

Små kommuner og skoleeierrollen

Temanotat 2011:1

I dette temanotatet gjør Utdanningsdirektoratet rede for norske forskningsrapporter, statistikk og kartlegginger som sier noe om hva som kjennetegner små kommuner som skoleeiere. Utgangspunktet for notatet er spørsmålet om hvorvidt små kommuner klarer å ta like mye skoleeieransvar for elevene sine som større kommuner.

Oppsummering av de viktigste funnene:

- Elever i små kommuner skårer lavt på nasjonale prøver. Forskjellene i resultater mellom små og større kommuner kan i stor grad forklares med at det er en større andel elever med lav sosioøkonomisk bakgrunn i de små kommunene.
- Små kommuner bruker mer penger på skolene sine sammenlignet med større kommuner, men forskjellene kan langt på vei forklares med å korrigere for strukturelle forhold som elevtall og bosetningsmønster.
- Små kommuner med større skoler gjør det relativt godt på nasjonale prøver, og en del små kommuner samarbeider mye på områdene kompetanseutvikling av lærere og innenfor PP-tjenesten. En del forskning og spørreundersøkelser tyder imidlertid på at små kommuner har problemer med å følge opp egne skoler på en tilfredsstillende måte.
- To-nivå- kommuner opplever i større grad enn tre-nivå- kommuner uklare rolle- og ansvarsforhold på skoleområdet. Det er imidlertid i liten grad funnet en sammenheng mellom kommunestørrelse og organisasjonsform.

Det er ingen enighet om hvor mange innbyggere en kommune skal ha før den defineres som liten, og presentasjonen av funn i temanotatet forholder seg til ulike definisjoner. Hvilken definisjon en velger er avhengig av problemstillingen som skal belyses.

Tallene som presenteres i temanotatet viser samvariasjon mellom kommunestørrelse og diverse forhold som er av betydning for skoledrift. Samvariasjon mellom kommunestørrelse og forhold av betydning for skoledrift gir i seg selv ikke grunnlag for å si at en økning i antallet innbyggere i en kommune nødvendigvis fører til bedre kvalitet i kommunens skoler. Utdanningsdirektoratets gjennomgang tyder på at kommunesammenslåing ikke nødvendigvis er løsningen på svake skolefaglige resultater i de minste kommunene. En slik organisatorisk endring kan være veien å gå, men lokale forhold så som bosetningsmønster og skolestruktur må vurderes i hvert enkelt tilfelle for å sannsynliggjøre at en eventuell sammenslåing av små kommuner til en større kommune også gir grunnlag for mer kvalitet i skolene.

Innledning:

Temanotatet baseres utelukkende på forskning utført i Norge, og begrunnelsen for denne avgrensingen er todelt. For det første er det ikke opplagt at resultater fra andre land kan overføres direkte til situasjonen i Norge. For eksempel konkluderer Hattie (Hattie 2009) i sin kunnskapsoversikt med at skoler med mellom 600 og 900 elever presterer bedre enn skoler med flere eller færre elever. I en norsk sammenheng hvor kun 35 grunnskoler av totalt ca 3000 offentlige grunnskoler har flere enn 600 elever, blir slike analyser lite relevante. For det andre er avgrensingen gjort av kapasitetshensyn.

Vi har på grunnlag av data fra blant annet Grunnskolens informasjonssystem (GSI) laget egne tabeller til temanotatet. I tillegg har vi tatt med tabeller og figurer fra diverse rapporter. De sistnevnte har beholdt sin opprinnelige nummerering, og begrunnelsen for denne presentasjonen er at det gjør det lettere for leseren å finne tilbake til tabellen/figuren i originaldokumentet.

Sentrale spørsmål om små kommuner i en skolesammenheng:

1. Hva menes med små kommuner?
 2. Hvilke resultater oppnår elevene i gjennomsnitt i små kommuner på nasjonale prøver?
 3. Hva kan forklare forskjeller i elevenes prestasjoner mellom store og små kommuner?
 - Ulikheter i foreldrenes utdanningsnivå
 - Ulik prioritering av skolen/ressursbruk
 - Ulik skolestruktur (flere små skoler)
 4. Hvilke muligheter har små kommuner til å følge opp kvalitetsutvikling i egne skoler?
 - To- og trenivå-kommuner
 - Tilgang til juridisk kompetanse
 - Årsverk utført av undervisningspersonale uten godkjent utdanning
 - Samarbeid mellom små kommuner
 5. Oppsummering: hvordan fungerer små kommuner i skoleeierrollen?
-

1. Hva menes med små kommuner?

I 2010 finnes det 430 kommuner i Norge, og inndelingen i grupper etter kommunestørrelse varierer i ulike faglige sammenhenger. For eksempel starter kommuneinndelingen i Senter for økonomisk forsknings (SØF) rapport "Kommunal skolepolitikk etter Kunnskapsløftet" med kommuner med 0 til 2499 innbyggere (Bonesrønning mfl. 2010). Utdanningsdirektoratets årlige spørringer, "Spørsmål til Skole-Norge" (Vibe mfl. 2009), opererer med en kommuneinndeling hvor de minste kommunene har opp til 3000 innbyggere. I evalueringen av Kunnskapsløftet defineres små kommuner som kommuner med opp til 5000 innbyggere (Møller mfl. 2009).

Statistisk sentralbyrå (SSB) skiller mellom små, mellomstore og store kommuner. Små kommuner har færre enn 5000 innbyggere, mellomstore har fra 5000 til 19999 innbyggere, mens store kommuner har 20000 eller flere innbyggere (Langørgen 2006). De små kommunene deles i en del analyser videre inn i to undergrupper; kommuner med opp til 2000 innbyggere, og kommuner med 2000 innbyggere og opp til 5000 innbyggere.

Kommunal og regionaldepartementet (KRD) gir årlig ut et "småkommunetilskudd". Her er grensa for "små kommuner" satt til kommuner med færre enn 3 200 innbyggere (Kommuneproposisjonen 2011). Småkommunetilskuddet er betydelig, og det er ikke usannsynlig at tilskuddet i seg selv kan ha betydning når berørte kommuner vurderer kommunesammenslåing. Denne problemstillinga ligger utenfor temanotatets rammer og vil ikke bli fulgt videre opp her.

Hva som menes med små kommuner varierer med andre ord mellom forskningsrapportene og mellom statlige organ. I dette temanotatet skal vi ikke velge en bestemt definisjon av små kommuner, men tabellene som er utviklet for temanotatet, med unntak for tabell 1, grupperer kommuner fra 0-2500, og 2501-5000.

Tabell 1 Ulike inndelinger av kommuner etter innbyggertall med tilhørende andel kommuner, befolkning og elever av populasjonen

Antall innbyggere	Antall kommuner	Andel av kommuner totalt	Andel av befolkning totalt	Andel av elever totalt
< 2000	97	22,5 %	2,5 %	2,5 %
<2500	131	30,7 %	4,0 %	4,2 %
< 3000	163	37,9 %	5,9 %	5,9 %
< 4000	199	46,3 %	8,4 %	8,8 %
< 5000	234	54,4 %	11,6 %	12,2 %
< 10 000	322	74,9 %	24,3 %	26,5
< 20 000	379	88 %	40,8 %	43,5 %
< 50 000	417	97 %	64,8	67,6 %

Kilde: SSB/GSI/Utdanningsdirektoratet. Befolkningstall per 1.01.2010.

Tabell 1 baserer seg på data hentet fra SSB, befolkningsstatistikken og GSI, og gir en oversikt over hvor mange kommuner som har inntil et bestemt innbyggertall. Tallene viser at Norge består av svært mange kommuner med relativt få innbyggere. Kommuner med inntil 3000 innbyggere utgjør nesten 40 prosent av

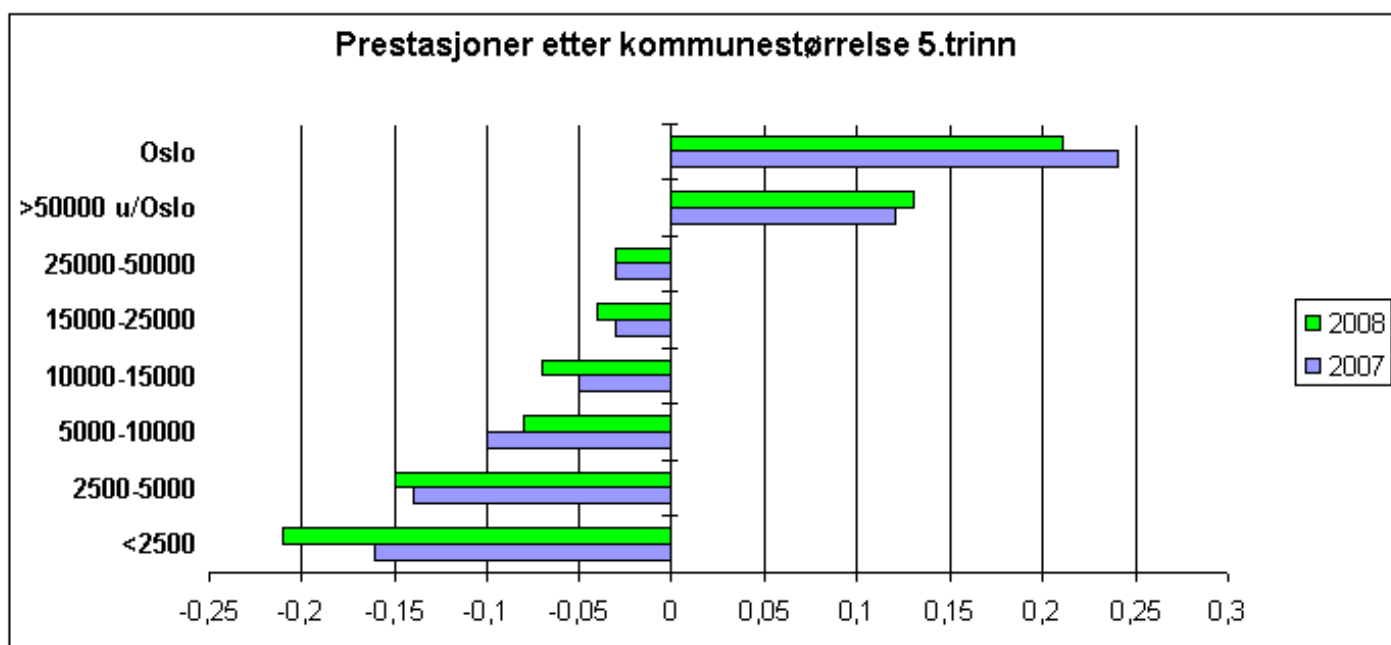
alle kommuner, men har bare ansvar for ca 6 prosent av elevene. Knappt 200 kommuner har under 4000 innbyggere og ansvar for ca 9 prosent av elevene.

Mediankommunen har 4479 innbyggere (Gol). Ca 12 prosent av Norges befolkning bor i en av de 234 kommunene med opp til 5000 innbyggere, og andelen elever er her ca. 12 prosent.

Av 430 kommuner har bare 51 over 20 000 innbyggere, men disse har til gjengjeld hele 56 prosent av alle Norges elever.

2. Hvilke resultater oppnår elevene i gjennomsnitt i små kommuner på nasjonale prøver?

Klarer små kommuner å ta like mye skoleeieransvar for elevene sine som større kommuner? Elevenes prestasjoner på nasjonale prøver på 5. trinn delt inn etter kommunestørrelse gir et umiddelbart inntrykk av at små kommuner i gjennomsnitt ikke klarer å følge opp egne elever på en tilfredsstillende måte.



Figur 7.1: Sammenhengen mellom kommunestørrelse og prestasjoner på 5. trinn

I figur 7.1 vises sammenhenger mellom kommunestørrelse og elevenes prestasjoner på nasjonale prøver på 5. trinn (Bonesrønning og Iversen 2010).

Kommuner med færre enn 2500 innbyggere presterer i gjennomsnitt under landsgjennomsnittet ved de nasjonale prøvene på 5. trinn i 2008. Denne gjennomsnittsskåren viser seg imidlertid å skjule store variasjoner i prestasjoner mellom de små kommunene. Dette kom klart fram da SØF studerte de 10 kommunene blant dem med opp til 2500 innbyggere med de høyeste gjennomsnittsprestasjonene på 5. trinn i 2008. Siden disse kommunene er små, vil variasjonen i elevresultater kunne skyldes tilfeldigheter,

men det er interessant å merke seg at gjennomsnittsprestasjonen for alle disse 10 kommunene lå klart over landsgjennomsnittet. Betraktet som gruppe vil de kunne avsløre viktige kjennetegn ved suksess blant de små kommunene,

Innbyggerne i små kommuner har lavere inntekt og lavere utdanning sett i forhold til landsgjennomsnittet. Andelen innvandrere er lavere, og skolene i småkommunene har også betydelig høyere driftsutgifter per elev enn landet for øvrig.

Sammenliknet med de øvrige småkommunene er befolkningssammensetningen i de suksessrike små kommunene noe mer "elitepreget". Befolkningen i de små, skoleflinke kommunene har litt høyere inntekt og litt høyere utdanning enn i andre småkommuner. Skolen i de suksessrike små kommunene skiller seg markert fra skolen i de andre små kommunene på flere måter. I de små suksessrike kommunene er skolene betydelig større, bruken av spesialundervisning er langt lavere og andelen lærere uten godkjent utdanning er betydelig lavere.

I sin rapport er SØF (Bonesrønning og Iversen 2010) inne på en rekke forhold som kan forklare forskjeller i elevenes læringsresultater mellom små kommuner, og vi skal gå grundigere inn i tre av dem:

- Foreldrene i suksessrike små kommuner har litt høyere utdanning og tjener mer enn foreldrene i de andre små kommunene. Hvor viktig er foreldrenes utdanningsnivå for elevenes skolefaglige prestasjoner?
- Driftutgiftene per elev viser seg å være betydelig høyere i små kommuner enn landet for øvrig. Hva kan det skyldes?
- Skolene i de suksessrike små kommunene er betydelig større enn skolene i de ikke fullt så suksessrike små kommunene. Hva kjennetegner antallet skoler i små kommuner sammenlignet med større kommuner?

3. Hva kan forklare forskjeller i elevenes prestasjoner mellom store og små kommuner?

- **Ulikheter i foreldrenes utdanningsnivå forklarer store deler av resultatforskjellene mellom små og større kommuner**

SØFs analyse av resultatene fra nasjonale prøver fra 2007 og 2008 viser blant annet at foreldrenes utdanning har stor betydning for elevenes resultater på de nasjonale prøvene.

"Til tross for at forskning viser at små kommuner er overrepresentert blant de kommunene som har et lavere gjennomsnittlig mestringsnivå enn flertallet av kommunene, kan ikke dette tilskrives en ren effekt av kommunestørrelse. Tidligere forskning på resultater fra nasjonale prøver (Bonesrønning og Iversen 2009, 2010) viser at sammenhengen mellom kommunestørrelse og resultater på nasjonale prøver i stor grad kan tilskrives forskjeller i elevsammensetning, for eksempel målt gjennom utdanningsnivået til foreldrene."

Kilde: Analyse av nasjonale prøver i lesing, 2007 – 2010, notat publisert på Utdanningsdirektoratets hjemmeside 02.11.2010.

Forskningen viser med andre ord at foreldrenes utdanningsnivå har stor betydning for barnas skoleresultater, på godt og vondt. Men slik er det ikke over alt.

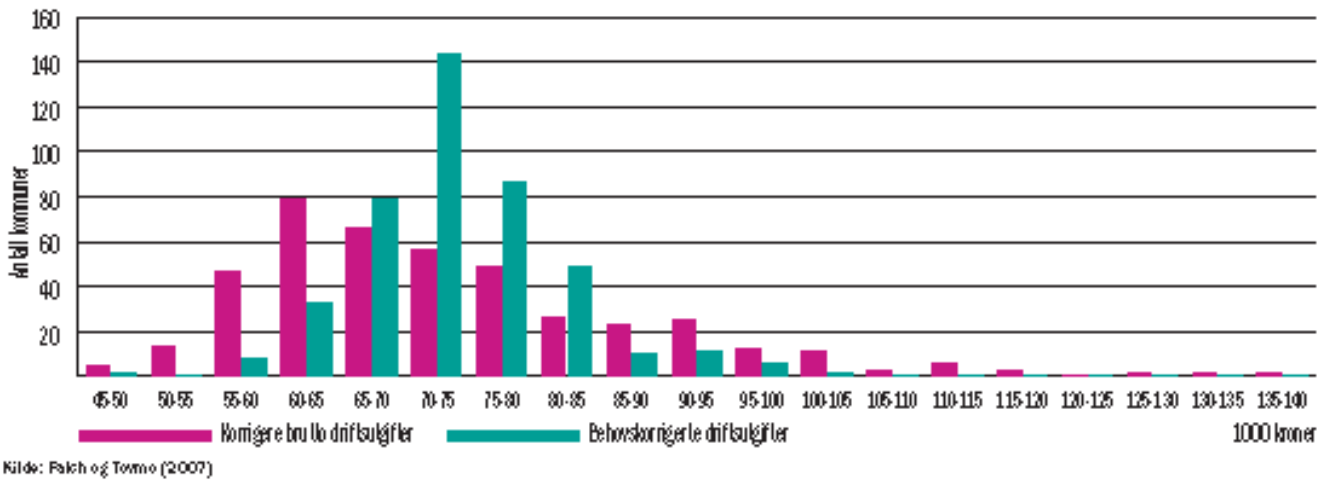
"Elevene i Nord-Trøndelag og Sogn og Fjordane har i gjennomsnitt tilnærmet lik sosioøkonomisk bakgrunn, men de nordtrønderske elevene presterer i gjennomsnitt omtrent 0,3 standardavvik dårligere enn elevene i Sogn og Fjordane. Dette indikerer at styringssystem, skoleledelse og/eller lærerkvalitet er forskjellig mellom disse fylkene" (Bonesrønning mfl. 2010).

Elevene i Sogn og Fjordane skårer med andre ord bedre enn deres sosiale bakgrunn skulle tilsi, og SØF peker på styringssystem, skoleledelse og/eller lærerkvalitet som mulige forklaringer på de gode resultatene hos elever med lav sosial bakgrunn. Vi skal komme tilbake til styringssystem i betydning to- og trenivåkommuner, og vi skal se på de formelle lærerkvalifikasjonene i små kommuner. Men først skal vi se nærmere på funn som tilsier at driftutgiftene per elev er betydelig høyere i små kommuner enn i landet for øvrig. Hvorfor er det slik?

- **Relativ lik bruk av (penge-)ressurser i kommuner av ulik størrelse**

Norske kommuner har svært ulik befolkningstetthet og topografi. For å sammenligne ressursbruken på grunnskoledrift mellom kommuner må vi derfor korrigere driftskostnadene for elevtall og indikatorer for bosetningsmønster (reisetid og reiseavstand). Dette kalles for strukturjustering (Utdanningsdirektoratet 2008).

Figuren nedenfor viser at forskjellene i utgifter per elev reduseres betydelig når vi tar hensyn til bosetningsmønster og elevtall. Gjennomsnittet endres minimalt (71 274 kroner), og konsekvensen av en slik justering er i hovedsak at antall kommuner med mer enn 100 000 kroner i utgifter reduseres fra 64 til 13. Samtidig øker antall kommuner som befinner seg innenfor et kostnadsintervall på mellom 60 000 og 90 000 kroner, fra 72 til 86 prosent. Dette tyder på at en god del av kommunene som bruker forholdsvis mye til grunnskoledrift, gjør dette på grunn av forhold de ikke kan påvirke, slik som elevtall og bosetningsmønster.



Figur 2.2: Fordelingen av kommuner etter korrigerede brutto driftsutgifter pr. elev og behovskorrigerede driftsutgifter pr. elev, 2005.

Kilde: Utdanningsdirektoratet 2008

Det er videre mulig å beregne hvor stor andel av variasjonen i utgifter per elev mellom kommunene som skyldes forskjeller i kostnadsstruktur, og hvor mye som skyldes forskjeller i frie inntekter (ikke-øremerkede midler). Ved å benytte indekser for utgiftsdrivende faktorer (for eksempel høye lønnsutgifter per elev på grunn av få elever per lærer) beregnet Hægeland mfl. (2008) at over 70 prosent av variasjonen mellom kommuner kan forklares ved ulikheter i strukturelle forhold, slik som elevtall og reiseavstand. To til fem prosent kan tilskrives forskjeller i frie inntekter. De resterende 25 prosent av variasjonen i utgifter mellom kommuner skyldes derfor forhold man per i dag ikke kjenner.

Hele 23 prosent (140 000) av elevene i landet går på skole i de 25 kommunene som har lavest utgifter per elev. Til sammenligning går kun 0,6 prosent (16 000) av alle elever på skole i de 25 kommunene som har høyest driftsutgifter per elev. Indikatorene for reisetid og avstand er nesten 90 prosent større i høyutgiftskommuner enn gjennomsnittet for landet, samtidig som de i lavutgiftskommuner totalt sett er 60 prosent lavere enn landsgjennomsnittet. I tillegg har lavutgiftskommunene en høyere andel innvandrere, færre tilgjengelige datamaskiner per elev og en lavere andel av frie inntekter. Dette tyder på at folkerike kommuner i sentrale strøk (større byer) har betydelige stordriftsfordeler og bruker 29 prosent mindre enn landsgjennomsnittet på grunnskolen. Folkefattige kommuner med spredt bosetning belastes med høye skysskostnader og smådriftsulempet og bruker 57 prosent mer enn landsgjennomsnittet (Utdanningsdirektoratet 2008).

Hægeland mfl. (2008) har også sett på antall kommuner som er gjengangere i kategoriene "25 kommuner med lavest utgifter" og "25 kommuner med høyest utgifter" til grunnskole over en periode på fire år (2003–2006). De finner at en høy andel av de 25 kommunene med høyest eller lavest utgifter er de samme fra år til år. Spesielt gjelder dette for høyutgiftskommunene. Felles for høyutgiftsgjengangerne er at de er kommuner med et gjennomsnittlig elevtall i kommunen på 160 og en høy andel av frie inntekter, nær 50 prosent over landssnittet. Gjengangerne i de 25 lavutgiftskommunene hadde i gjennomsnitt et elevtall på 4300 og frie inntekter på åtte prosent under landsgjennomsnittet. Et

interessant funn er at nær halvparten av gjengangerne blant høyutgiftskommunene er såkalte kraftkommuner, mens ingen av lavutgiftskommunene i tilsvarende periode er kraftkommuner.

Kommunenes økonomi ser også ut til å ha en viss betydning for hvor mye som brukes på grunnskolen. En analyse av betydningen av frie inntekter for ressursbruken per elev viser at når inntekter fra eiendomsskatt og konsesjonskraft ekskluderes, faller betydningen av frie inntekter bort (Hægeland mfl. 2008). Dette tyder på liten sammenheng mellom kommunenes inntekter fra skatt og rammetilskudd og utgifter til grunnskolen (Utdanningsdirektoratet 2008).

- **Små kommuner har høyest andel av nedlagte skoler i perioden 2001-2008**

SØFs analyser viste at skolene i de suksessrike små kommunene er betydelig større enn skolene i de andre små kommunene. Hva skjer med antallet skoler i små kommuner?

"Utviklingen i antall skoler er rapportert i tabell A3.1. Antall skoler i utvalget totalt har blitt redusert med 7,6 prosent fra 2001 til 2008. Den største reduksjonen har skjedd i de minste kommunene, med en nedgang på 15 prosent. Det er kun blant de største kommunene vi observerer en økning i antall skoler. For alle andre kommunegrupper har antall skoler blitt redusert i perioden. Brorparten av denne reduksjonen har skjedd fra 2004 til 2008" (Bonesrønning mfl. 2010)

Tabell A3.1 Utviklingen i antall skoler 2001-2008, gruppert etter kommunestørrelse

År	Kommunestørrelse						Total
	0-2499	2500-4999	5000-9999	10000-19999	20000-49999	50000+	
2001	339	497	598	598	562	494	3088
2002	331	492	594	594	563	495	3069
2003	325	482	578	591	560	497	3033
2004	316	474	574	580	554	499	2997
2005	307	466	560	574	545	501	2953
2006	302	451	555	573	539	502	2922
2007	298	445	547	565	531	504	2890
2008	288	438	535	560	527	504	2852
N	124	109	88	56	33	10	420
Endring 2001-2008	-15.0 %	-11.9 %	-10.5 %	-6.4 %	-6.2 %	2.0 %	-7.6 %
Endring 2004-2008	-8.9 %	-7.6 %	-6.8 %	-3.4 %	-4.9 %	1.0 %	-4.8 %

Kilde: Bonesrønning mfl. 2010

Tabellen viser at de minste kommunene sett under ett har den største reduksjonen i andel skoler, og at bare kommuner med mer enn 50 000 innbyggere har en økning i antallet skoler. Hva vet vi om begrunnelser for å legge ned skoler?

Fra skoleåret 2008–2009 til 2009–2010 ble 76 ordinære grunnskoler lagt ned. Utdanningsdirektoratet gjennomførte våren 2010 en kartlegging av skolenedleggelse som viste følgende:

- Lavt elevtall, dårlig kommuneøkonomi og ønske om bedre ressursutnytting er oppgitt som hovedårsakene til at skoler blir lagt ned. Ofte er det en kombinasjon av dårlig kommuneøkonomi og lavt elevtall. Hovedårsakene til nedleggelse varierer geografisk.
- Andre begrunnelser som ble oppgitt var problem med å rekruttere kvalifiserte lærere, nedslitte og lite hensiktsmessige lokaler, utilfredsstillende pedagogisk tilbud og lite fleksibelt lærings- og arbeidsmiljø. I enkelte tilfeller er det foreldreinitiativ som har ført til at skolen har blitt lagt ned (Utdanningsdirektoratet 2010)

Som vi ser av direktoratets kartlegging brukes "lavt elevtall" som en forklaring på nedleggelse av skoler. Vi har allerede sett at dette er en av faktorene som inngår i beregningen når ressursbruken for grunnskole drift mellom kommuner strukturjusteres. Utilfredsstillende pedagogiske forhold er et annet forhold som trekkes fram for å forklare hvorfor skoler legges ned.

4. Hvilke muligheter har små kommuner til å følge opp kvalitetsutvikling i egne skoler?

Hvordan klarer små kommuner å følge opp kvalitetsutviklingen i egne skoler sammenlignet med andre større skoleeiere?

Vi skal se på følgende fire forhold som påvirker kommunens mulighet til å følge opp kvalitetsutvikling

- To- versus trenivå-kommuner
- Tilgang til juridisk kompetanse
- Andel lærere med godkjent utdanning
- Samarbeider om blant annet kompetanseutvikling av lærere og PP-tjenesten

Har organisering av små kommuner i to- eller trenivå-kommuner betydning for kvalitetsoppfølging?

- **To- og trenivåkommuner**

Møller mfl. (2009) drøfter forholdet mellom to- og tre-nivåkommuner. Innledningsvis i rapporten kommer det fram at forskerne har kontrollert for om det er samvariasjon mellom størrelse og organisering, men de finner i liten grad en slik sammenheng. De presiserer imidlertid at det er en noe høyere andel trenivå-kommuner i de store kommunene, men forskjellene er små.

Tabell 3.8 er hentet fra Møller mfl. (2009) og viser at: *"ca halvparten av grunnskoleeierne oppfatter rolle- og ansvarsdelingen i styringen av skolesektoren som uklar. Når det gjelder sammenhengen mellom kommuneorganisering og påstanden om at rolle- og ansvarsdelingen i styringen av skolesektoren er uklar, så går det et klart skille mellom kommuner med tonivå og trenivå organisering.*

Vi ser at i kommuner med tonivå er over halvparten litt eller helt enig i at rolle og ansvarsdelingen er uklar. Mens i kommuner med trenivå er så mange som 67 prosent helt eller litt uenig i påstanden. Kommuner med ny organisasjonsmodell har altså en større tendens til å anse rolle og ansvarsdelingen i sektoren som uklar. Kommuner med tonivåmodell er i størst grad enig i påstanden (56 prosent litt eller helt enig) – se tabell 3.8."

Tabell 3.8 Kommuneorganisering og rolle og ansvarfordelingen.

Jeg oppfatter rolle- og ansvar fordelingen i styringen av skolesektoren som uklar.					
Delte variabel for hvordan kommunen er organisert	helt uenig	litt uenig	litt enig	helt enig	Total (N)
Tonivå	18 %	26 %	44 %	12 %	212
Trenivå	39 %	28 %	30 %	3 %	122
Total	26 %	27 %	39 %	9 %	334

Kjikkvadrat=24,7, $p < 0,001$

Kilde: Møller mfl 2009

Rapporten viser med andre ord med at rolle- og ansvarsdeling er mindre klar i tonivåkommuner generelt, og at valg av organisering som to- eller trenivåkommuner er nesten likt fordelt mellom små og store kommuner. Men vet vi noe mer om sammenhenger mellom organisering, små kommuner og konsekvenser for mulighetene for å fungere som skoleeier?

- **Manglende tilgang til juridisk kompetanse i små kommuner**

Hva med tilgang til juridisk kompetanse blant små kommuner? Tabell 2 er basert på tall fra KS, og viser at det bare finnes 13 ansatte med juridisk embetseksamen i de 131 kommunene med opp til 2500 innbyggere. Selv blant de 103 kommunene med opp til 5000 innbyggere finnes det bare 25 ansatte med denne kompetansen. Enkelte av kommunene med mellom 5000 og 20 000 innbyggere mangler også ansatte med juridisk embetseksamen. Tallene betyr imidlertid ikke at kommunene uten ansatte med juridiske embetseksamen ikke har tilgang på juridisk kompetanse. Kommunene kan for eksempel leie inn personer med denne kompetansen etter behov. I den grad kommuner har behov for juridisk kompetanse for å tolke Opplæringsloven og annet relevant regelverk, viser oversikten over antallet jurister i kommune-Norge at mange kommuner med opp til 5000 innbyggere mangler denne.

Tabell 2 Kommuner etter størrelse og andel jurister

	Antall kommuner	Antall jurister
Kommune-størrelse		
0-2500	131	13
2501-5000	103	25
5001-20000	145	121
20001-	51	424
Sum	430	583

Kilde: KS. Antall ansatte med juridikum per 1.12.2010 basert på PAI-registeret.

Organisering og juridisk kompetanse har trolig betydning for små kommuners muligheter for å være skoleeiere. Men det har også tilgang til lærere med godkjent utdanning. Utdanningsdirektoratets kartlegging av oppgitte årsaker til skolenedleggelse viste blant annet at kommuner opplever problemer med å rekruttere kvalifiserte lærere. Vi har hentet tall fra GSI som viser andelen undervisningsårsverk uten godkjent utdanning for de trinn de underviser på og satt sammen med kommunestørrelse. I det videre omtales dette som "andelen lærere med godkjent utdanning". Hva viser GSI?

- **Høyere andel lærere uten godkjent utdanning i små kommuner**

Tabell 3 viser at andelen lærere uten godkjent utdanning er betydelig høyere i små kommuner sammenlignet med forholdene i de største kommunene

I tabellen kommer det blant annet fram at i 44 prosent av kommunene med under 2500 innbyggere er andelen årsverk utført av lærere uten godkjent utdanning 5 prosent eller høyere. I 25 prosent av de minste kommunene er andelen årsverk utført av lærere uten godkjent utdanning på 10 prosent eller høyere.

Hvis vi sammenligner andelen små (mellom 0-2500 innbyggere) og store kommuner (flere enn 20001 innbyggere) med 5 eller 10 prosent andel årsverk utført av lærere uten godkjent utdanning, ser vi av tabellen at forskjellene er på over 20 prosentpoeng.

Tabell 3 Kommuner etter folketall og andel årsverk utført av undervisningspersonale uten godkjent utdanning

Kommune- størrelse	Antallet kommuner	Andel av kommunene som har 5 % eller mer årsverk utført av lærere uten godkjent utdanning	Andel av kommunene som har 10 % eller mer årsverk utført av lærere uten godkjent utdanning
0-2500	131	43,5	25,2
2501-5000	103	35,9	13,6
5001- 20000	145	29,0	9,0
20001-	51	21,6	2,0
Sum	430	34,2	14,2

Kilde: GSI

Vi gjør oppmerksom på at antallet elever i kommuner med opp til 2500 innbyggere totalt er 6361. De utgjør 3,5 prosent av elevgruppa som bor i kommuner der 5 prosent eller flere av årsverkene er utført av lærere uten godkjent utdanning. Den store gruppa elever som har 5 prosent eller flere årsverk utført av lærere uten godkjent utdanning bor følgelig ikke i de små kommunene med opp til 2500 innbyggere. Lærere kan inneha høy faglig kompetanse selv om de ikke har godkjent (lærer)utdanning. Dette har vi ikke kartlagt i dette notatet, men vi mener det er viktig å analysere gruppen lærere uten godkjent utdanning

nærmere. Hvilken formell kompetanse denne gruppen har, hvordan kompetansen varierer med kommunestørrelse og hvordan dette har utviklet seg over tid er aktuelle problemstillinger.

Hva gjør små kommuner for å utvikle undervisningspersonalets kompetanse?

- **Små kommuner samarbeider blant annet om kompetanseutvikling av lærere og PP-tjenesten**

Tabell 3.15 fra Møller mfl. (2009) viser at de små og mellomstore kommunene i stor grad har utformet planer for kompetanseutvikling i samarbeid med andre kommuner. Legg merke til at definisjonen av små kommuner i denne kilden er kommuner med opp til 5000 innbyggere.

Tabell 3.15 Kommunens størrelse og planer for kompetanseutvikling for lærerne

Antall innbyggere i kommunen i hht ssbs gruppering	Egne planer for kompetanseutvikling for lærerne				Total (N)
	Ja, i samarbeid med andre kommuner	Ja, men ikke i samarbeid med andre kommuner	Nei, men under utvikling	Nei, og ikke under utvikling	
Små kommuner (-> 5000)	60 %	35 %	5 %	1 %	176
Mellomstore kommuner (5000 - 19 999)	56 %	42 %	2 %		119
Store kommuner (20 000 eller flere)	19 %	81 %			48
Total	53 %	44 %	3 %	1, %	343

Kjikkvadrat=36,8, p < 0,001

Kilde: Møller mfl. 2009

I forhold til samarbeid om kompetanseutvikling av egne lærere skiller følgelig gruppen små kommuner seg ut fra de største kommunene. Hvordan er situasjonen for samarbeid om PP-tjenesten?

Tabell 4: Kommuner som deltar i interkommunal PP-tjeneste

Kommune- størrelse	Antallet kommuner	Antall kommuner som deltar i interkommunal PP-tjeneste	Andel av kommunene som deltar i interkommunal PP-tjeneste
0-2500	131	107	81,7
2501-5000	103	65	63,1
5001- 20000	145	35	24,1
20001-	51	0	0,0
Sum	430	207	48,1

Kilde: GSI

Tabell 4 viser at samarbeid i PP-tjenesten er svært vanlig for små kommuner. Over 80 prosent av kommunene med opp til 2500 innbyggere deltar i interkommunalt samarbeid. Øker vi innbyggertallet til 5000, er det fortsatt over 60 prosent av kommunene som deltar i interkommunal PP-tjeneste. Forskjellene i grad av samarbeid mellom de minste og de største kommunene er stor, hele 82 prosentpoeng.

NIFU har på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet gjennomført en serie spørringer mot sektoren som dekker en rekke relevante tema for dette notatet. I disse spørringene er små kommuner definert som kommuner med opp til 3000 innbyggere. Spørringene gir følgende informasjon:

- Når det gjelder kompetanseutvikling har flertallet av kommunene inngått partnerskap med institusjoner for høyere utdanning, men det er stor variasjon etter størrelse, med over 81 prosent av de største og 45 prosent av de minste.
- Opplegg for oppfølging av nyutdannede lærere finnes i 64 prosent av de videregående skolene, 48 prosent av grunnskolene og 29 prosent av kommunene. Igjen er det betydelig variasjon etter størrelse slik at de største skolene og kommunene i langt større grad enn de minste har slike ordninger.
- Det er en sammenheng mellom skolestørrelse og innbyggertall når det gjelder hva som tilbys av kompetansehevingstiltak i elevvurdering. Konklusjonen på disse funnene er at lærere som jobber ved store skoler og/eller i store kommuner kommer gunstigere ut enn de som jobber ved små skoler og/eller i små kommuner.
- Også når det gjelder bruk av assistenter finner vi en betydelig variasjon etter skolestørrelse, slik at de største skolene bruker assistenter i et større omfang enn de minste. Det kan henge sammen med at større skoler i større grad har mulighet for arbeidsdeling og spesialisering i arbeidsstokken enn små skoler.

- De største skolene bruker Elevundersøkelsen i større grad enn de minste, og større kommuner og fylker bruker den mer enn små kommuner.
- De minste kommunene engasjerer seg minst i arbeidet med nasjonale prøver, både når det gjelder planleggingen av gjennomføringen og bruken av resultatene.
- Store skoler og store kommuner kjenner til og bruker nasjonalt kvalitetsvurderingssystem i større grad enn små skoler og små kommuner.

Kilder: Vibe mfl. 2009 og Vibe og Evensen 2009.

Resultatene fra Utdanningsdirektoratets halvårslige spørringer tyder på at små kommuner i mindre grad følger opp egne skoler sammenlignet med større kommuner. Disse resultatene bør imidlertid ses i lys av eksemplene som viser at små kommuner samarbeider om kompetanseutvikling av lærere og i stor grad deltar i interkommunalt samarbeid om PP-tjenesten. Det foregår med andre ord allerede i dag samarbeid mellom små kommuner på enkelte felt, og tallene fra Utdanningsdirektoratets spørringer som viser en svakere oppfølging av skolene blant de små sammenlignet med de store kommunene må ikke overtolkes. Systematisk ulik bruk av Elevundersøkelsen etter skole- og kommunestørrelse kan trolig delforklares ved større behov for slike kartlegginger ved store elevgrupper sammenlignet med små elevgrupper.

5. Oppsummering: hvordan fungerer små kommuner i skoleeierrollen?

Temanotatet inneholder ikke alle fakta, men nok til å danne et bilde av små kommuner som skoleeiere.

Definisjonen av hva som er små kommuner varierer og må avklares hver gang sammenhenger mellom små kommuner og skoleeierrollen diskuteres.

Elever i små kommuner skårer lavt på nasjonale prøver. Forskjellene i resultater mellom små og større kommuner kan i stor grad forklares ved ulikheter i sosioøkonomisk bakgrunn.

Små kommuner sett under ett bruker mer penger på skolene sine sammenlignet med større kommuner, men forskjellene kan langt på vei forklares med å korrigere for strukturelle forhold som elevtall og bosetningsmønster.

Små kommuner med større skoler gjør det relativt godt på nasjonale prøver, og en del små kommuner samarbeider mye på områdene kompetanseutvikling av lærere og innenfor PP-tjenesten. En del forskning og spørreundersøkelser tyder imidlertid på at små kommuner har problemer med å følge opp egne skoler på en optimal måte.

Selv om det ikke foreligger en årsak-virkning- sammenheng mellom kommunestørrelse og elevenes resultater, er det et faktum at små kommuner oftere enn større kommuner har svake skolefaglige resultater og at de skolefaglige utfordringene for de små skoleeiere derfor ofte er betydelige.

Kilder:

Bonesrønning, Hans, Jon Marius Vaag Iversen og Ivar Pettersen 2010. Kommunal skolepolitikk etter Kunnskapsløftet. Med spesielt fokus på økt bruk av spesialundervisning. Rapport 07/10 SØF, Trondheim.

Bonesrønning, Hans og Jon Marius Vaag Iversen 2010. Prestasjonsforskjeller mellom skoler og kommuner: Analyser av nasjonale prøver 2008. Rapport 1.10 SØF, Trondheim.

Grunnskolen informasjonssystem (GSI)

Hattie, Jon 2010. Visible Learning. A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement. Routledge

Kommunal og regionaldepartementet, Prop. 124 S (2009-2010).

KS

Langørgeren, A., T.A. Galloway og R. Aaberge 2006. Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 2003. Rapporter 2006/8, Statistisk sentralbyrå.

Møller, Jorunn, Tine S. Prøitz og Petter Aasen (red.) 2009. Kunnskapsløftet – tung bør å bære? Underveisanalyse av styringsreformen i skjæringspunktet mellom politikk, administrasjon og profesjon. Rapport 42/2009 NIFU STEP og Universitetet i Oslo, Oslo.

Utdanningsdirektoratet 2010. Analyse av nasjonale prøver i lesing, 2007 – 2010, notat publisert på Utdanningsdirektoratets hjemmeside 02.11.2010.

Utdanningsdirektoratet 2010. Utdanningsspeilet 2009

Utdanningsdirektoratet 2008. Utdanningsspeilet 2007

Vibe, Nils, Miriam Evensen og Elisabeth Hovdhaugen 2009. Spørsmål til Skole-Norge. Tabellrapport fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelser blant skoler og skoleeiere våren 2009. Rapport 33/2009 NIFU STEP, Oslo.

Vibe, Nils og Miriam Evensen 2009. Spørsmål til Skole-Norge høsten 2009. Resultater og analyser fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse blant skoler og skoleeiere. Rapport 45/2009 NIFU STEP, Oslo
