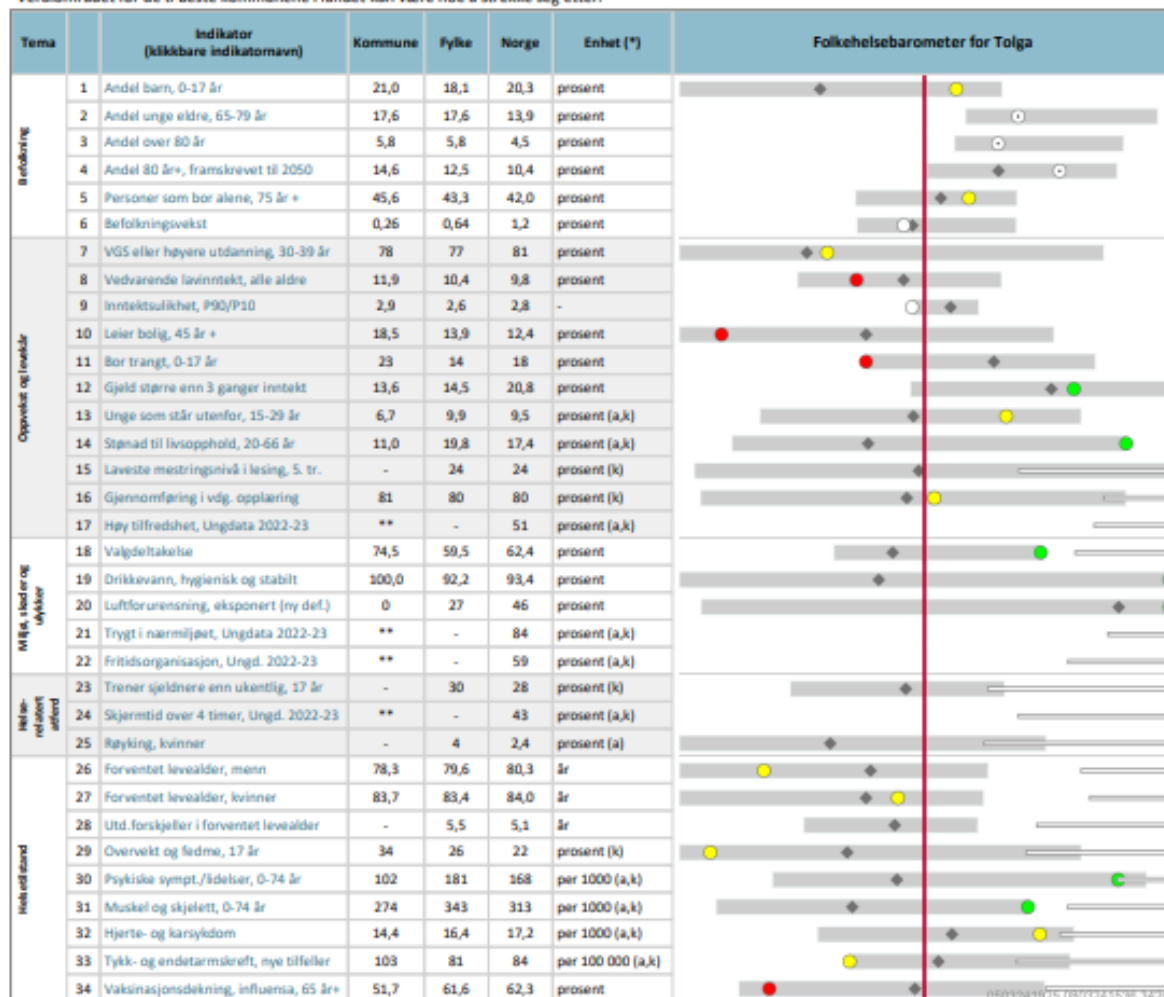
Tolga har en forholdsvis stor andel innvandring, og det er en del som har levekårsutfordringer, noe man ser igjen i både oppvekstbarometeret og i folkehelseprofilen:

Folkehelsebarometer for kommunen

I oversikten nedenfor sammenliknes noen nøkkeltall for kommunen og fylket med landstall. I figuren og tallkolonnene tas det hensyn til at kommuner og fylker kan ha ulik alders- og kjønns sammensetning sammenliknet med landet. Klikk på indikatornavnene for å se utvikling over tid i kommunen. I KommuneHelse statistikkbank, <http://khs.fhi.no> finnes flere indikatorer samt mer informasjon om hver enkelt indikator.

Vær oppmerksom på at også «grønne» verdier kan innebære en folkehelseutfordring for kommunen, fordi landsnivået ikke nødvendigvis representerer et ønsket nivå. Verdiområdet for de ti beste kommunene i landet kan være noe å strekke seg etter.

- Kommunen ligger signifikant bedre an enn landet som helhet
- Kommunen ligger signifikant dårligere an enn landet som helhet
- Kommunen er ikke signifikant forskjellig fra landet som helhet
- Kommunen er signifikant forskjellig fra landet som helhet
- Ikke testet for statistisk signifikans
- ◆ Verdien for fylket (ikke testet for statistisk signifikans)
- ▬ Verdien for landet som helhet
- ▬ Variasjonen mellom kommunene i fylket
- ▬ De ti beste kommunene i landet



Dette bildet blir ytterligere bekreftet dersom man går inn på oppvekstprofilen til Tolga. Den er imidlertid litt mangelfull i og med at det mangler tall på ganske mange indikatorer, men den gir likevel en viss oversikt. Mangelen på kvalifiserte barnehagelærere kommer tydelig fram her:

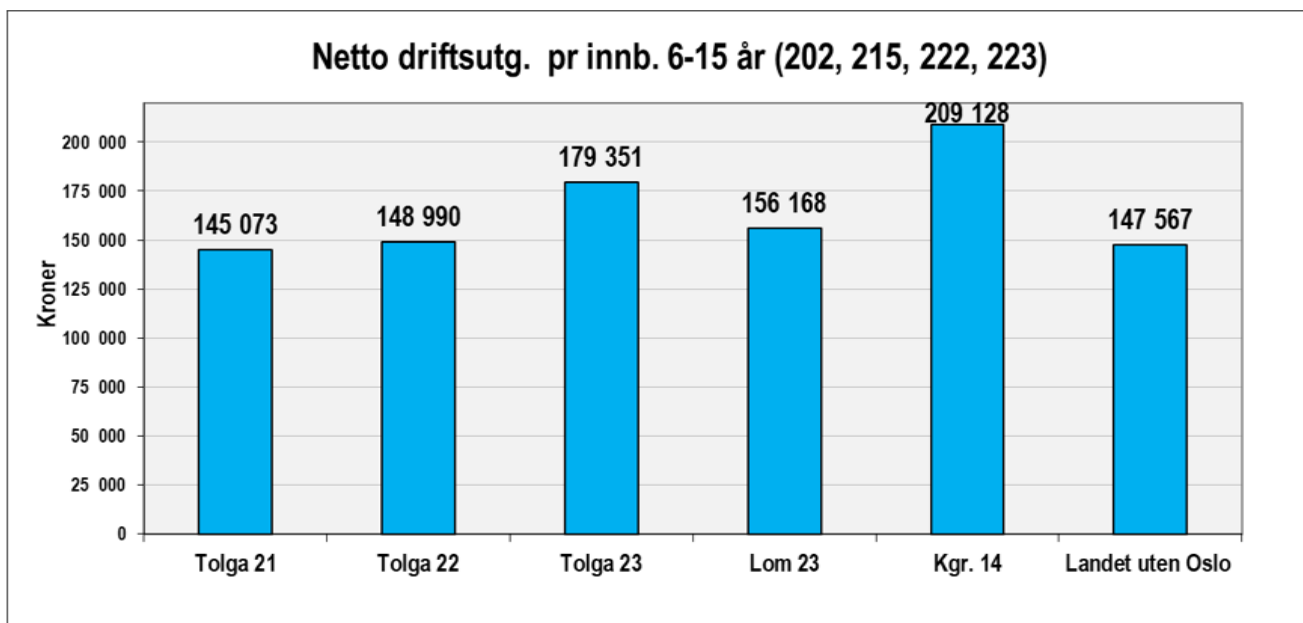
[file:///C:/Users/vk278/Downloads/Oppvekstprofil-2024-nb-3426-Tolga%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/vk278/Downloads/Oppvekstprofil-2024-nb-3426-Tolga%20(1).pdf)

Et livsvarig utenforskap er en stor utgift for samfunnet. Folkehelseinstituttet har beregnet at et utenforskap i snitt koster det offentlig rundt 23 millioner i et livsløp. I et slikt bilde vil det være en svært god investering å få folk ut i arbeidslivet i større eller mindre stillingsprosjekter. Spesielt med tanke på at utenforskapet for unge voksne vokser.

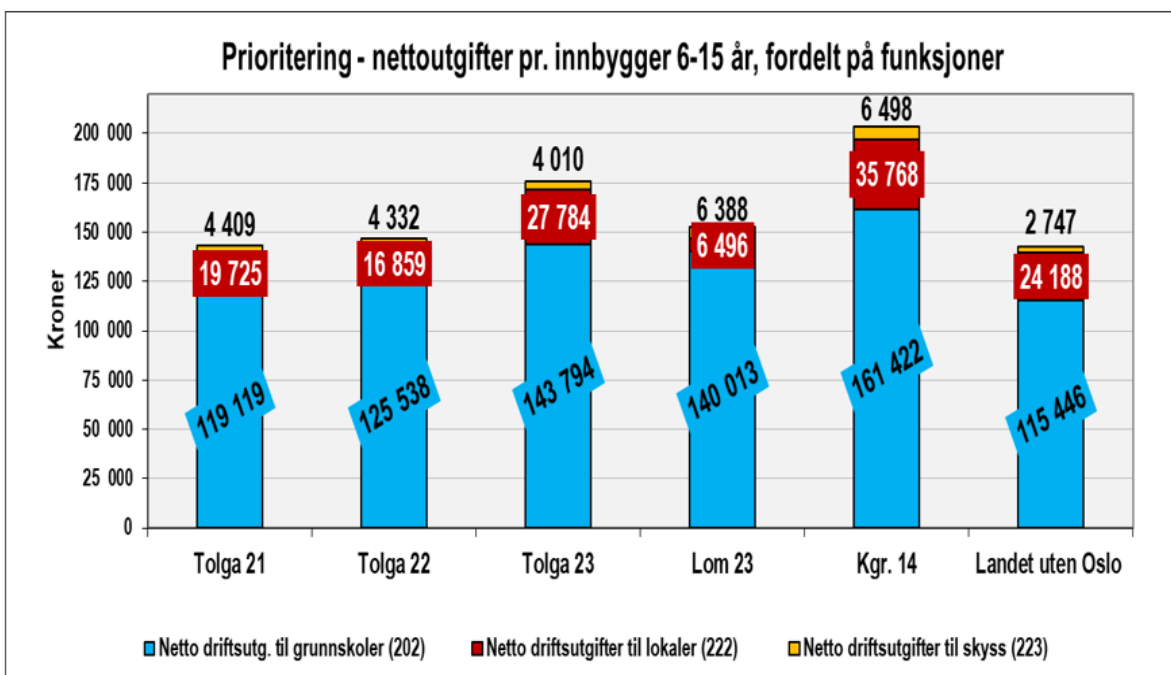
2.4 ressursbruk i grunnskolen

I dette kapitlet går vi gjennom ressursbruken i oppvekst og ser hvordan kommunen ligger an sammenlignet med landet, kommunegruppen og Lom kommune. Lom kommune er valgt for den er svært sammenlignbar med Tolga på mange områder.

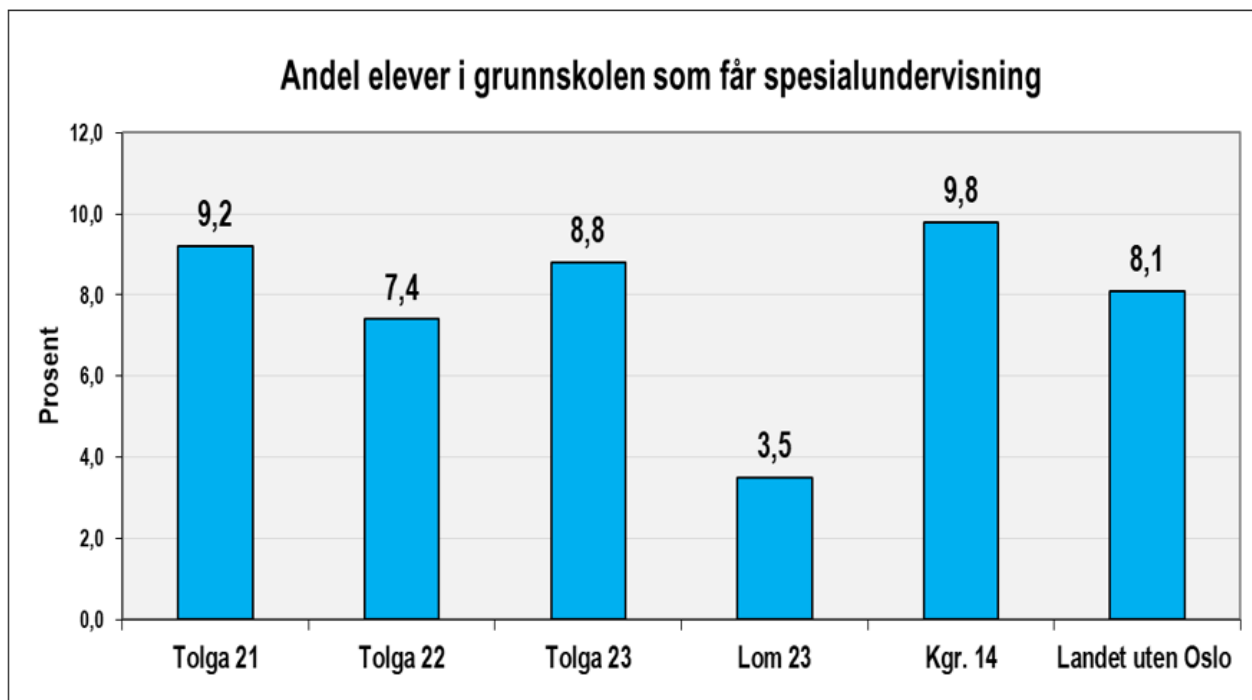
Når det gjelder skole, så bruker kommunen mye ressurser på dette, men det er avhengig av hvem man sammenligner seg med. I forhold til kommunegruppen bruker den mindre, men samtidig ser vi at det er andre kommuner som bruker enda mindre. Tabellen nedenfor viser de samlede utgiftene pr. innbygger på skole i 2023.



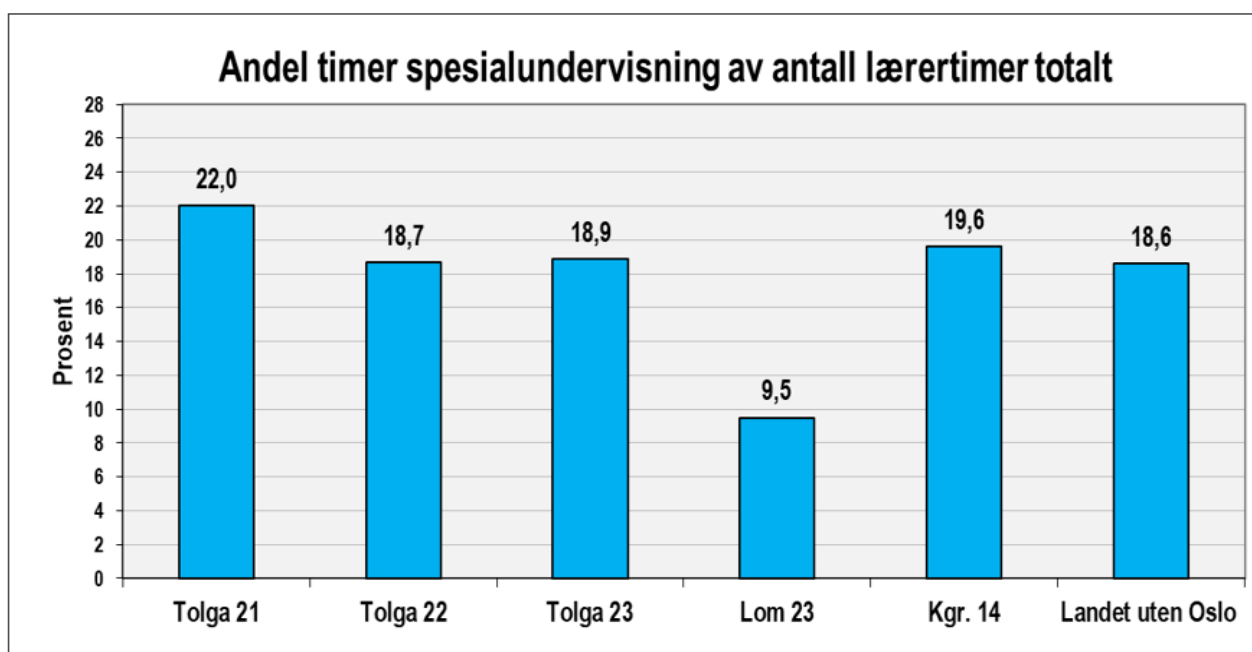
Dette kan igjen splittes opp i skoledrift, kostnader til bygg og kostnader til skyss. Den blå søylen viser utgifter til lønn, administrasjon og undervisningsmateriell.



Når vi igjen skal se på andelene som brukes på spesialundervisning, ser vi at andelen elever som får spesialundervisning er ganske på snittet.



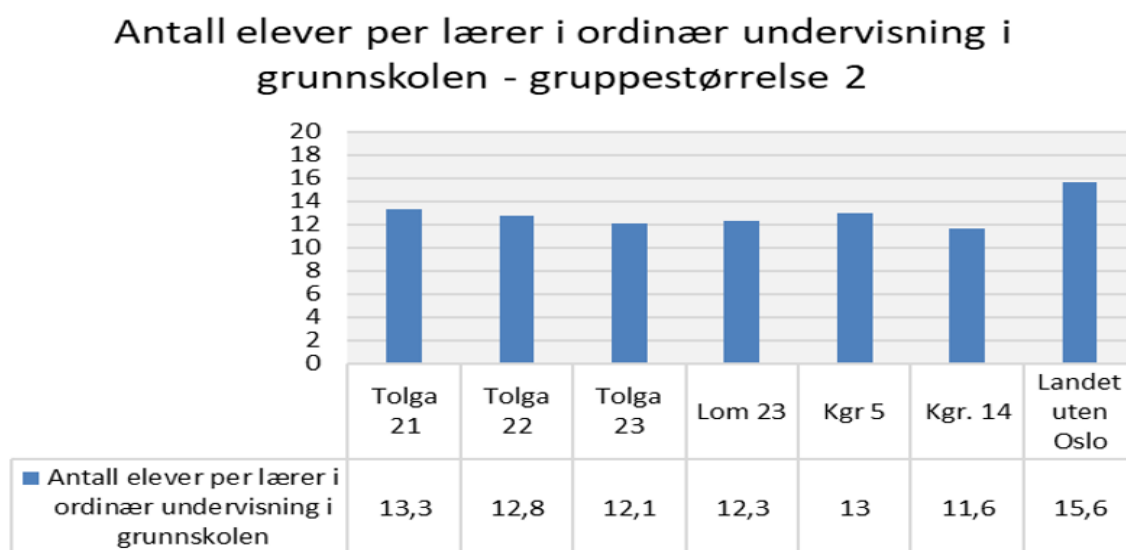
Men andelen av ressursene som brukes til spesialundervisning er større. Dette skyldes at elever som får spesialundervisning er i mindre grupper, og dermed blir kostnadene pr. time større. Tabellen nedenfor viser at 18,9 % av lærertimene blir brukt til spesialundervisning. Dersom man greier å få flere elever til å lykkes i den ordinære undervisningen, vil man få frigjort ressurser.



I den ordinære undervisningen er lærertettheten ganske høy. Neste tabell viser antall elever pr. lærer, og her ser vi at Tolga ligger på snittet. Forholdsvis små klasser gir nødvendigvis høyere

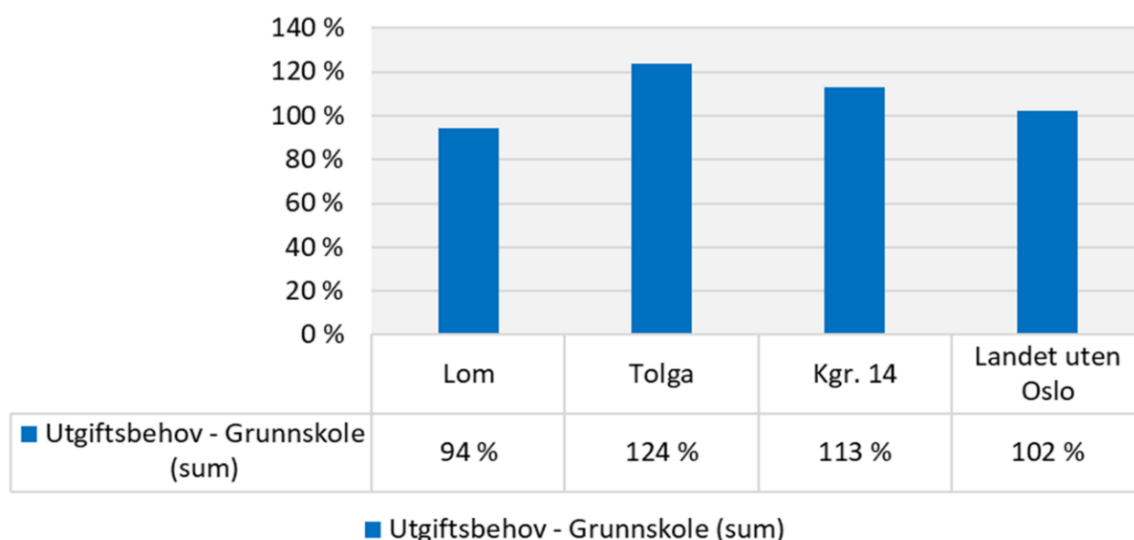
lønnsutgifter, men samtidig er de fleste klassene for store til at de kan slås sammen. Lærernormen er førende for dette. Lærernormen sier at det skal være maks 15 elever pr. lærer i 1. – 4. trinn, og maks 20 elever pr. lærer på mellomtrinnet og i ungdomsskolen.

Et problem for små skoler er at en klasse koster like mye å drifte om det er 11 elever der eller om det er 20. Lærer må man ha i klasserommet uansett, og dersom man skal slå sammen klasser, må det være maks 15 til sammen i småskolen og maks 20 på mellomtrinnet og i ungdomsskolen. Men rammetilskuddet til kommunen tar ikke hensyn til dette, der er det pr. elev og ikke pr. klasse. Når elevtallet minker, vil det bli enda flere klasser som blir små. Det bør gi rom for bedre tilpasning i klasserommet for elever som trenger noe ekstra, uten at det behøver å utløse behov for spesialundervisning.



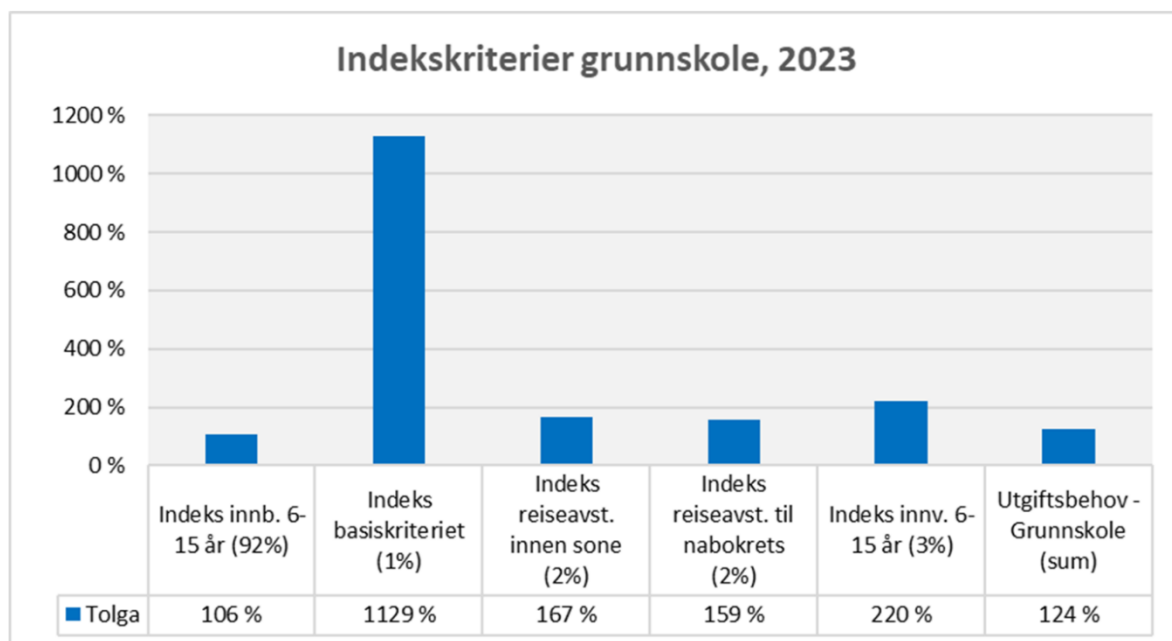
Når lærere og ledere sier at de har svært knappe ressurser for både investeringer i nytt utstyr og at de har lite driftsmidler, skyldes det i hovedsak at en svært stor andel av ressursene er bundet opp av små klasser og til spesialundervisning. Tolga bruker omtrent på snittet med sammenlignbare kommuner på undervisning, og ifølge statens beregninger har Tolga et utgiftsbehov som ligger 24 % over gjennomsnittskommunen. Dette vises i tabellen nedenfor.

Indeksberegnet utgiftsbehov grunnskole, 2023

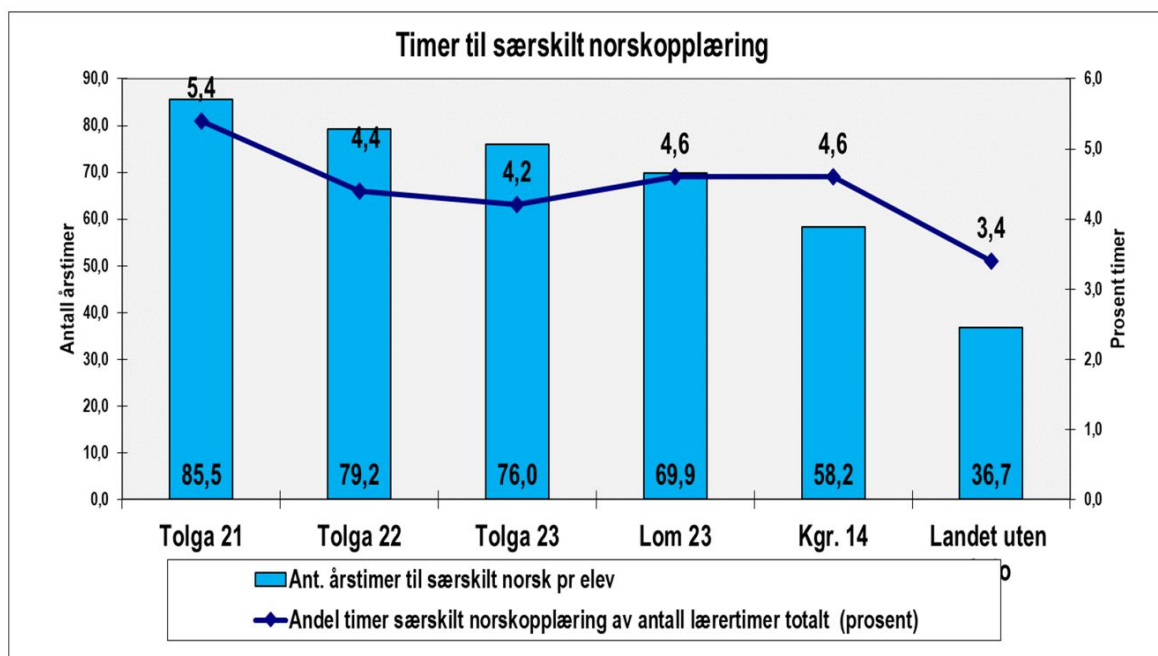


Hovedgrunnen til at det er et større utgiftsbehov i Tolga er forklart gjennom tabellen nedenfor. Det er ulike kriterier som vektes svært ulikt. Antall barn i skolealder er den viktigste, teller 92 %, og her har Tolga prosentvis flere barn enn landsgjennomsnittet og det er mange med innvandrerbakgrunn. Reiseavstand teller mye mindre, bare 2 % av beregningsgrunnlaget. Tabellen forstås videre slik at når det står 106 % på indeksen 6 – 15 år, så betyr det at det er 6 % flere skolebarn i Tolga enn på landsgjennomsnittet. På indeksen innvandring 6 – 15 år er det 120 % flere barn i denne gruppen enn i landet for øvrig.

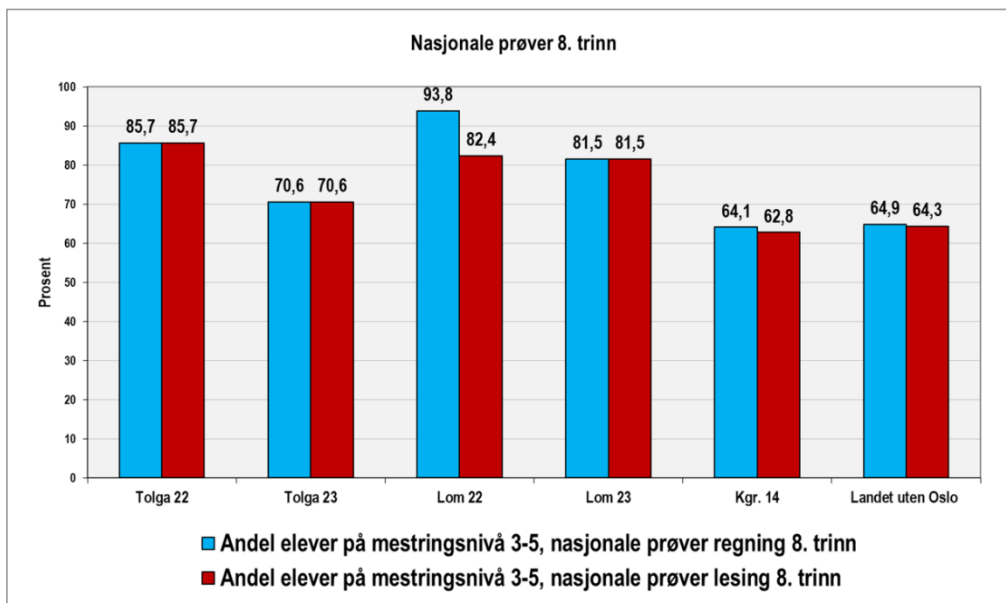
Når man ser på den samlede ressursbruken på skole, ser man at den ligger litt under beregnet utgiftsbehov. Landsgjennomsnittet er på rundt 147 000 kroner pr. elev og Tolga bruker 179 000. Det utgjør 22 %. Men dersom man ser bare på undervisningen og drift av den, ligger Tolga på 25 % over landsgjennomsnittet.



I og med at det er ganske mange barn med innvandrerbakgrunn, blir det også brukt en del ressurser på særskilt norskopplæring. Her ser vi at hver elev får flere timer enn de får andre steder, men samtidig er andelen som brukes til dette lavere. Det skyldes som tidligere nevnt at det brukes forholdsvis mye både til den ordinære undervisningen (høy lærertetthet) og til spesialundervisning.



Det er ofte et spørsmål om sammenhengen mellom resultater og ressursbruk på skolene. I landssammenheng er det stort samsvar mellom skolestørrelse og skolerresultater. Både trivsel og læring er som regel bedre jo større skolen er. Men i denne sammenhengen skiller skolene i Nord-Østerdal og Nord-Gudbrandsdal seg ut. Her er det gjennomgående forholdsvis små skoler, likevel er resultatene jevnt over bedre enn snittet. Ifølge Thomas Nordahl ved HINN skyldes dette i stor grad gode holdninger til skole, skolen og læring er viktig, det er kompetente lærere og en tradisjon for at det er positivt å gjøre det bra på skolen. Selv om resultatene varierer litt fra år til, viser tabellen nedenfor at det gjennomgående er gode resultater i Tolga.



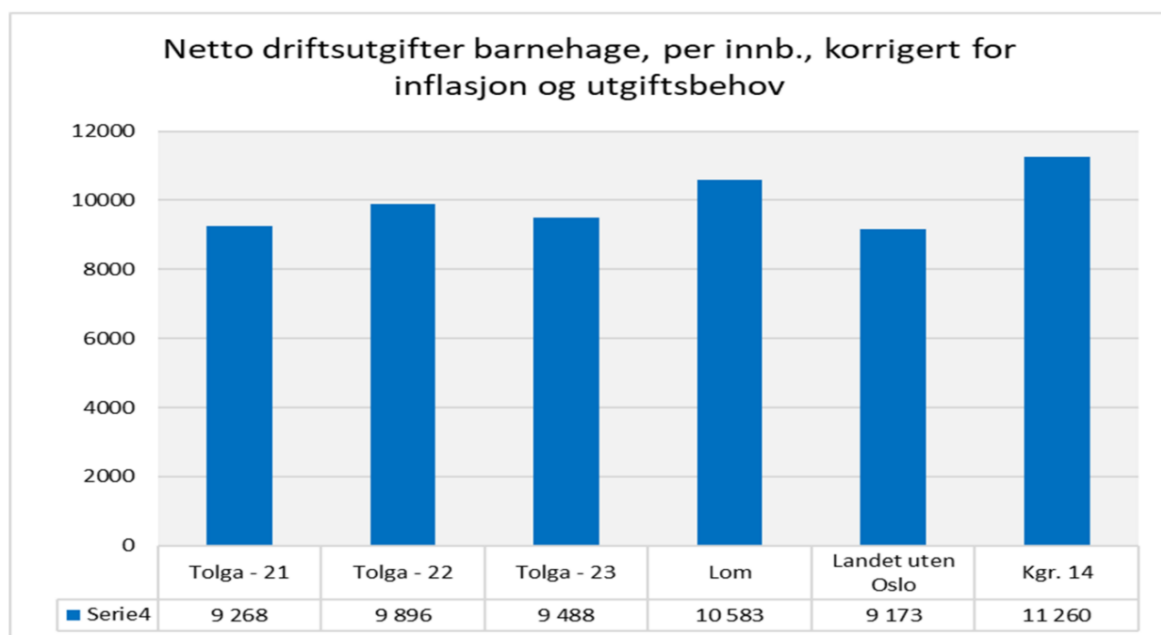
Oppsummering, ressursbruk grunnskole

Tolga kommune brukte i 2023 22 % mer på skole enn landsgjennomsnittet, og for undervisningsdelen 25 % mer. Det er omtrent i tråd med det staten har beregnet at kommunen skal bruke. Dette skyldes i hovedsak at det er noe flere skolebarn enn i sammenlignbare kommuner og det er en større andel med innvandringsbakgrunn. Samtidig ser vi at det er to forhold som gjør det dyrt å drifte skolene i kommunen, og det er de små klassene samt at 18,9 % av lærertimene blir brukt til spesialundervisning. Tolga ligger også høyt på antall timer som brukes til norskopplæring. Lønnsutgiftene pr. årsverk er lavere enn snittet, (se vedlegg), så forklaringen ligger ikke der.

Derfor er det betimelig å satse på kompetanseløftet og virkeliggjøre intensjonene der, slik at man kan utnytte fordelene med små klasser og dermed større muligheter for å styrke den ordinære undervisningen og gjennom dette redusere behovet for spesialundervisning.

2.5 ressursbruk i barnehage

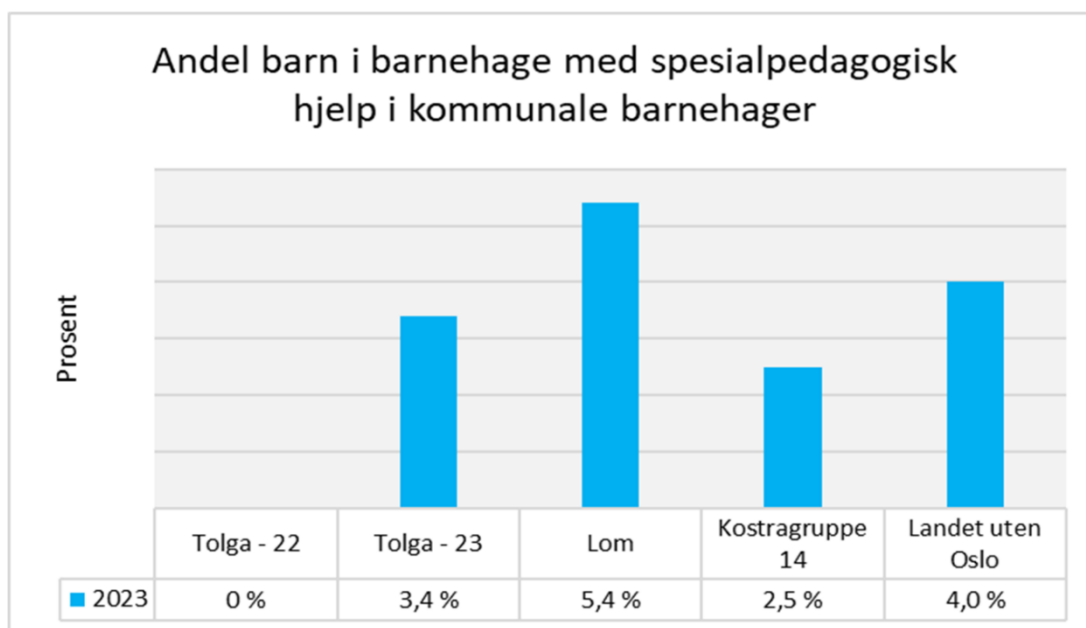
Når det gjelder barnehage har kommunen noe mindre handlingsrom til å påvirke ressursbruken. Her er finansieringen tradisjonelt mer regulert ved at man får ressurser pr. barn, og man bemanner barnehagen mer i tråd med dette. Dette er noe lettere enn på skole i og med at man her operer med mindre grupper barn, og normene for voksenteitet er tydelige. Hovedproblemene for barnehagene er å få tak i kvalifisert personale, spesielt pedagoger.



Når det gjelder spesialpedagogisk hjelp i barnehage, så ligger Tolga litt over KOSTRA-gruppen der. I et tidlig innsats – perspektiv er det bra at det settes inn ressurser i barnehagen. Derfor er det ikke noe mål i seg selv å redusere dette, men kvaliteten på denne hjelpen er svært viktig. Det bør også undersøkes om det er større behov på grunn av det er få kvalifiserte pedagoger. Her kan man avvente noe, siden det for tiden er en god satsing på desentralisert utdanning, og det er ventet at situasjonen med manglende kvalifisert personale vil forbedre seg.

En gruppe det er viktig å spesielt fokus på, er den forholdsvis store gruppen innvandrerbarn. De er i en større risiko for å havne i utenforskap dersom de blir hengende etter i språkutviklingen.

Kombinasjonen med dårlig norsk og kanskje et svakt morsmål fører ofte til at de også blir hengende etter både i den sosiale utviklingen og i fagene når de kommer på skolen.



På bakgrunn av dette er viktig at Kompetanseløftet også er en del av kompetansehevingen i barnehagene. At PPT er på tilbudssiden og byr på sin kompetanse, samtidig som barnehagene må etterspørre veiledning og legge til rette for systemisk arbeid i sin planleggingstid.

2.6 Ledelse og administrasjon av oppvekstsektoren

Denne utredningen skal omfatte mange forhold rundt ressursbruken i oppvekstsektoren, og det er tydelig i oppdraget at skolestrukturen ikke skal belyses, men administrasjon av sektoren skal vurderes. Administrasjon tolkes da som ledelse og merkantil støtte.

Når det gjelder ledelse i oppvekstsektoren har man noen tydelige føringer i lovverket. Skolens ledelse skal ha pedagogisk utdanning og barnehager skal ha barnehagefaglig utdanning. I tillegg er det et lovkrav om at det skal være folk med pedagogisk utdanning i kommunens administrasjon. Dette til sammen begrenser handlingsrommet noe, det er blitt vanskeligere å f.eks. å lede et lite oppvekstsenter med samme leder, og det er vanskelig å være en to-nivå kommune uten en administrasjon som har pedagogisk kompetanse.

I Tolga oppfylles disse kravene, men samtidig er det vanskelig å finne andre løsninger uten å endre på strukturen. Et alternativ er at noen ledere kan ha flere roller, f.eks. være rektor eller styrer på to enheter. Men de som har prøvd dette går som regel tilbake på en slik ordning, dette begrunnes i at det fra de ansattes side blir etterlyst tilstedeværende ledelse og at det fra ledernes side oppleves som belastende å være leder på flere steder.

Når det gjelder skoleadministrasjon, så er det et ofte et spørsmål om hvor stor administrasjon man trenger i små kommuner. Imidlertid er det slik at det er en del oppgaver som er like i alle kommuner, det er ofte bare tallene som er større. Det er de samme rapporter som skal leveres inn, de samme prøver og eksamener som skal gjennomføres, saker som skal utredes, og det er alltid et behov for at noen organiserer samhandlingen i sektoren. I tillegg må noen holde i de interkommunale tjenestene og bidra i det kommunale samarbeidet i regionen.

Det samme bildet har man også i skoler/barnehager, det er alltid et behov for en viss grunnbemanning innen ledelse siden fellesoppgavene er de samme uavhengig av enhetens størrelse. Imidlertid kan det være et potensiale å samkjøre en del oppgaver, og undersøke om det er mye som foregår parallelt i alle enheter. Det er mye man kan samarbeide om ved at noen tar på seg oppgaver for alle enheter.

Etter KSK sitt syn er det lite å hente på å redusere de administrative ressursene, ifølge KOSTRA-tallene er ressursene som brukes til ledelse og administrasjon omtrent på nivå med Kostra-gruppen, men noe over landsgjennomsnittet. Likevel det er noe å hente på utførelsen av lederoppgavene, alle nevner at det er for lite tid til å lede og organisere pedagogisk utviklingsarbeid, men sett i sammenheng med ressursene som er satt av til dette, bør det være nok tid. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 5.

3. Fortellingene

3.1 Informasjon fra kommunalt ansatte

I dette kapitlet har vi samlet det som kom fram gjennom samtalen med de kommunalt ansatte. De som har uttalt seg er ledere fra skolene og barnehagene, tillitsvalgte, kommunalsjef og PP-tjenesten. Ut ifra tilbakemeldingene fra informantene ser vi at det er mange fellestrekk for virksomhetene, og at det er mye av de samme utfordringene både i skole og barnehage.

3.1.1 Ledere

Det kom fram både positive og negative bilder på hvordan det er å drive og lede skoler og barnehager i kommunen. I dette kapitlet beskrives hva informantene har sagt.

Hovedinntrykket i fortellingene er at ressursene i større og større grad går med for å fylle lovkravene. Det gjelder å fylle ansattens normer, og det gjelder vedtakene i spesialundervisning. Det er mange barn i Tolga som har forholdsvis store vedtak. Ut over dette er det ikke midler igjen til å gjennomføre andre aktiviteter som kunne kommet elevene til gode. Spesielt Vingelen sier de har få muligheter til å

drive tidlig innsats, det er f.eks. lite midler igjen til å drive intensiv opplæring i småskolen for de elevene som trenger dette.

Grunnen til dette er at lærerne er opptatt med klassene sine og det er ikke ressurser til å ta ut elever for å gjøre en ekstra innsats. Av samme grunn er det også sårbart ved sykdom, det er lite midler til vikarer og ledelsen må trå til når ansatte er borte. Bemanningen er OK når alle er til stede og det er ordinær drift, men ved sykdom eller når det skal skje en ekstra innsats, blir det fort kritisk.

Dette fører også til at driftsbudsjettene blir stadig trangere, når en større del av budsjettet blir bundet opp i lønn, blir det mindre igjen til drift. Det hevdes at driftsbudsjettet har vært det samme beløpet de siste 25 årene.

Et annet gjennomgående trekk er at det er flere barn som trenger mer omsorg. Det er flere barn som er lenger både i barnehage og skole. De trenger mer hjelp, og foreldrene har samtidig større forventninger til hva barnehagene og skolene skal løse. Det er blitt flere barn med utfordringer på atferd, og samtidig ser man at det er flere foreldre som burde fått hjelp og veiledning til å takle hvordan de skal arbeide med egne barn. Her bør det være en tydelig forventningsavklaring, hva som er rollen til skolen, og hva som skal være foreldrerollen.

Når det gjelder kompetanse, så er det noen områder hvor man har mangler. Det ene er lærere med spesialpedagogikk, og det andre er barnehagelærere. Det er mange på dispensasjon i barnehagene, og derfor er satsingen på arbeidsplassbasert utdanning både kjærkommen og nødvendig.

Språkopplæringen er et viktig område, der er det også noe sårbart med kompetansen. Det jobbes mye med problematikken, samtidig er det nødvendig med folk som kan både det pedagogiske og har kjennskap til de ulike språkene. Her er det forskjell på enhetene, Vingelen har ikke barn med innvandringsbakgrunn.

Tolga skole og Tolga barnehage har mange tospråklige barn med ulike utfordringer. Mange har senvirkninger av krig, selv om man har fått midler til å arbeide med dette, er det behov for mer kompetanse på krigstraumer.

Lærerne i skolen har i høy grad den kompetansen som er nødvendig for å drive den ordinære undervisningen. Man har så langt greid å skaffe folk med den nødvendige kompetansen etter de nye lovkravene.

I og med at såpass stor del av dagen blir brukt til å få driften til å gå rundt, blir det for lite tid til det pedagogiske utviklingsarbeidet. Dette kombinert med manglende kompetanse fører til at det blir for lite strategisk og konkret arbeid med tidlig innsats. På de fleste områder er det viktigere med riktig kompetanse enn med flere folk.

Samarbeidet mellom skole og barnehage betegnes som godt. Likevel er rom for å forbedre dette, spesielt med avklaringer på hvilke ferdigheter barna trenger å ha med seg når de skal inn i skolen.

Det er også et utstrakt samarbeid med nærområdet og lokalsamfunnet. Dette kompenserer en del for manglende ressurser, man har gode muligheter for å skape praksisnær og relevant undervisning. Det oppleves som at bygda støtter opp om skolen.

Det er også en del samarbeid med NAV, spesielt i barnehagene, som betegnes som «gull verdt». Dette er en vinn-vinn-situasjon, man får hjelp til å dekke et arbeidskraftbehov samtidig som mange får et meningsfylt innhold i hverdagen.

Den nye oppvekstplanen og nye rutiner for tverrfaglig samarbeid er i startgropen, men man begynner å se virkningen av den. Det at PPT er mer ute på skoler og barnehager fører til mer samarbeid og mer veiledning. Barnevernet er også mer synlig og det settes pris på. Den nye tverrfaglige møteplassen, TFT, har kommet i gang. Dette er en ordning det vil ta litt tid å få helt på plass, og det er noe variasjon på hvordan det oppleves, men det virker som om systemet er tatt i bruk, og det arbeides godt rundt enkeltbarn.

Når det forventes at flere elever skal lykkes i klasserommet, er det som tidligere nevnt behov for høyere kompetanse i å håndtere dette mangfoldet. PPT er sjelden i klasserommet og veileder, dette ønskes det mer av.

Det som ikke kommet godt nok i gang, er det systemiske arbeidet. Potensialet er stort for et mer strategisk og strukturert samarbeid der de ulike miljøene kan bidra med kompetanse inn i profesjonsfellesskapet i skoler og barnehager. Slik det er i dag kan kompetanseheving bli litt tilfeldig og ikke helt i tråd med behovet. Et eksempel på dette er at et tilbud om opplæring i LOGOS ikke nødvendigvis er det man har størst behov for.

Det er også et potensiale i mer samarbeid om utviklingsarbeidet mellom skolene og barnehagene i kommunen.

3.1.2 Ansatte

Ansattestemmene bekrefter mye av de ledelsen sier. De sier at det er mange flinke folk med god kompetanse og akkurat nok ressurser til å fylle lovkravene, men ut over det er det lite midler til ekstra satsing og til vikarer. Som regel blir det til at man slår sammen grupper ved fravær.

Tidlig innsats og intensivopplæringen på småskoletrinnet er et område hvor tillitsvalgte mener det er rom for forbedring. Både på hvordan det gjennomføres og at det må være ressurser til det.

De mener det er viktig å arbeide godt med arbeidsmiljø og arbeidsforholdene for de ansatte for å få redusert fraværet.

Det savnes likevel en tydeligere retning på utviklingsarbeidet. Mye av kompetanseutviklingen går gjennom kompetansepakken fra SEPU, men for lite om hvordan dette er koblet mot lokale behov, og hva som er målsettingen. Vi har mulighet for å arbeide mer med didaktikken, hvordan vi bruker vårt metodeansvar for å nyttiggjøre både datateknisk utstyr og nærområdet for å gjøre undervisningen variert og praksisnær.

Elever lærer best sammen med andre elever, og da er det viktig å få elevene ut av konsumentrollen, lærere og assistenter skal ikke ta over for eleven, de må utfordres til å ta ansvar. Intensjonene i kompetanseløftet betinger både en annen lærerrolle og en annen elevrolle. Da må vi ha en praksisendring i klasserommet, og her må også ledelsen bidra.

PPT sin rolle kan være mer tydelig, de brukes mye på kartlegging og dette er de gode på, men kan brukes mye mer på veiledning og i kompetanseutvikling. Kjenner for lite til hva PPT har kompetanse på, eller hvilken kontakt de har med andre kompetansemiljøer.

3.1.3 Administrasjon

På administrativt nivå bekreftes det at spesialundervisningen i Tolga kommune krever store ressurser. Men det er også noen med såpass store behov at man får refundert en del av utgiftene.

Det er vanskelig å sammenligne Tolga og Vingelen, det er ganske stor forskjell på de to områdene når det gjelder elevgrunnlag.

Tolga kommune gir noe høyere timetall enn det lovpålagte, og det tette samarbeidet med kulturskolen er en fordel. Svært mange elever benytter seg av kulturskolen, den foregår på dagtid og lærere fra kulturskolen bidrar i de praktisk-estetiske fagene.

Det er mye praksisnær undervisning, det arbeides godt med å tenke alternativt sammen med kulturskolen, og skoleresultatene er jevnt over gode.

Når det gjelder kompetanse så går det greit å få tak i folk til den ordinære undervisningen, men man sliter innenfor spes.ped. og fagkompetanse i barnehagen.

Det viktigste forbedringsområdet er å samles om utviklingsarbeidet, spesielt for å lykkes med intensjonene i Kompetanseløftet. Da er det noen grep som kan gjøres:

- God læring av hverandre på den enkelte enhet, lære av egne erfaringer og bruke mer av det som lykkes
- Erfaringsutveksling og læring mellom enhetene.
- Mer strategisk bruk av kompetansen til PPT og andre faginstanser, finne andre løsninger enn å sende meldinger og henvisninger.
- Finne en løsning på vikarproblematikken slik at det frigjøres kapasitet til pedagogisk utviklingsarbeid.

Kompetanseløftet sammen med Dekomp og ReKomp er statlige satsinger som gjennomføres på universitets og høyskole-miljøer, og det reduserer mye av det lokale handlingsrommet.

3.1.4 PPT

PPT bekrefter en del av det samme som ble nevnt fra Tolga kommune. Det er et ganske stort potensial i å endre hvordan ressursene og kompetansen til PPT kan komme bedre til nytte. De har følgende råd å gi for at man skal få fullt utbytte av Kompetanseløftet og for å lykkes med arbeidet for å skape et godt og inkluderende læringsmiljø for barn og unge:

- PPT er klare for å bidra med systemisk kompetanseheving i profesjonsfellesskapet, men for å lykkes godt med dette må det til en tydelig definisjon av behovet. Et mer strukturert samarbeid med kommunens ledere er nødvendig for å finne de rette utviklingsområder. Det er et gjensidig behov for å jobbe mer sammen om dette.
- Det er mange gode lærere i kommunen, men PPT mener at en mer systematisk bruk av deres kompetanse vil være et godt grep. De har også fått mange nye lærere med nye ideer, disse kan komme mer på banen.
- Tolga har en del svært komplekse saker, bruk av Statped er helt nødvendig i noen av disse

- Det er etablert arenaer for å spørre om råd før man begynner med tiltak, men de kan brukes mer. Det blir for mange individsaker.
- Prosjektstillingene som er opprettet kunne hatt et tettere samarbeid med PPT. Man arbeider ofte med de samme områdene, men det kan bli en del parallellarbeid. Man får da heller ikke god nok sambruk av kompetansen.
- I og med at det mangler spes.ped. -kompetanse, blir også arbeidet med IOP for dårlig. Der bør det inn med en tydeligere kvalitetssikring av IOP-en og enkeltvedtaket. Man må sørge for gode årsrapporter med vurdering av effekten av spesialundervisningen.
- Skoler og barnehager i Tolga er gode på å bruke nærområdet, men de har et potensial i å få enda mer læring ut av dette. Spesielt for barn med spesielle behov.

4. Våre funn, oppsummert

Tolga kommune har en økonomi som må tilpasses de demografiendringene som kommer. Pr i dag har kommunen et noe høyere inntektsgrunnlag er landsgjennomsnittet, men disposisjonsfond og lånegjeld fører til behov for å ha en ganske stram økonomistyring de nærmeste årene. Selv om det i dag er flere barn enn i sammenlignbare kommuner vil etter hvert barnetallet gå ned, og det samme vil rammeoverføringen fra staten. Det betyr at ressursene til skoler og barnehager vil gå ned, og da må også forbruket gå tilsvarende ned.

Ifølge statens beregningsutvalg har Tolga et utgiftsbehov på oppvekst som ligger 24 % over landsgjennomsnittet. Dette stemmer godt med dagens ressursbruk, kommunen bruker omtrent dette på sektoren. På undervisning 25 % mer enn landsgjennomsnittet.

Imidlertid oppleves den økonomiske situasjonen som trang for de som arbeider i tjenestene. De sier de har mer enn nok med å fylle lovkravene, og handlingsrommet oppleves som lite. Spesielt sårbare er de ved fravær eller når det er behov for å bruke ekstra ressurser for å drive tidlig innsats.

De to største utgiftsdriverne er lærertettheten og spesialundervisningen. Lærertettheten blir høy på grunn av det er forholdsvis små klasser. Men lærernormen er et tydelig lovkrav, og klassene er stort sett for store til at de kan slås sammen. Det er også en forholdsvis stor andel av elevene som får spesialundervisning, dette kombinert med at de har store vedtak fører til at 18,9 % av lønnsmidlene brukes til dette.

Det pekes på at driftsbudsjettene er svært små. De økes imidlertid noe hvert år, men ikke i tråd med prisstigningen.

Når det gjelder Kompetanseløftet og ReKomp og DeKomp, så er dette statlige styrte program gjennom høyskolen i Innlandet. Her oppleves en del overstyring og at det er mindre lokal styring og tilpasning til lokale forhold.

Det er jevnt over gode resultater i kommunen, gjennomføringen på videregående skole er relativt høy og det færre ungdommer i utenforskap enn i sammenlignbare kommuner. Men for å få nok arbeidskraft til fremtidige utfordringer eldreomsorgen med mer, er det avgjørende at flest mulig er i arbeid og skaffer kommunen både inntekter og arbeidskraft. Da er tidlig innsats og satsing på livsmestring for alle barn og unge noe det er lurt å investere i.

Kompetanseløftet som er en forlengelse av Stortingsmelding 6 og oppvekstreformen, ønsker en mer inkluderende praksis og at flere elever skal lykkes innenfor det ordinære tilbudet. Tolga har en del

elever med svært store behov, men de har også flere som sannsynligvis vil være av de som Kompetanseløftet har i målgruppen. Derfor er det viktig at man tar tak i de momentene og mulighetene som er kommet fram gjennom intervjuene og samtalene som er beskrevet i denne rapporten.

Samlet sett er ressursene som brukes til oppvekstsektoren i Tolga godt over landsgjennomsnittet, men som nevnt ovenfor, oppleves de likevel som lave. Derfor er det nødvendig å finne løsninger på de store kostnadsdriverne, spesialundervisningen og organisering av elevene. Når det gjelder spesialundervisningen er det helt klart at man kan redusere denne ganske mye ved å ta på alvor kompetanseløftet og bruke det til å heve kompetansen på inkluderende praksis. Det betinger god struktur på denne opplæringen, samtidig som det faglige er tilpasset lokale forhold og at det er gode prosessdrivere. I Tolga er det tradisjon for aktivt bruk av nærmiljøet for at læringen skal bli praksisnær og gi mening. Dette bør fortsette og gjerne videreutvikles for å finne lærestoff og oppgaver som er mest mulig universelle og som flest mulig kan delta på.

Da må det både tydelig og samordnet ledelse til, og de arenaer som er opprettet har et potensiale til å gi bedre effekt. Den nye oppvekstplanen er et godt utgangspunkt for å løse dette, men det må også inn med en treffsikker kompetanseheving slik at man lykkes godt med både tidlig innsats og en inkluderende praksis.

Når elevtallet blir lavere, bør man også se på hvordan elevene er organisert i grupper/klasser, om det er mulig å sette dette på andre måter slik at man får mer igjen for de lærerkreftene som brukes. I læringssammenheng er det ikke nødvendigvis slik at smått er godt, i mange tilfeller lærer elever mer når de har flere å samarbeide med. Da blir det flere som kommer med innspill og refleksjoner, og læringssituasjonen kan bli mer dynamisk.

Dersom man utnytter handlingsrommet i å se flere trinn under ett, kan det gi rom for å arbeide mer fleksibelt og samtidig også bidra til å løse noe av vikarsituasjonen. Større grupper, men samtidig flere lærere til stede gir et slikt handlingsrom. Da vil det også frigjøre lederressurser slik at det blir mer tid til å planlegge og drive utviklingsarbeid.

5. Anbefalinger

Tolga kommune bruker en del ressurser på spesialundervisning og spesialpedagogisk hjelp. Da er det viktig å kvalitetssikre bruken og effekten av disse ressursene. Til dette bør det utarbeides noen tydelige kvalitetsindikatorer som gjør det lettere å vurdere om eleven/barnet har større utbytte av å være i det ordinære tilbudet enn i et segregert tilbud:

1. Skape felles forståelse for når elevene får tilfredsstillende utbytte av opplæringen gjennom tilpasset opplæring
2. Den spesialpedagogiske hjelpen skal være bedre for eleven enn det ordinære. Hvordan sikres at kompetansen til den som underviser er god nok, jamfør ny opplæringslov
3. Jevnlig vurdering av effekten av den spesialpedagogiske hjelpen og tilrettelagt undervisning/spesialundervisning. Her må også barnets stemme inn. I årsrapporten må det ligge en vurdering om denne hjelpen virker, og om den skal fortsette.

Det anbefales også å ta en ny gjennomgang av rutiner og skape felles forståelse i både skoler og barnehager for intensjonene i ny opplæringslov. Nye begreper må innarbeides og det bør være en felles forståelse for følgende elementer:

- Intensiv opplæring, hvordan praktiseres dette og hvordan forstår man at intensiv opplæring skal gjennomføres til progresjon er nådd.
- Hva må til for at flere elever skal lykkes innenfor det ordinære tilbudet, det som kalles universell opplæring. Hvilken ny kompetanse må vi ha?
- Hvordan og hvem bestemmer at elever ikke har tilfredsstillende utbytte av den ordinære undervisningen? Hva er kriteriene?
- Tydeliggjøre forskjellen på intensiv opplæring, tilpassa opplæring og tilrettelagt opplæring
- Punktene ovenfor må avstemmes med PPT slik at man har et felles språk og felles forståelse for hva som skal være praksis.

Både opplæringsloven og den nye oppvekstplanen er opptatt av mer systemisk arbeid fra PPT. Her er det stort potensiale i å utnytte kapasiteten og kompetansen fra PPT på en bedre måte. Det bør lages årshjul og avtaler med både PPT og andre hjelpeinstanser for å få en best mulig kvalitet og system på den kompetansehevingen som ansatte har behov for. De ansatte selv bør ha sterk påvirkning på hvilke temaer som tas opp, og ledelsen må være gode tilretteleggere samt organisere gode prosesser og lærende møter.

En tydelig retning og felles plan for utviklingsarbeidet i kommunen vil føre til bedre utnyttelse av den samlede kompetansen, samtidig som det også gir inspirasjon å møte kollegaer fra andre enheter og lære av hverandre.

Det bør også settes i gang et arbeid for hvordan man kan bruke lærerkraftene på en likeverdig og effektiv måte. Lærertettheten er høy, men i dag får man ikke tatt ut alle gevinstene av dette. Finnes det rom for å organisere klasser og grupper på andre måter slik at lærerne kan arbeide mer i team, kan arbeide mer fleksibelt og dermed bruke hverandres kompetanse til beste for barna? Både intensivopplæring i småskolen og tilpassa opplæring på alle trinn er lettere å få til dersom man har flere å spille på.

Til slutt anbefales det at politisk nivå informeres om hvordan man jobber med kompetanseløftet og ny opplæringslov.

KS-konsulent

21.8.2024