

# **RESSURSBRUK I SKOLESEKTOREN**

**FORVALTNINGSREVISJONSPROSJEKT 2006**



# INNHold

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>INNLEDNING</b> .....   | <b>1</b>  |
| 1.1      | Formål og problemstillinger .....                                     | 1         |
| 1.2      | Revisjonskriterier .....  | 2         |
| 1.3      | Anvendte metoder i prosjektet.....                                    | 2         |
| <b>2</b> | <b>HVOR STOR ER RESSURSBRUKEN I SKOLESEKTOREN?</b> .....              | <b>5</b>  |
| 2.1      | Elever per årsverk på skolene.....                                    | 5         |
| 2.2      | Elever per årsverk i sentrale stillinger .....                        | 5         |
| 2.3      | Elever per årsverk totalt.....  | 6         |
| 2.4      | Revisjonens vurdering.....  | 6         |
| <b>3</b> | <b>BLIR KARAKTERENE PÅVIRKET AV RESSURSBRUKEN?</b> .....              | <b>7</b>  |
| 3.1      | Revisjonens vurdering.....  | 8         |
| <b>4</b> | <b>HVA KAN FORKLARE FORSKJELLENE?</b> .....                           | <b>9</b>  |
| 4.1      | Hvilke hindringer opplever rektorene?.....                            | 9         |
| 4.2      | Kan rektorenes tidspress forklare forskjellene? .....                 | 12        |
| 4.3      | Kan effektiviseringspotensialet forklare forskjellene? .....          | 13        |
| 4.4      | Kan kommunens organisering forklare forskjellene?.....                | 15        |
| 4.5      | Kan skolestørrelse forklare forskjellene? .....                       | 18        |
| 4.6      | Kan skoletype forklare forskjellene? .....                            | 21        |
| 4.7      | Kan prioriteringen av oppgaver på skolene forklare forskjellene?..... | 22        |
| 4.8      | Kan prioritering av oppgavene i kommunen forklare forskjellene? ..... | 23        |
| 4.9      | Kan delegeringen av ulike oppgaver forklare forskjellene? .....       | 24        |
| 4.10     | Kan andre trekk forklare forskjellene? .....                          | 25        |
| <b>5</b> | <b>KONKLUSJON OG ANBEFALINGER</b> .....                               | <b>27</b> |
| 5.1      | Konklusjon .....  | 27        |
| 5.2      | Anbefalinger .....  | 29        |
|          | <b>KILDEHENVISNINGER</b> .....  | <b>30</b> |

## KILDEHENVISNINGER

## FIGUROVERSIKT

## TABELLOVERSIKT



# 1 INNLEDNING

Kontrollutvalget vedtok høsten 2004 at revisjonen skulle gjennomføre et forvaltningsrevisjonsprosjekt for å vurdere om omorganiseringen av skolesektoren hadde ført til mer effektiv administrasjon. Prosjektet var aktuelt for flere kommuner, og kommunerevisjonene i åtte av de ti største kommunene<sup>1</sup> har samarbeidet om prosjektet for å få sammenligninger å basere vurderingene på (Bærum, Drammen, Fredrikstad, Kristiansand, Sandnes, Stavanger, Tromsø og Trondheim).

| Tabell 1-1 Kjennetegn ved kommunene vi sammenligner |                          |                           |                               |                             |
|---|--------------------------|---------------------------|-------------------------------|-----------------------------|
|   | Folkemengde <sup>2</sup> | Reisetid<br>kommunesenter | Antall<br>elever <sup>3</sup> | Elever per skole i<br>snitt |
| Bærum   | 106 000                  | 6,7                       | 14 400                        | 361                         |
| Drammen   | 58 000                   | 5,3                       | 6 700                         | 353                         |
| Fredrikstad   | 71 000                   | 6,8                       | 9 100                         | 303                         |
| Kristiansand  | 77 000                   | 7,3                       | 10 300                        | 245                         |
| Sandnes   | 59 000                   | 5,7                       | 8 600                         | 278                         |
| Stavanger   | 115 000                  | 6,2                       | 14 700                        | 319                         |
| Tromsø  | 64 000                   | 9,2                       | 8 600                         | 200                         |
| Trondheim   | 159 000                  | 8,1                       | 19 300                        | 321                         |
| Gjennomsnitt  | 89 000                   | 7,0                       | 11 500                        | 297                         |

Disse kommunene skiller seg noe fra hverandre, men er relativt like i folkemengde, geografisk størrelse og skolestørrelser.

## 1.1 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet er å bidra til en mer effektiv ressursbruk til administrasjon, støtte, planlegging og samordning av skolene sentralt og ute på skolene. Revisjonen sammenligner kommunenes ressursbruk til disse oppgavene, og søker å forklare forskjellene. Målet er å finne frem til anbefalinger som kan effektivisere det administrative arbeidet og redusere utgiftene i Bærum.

Problemstillingene i prosjektet:

1. Hvilke forskjeller finnes mellom kommunene med hensyn til ressursbruk til administrasjon/støttefunksjoner i skolene?
2. Blir karakterene påvirket av ressursbruken?
3. Hva kan forklare forskjellene i ressursbruk?
  - Hvilke hindringer opplever rektorene?
  - Kan rektorenes tidspress forklare forskjellene?
  - Kan effektiviseringspotensialet forklare forskjellene?
  - Kan kommunens organisering forklare forskjellene?
  - Kan skolestørrelse forklare forskjellene?
  - Kan skoletype forklare forskjellene?
  - Kan prioritering av ulike arbeidsoppgaver på skolene forklare forskjellene?
  - Kan delegering av ulike arbeidsoppgaver forklare forskjellene?
  - Kan andre trekk forklare forskjellene?

<sup>1</sup> Dette er åtte av de ti kommunene som deltar i nettverkssamarbeidet ASSS (Aggregerte Styringsdata for Samarbeidende Storkommuner).

<sup>2</sup> Hentet fra KOSTRA og avrundet.

<sup>3</sup> Tallene er hentet fra KOSTRA og avrundet til hele hundre.

### 1.1.1 Avgrensinger

Rapporten inkluderer ikke det som er direkte relatert til ordinær undervisning med tilhørende forberedelser. Vi vil kun vurdere den administrative ressursbruken knyttet til skolene. Under støttetjenester har vi ikke tatt med renholds- og vaktmestertjenester. Alle kommunene i undersøkelsen har organisert vaktmestertjenester og renholdstjenester sentralt i kommunene, det vil si at ingen skoler har egne ansatte til disse oppgavene. Datainnsamlingen viser at kommunene definerte vaktmestertjenester svært ulikt, og tallene vi fikk inn viser det samme. Omfanget av disse ressursene gav så store utslag i de samlede ressursene at vi har valgt å kjøre sammenligninger av ressursbruk til administrasjon og støttetjenester uten å ta med årsverkene til vaktmester og renhold.

I KOSTRA er det ikke mål på tjenesteproduksjon, og en bruker ulike gjennomsnittskostnader per elev som indikatorer for produktivitet. I denne undersøkelsen vil vi bruke elever per administrativt årsverk som mål for produktivitet.

Dataene vi får inn, vil i liten grad kunne brukes til å vurdere den administrative driften ved den enkelte skole. Dataene sier i hovedsak noen om kommunen totalt.

## 1.2 Revisjonskriterier

I kommunelovens formålsparagraf står det at loven skal legge til rette for *en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteressene...*<sup>4</sup>

I prosjektet vil vi vurdere datamaterialet tyder på en rasjonell og effektiv forvaltning i kommunen. Vi vil sammenligne kommunenes administrative organisering og ressursbruk. Anbefalingene vil bygge på det vi avdekker som ”beste praksis”.

## 1.3 Anvendte metoder i prosjektet

Fokuset i prosjektet er ressursbruk innen administrasjon/støttetjenester. Noen av disse oppgavene utføres på skolene, mens andre er lagt til en eller flere sentrale enheter i kommunen, som utfører dette for alle skolene.

Informasjon om ressursbruken ved skolene er innhentet gjennom en spørreundersøkelse blant rektorene. Rektorene i alle kommunene fikk tilsendt et skjema hvor de ble bedt om å oppgi ressurser (målt i stillingsprosent) til definerte administrative stillinger. De ble videre bedt om å fordele enkelte av disse ressursene på fem kategorier av administrative oppgaver. Rektorene fikk også tilsendt et spørreskjema der de blant annet ble bedt om innspill på hva som påvirker ressursbruken. Dette ble gjennomført med en elektronisk spørreundersøkelse i QuestBack (QB) som lektorene fikk tilsendt og besvarte på e-post.

Informasjon om den sentrale ressursbruken i kommunene er innhentet av revisjonsenhetene. Den sentrale organiseringen er svært ulik i kommunene, og det er i liten grad informasjon om denne ressursbruken i sentrale registre.

Vi har også benyttet informasjon fra andre kilder, bl.a. tall fra GSI<sup>5</sup> og KOSTRA, samt en karakteroversikt på Utdanningsdirektoratets hjemmeside. Videre har vi basert oss på skriftlig dokumentasjon i kommunen for å kartlegge og analysere forhold som vi tror kan forklare

---

<sup>4</sup>Kommuneloven § 1.

<sup>5</sup>Grunnskolen informasjonssystem <http://www.wis.no/gsi/>

variasjoner i ressursbruken Vi har også hatt dybdeintervjuer med et lite utvalg nøkkelpersoner i kommunene.

### 1.3.1 Dataenes pålitelighet og gyldighet

Dataenes pålitelighet kan være påvirket av prosjektets innsamlingsmetode. Vi bad rektorene foreta en skjønsmessig fordeling av ressurser på noen forhåndsdefinerte kategorier.

Rektorene ble ikke gitt anledning til å føre logg over ressursbruken i en gitt periode, og da rektorene ikke foretar noen slik tidsregistrering, er tallene nødvendigvis kun anslag. Flere rektorer har gitt tilbakemelding om at det var vanskelig å foreta en kvalifisert vurdering av tidsbruken. Til tross for dette mener vi at aggregerte gjennomsnittstall for flere skoler gir en indikasjon på faktisk ressursfordeling i kommunene. Dette underbygges med at stillingene rektorene skulle fordele var klart angitt. Videre var det en forholdsvis grov inndeling i få kategorier, og innholdet i de ulike kategoriene ble skissert i skjemaene.

Total svarprosent på skjemaene var 82 % for alle kommunene. Stavanger kommune hadde lavest svarprosent med 69 %, mens Trondheim kommune hadde høyest med 92 %. Tabellen under viser hvor stor andel av grunnskolene i kommunene som svarte. Tabellen viser også hvor stor andel av elevene som går ved skolene som svarte<sup>6</sup>.

| Tabell 1-1 Andel av skolene og elevene i de 8 kommunene revisjonene har mottatt svar fra i %. |     |     |     |     |     |     |     |     |
|---|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
|   | FRE | BÆR | DRA | KRS | SAN | STA | TRH | TRØ |
| Andel skoler som har besvart av skoler i kommunen   | 83  | 79  | 90  | 87  | 71  | 69  | 92  | 87  |
| Andel elever ved skolene som har besvart av elever i kommunen                                 | 85  | 78  | 93  | 88  | 74  | 70  | 94  | 92  |

Andel skoler og andel elever er tilnærmet lik i kommunene. Dette tyder på at de som har svart utgjør et tilfeldig utvalg når det gjelder skolestørrelse i kommunene. Vi anser også svarprosenten i alle kommunene som så høy at vi vurderer skolene som har besvart som et representativt utvalg av alle skoler i kommunene.

Når det gjelder rektorenes utdypning av ulike problemstillinger knyttet til ressursbruk i QuestBackundersøkelsen<sup>7</sup> var svarprosenten her 76 %. Svarene fordelte seg slik på skoletype og skolestørrelse:

| Tabell 1-2 Antall deltagende skoler i undersøkelsen, fordelt på skoletype og størrelse. |       |       |        |         |        |
|---|-------|-------|--------|---------|--------|
|   | Barne | Kombi | Ungdom | Spesial | Totalt |
| Under 150   | 17    | 5     | 1      | 1       | 24     |
| 150-299   | 43    | 3     | 9      |         | 55     |
| Over 300  | 81    | 18    | 44     |         | 143    |
| Ikke kjent  |       |       |        | 1       | 1      |
| Totalt  | 141   | 26    | 54     | 2       | 223    |

En så høy svarprosent, og med en forholdsvis jevn fordeling på kommunene, anser vi som et tilfredsstillende grunnlag for analysen.

<sup>6</sup> Elev- og skoletall for kommunen samlet er hentet fra Grunnskolens Informasjonssystem GSI for skoleåret 2005/06.

<sup>7</sup> Elektronisk spørreundersøkelse i QuestBack.

Informasjon om ressursbruk fra sentrale enheter er innhentet fra flere ulike nivåer. De som ble kontaktet har anslått ressursbruken innenfor sitt arbeidsområde. Hvilke arbeidsoppgaver som er inkludert i anslagene er ikke kartlagt i detalj. Revisjonsenhetene har bedt om tilbakemelding på de oppgavene som inngår i de fem forhåndsdefinerte kategoriene av administrative gjøremål. Med utgangspunkt i kommunens organisering, har vi forsøkt å innhente all ressursbruk til disse oppgavene fra aktuelle organisasjonsenheter. Hva som inngår av oppgavene er derimot ikke kartlagt i detalj og vil kunne variere mellom kommunene og skape unøyaktigheter i sammenligningsgrunnlaget. Det er forbundet større usikkerhet knyttet til den sentrale ressursbruken enn årsverkstallene ved skolene.



## 2 HVOR STOR ER RESSURSBRUKEN I SKOLESEKTOREN?

Bærum kommune bruker ca 32 % av netto driftsutgifter til grunnskolen. Det meste av utgiften er knyttet til lønning av undervisningspersonale. Det er likevel en betydelig del som ikke direkte er knyttet til selve undervisningen, men som går til administrasjon og støttefunksjoner.

Kommunene i undersøkelsen varierer i størrelse, og for å kunne sammenligne ressursbruk må vi benytte sammenlignbare størrelser eller nøkkeltall. Vi har i denne rapporten benyttet elever per årsverk som det forholdstallet vi sammenligner ressursbruken i kommunene med. Det betyr at høye elevtall per årsverk tilsier lav ressursbruk, og motsatt lave elevtall per årsverk, høy ressursbruk. Dess flere elever per årsverk, dess mer effektiv er administrasjonen. Vi vil beskrive og sammenligne ressursbruken på skolene og sentralt hver for seg, før vi sammenfatter med en beskrivelse av samlet ressursbruk i kommunene.

### 2.1 Elever per årsverk på skolene

Tabellen under viser antall elever per årsverk til administrasjon og støttetjenester ved skolene i kommunene<sup>8</sup>.

| Tabell 2-1 Elever per årsverk på skolene fordelt på kommune. |      |       |      |       |      |       |       |      |       |
|--|------|-------|------|-------|------|-------|-------|------|-------|
|  | FRE  | BÆR   | DRA  | KRS   | SAN  | STA   | TRH   | TRØ  | GJS   |
| Elever per årsverk på skole                                  | 91   | 80    | 85   | 64    | 75   | 82    | 80    | 72   | 79    |
| Elever i kommunen  | 9233 | 14561 | 6775 | 10276 | 8624 | 14832 | 19398 | 8740 | 11555 |

Antall elever per årsverk ved skolene varierer fra 91 til 64. Fredrikstad skiller seg ut med hele 91 elever per årsverk. Bærum ligger med 80 elever per årsverk litt over gjennomsnittet. Dette betyr at Bærum har litt mer effektiv administrasjon på skolene enn gjennomsnittet av kommunene. Fredrikstad har 15 % flere elever per årsverk enn gjennomsnittet. Omregnet til hele årsverk utgjør differansen fra gjennomsnittet at Fredrikstad bruker ca 17 årsverk mindre enn om de var på nivå med gjennomsnittet.

### 2.2 Elever per årsverk i sentrale stillinger

Det er som nevnt forbundet større usikkerhet knyttet til tallene for den sentrale administrasjonen enn årsverkstallene ved skolene. Tabellen under viser elever per årsverk til sentrale administrative stillinger rettet mot skolene i de ulike kommunene<sup>9</sup>.

| Tabell 2-2 Elever per årsverk i sentrale stillinger fordelt på kommune. |     |     |     |     |     |     |     |     |     |
|---|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Kommune   | FRE | BÆR | DRA | KRS | SAN | STA | TRH | TRØ | GJS |
| Elever pr årsverk sentralt <sup>10</sup>                                | 297 | 633 | 616 | 308 | 483 | 385 | 359 | 502 | 448 |

<sup>8</sup> Her er antall elever på skolene som har svart delt på antall administrative årsverk ved skolene som har svart.

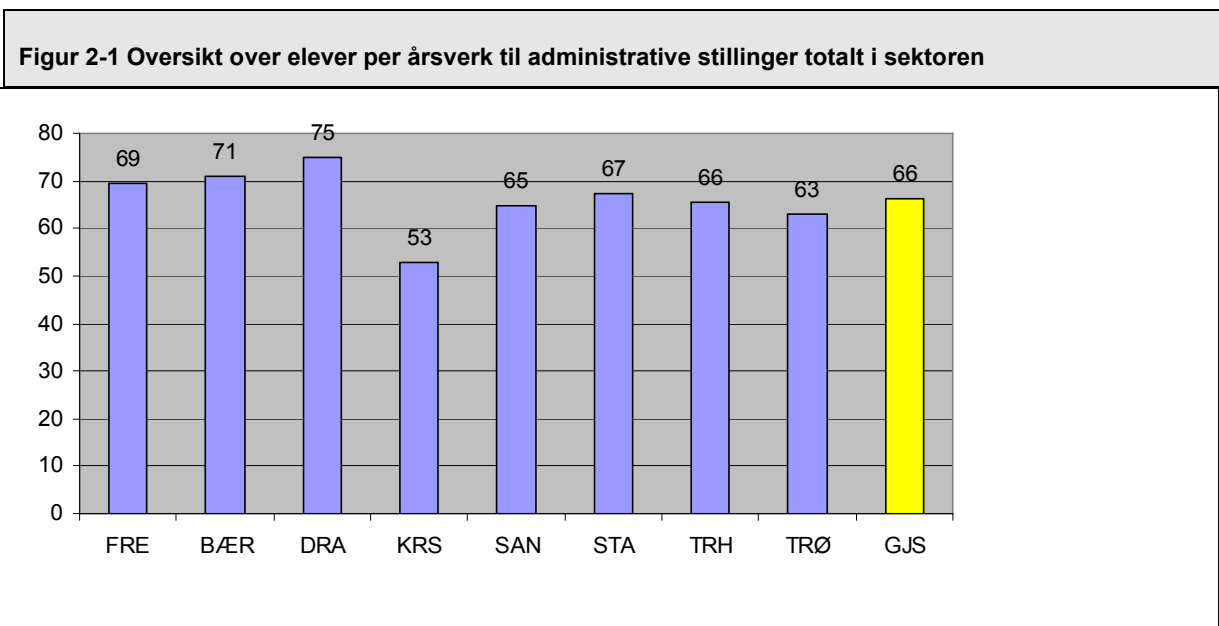
<sup>9</sup> Her er det totale antall elever i kommunen delt på de administrative årsverk sentralt.

<sup>10</sup> Antall elever i kommunene er sum elever i kommunale grunnskoler hentet fra GSI

Antall elever per årsverk til sentrale stillinger varierer fra 633 i Bærum til 308 i Kristiansand, og gjennomsnittlig antall elever per årsverk i alle kommuner er 466. Tabellen viser stor spredning fra gjennomsnittet i %. Bærum har klart færrest sentrale årsverk til skole i forhold til antall elever i disse kommunene. Sammenlignet med gjennomsnittlig ressursbruk har Bærum ca 10 årsverk mindre til administrasjon og støttetjenester sentralt i kommunen.

### 2.3 Elever per årsverk totalt

Tabellen under viser elever per årsverk totalt, det vil si sum av årsverk ved skolene og sentralt, til administrasjon av skolene i kommunene i rangert rekkefølge. Det er disse tallene vi vil fokusere på videre. Tabellen viser også differansen fra gjennomsnittet i %.



Antall elever per årsverk til administrasjon og støttetjenester ved skolene og sentralt varierer fra 75 i Drammen til 53 i Kristiansand, med et gjennomsnitt for alle kommunene på 66. Drammen har 13 % flere elever per årsverk til administrasjon og støttefunksjoner enn gjennomsnittet. Kristiansand har 20 % færre elever per årsverk totalt enn gjennomsnittet. Differansen, omregnet til årsverk, svarer til at Drammen bruker 13 årsverk mindre enn om de hadde et gjennomsnittlig ressursnivå. Kristiansand på den andre siden bruker 37 årsverk mer enn om kommunen hadde et ressursnivå likt gjennomsnittet. Bare Drammen er mer effektive enn Bærum.

### 2.4 Revisjonens vurdering

Når vi inkluderer både sentrale og lokale administrative ressurser, viser tallene at Bærum har flere elever per administrativt årsverk enn gjennomsnittet blant kommunene. Flere elever per årsverk innebærer høyere effektivitet og det brukes altså mindre tid til å administrere elevene i Bærum enn gjennomsnittet av disse 8 kommunene. Bare Drammen har lavere administrativ ressursbruk i skolesektoren.

Bærum og Drammen har svært få sentrale stillinger som utfører administrasjon og støttetjenester sammenlignet med de andre kommunene i forhold til elevtallet. Det er den lave ressursbruken sentralt som gjør at Bærum får en lav ressursbruk samlet.

### 3 BLIR KARAKTERENE PÅVIRKET AV RESSURSBRUKEN?

Skolene har ikke som formål å spare ressurser. Det overordnede målet er at skolene skal lære elevene det som er forventet. Fokus på oppnådde resultater i skolen og ressursbruk er et sentralt tema i den offentlige debatten. Det er også blitt stilt større krav til skolene med hensyn til måloppnåelse. Skolene blir målt i forhold til oppnådde resultater på ulike trinn og det har blitt større fokus på oppnådde karakterer. De enkelte skolenes resultater for avgangskarakterer legges i dag ut på Utdanningsdirektoratets nettsider.

Vi har begrenset datainnsamlingen til kun administrativ ressursbruk og ikke samlet ressursbruk per elev. Vi forventer derfor ingen direkte sammenheng mellom ressursbruk i denne undersøkelsen og oppnådde resultater i grunnskolen. Sammenligningen i tabellen nedenfor er kun ment som en enkel sammensetning av karaktertall og samlet administrativ ressursbruk for våre storbykommuner. Karaktertallene gjelder gjennomsnittskarakterer for alle fag slik disse er oppgitt på Utdanningsdirektoratets hjemmeside for avgangsklasser i grunnskolen i 2004, mens ressursbruken er målt som antall elever per administrative årsverk totalt i kommunen.

| Tabell 3-1 Elever per årsverk og gjennomsnittlig avgangskarakter, fordelt på kommune. |                    |   |
|---|--------------------|---|
|   | Elever per årsverk | Karaktergjennomsnitt 10. klasse <sup>11</sup> |
| Drammen   | 75                 | 4,0   |
| <b>Bærum</b>  | <b>71</b>          | <b>4,2</b>                                    |
| Fredrikstad   | 69                 | 3,8   |
| Stavanger   | 67                 | 3,9   |
| Trondheim   | 66                 | 4,0   |
| Sandnes   | 65                 | 3,8   |
| Tromsø  | 63                 | 4,0   |
| Kristiansand  | 53                 | 3,9   |
| Gjennomsnitt  | 66                 | 4,0   |

I tabellen er kommunene rangert etter elever per årsverk. Oppnådd høyeste gjennomsnittskarakter per kommune er vist i neste kolonne. Variasjonen i karakterene er fra 4,2 til 3,8. Gjennomsnittet for våre kommuner er 4,0 noe som er identisk med landsgjennomsnittet. Bærum ligger høyest med 4,2 mens Fredrikstad og Sandnes har lavest karaktergjennomsnitt med 3,8.

Bærum som ligger øverst på karaktergjennomsnittet, har også lav administrativ ressursinnsats med 71 elever per årsverk. Kristiansand bruker mest ressurser per elev med 53 elever per årsverk og ligger samtidig under karaktergjennomsnittet for våre kommuner. De to kommunene som har lavest gjennomsnittskarakter, Sandnes og Fredrikstad ligger på hver sin side av gjennomsnittet i administrativ ressursinnsats (65 og 69 elever per årsverk). Tabellen viser derfor ingen direkte samvariasjon mellom oppnådde karakterer og administrativ ressursbruk mellom kommunene.

<sup>11</sup> Tallene er hentet fra Undervisningsdirektoratets hjemmeside og omfatter tall for våren 2004. De viser gjennomsnittet av gjennomsnittskarakterene standpunkt og avgangsprøve i alle fag.

Det har som nevnt de siste årene blitt større fokus på oppnådde karakterer. Det er også gjennomført undersøkelser på området ressursbruk og oppnådde resultater. Bl.a. er temaet behandlet i Stortingsmelding nr 33 (2002-2003), der en påpeker at det ikke er noe entydig sammenheng mellom ressursbruk i skolen og oppnådde resultater. Stortingsmeldingen viser til en undersøkelse som påviser at økt ressursbruk gir best effekt på de nederste trinnene, og at effekten av økt ressursinnsats er svært beskjeden i skolen for øvrig<sup>12</sup>. Det har også vært gjennomført betydelig forskning i Norge på effekten av ressursbruk i skolen. Prosjektet fra *Ressurs til resultat* foregikk fra 1997 til 2002. Prosjektet fulgte den faglige progresjonen til nærmere 3000 elever gjennom 9.klasse og 10.klasse. I dette prosjektet konkluderte en med at mindre enn én % av elevenes læring kan tilskrives at skolene i undersøkelsen hadde ulike økonomiske ressurser<sup>13</sup>. Lignende undersøkelser er gjort i regi av KS sitt Effektiviseringsnettverk der 85 kommuner er sammenlignet. De finner ingen samvariasjon mellom ressursinnsats per elev og læringsutbytte målt som leseferdigheter i 2. og 7. klasse og gjennomsnittskarakter i 10 klasse jf. Stortingsmelding nr. 33 (2002-2003). En ny undersøkelse utarbeidet av SSB, Frisch-senteret og Norges Handelshøyskole, viser positive moderate sammenhenger mellom avgangskarakterer og ressursbruk. I undersøkelsen påvises det at 1 av 7 elever går opp 1 karakter når ressursinnsatsen økes med 10.000 kr per elev. Effekten er vurdert som klart positiv, men i forhold til ressursinnsats moderat. Effekten er påvist mellom kommuner med høye kraftinntekter og kommuner uten høye kraftinntekter<sup>14</sup>.

Revisjonen understreker at måling av ressursinnsats og oppnådde resultater er generelt vanskelig fordi en samtidig må kontrollere for en rekke bakenforliggende forklaringsvariabler. Statistikken fra Utdanningsdirektoratet viser en klar sammenheng mellom foreldres utdanningsnivå og karakterer<sup>15</sup>. Forskning viser at høyere utdanning gir dette positiv effekt for elevers karakteroppnåelse. Bærum har et høyt utdanningsnivå på sine innbyggere og dette kan forklare den høye gjennomsnittskarakteren. Vi har ikke kontrollert for dette i undersøkelsen.

### 3.1 Revisjonens vurdering

Vår undersøkelse gir ikke grunnlag for å trekke noen bestemt konklusjon om sammenheng mellom administrativ ressursbruk og kommunenes gjennomsnittskarakterer. Vi finner ingen klar samvariasjon mellom den administrative ressursbruken og oppnådde resultater. Vi har dermed ikke grunnlag for å si at lav administrativ ressursbruk gir lavere gjennomsnittskarakterer. Revisjonen mener andre undersøkelser kun påviser en svak positiv sammenheng mellom ressursinnsats i skolen og avgangskarakterer.

<sup>12</sup> Gustafsson, Jan-Eric (2003): What do we know about effects of school resources on educational results?

<sup>13</sup> Birkemo, Asbjørn (2002): Læringsmiljø og utvikling. Pedagogisk Forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo.

<sup>14</sup> Torbjørn Hægeland, Lars J.Kirkebøen, Oddbjørn Raaum og Kjell G. Salvanes: Familiebakgrunn, skoleressurser og avgangskarakterer i norsk grunnskole. Samfunnsøkonomisk Debatt, SØD – 01/06. Rapport fra prosjektet er ikke utgitt ennå, men kommer i løpet av året i følge Hægeland (telefonsamtale 30/6).

<sup>15</sup> Fra Utdanningsdirektortets hjemmeside: ”Elever som har foreldre med høy utdanning, oppnår høyere karakterer enn elever som har foreldre med lav utdanning. Forskjellen er i gjennomsnitt 1,2 karakterpoeng i norsk hovedmål og 1,3 karakterpoeng i engelsk mellom elever som har foreldre med grunnskole, og de som har foreldre med universitetsutdanning. Den største forskjellen i gjennomsnittskarakterer gjelder matematikk. Her er forskjellen mellom elever som har foreldre på det laveste utdanningsnivået og elever med foreldre på det høyeste utdanningsnivået 1,6 karakterpoeng.”

## 4 HVA KAN FORKLARE FORSKJELLENE?

Under de følgende kapitlene vil vi søke å forklare årsaken til variasjon i ressursbruk per elev til administrasjon og støttetjenester.

Kommunene vi sammenligner er ulike bl.a. med hensyn til antall innbyggere og størrelse. Revisjonen har undersøkt om elever per årsverk blir påvirket av folkemengde og reisetiden til kommunesenteret (som sier noe om hvor spredt befolkningen er i kommunen). Etter revisjonens vurdering synes det ikke å være sammenheng mellom elevtallet i kommunen og effektiviteten. Reisetid synes å ha en viss innvirkning. Etter revisjonens vurdering kan ikke disse kjennetegn ved kommunen entydig forklare forskjellene i administrativ ressursbruk.

### 4.1 Hvilke hindringer opplever rektorene?

Vi gjennomførte en webbaseret spørreundersøkelse blant alle rektorene i de deltagende kommunene. For de fleste av spørsmålene ble det gitt anledning til mer utfyllende kommentarer i fritekst, noe mange benyttet seg av.

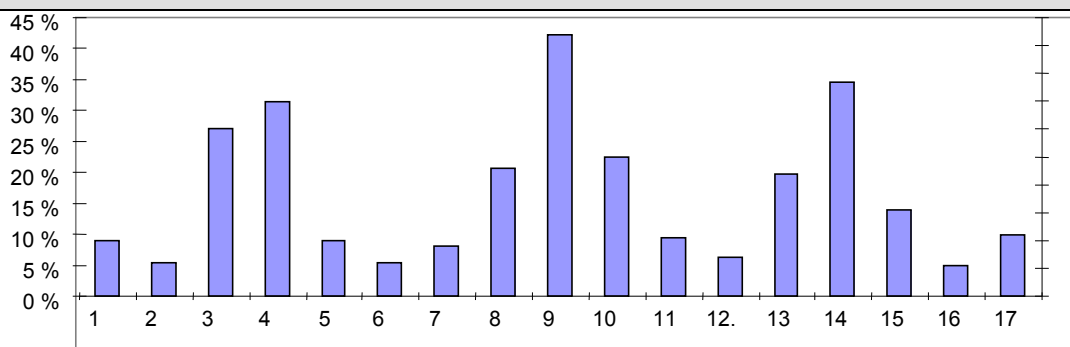
Rektorene ble spurt hvordan de opplever at ulike faktorer påvirker utførelsen av administrative oppgaver ved deres skole<sup>16</sup>. I undersøkelsen var det satt opp 17 faktorer:

1. Organiseringen av kommunen og skolene
2. Organiseringen internt ved din skole
3. Budsjettprosessen i kommunen
4. Budsjettomfanget
5. Delegering av ansvar og myndighet
6. Rektors fartstid
7. Ansattes kompetanse
8. Sykefravær
9. Organiseringen av tjenester som vaktmester, vedlikehold, renhold osv
10. Andel spesialundervisning
11. Andel morsmålsundervisning
12. Antall morsmål det undervises i
13. IKT, utstyr og programvare
14. U hensiktsmessig bygningsmasse
15. Skolestørrelse (spesielt liten eller stor skole)
16. Geografiske forhold
17. Demografiske forhold

Figuren under viser gjennomsnittscoren i kommunene samlet. Faktorene er stilt opp i stolper bortover og viser prosentandel av rektorene som angir temaet som betydelig hindring (score 5-6).

---

<sup>16</sup> Spørsmålsformuleringen: *På en skala fra 1 til 6, der 1 innebærer at det ikke oppleves som noen hindring eller flaskehals og 6 innebærer at det oppleves som en betydelig hindring eller flaskehals: Hvordan opplever du at følgende faktorer påvirker utførelsen av administrative oppgaver ved din skole?*

**Figur 4-1 Hvor store hindringer rektorene opplever at ulike forhold utgjør.**

Figuren viser at den største utfordringen er punkt 9 *Organiseringen av tjenester som vaktmester, vedlikehold, renhold osv.* Dette punktet skiller seg vesentlig mer negativt ut enn de andre spørsmålene. Vi ser også at rektorene opplever at 14 *Uhensiktsmessig bygningsmasse* og 4 *Budsjettomfanget*, er vesentlige hindringer for effektiv administrering av skolene.

Bærumsrektorene opplever disse 17 faktorer som noe mindre hindrende for deres arbeid enn gjennomsnittet. Svarene fra rektorene i Bærum avviker fra de andre på en del punkter. Tabellen nedenfor viser gjennomsnittet av svarene fra rektorene i Bærum for hver av de 17 faktorene bortover. Vi har lagt inn en rad med *Veid snitt alle* som viser gjennomsnittet for alle kommunene, uavhengig av antall skoler i hver kommune. Den nederste raden viser *Avvik fra snitt* der en ser hvor mye rektorene i Bærum skiller seg ut fra gjennomsnittet av rektorene.

**Tabell 4-1 Hvor store hindringer rektorene i Bærum opplever at ulike forhold utgjør.**

|                 | 1   | 2   | 3   | 4   | 5   | 6   | 7   | 8   | 9          | 10         | 11  | 12  | 13         | 14         | 15  | 16  | 17  |
|-----------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------------|------------|-----|-----|------------|------------|-----|-----|-----|
| Snitt Bærum     | 2,7 | 2,2 | 2,7 | 2,8 | 2,7 | 2,0 | 2,5 | 2,7 | <b>4,3</b> | <b>3,2</b> | 2,7 | 1,9 | <b>3,7</b> | <b>4,0</b> | 2,8 | 1,4 | 1,8 |
| Veid snitt alle | 2,6 | 2,3 | 2,9 | 3,6 | 2,4 | 2,1 | 2,6 | 3,1 | 4,0        | 3,3        | 2,4 | 2,1 | 3,1        | 3,4        | 2,4 | 1,7 | 2,1 |
| Avvik fra snitt | 0,1 | -   | -   | -   | 0,3 | 0,1 | 0,1 | 0,4 | 0,3        | 0,1        | 0,3 | 0,2 | <b>0,6</b> | <b>0,6</b> | 0,4 | 0,3 | 0,3 |

Skalaen er 1-6 hvor 1 innebærer at det ikke oppleves som noen hindring og 6 innebærer at det oppleves som en betydelig hindring. Tabellen viser at de hindringene Bærumsrektorene i størst grad vektlegger er i prioritert rekkefølge:

- 9 *Organiseringen av tjenester som vaktmester, vedlikehold, renhold osv.*
- 14 *Uhensiktsmessig bygningsmasse*
- 13 *IKT, utstyr og programvare*
- 10 *Andel spesialundervisning.*

Dersom vi ser på raden med *Avvik fra snitt* ser vi at Bærumsrektorene skiller seg ut fra de øvrige rektorene ved å vektlegge 13 *IKT, utstyr, og programvare* og 14 *Uhensiktsmessig bygningsmasse* som en større hindring enn de øvrige. På den annen side oppfatter rektorene i Bærum 4 *Økonomi* som et klart mindre problem enn rektorene i de øvrige kommunene. Også Sykefraværet blir oppfattet som en noe mindre problem i Bærum.

*Organiseringen av tjenester som vaktmester, vedlikehold, renhold* oppleves som det største hinderet av rektorene i kommunene. Rektorene i Tromsø skiller seg ut ved å være godt fornøyd med dette. I kommentarene til dette spørsmålet nevner flere av rektorene i Bærum problemer med oppfølgingsansvaret for eiendom og renhold.

Uhensiktsmessig bygningsmasse oppleves som et problem i alle kommunene. Vi finner størst spredning i svarene for uhensiktsmessig bygningsmasse. Dette er altså et problem for noen rektorer og ikke for andre.

IKT oppleves som et generelt problem for rektorene i Bærum. Her skiller rektorene i Drammen og Fredrikstad seg ut i den andre enden. De anser dette som et relativt lite hinder. På ungdomsskolene i Bærum er det i dag et snitt på 5 elever og 1 lærer per PC. Hver skole drifter sin egen løsning og har dårlig driftsstabilitet<sup>17</sup>. IKT avdelingen i Bærum har etablert en ny IKT-løsning for skolene sommeren 2006, som skal bygges ut for alle skolene fra høsten av. Løsningen skal gjøre det enklere for skolene å håndtere datamaskinene ved skolene og dermed frigjøre tid og ressurser. Løsningen vil bli driftet sentralt for alle skolene der skolen får støtteapparat for håndtering av driftsoppgaver. Avdeling tjenesteutvikling har iverksatt en rekke dataopplæringstiltak for lærere. Arbeid knyttet til innføring av ny bredbåndsløsning påbegynnes også nå og skal gi høyere stabilitet til IKT-løsningene.

Andel spesialundervisning oppleves som et problem. Rektorene i Trondheim oppfatter dette som minst problematisk.

I kommentarene til undersøkelsen nevner flere av rektorene at administrative oppgaver tar for mye tid og at de ønsker mer tid til pedagogisk arbeid. Flere nevner også at de har for mange oppgaver.

#### **4.1.1 Revisjonens vurdering**

Revisjonen mener at for å effektivisere administreringen av skolene bør en se nærmere på organiseringen av vaktmestertjenester, vedlikehold, renhold osv. Dette oppfattes av rektorene i Bærum som et relativt stort hinder for effektiv administrering. Her kan en muligens hente gode ideer fra Tromsø der rektorene skiller seg ut ved å være godt fornøyd med dette.

Uhensiktsmessig bygningsmasse er det kostbart å gjøre noe med, men oppfattes som et hinder for effektiv administrasjon.

*IKT, utstyr og programvare* ble vurdert som en større hindring i Bærum enn i de andre kommunene. Da det nå blir satt i gang tiltak som etter revisjonens vurdering synes relevant for å rette på problemene, vil revisjonen ikke anbefale nye tiltak for effektivisere administreringen på dette området.

Spesialundervisningen vil vi komme tilbake til under kapittel 4.11.

---

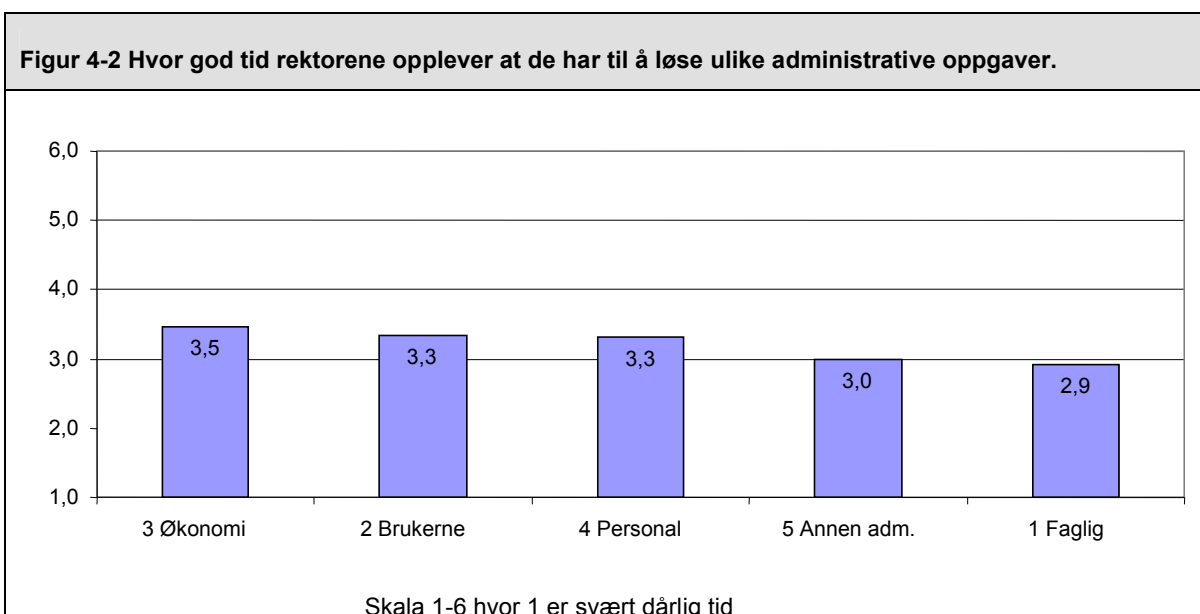
<sup>17</sup> Informasjon som ble sendt ut i forbindelse med pressekonferansen for ny skoleløsning 22.6.06. *Prosjekt IKT-løsning for skolene, Ny skoleløsning lanseres* og PowerPoint presentasjon.

## 4.2 Kan rektorenes tidspress forklare forskjellene?

Vi spurte rektorene om: *Hvor god tid opplever du at du har til å løse følgende administrative oppgaver?*

- Administrasjon av undervisning / faglig tilrettelegging<sup>18</sup>
- Brukerne<sup>19</sup>
- Økonomistyring<sup>20</sup>
- Personal<sup>21</sup>
- Annen administrasjon<sup>22</sup>

Skolelederne opplever samlet sett arbeidspresset som moderat. Ca en tredjedel fremhever imidlertid presset som meget eller svært hardt. Den sistnevnte gruppen finner vi særlig i Bærum og Drammen. Figuren under viser gjennomsnitt per oppgave for alle rektorene.



Søylene viser gjennomsnittsskår på de ulike oppgavene. Skalaen er her snudd slik at en lav skår viser problemområder. Oppgavene er satt opp i stigende rekkefølge. Det største tidspresset opplever rektorene i forhold til oppgaver knyttet til 1 *Faglig tilrettelegging* og 5 *Annen administrasjon*. I *Faglig tilrettelegging* inngår oppgaver knyttet til gjennomføringen av undervisningen, som administrasjon av vikarer, timelister, opplæring, intern kursing og kompetanseheving. Nesten like stort tidspress føler rektorene de har på restkategorien *Annen administrasjon* som inneholdt stikkord som IKT, administrasjon av renholdspersonale, vaktmestere, drifts- og vedlikeholdsplanlegging. Her ser vi en klar sammenheng med svarene omkring flaskehals og hindre på forrige spørsmål, der vaktmesterordningen mm fremsto med størst tyngde.

<sup>18</sup> Inkluderer oppgaver knyttet til gjennomføringen av undervisningen, som administrasjon av vikarer, timelister, opplæring, intern kursing, kompetanseheving osv

<sup>19</sup> Inkluderer oppgaver knyttet til saksbehandling rettet direkte mot brukerne, som søknader om spesialundervisning, kontakt med foreldre osv.

<sup>20</sup> Inkluderer oppgaver knyttet til økonomisk styring av enheten, som regnskap, budsjett, lønn, controller, innkjøp osv.

<sup>21</sup> Inkluderer oppgaver knyttet til delegert personalansvar, som medarbeidersamtaler, ansettelses, permisjoner osv.

<sup>22</sup> Inkluderer oppgaver knyttet til IKT, administrasjon av renholdspersonale, vaktmestere, drifts- og vedlikeholdsplanlegging osv.



Svarene fra rektorene i Bærum kommune avviker en del fra de andre kommunene. I tabellen under har vi lagt inn gjennomsnittssvarene på de ulike oppgavene øverst, så en rad med veid gjennomsnitt<sup>23</sup> og nederst en rad som viser hvor mye rektorene i Bærum skiller seg fra rektorene i andre kommuner.

| <b>Tabell 4-2 Hvor god tid rektorene opplever at de har til å løse ulike administrative oppgaver.</b> |                      |          |         |          |           |       |
|---|----------------------|----------|---------|----------|-----------|-------|
|   | Adm. av undervisning | Brukerne | Økonomi | Personal | Annen adm | Snitt |
| Snitt Bærum   | 2,0                  | 2,9      | 3,0     | 2,7      | 2,2       | 2,6   |
| Veid snitt  | 2,9                  | 3,3      | 3,4     | 3,3      | 3,0       | 3,2   |
| Avvik fra snitt   | -0,9                 | -0,4     | -0,4    | -0,6     | -0,8      | -0,6  |

Tallene viser at samlet og på alle fem enkeltspørsmål oppgir rektorene i Bærum at de har mindre tid til rådighet enn hva rektorene i andre kommuner oppgir. Særlig opplever de å ha for liten tid til *Administrasjon av undervisning og faglig tilrettelegging* og *Annen administrasjon*. Av alle fem spørsmål er det på økonomiområdet at tidspresset oppleves minst av Bærumsrektorene, men også her mer presset enn i andre kommuner. Bærum skiller seg også fra de øvrige kommunene ved å være den kommunen hvor den mest ytterliggående score (svært dårlig tid) er mest anvendt.

#### 4.2.1 Revisjonens vurdering

Rektorene i Bærum opplever generelt å ha større tidspress enn de øvrige rektorene. Spesielt i forhold til oppgaver knyttet til administrasjon av undervisning og faglig tilrettelegging, samt til annen administrasjon<sup>24</sup>.

Revisjonen mener at opplevelsen av tidspress kan være uheldig. Dette kan innebære at rektorene ikke får gjort oppgavene godt nok og dette kan gå ut over effektiviteten på administrasjonen av skolene. Dersom en ønsker å endre dette vil det være naturlig å fokusere på oppgaver knyttet til administrasjon av undervisning og faglig tilrettelegging, samt til annen administrasjon.

### 4.3 Kan effektiviseringspotensialet forklare forskjellene?

Rektorene ble også spurt om hvor mye de mente det kunne effektiviseres<sup>25</sup> på følgende områder:

- Administrasjon av undervisning / faglig tilrettelegging<sup>26</sup>
- Brukerne<sup>27</sup>
- Økonomistyring<sup>28</sup>
- Personal<sup>29</sup>

<sup>23</sup> Veiingen gjør at ikke store kommuner med mange responderende skoler skal veie mer enn mindre kommuner. Det veide gjennomsnittet vurderer altså alle 8 kommunene likt

<sup>24</sup> I annen administrasjon inngår bl.a. IKT, administrasjon av renholdspersonale, vaktmestere, drifts- og vedlikeholdsplanlegging.

<sup>25</sup> "På en skala fra 1 til 5, der 1 er det området du synes det er minst å hente på å effektivisere og 5 er det området du synes det er mest å hente på å effektivisere: Hvor mye tror du det er å hente på å effektivisere følgende administrative oppgaver?"

<sup>26</sup> Inkluderer oppgaver knyttet til gjennomføringen av undervisningen, som administrasjon av vikarer, timelister, opplæring, intern kursing, kompetanseheving osv

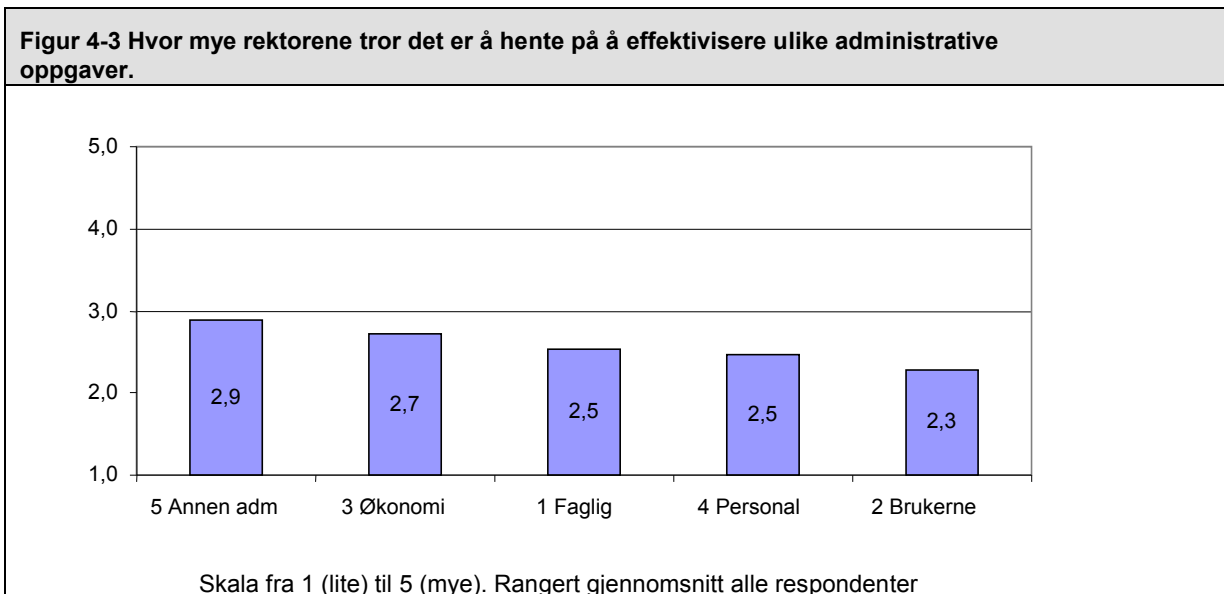
<sup>27</sup> Inkluderer oppgaver knyttet til saksbehandling rettet direkte mot brukerne, som søknader om spesialundervisning, kontakt med foreldre osv.

<sup>28</sup> Inkluderer oppgaver knyttet til økonomisk styring av enheten, som regnskap, budsjett, lønn, controller, innkjøp osv.

<sup>29</sup> Inkluderer oppgaver knyttet til delegert personalansvar, som medarbeidersamtaler, ansettelse, permisjoner osv.

- Annen administrasjon<sup>30</sup>

Svarene viser at rektorene samlet ikke anser effektiviseringspotensialet som særlig stort innen noen av oppgavetyperne. Gjennomsnittet for alle svarene ligger på 2,6, altså midt på skalaen. Figuren nedenfor viser svarene på de ulike oppgavene i prioritert rekkefølge:



Det foreligger etter rektorenes samlede oppfatning størst potensialer for effektivisering i restkategorien *Annen administrasjon*, dernest innenfor *Økonomistyring*. Brukeroppgavene oppfattes som oppgavekategorien med minst effektiviseringspotensiale.

Som vi så på svarene under det tidligere spørsmålet om tidspress, var *Annen administrasjon* et område hvor de fleste følte de hadde et tidspress. Oppgavefeltet fremstår altså også som det med størst effektiviseringspotensiale.

Variasjonene er store i svarene for dette hovedspørsmål og underkategoriene<sup>31</sup>. Vi finner at rektorer som mener at effektiviseringspotensialet er lite, trekker ned snittet for alle spørsmålene. Vi ser bl.a. at 38 % har angitt at *Faglig tilrettelegging med mer* har et meget stort potensial for effektivisering (4 og 5 på skalaen).

Tallene for hver kommune viser at rektorene i Bærum ikke skiller seg ut fra de øvrige kommunene og at forskjellene er små mellom kommunene. Svarene fra rektorene i Bærum avviker en del fra de øvrige kommunene på noen enkeltspørsmål. I tabellen under har vi lagt inn gjennomsnittssvarene på de ulike oppgavene øverst, så en rad med veid gjennomsnitt<sup>32</sup> og nederst en rad som viser hvor mye rektorene i Bærum skiller seg fra rektorene i andre kommuner.

<sup>30</sup> Inkluderer oppgaver knyttet til IKT, administrasjon av renholdspersonale, vaktmestre, drifts- og vedlikeholdsplanlegging osv.

<sup>31</sup> Standardavviket for hovedspørsmål og underkategorier varierer fra 1,0 til 1,3.

<sup>32</sup> Veiingen gjør at ikke store kommuner med mange responderende skoler skal veie mer enn mindre kommuner. Det veide gjennomsnittet vurderer altså alle 8 kommunene likt

| <b>Tabell 4-3 Hvor mye rektorene i Bærum tror det er å hente på å effektivisere ulike administrative oppgaver.</b> |        |          |            |          |           |       |
|--|--------|----------|------------|----------|-----------|-------|
|  | Faglig | Brukerne | Økonomi    | Personal | Annen adm | Snitt |
| Snitt Bærum  | 2,5    | 2,0      | <b>3,2</b> | 2,2      | 2,6       | 2,5   |
| Veid snitt   | 2,5    | 2,3      | 2,7        | 2,5      | 2,9       | 2,6   |
| Avvik fra snitt  | 0      | -0,3     | <b>0,5</b> | -0,3     | -0,3      | -0,1  |

Skalaen går fra 1 (lite) til 5 (mye). Tabellen viser at rektorene i Bærum vektlegger potensialet for effektivisering innen økonomistyring. De vektlegger også dette sterkere enn rektorene i de øvrige kommunene. Bærumsrektorene ser mindre potensial for effektivisering enn de andre rektorene på de øvrige kategoriene. Flere av kommentarene som ledsaget svarene fra rektorene i Bærum uttrykker ønsker om tilbakeføring av kontorleder til skolene slik som det var før.

Rektoren ble også spurt om å anslå hvor effektivt deres skole utførte de administrative oppgavene. Spørsmålet belyser rektorenes subjektive opplevelse av hvor effektive skolene er. Bærum har det nest høyeste snittet med 4,8 like etter Sandnes på 4,9. Snittet for kommunene er 4,5. I begge kommuner er denne oppfatning mer omforent enn i andre kommuner<sup>33</sup>. Rektorene i Bærum har altså en sterkere oppfatning av at skolene er effektive enn i andre kommuner. En stor del av kommentarene som ledsaget svarene fremhever at de er effektivisert så mye det lar seg gjøre og at de administrativt jobber så effektivt de kan.

#### **4.3.1 Revisjonens vurdering**

Rektorene i Bærum anser ikke effektiviseringspotensialet som særlig stort innen noen av de oppgitte områdene. Effektiviseringspotensialet anses imidlertid som større innenfor områdene Annen administrasjon og Økonomistyring enn innenfor de andre områdene.

Et av de to områdene rektorene i Bærum særlig opplevde å ha for liten tid til var Annen administrasjon. Annen administrasjon inkluderer oppgaver knyttet til IKT, administrasjon av renholdspersonale, vaktmestere, drifts- og vedlikeholdsplanlegging osv. Dette inkluderer to av de tingene som rektorene opplevde som de største hindringene for effektiv administrering. Her oppleves altså effektiviseringspotensialet som størst, det er her rektorene opplever å ha dårligst tid og det er dette de opplever som de største hindringene for effektiv administrering. Revisjonen mener dette understreker viktigheten av disse forholdene. Som nevnt i kapittel 4.2 har Bærum iverksatt tiltak på IKT.

Rektorene i Bærum opplever Økonomi som en klart mindre hindring for effektiv administrering enn rektorene i de øvrige kommunene. Bærumsrektorene opplever også å ha mest tid på økonomiområdet. Revisjonen mener dette viser at økonomistyringen kan ha effektiviseringspotensiale, men at problemet ikke er knyttet til tidspress eller omfang av økonomien.

## **4.4 Kan kommunens organisering forklare forskjellene?**

Organiseringen kan påvirke de administrative kostnadene. Variasjonen i ressursbruk mellom kommunene blir mindre når vi slår sammen skolenes og de sentrale stillingenes ressursbruk. Dette tyder på at ulik organisering av administrasjon og støttetjenester mellom kommunene

<sup>33</sup> Sprik er her målt som standardavvik og varierer mellom 0,5 og 1,1

har betydning for sammenligningen. Kommunene vi sammenligner har ulik organisering, men en tonivåmodell er innført i alle kommunene med unntak av Fredrikstad.

Tonivåmodellen med utstrakt bruk av delegering av myndighet, er blant annet valgt fordi man har ønsket en styringsmodell som kan effektivisere ressursbruken. Dette har en søkt å oppnå gjennom en slankere organisasjon der beslutninger tas i utøvende ledd og ved at ledere på lavere nivåer myndiggjøres og ansvarliggjøres. Modellen frigir ressurser fra den sentrale administrasjon til tjenesteproduksjon. Den gir bl.a. skolene stor frihet til å finne løsninger innenfor gitte rammer. Dette håper man vil bidra til en bedre og mer effektiv tjenesteproduksjon.

Bærum innførte en tonivåmodell i 2001 men modellen er ikke rendyrket. Den har tre nivåer i linjen: Rådmann/direktører – kommunalsjefer og – tjenesteledere. Kommunalsjefene har personalansvaret for sine tjenesteledere. En av kommunalsjefene har grunnskoleopplæring som sitt ansvarsområde og ansvaret for sine tjenesteledere (rektorene). Kommunalsjefen er skolefaglig ansvarlig og har det overordnede pedagogiske ansvaret. Rådmannen har i prinsippet delegert alle sine fullmakter til tjenestelederne. Det er dessuten 9 sentralt organiserte støtteavdelinger som bistår alle tjenestestedene.

Fredrikstad kommune har ikke innført tonivåmodellen. Kommunen er organisert i en trenivåmodell, med seksjoner og virksomheter. I Omsorgs- og oppvekstseksjonen er det et ekstra nivå, kalt fagetater. Seksjonen har en felles stabs- og støttefunksjon. Ansvar og myndighet er i stor grad plassert i den enkelte virksomhet.

Drammen kommune innførte tonivåmodellen i 2000. Kommunen har rådmann og direktører i ledelsen, tre seksjoner og ca 45 virksomheter. Kommunen har en prosjektbasert organisering, der medarbeidere med ulik spisskompetanse jobber sammen i prosjektene.

Kristiansand kommune har fra 2003 hatt en tonivåmodell med delegering av myndighet og budsjettansvar til utøvende enheter. Den sentrale administrasjonen har en rådmannsstab. Under rådmannen har kommunen 6 sektorer (etater) med hver sin direktør. Sammenlignet med andre kommuner, er Kristiansand med sine sektorer nærmest en trenivåmodell.

Sandnes innførte tonivåmodell i 2004 med utstrakt grad av delegering fra rådmannsnivået til virksomhetslederne.

Stavanger ble organisert som en tonivåmodell i 2001 med utstrakt grad av delegering fra rådmannsnivået til virksomhetsledere.

Trondheim kommune er organisert i en tonivåmodell. Nivå 1 består av rådmannen og 6 kommunaldirektører med fagstab og nivå 2 består av 215 enheter (2005).

Tromsø kommune innførte tonivåmodell i 2002 med rådmannsnivået (rådmann + 3 kommunalsjefer) og 92 tjenesteytende resultatenheter. I tillegg har kommunen 8 støtteenheter. Tjenesteenhetene (resultatenhetene) har stor grad av selvstendighet.

Fredrikstad er den eneste kommunen i sammenligningen som ikke har innført tonivåmodellen. Av de andre er Kristiansand den kommunen som i minst grad har rendyrket prinsippene fra tonivåmodellen. Alle kommuner har gjennomført relativt omfattende

delegeringer av myndighet ut til enhetene bl.a. til rektorene. Tabellen under søker å vise sammenhengen mellom elever per årsverk totalt og sentralt i kommunene og tonivåmodell.

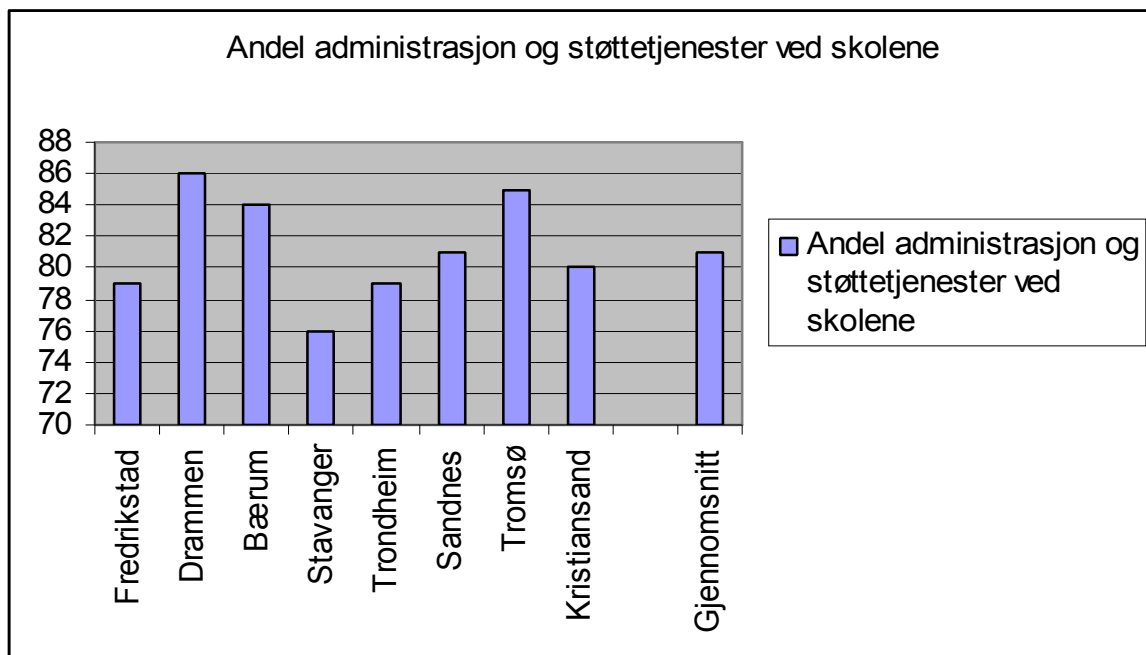
| Tabell 4-4 Elever per årsverk totalt og sentralt, samt organisasjonsmodell, fordelt på kommune. |                           |                             |               |
|---|---------------------------|-----------------------------|---------------|
|   | Elever per årsverk totalt | Elever per årsverk sentralt | Tonivåmodell? |
| Drammen   | 75                        | 616                         | Ja            |
| <b>Bærum</b>  | <b>71</b>                 | <b>633</b>                  | <b>Ja</b>     |
| Fredrikstad   | 69                        | 440                         | Nei           |
| Stavanger   | 67                        | 385                         | Ja            |
| Trondheim   | 66                        | 359                         | Ja            |
| Sandnes   | 65                        | 483                         | Ja            |
| Tromsø  | 63                        | 502                         | Ja            |
| Kristiansand  | 53                        | 308                         | Delvis        |
| Gjennomsnitt  | 66                        | 466                         |               |

Tabellen viser at de kommunene som har flest elever per årsverk totalt også i stor grad har flest elever per årsverk sentralt. Det er altså en tendens til at de som har minst administrasjon sentralt også har minst administrasjon for skolesektoren samlet. Bærum har minst ressurser sentralt av alle kommunene.

De to kommunene som i minst grad har tonivåmodell (Fredrikstad og Kristiansand) har også få elever per årsverk sentralt – bruker mye ressurser sentralt. Fredrikstad har likevel lavere ressursbruk totalt enn gjennomsnittet. Det er derfor vanskelig å se en sammenheng mellom innføring av tonivåmodellen og lav administrativ ressursbruk totalt.

Delegering er et sentralt element i tonivåmodellen. Vi kan illustrere dette ved å se på skolenes andel av de totale ressursene til administrasjon og støttetjenester i sektoren:

Figur 4-4 Skolenes andel av de totale ressursene til administrasjon, fordelt på kommune i %.



I gjennomsnitt utføres ca 81 % av de administrative oppgavene og støttetjenestene ute på skolene. 19 % utføres sentralt i kommunen. Bærum og Drammen har lavt ressursnivå og over gjennomsnittet i delegering. Fredrikstad har også lavere ressursbruk enn gjennomsnittet, men der er grad av delegering under gjennomsnittet. Trondheim og Tromsø har over gjennomsnittlig grad av delegering til skolene samtidig som samlet ressursnivå per elev er høyere enn gjennomsnittet. Vi kan ikke ut fra disse tallene se noen klar sammenheng.

#### 4.4.1 Revisjonens vurdering

Tallene viser en tendens til at de som har minst administrasjon sentralt også har minst administrasjon for skolesektoren samlet. Revisjonen mener at tallene kan tyde på at reduksjonen i sentrale stillinger som innføringen av tonivåmodellen medførte, ikke har ført til en tilsvarende økning av administrative stillinger ved skolene.

Revisjon kan likevel ikke se om lav administrativ ressursbruk totalt har en sammenheng med innføring av tonivåmodellen eller grad av delegering, da kommunene med disse kjennetegnene ligger både høyt og lavt i administrativ ressursbruk.

#### 4.5 Kan skolestørrelse forklare forskjellene?

Det er forskjeller mellom de 8 kommunene når det gjelder skolestørrelse. Kostnadene per elev vil som regel være mindre i store skoler<sup>34</sup>. Vi definerer her skolestørrelse ut i fra antall elever per skole.

| Tabell 4-5 Elever per årsverk og antall elever på skolene, fordelt på kommune. |                    |                          |                                 |                            |
|--|--------------------|--------------------------|---------------------------------|----------------------------|
|  | Elever per årsverk | Elever per skole i snitt | Flest antall elever på én skole | Færrest elever på én skole |
| Drammen  | 75                 | 353                      | 555                             | 128                        |
| <b>Bærum</b>   | <b>71</b>          | <b>361</b>               | <b>564</b>                      | <b>109</b>                 |
| Fredrikstad  | 69                 | 303                      | 502                             | 63                         |
| Stavanger  | 67                 | 319                      | 588                             | 35                         |
| Trondheim  | 66                 | 321                      | 737                             | 84                         |
| Sandnes  | 65                 | 278                      | 534                             | 61                         |
| Tromsø   | 63                 | 200                      | 525                             | 7                          |
| Kristiansand   | 53                 | 245                      | 503                             | 21                         |
|  |                    |                          |                                 |                            |
| Gjennomsnitt   | 66                 | 297                      | 564                             | 64                         |

Av kolonnen *Elever per skole i snitt*, ser vi at Bærum har størst gjennomsnittlig skolestørrelse med 361 elever etterfulgt av Drammen, Trondheim og Stavanger. Skolene i Bærum er i gjennomsnitt rundt 80 % større enn skolene i Tromsø og 21 % større enn gjennomsnittet.

Det synes å være en sammenheng mellom administrativ ressursbruk og gjennomsnittsstørrelsen på skolene. De kommunene med mest effektiv administrasjon (fleste elever per administrativt årsverk) har samtidig størst gjennomsnittlig skolestørrelse. Samme tendensen ser vi om vi sammenligner med færrest elever per skole. Både Sandnes, Kristiansand, Stavanger og Tromsø har skoler med relativt få elever. Samtlige av disse

<sup>34</sup> FoU rapport nr.2/2004

kommunene ligger også lavere enn gjennomsnittet når det gjelder elever per administrativt årsverk. Tabellen indikerer at de administrative årsverkene er mest effektive i de større skolene.

Vi kan også se nærmere på skolene i materialet sortert etter størrelse. Vi har delt inn skolene i tre grupper, mindre enn 150 elever, over 300 elever og en mellomkategori.

| <b>Tabell 4-6 Elever per årsverk og elever per årsverk sortert etter størrelse på skolen.</b> |                           |                |                |                |
|---|---------------------------|----------------|----------------|----------------|
|   | <b>Elever per årsverk</b> | <b>&lt;150</b> | <b>150-300</b> | <b>&gt;300</b> |
| Drammen   | 75                        | 14             | 81             | 91             |
| <b>Bærum</b>  | <b>71</b>                 | <b>18</b>      | <b>72</b>      | <b>87</b>      |
| Fredrikstad   | 69                        | 58             | 83             | 97             |
| Stavanger   | 67                        | 33             | 55             | 79             |
| Trondheim   | 66                        | 38             | 61             | 87             |
| Sandnes   | 65                        | 52             | 69             | 78             |
| Tromsø  | 63                        | 33             | 76             | 78             |
| Kristiansand  | 53                        | 33             | 62             | 73             |
| Gjennomsnitt  | 66                        | 35             | 70             | 84             |

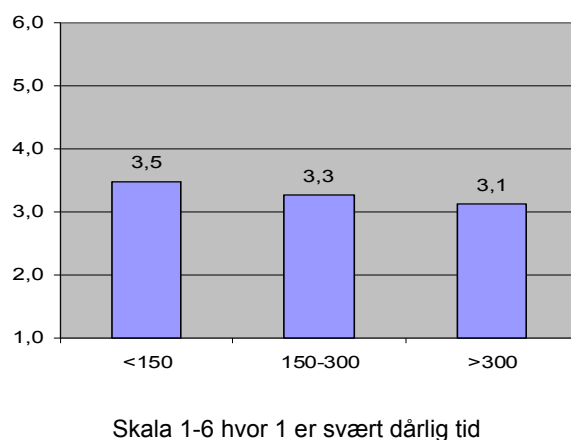
Tabellen viser at antall elever per årsverk stiger med størrelsen på skolen. Denne sammenhengen er ekstra tydelig i Bærum og Drammen, men også for de andre kommunene gir forskjellen i skolestørrelse relativt store utslag når det gjelder elever per årsverk. Tallene for de minste skolene i Bærum er usikre da vi bare har en skole (Hammerbakken) med mindre enn 150 elever og bare tre skoler mellom 150 – 300 elever med i materialet. Revisjonen har derfor kontrollert tallene ved å fordele skolene på andre størrelseskategorier. Funnene fra denne sjekken bekreftet tendensen i tabellen ovenfor.

Tallene viser at det er forholdsvis stor variasjon mellom kommunene i hvilken grad de har tilpasset de administrative årsverkene per skole til skolestørrelsen. I Fredrikstad og Sandnes er forskjellen på elever per administrativt årsverk relativt liten mellom de små og de store. Dette tilsier at de administrative ressursene i større grad er fordelt etter antall elever. Forskjellen i ressurser er størst i Drammen og Bærum. I Bærum er det bare 18 elever per administrativt årsverk på Hammerbakken, mens det i de største skolene er 87 elever per administrativt årsverk.

Når vi analyserer svarene fra rektorene om hvilke hindringer de opplevde for effektiv administrasjon, mot skolestørrelse, er det noen større avvik som peker seg ut: De minste skolene synes skolens interne organisering er vesentlig mindre problematisk enn de større skolene. Derimot opplever de minste skolene at nettopp egen størrelse er en hemsko for effektiv administrasjon og støttetjeneste. På de største skolene er vaktmesterordningen, renholdet mv vesentlig mer problematisk. Det samme er tilfelle med IKT, utstyr og programvare.

Vi spurte også rektorene hvor god tid de har til ulike oppgaver. I figurene under gjengis hvilken effekt skolestørrelse har på svarene.

**Figur 4-5 Hvor god tid rektorene opplever at de har til å løse administrative oppgaver fordelt på skolestørrelse.**



Figuren viser at jo mindre skolen er, jo lavere tidspress opplever skoleleder i forhold til å løse administrative oppgaver. Rektorene opplever altså at det administrative presset øker med økende skolestørrelse. Sammenhengen er klartest for brukertid, økonomistyring og til dels faglig tilrettelegging.

På spørsmålet om hvor effektive rektorene opplever skolene, finner vi relativt svake utslag for skolestørrelse. Materialet viser at skoler med et elevtall mellom 150-300 anser skolene sine som noe mer effektive enn de andre skolekategoriene.

På spørsmålet til rektorene om hvor mye som kan effektiviseres gir skolestørrelse ikke særlig utslag i materialet. De minste skolene er noe mindre tilbøyelige til å mene at det foreligger et potensial. Splitter vi dette spørsmål opp i de fem underspørsmålene, er det kun for oppgavetyper Økonomi vi finner nevneverdig forskjell i forhold til skolestørrelse. Her er de store skolene minst tilbøyelige til å mene at det lar seg gjøre å effektivisere arbeidet. Som vi så tidligere var det også de største skolene som opplevde mest tidspress på økonomifeltet.

#### **4.5.1 Revisjonens vurdering**

Bærum har sammen med Drammen høyest elevsnitt per skole av de 8 kommunene. Revisjonen mener tallene viser at store skoler medfører lavere administrasjonskostnader. Noe av forklaringen på lave administrasjonskostnader i Bærum kan altså tilskrives kommunens relativt store skoler. Sammenlignet med de andre kommunene er det i Bærum derfor mindre effektiviseringspotensiale i å bygge større skoler.

Det er forholdsvis stor variasjon mellom kommunene i hvilken grad de har tilpasset de administrative årsverkene per skole til skolestørrelsen. I Bærum er forskjellen på elever per administrativt årsverk stor mellom de minste og de største skolene. Rektorene på de største skolene oppgir også å ha større tidspress på administrative oppgaver enn de mindre skolene. Generelt var det også ved de største skolene at rektorene opplevde de største hindringene. Spesielt ble organiseringen av vaktmesterordningen, renhold osv, samt IKT, utstyr og programvare ansett som større hindringer ved store skoler enn ved små. Etter revisjonens vurdering tyder dette på at fordelingen av de administrative ressursene i Bærum kan være skjev. Det kan derfor vurderes om en omfordeling av administrative



ressursene fra de minste til de største skolene er hensiktsmessig. Dette innebærer også at effektiviseringspotensialet sannsynligvis er størst i de minste skolene.

## 4.6 Kan skoletype forklare forskjellene?

Det er ulikt hvordan kommunene har fordelt elevene på type skoler. Vi har sett på barneskoler, ungdomsskoler og kombinerte skoler. Tallene viser ulik bruk av kombinertskoler der Drammen, Bærum og Fredrikstad har få kombinertskoler. Disse kommunene ligger samtidig høyt når det gjelder antall elever per administrativt årsverk. Det er likevel ingen klar sammenheng mellom andel av kombinert skoler og hvor effektivt skolesektoren i kommunen er organisert.

Tallene viser at ungdomsskolene har færre elever per årsverk, altså krever de mer administrative ressurser enn barneskolene. Dette gjelder for alle kommunene unntatt Sandnes som har svært få administrative ressurser på ungdomsskolene. Bærum har sammen med Drammen minst administrative ressurser på barneskolene. De kombinerte skolene har en administrativ ressursbruk mellom barneskolene og ungdomsskolene.

Rektorene ble spurt hvilke hindringer de opplevde. Svarene varierte lite mellom barneskoler, ungdomsskoler og kombinerte skoler. Følgende kan likevel nevnes:

- Ansattes kompetanse er en større utfordring for kombinertskolene enn de andre
- IKT, utstyr og programvare er en mindre utfordring for barneskolene enn for de andre
- Bygningsmassen er mer uhensiktsmessig for ungdomsskolene enn de andre
- Demografiske forhold er større hindring for kombinertskolene enn de andre

På spørsmålet til rektorene om hvor god tid de opplevde til ulike oppgaver, var svarene svært like i de tre skoletypene. De kombinerte skolene opplevde at de hadde litt mindre tid enn de andre skoletypene. På de fem delspørsmålene under dette spørsmålet, svarte rektorene på barneskolene og ungdomsskolene at de har best tid til økonomiarbeid, og minst tid til faglig utvikling og annen administrasjon.

På spørsmålet om hvor effektive rektorene opplever skolene, finner vi små variasjoner i forhold til skoletype. Ungdomsskolene er minst tilbøyelige til å vurdere sin egen effektivitet som høy mens barneskolene er mest.

På spørsmålet til rektorene om hvor mye som kan effektiviseres gir samlet sett skoletype heller ikke store utslag. De kombinerte skolene er mindre tilbøyelige til å mene det foreligger et potensial, enn de rene barne- eller ungdomsskolene.

### 4.6.1 Revisjonens vurdering

Bærum har sammen med Drammen og Fredrikstad færrest kombinertskoler og disse kommunene har samtidig den mest effektive administrasjonen. Det er likevel så langt revisjonen kan se ikke noen sammenheng mellom andel av kombinert skoler og hvor effektivt skolesektoren i kommunen er organisert. Ressursbruken i de kombinerte skolene skiller seg ikke ut.

IKT, utstyr og programvare oppleves som en mindre utfordring for barneskolene enn for de andre. Bygningsmassen oppleves mer uhensiktsmessig for ungdomsskolene enn de andre

## 4.7 Kan prioriteringen av oppgaver på skolene forklare forskjellene?

I spørreskjemaet, som ble sendt til rektorene, var det spørsmål om ledelsens, kontorteknisk personale og skolebibliotekarers ressursbruk på bestemte oppgaver. Vi ba rektor oppgi hvor mye tid de brukte på følgende 5 ledelses- og støttefunksjoner:

- Administrasjon av undervisning / faglig tilrettelegging<sup>35</sup>
- Brukerne<sup>36</sup>
- Økonomistyring<sup>37</sup>
- Personal<sup>38</sup>
- Annen administrasjon<sup>39</sup>

Tabellen under viser antall elever per administrativt årsverk utført ved skolene, fordelt på typer oppgaver.

| Tabell 4-7 Elever per årsverk og elever per årsverk fordelt på typer oppgaver ved skolene. |                    |                |            |                   |            |            |
|--|--------------------|----------------|------------|-------------------|------------|------------|
|  | Elever per årsverk | Adm. undervisn | Brukere    | Økonomisk styring | Personal   | Annen adm. |
| Drammen  | 75                 | 310            | 329        | 945               | 508        | 653        |
| <b>Bærum</b>   | <b>71</b>          | <b>293</b>     | <b>332</b> | <b>749</b>        | <b>594</b> | <b>585</b> |
| Fredrikstad  | 69                 | 360            | 372        | 564               | 529        | 817        |
| Stavanger  | 67                 | 246            | 367        | 590               | 515        | 605        |
| Trondheim  | 66                 | 304            | 513        | 502               | 519        | 528        |
| Sandnes  | 65                 | 238            | 398        | 557               | 486        | 607        |
| Tromsø   | 63                 | 258            | 362        | 508               | 519        | 511        |
| Kristiansand   | 53                 | 191            | 313        | 392               | 430        | 623        |
| Gjennomsnitt   | 66                 | 275            | 373        | 601               | 512        | 616        |

Tabellen viser at det er stor forskjell på hvilke oppgaver det brukes tid på i disse kommunene. Når det gjelder administrasjonens ressursbruk til oppgaver knyttet til administrasjon og faglig tilrettelegging synes det å være en sammenheng der de kommunene som bruker lite tid på dette også har lav total administrativ ressursbruk.

Administrasjonens tidsbruk rettet mot brukerne, dvs. tid til blant annet foreldre, samarbeidsutvalg og PPT, varierer også mye mellom kommunene. Her synes det ikke å være noen sammenheng med den totale ressursbruken.

Når det gjelder økonomistyring, som omfatter administrasjonens (ledelsens) og kontorteknisk personales ressursbruk, skiller Bærum og Drammen seg ut med lav ressursbruk per elev. Kristiansand har høyest ressursbruk til økonomistyring ved skolene. Det synes å være en klar sammenheng der de kommunene som bruker lite tid på økonomistyring også har lav total administrativ ressursbruk.

<sup>35</sup> Inkluderer oppgaver knyttet til gjennomføringen av undervisningen, som administrasjon av vikarer, timelister, opplæring, intern kursing, kompetanseheving osv

<sup>36</sup> Inkluderer oppgaver knyttet til saksbehandling rettet direkte mot brukerne, som søknader om spesialundervisning, kontakt med foreldre osv.

<sup>37</sup> Inkluderer oppgaver knyttet til økonomisk styring av enheten, som regnskap, budsjett, lønn, controller, innkjøp osv.

<sup>38</sup> Inkluderer oppgaver knyttet til delegert personalansvar, som medarbeidersamtaler, ansettelse, permisjoner osv.

<sup>39</sup> Inkluderer oppgaver knyttet til IKT, administrasjon av renholdspersonale, vaktmestre, drifts- og vedlikeholdsplanlegging osv.

Målt i årsverk per skole er gjennomsnittlig ressursbruk til personaloppgaver ved skolene i overkant av 0,6 årsverk. Tidsbruken her synes ikke å ha noen sammenheng med den totale ressursbruken.

Tidsbruken til annen administrasjon synes ikke å ha noen sammenheng med den totale ressursbruken.

Snittet for alle kommunene viser at det brukes flest ressurser per elev til oppgaver knyttet til administrasjon av undervisning og faglig tilrettelegging og minst til økonomistyring og personaloppgaver.

#### 4.7.1 Revisjonens vurdering

De kommunene som har flest elever per årsverk – som er mest effektive, skiller seg ut ved at skolene i disse kommunene bruker mindre til på administrasjon og faglig tilrettelegging samt på økonomistyring.

Skolene i Bærum kommune bruker lite tid på disse oppgavene og dette forklarer en stor del av den relativt lave ressursbruken på administrasjon på skolene i Bærum. Revisjonen mener dette indikerer at Bærum har gjort noen fornuftige prioriteringer her.

## 4.8 Kan prioritering av oppgavene i kommunen forklare forskjellene?

Revisjonene kartla hvordan de sentrale ressursene i kommunene fordelte seg på de 5 ledelses- og støttefunksjoner som vi ba rektor oppgi tidsbruken på. Vi fikk dermed fordelingen samlet i kommunen på oppgavene. Tabellen under viser differansen fra gjennomsnittet for de 8 kommune på de ulike oppgavene. Tabellen viser altså hvor mye hver kommune skiller seg ut fra gjennomsnittet, på hver oppgave.

| Tabell 4-8 Elever per årsverk og differansen fra gjennomsnittet på de enkelte oppgavene, fordelt på kommune. |                    |                    |             |                       |              |                |
|--|--------------------|--------------------|-------------|-----------------------|--------------|----------------|
|  | Elever per årsverk | Adm. undervisn i % | Brukere i % | Økonomisk styring i % | Personal i % | Annen adm. i % |
| Drammen  | 75                 | 17                 | -9          | 61                    | 15           | -7             |
| <b>Bærum</b>   | <b>71</b>          | <b>3</b>           | <b>-10</b>  | <b>15</b>             | <b>20</b>    | <b>23</b>      |
| Fredrikstad  | 69                 | 45                 | -11         | 3                     | -12          | 19             |
| Stavanger  | 67                 | -18                | 2           | -16                   | 4            | 5              |
| Trondheim  | 66                 | 13                 | 34          | -10                   | -16          | -21            |
| Sandnes  | 65                 | -18                | 11          | -4                    | 5            | -2             |
| Tromsø   | 63                 | -5                 | 1           | -16                   | -9           | -1             |
| Kristiansand   | 53                 | -36                | -18         | -33                   | -6           | -15            |

Positive tall er flere enn snitt – mer effektiv. Tabellen viser store forskjeller i ressursbruk på de ulike oppgavene. På *administrasjon av undervisning og faglig tilrettelegging* er Fredrikstad 45 % under gjennomsnittlig ressursbruk. Det kan synes å være en viss sammenheng mellom lav administrativ ressursbruk på dette og lav ressursbruk samlet.

Ressursbruken på *Brukere* synes i mindre grad å samvariere med tidsbruken totalt. Det er likevel en viss sammenheng der de som bruker mye ressurser på brukerne også bruker lite ressurser til administrasjon totalt.

Kolonnen for *Økonomistyring* viser at Drammen har 61 % lavere ressursbruk på denne oppgaven enn gjennomsnittet. Det synes også her å være en sammenheng med den totale ressursbruken. De som bruker lite på økonomistyring har også lav samlet ressursbruk.

Ressursbruken på *Personal* synes ikke å ha noen sammenheng med den totale ressursbruken. På *Annen administrasjon* synes det å være en svak sammenheng der de kommunene som bruker mye ressurser her har lav samlet ressursbruk.

#### 4.8.1 Revisjonens vurdering

Når det gjelder fordelingen av ressursene på ulike typer administrative gjøremål, ser revisjonen at de kommunene med lavest samlet ressursbruk har lavere ressursbruk på *administrasjon av undervisning* og *økonomistyring*. De bruker samtidig mer tid på brukerne enn de mindre effektive kommunene. Bærum skiller seg ikke ut fra tendensen i materialet. Drammen som er enda mer effektive enn Bærum, har i enda større grad redusert ressursbruken på administrasjon av undervisning. Revisjonen kan ikke si om det er prioriteringene av ressursbruken på disse oppgavene som slår ut, eller om det er andre forhold som gjør at vi finner en sammenheng.

Dersom en ønsker å redusere ressursbruken, kan det være ideer å hente fra følgende kommuner som bruker vesentlig færre ressurser på angitte oppgaver enn gjennomsnittet i kommunene:

- *Administrasjon av undervisning/faglig tilrettelegging* - Fredrikstad
- *Brukerne* - Trondheim
- *Økonomistyring* - Drammen
- *Annen administrasjon* - Fredrikstad

#### 4.9 Kan delegeringen av ulike oppgaver forklare forskjellene?

Tabellen under viser hvor stor andel av ressursene som brukes ved skolene, i forhold til hva som brukes totalt, i den enkelte kommune.

| Tabell 4-9 Andel av ressursene totalt som brukes ved skolene til de ulike oppgavene, fordelt på kommune. |                    |                    |             |                       |              |                |
|--|--------------------|--------------------|-------------|-----------------------|--------------|----------------|
|  | Elever per årsverk | Adm. undervisn i % | Brukere i % | Økonomisk styring i % | Personal i % | Annen adm i %. |
| Drammen  | 75                 | 93                 | 100         | 82                    | 100          | 55             |
| <b>Bærum</b>   | <b>71</b>          | <b>84</b>          | <b>96</b>   | <b>68</b>             | <b>86</b>    | <b>79</b>      |
| Fredrikstad  | 69                 | 100                | 84          | 86                    | 69           | 54             |
| Stavanger  | 67                 | 77                 | 100         | 61                    | 85           | 61             |
| Trondheim  | 66                 | 92                 | 94          | 86                    | 70           | 58             |
| Sandnes  | 65                 | 82                 | 100         | 79                    | 94           | 57             |
| Tromsø   | 63                 | 91                 | 100         | 79                    | 76           | 76             |
| Kristiansand   | 53                 | 81                 | 94          | 81                    | 95           | 51             |

Kolonnen for *Administrasjon av undervisning* viser en viss sammenheng der de mest effektive kommunene har delegert denne oppgaven ut til skolene i større grad enn de øvrige. Dette gjelder også for Bærum.

Delegeringen av oppgaver knyttet til *Brukere* synes i liten grad å samvariere med ressursbruken totalt.

Kolonnen for *Økonomistyring* viser en viss sammenheng der de kommunene som har delegert disse oppgavene ut til skolene har lavere ressursbruk totalt. Bærum skiller seg ut her med lav delegering av disse oppgavene.

Delegeringen av *personaloppgaver* synes ikke å ha noen sammenheng med den totale ressursbruken. Det samme gjelder *Annen administrasjon*.

#### 4.9.1 Revisjonens vurdering

Revisjonen mener at oversikten over fordelingen av årsverk på ulike typer administrative gjøremål og i hvilken grad de fem oppgavene utføres lokalt eller sentralt gir noen sammenhenger. Samlet er det en viss sammenheng der de mest effektive kommunene har delegert mer av oppgavene knyttet til administrasjon av undervisning og økonomistyring ut til skolene. Bærum skiller seg ikke ut fra denne tendensen. Dette betyr at de to kommunene som har enda mer effektiv administrasjon enn Bærum i større grad har delegert oppgavene på disse to områdene ut til skolene.

#### 4.10 Kan andre trekk forklare forskjellene?

Kommunene kan velge å løse spesialundervisningen ulikt. Noen kommuner har egne spesialskoler, mens andre har spesialelevne innenfor de vanlige skolene<sup>40</sup>. Andelen elever som får spesialundervisning i våre kommuner varierer mellom 6,9 (Sandnes) og 3,5 (Tromsø). Elever som ikke har tilstrekkelige kunnskaper i norsk til å følge den vanlige undervisningen skal også få tilbud om morsmålsopplæring<sup>41</sup>. Morsmålsopplæring gis i tillegg til det vanlige timetallet i grunnskolen<sup>42</sup>. Det er grunn til å regne med at spredningen på ulike fremmedspråk har betydning for utgiftenes størrelse<sup>43</sup>. I vårt materiale varierer andelen av elevene som får morsmålsundervisning mellom 10 % (Drammen) og 1,3 % (Tromsø).

| Tabell 4-10 Elever per årsverk, andel elever med morsmålsopplæring, spesialundervisning og særskilt norskopplæring, fordelt på kommune. |                    |  |  |  |
|---|--------------------|--|--|--|
|   | Elever per årsverk | Andel elever med spesialundervisning i % | Andel elever med morsmålsopplæring i % | Andel elever med særskilt norskopplæring i % |
| Drammen   | 75                 | 6,4                                      | 10                                     | 17,4   |
| <b>Bærum</b>  | <b>71</b>          | <b>3,9</b>                               | <b>3,9</b>                             | <b>5,6</b>                                   |
| Fredrikstad   | 69                 | 4,5                                      | 6,9                                    | 7,4  |
| Stavanger   | 67                 | 4,5                                      | 4,3                                    | 7,1  |
| Trondheim   | 66                 | 4,2                                      | 5                                      | 5,7  |
| Sandnes   | 65                 | 6,9                                      | 5,3                                    | 7,8  |
| Tromsø  | 63                 | 3,5                                      | 1,3                                    | 1,4  |
| Kristiansand  | 53                 | 5,1                                      | 5,5                                    | 8,8  |
| Gjennomsnitt  | 66                 | 4,9                                      | 5,3                                    | 7,7  |

Sammenligner vi de 8 kommunene når det gjelder elever per årsverk og andelen elever som mottar spesialundervisning, synes det ikke å være noen sammenheng her. De tre mest effektive kommunene har en andel elever med spesialundervisning både over og under gjennomsnittet. Det samme gjelder for andel elever med morsmålsopplæring og med særskilt

<sup>40</sup> FoU rapport nr.2/2004

<sup>41</sup> Opplæringsloven §2,8 og forskrift til opplæringsloven §24,1; rundskriv F-019-01

<sup>42</sup> FoU rapport nr.2/2004

<sup>43</sup> FoU rapport nr.2/2004

norskopplæring. Drammen ligger godt over snittet på alle kategoriene og Bærum ligger godt under på alle.

Rektorene samlet vurderte spesialundervisning som den femte største hindringen av de 17 forholdene rektorene skulle vurdere. *Andel morsmålsundervisning* opplevdes som en relativ liten hindring og *Antall morsmål det undervises i*, som en av de minste hindringene. Blant rektorene i Bærum ble *Andel spesialundervisning* vurdert som den fjerde største hindringen.

Trondheim kommune har gjennomført enkelte effektiviseringstiltak. De opplyser bl.a. at på grunn av økt fokus på tilpasset opplæring har andelen elever med spesialundervisning gått ned fra 5.5 % til 4.5 % og at dette har ført til lavere ressursbruken per elev. Av svarene fra rektorene gikk det frem at rektorene i Trondheim oppfatter *Andel spesialundervisning* som minst problematisk av kommunene vi sammenligner.

#### **4.10.1 Revisjonens vurdering**

Revisjonen kan ikke se at andel elever med spesialundervisning, morsmålsopplæring eller særskilt norskopplæring, i vesentlig grad gir seg utslag på den totale administrative ressursbruken i kommunen. Andel morsmålsopplæring og antall morsmål det undervises i oppleves heller ikke som et hinder av rektorene for effektiv administrasjon.

Andel spesialundervisning ble av rektorene i Bærum vurdert som den fjerde største hindringen for effektiv administrasjon av de 17 forholdene de vurderte. Når rektorene opplever spesialundervisningen som et problem for effektiv administrering, kan årsakene være forskjellige. Kommentarene til svarene fra rektorene sier ikke noe om hva konkret ved spesialundervisningen rektorene i Bærum opplever som et hinder. Rektorene i Trondheim oppfatter *Andel spesialundervisning* som minst problematisk av kommunene vi sammenligner og de opplyser å ha gjennomført effektiviseringstiltak på dette området. Kanskje kan det være nyttige erfaringer å hente der ifra.

## 5 KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

### 5.1 Konklusjon

Målet med rapporten har vært å finne frem til anbefalinger som kan effektivisere det administrative arbeidet og redusere utgiftene i Bærum i samsvar med kommunelovens formålsparagraf om en rasjonell og effektiv forvaltning. Vi har vurdert i hvilken grad forskjellene i ressursbruk kan forklares ut fra ulike faktorer og om søkt etter mulige innspill til forbedringer.

Materialet viser at Bærum har flere elever per administrativt årsverk, enn gjennomsnittet av disse 8 storkommunene. Flere elever per årsverk innebærer at det brukes mindre tid til å administrere elevene og at Bærum dermed har høy effektivitet. Bærum og Drammen har færrest sentrale administrative stillinger sammenlignet med de andre kommunene og Bærum har noe lavere administrative ressurser utført ved skolene enn gjennomsnittet.

Det overordnede målet for skolene er å lære elevene det som er forventet. Vi har derfor søkt å belyse om ressursbruken har innvirkning på karakterene. Vår undersøkelsen viser ingen klar samvariasjon mellom den administrative ressursbruken og oppnådde resultater. Vi har dermed ikke grunnlag for å si at lav administrativ ressursbruk gir lavere gjennomsnittskarakterer. Andre undersøkelser påviser kun en svak positiv sammenheng mellom ressursinnsats i skolen og avgangskarakterer.

Demografiske og strukturelle trekk kan etter revisjonens vurdering ikke entydig forklare forskjellene i administrativ ressursbruk mellom kommunene.

For å finne mulige årsaker til forskjeller og mulige forbedringer så vi på hva rektorene mente. Revisjonens vurdering av svarene er at for å effektivisere administreringen av skolene i Bærum bør en se nærmere på organiseringen av *Vaktmester, vedlikehold, renhold osv.* Dette oppfattes av rektorene i Bærum som et relativt stort hinder for effektiv administrering. Her kan en muligens hente gode ideer fra Tromsø der rektorene synes å være godt fornøyd. *IKT, utstyr og programvare* ble vurdert som en større hindring i Bærum enn i de andre kommunene. Som nevnt under kapittel 4.1 har Bærum etablert en ny IKT-løsning for skolene sommeren 2006 som etter revisjonens vurdering synes relevant for å rette på problemene, vil revisjonen ikke anbefale nye tiltak på dette området nå.

Rektorene i Bærum opplever å ha større tidspress enn rektorene i de andre kommunene. Spesielt i forhold til oppgaver knyttet til *Administrasjon av undervisning og faglig tilrettelegging*, samt til *Annen administrasjon*. Revisjonen mener at opplevelsen av tidspress kan være uheldig. Rektorene kan oppleve at de ikke får gjort oppgavene godt nok at det gjøres feil som må rettes e.a. og dette kan gå ut over effektiviteten på skolene. Dersom en ønsker å redusere opplevelsen av tidspress vil det være naturlig å fokusere på de to nevnte områdene.

Rektorene i Bærum anser effektiviseringspotensialet som størst innenfor områdene *Annen administrasjon* og *Økonomistyring*. *Annen administrasjon* inkluderer oppgaver knyttet til

IKT, administrasjon av renholdspersonale, vaktmestere, drifts- og vedlikeholdsplanlegging osv. Dette inkluderer to av de tingene som rektorene opplevde som de største hindringene for effektiv administrering. Revisjonen mener dette understreker viktigheten av disse forholdene. Av hindringer for effektiv administrering kom det frem at rektorene opplevde *Økonomi* som et klart mindre problem enn rektorene i de øvrige kommunene. Det var også på økonomiområdet at tidspresset oppleves minst av Bærumsrektorene. Revisjonen mener dette viser at økonomistyringen kan ha effektiviseringspotensiale, men at problemet ikke er knyttet til tidspres eller omfanget av økonomien.

Vi finner ingen klar sammenheng mellom kommunene når det gjelder den administrative ressursbruken og hvordan kommunene er organisert. Tallene fra undersøkelsen i denne rapporten indikerer imidlertid at tonivåmodellen har redusert den administrative ressursbruken på sentralt nivå. Tallene viser at det er en tendens til at de som har minst administrasjon sentralt også har minst administrasjon for skolesektoren samlet. Revisjonen mener at tallene kan tyde på at reduksjonen i sentrale stillinger som innføringen av tonivåmodellen medførte, ikke har ført til en tilsvarende økning av administrative stillinger ved skolene.

Etter revisjonens vurdering vil skolestrukturen, dvs. fordelingen av elever på skolene, kunne påvirke bruken av administrative ressurser. Bærum er sammen med Drammen de to kommunene som har høyest elevsnitt per skole av de 8 sammenligningskommunene. Noe av forklaringen på lave administrasjonskostnader i Bærum kan tilskrives kommunens relativt store skoler. Sammenlignet med de andre storkommunene har Bærum derfor mindre effektiviseringspotensiale i å bygge større skoler. Det er en liten skole som drar snittet noe opp.

Tallene viser at kommunene i varierende grad har tilpasset antall administrative årsverkene til skolestørrelse. I Bærum er forskjellen på elever per administrativt årsverk stor mellom de minste og de største skolene. Rektorene på de største skolene oppgir også å ha større tidspres og større hindringer. Etter revisjonens vurdering tyder dette på at fordelingen av de administrative ressursene i Bærum kan være skjevfordelt. Det kan derfor vurderes om en omfordeling av administrative ressurser fra de minste til de største skolene er hensiktsmessig. Dette innebærer også at effektiviseringspotensialet sannsynligvis er størst i de minste skolene.

Når det gjelder prioritering av typer administrative gjøremål, skiller de kommunene som er mest effektive seg ut ved å bruke mindre på administrasjon og faglig tilrettelegging samt på økonomistyring. Skolene i Bærum bruker lite tid på disse oppgavene og dette forklarer en stor del av den relativt lave ressursbruken i Bærum. Dette kan indikere at Bærum har gjort fornuftige prioriteringer her. Drammen som er enda mer effektive enn Bærum, har i større grad redusert ressursbruken på administrasjon av undervisning. Revisjonen mener også at det er en viss samvariasjon der de kommunene som bruker mest tid på brukerne også er mest effektive.

Revisjonen ser at de mest effektive kommunene har delegert mer av oppgavene knyttet til administrasjon av undervisning og økonomistyring ut til skolene. Bærum skiller seg ikke ut fra denne tendensen. Drammen har delegert disse oppgavene ut til skolene i enda større grad enn Bærum.



Av de 17 forholdene de vurderte ble *Andel spesialundervisning* vurdert som den fjerde største hindringen for effektiv administrasjon av rektorene i Bærum. Rektorene i Trondheim oppfatter *Andel spesialundervisning* som minst problematisk av kommunene vi sammenligner, og de har gjennomført effektiviseringstiltak på dette området. Revisjonen mener derfor det kan være nyttige erfaringer å hente om spesialundervisning fra Trondheim.

## 5.2 Anbefalinger

Tiltak som revisjonen mener kan redusere administrasjonskostnaden i skolesektoren:

1. Rådmannen bør vurdere tiltak for å avhjelpe de hindringene rektorene opplever knyttet til:
  - Organiseringen av tjenestene vaktmester, vedlikehold og renhold. Her kan en muligens hente gode ideer fra Tromsø der rektorene er godt fornøyd med dette.
  - Økonomistyringen.
  - Spesialundervisningen. Det kan være gode ideer å hente fra Trondheim, det er iverksatt tiltak og der rektorene oppfatter spesialundervisning som lite problematisk.
2. Rådmannen bør vurdere å delegere mer oppgaver knyttet til administrasjon av undervisning og økonomistyring ut til skolene.
3. Rådmannen bør vurdere tiltak for å redusere rektorenes opplevelse av tidspress innen oppgavene knyttet til administrasjon av undervisning og til annen administrasjon.
4. Rådmannen bør vurdere en omfordeling av de administrative ressursene fra de minste til de største skolene, da ressursene i dag synes skjevfordelt.

## KILDEHENVISNINGER

Birkemo, Asbjørn (2002): Læringsmiljø og utvikling. Pedagogisk Forskningsinstitutt, Universitetet i Oslo.

Forskrift til opplæringslova

FoU rapport nr.2/2004 Effektiviseringsnettverk – storkommuner. Sluttrapport ASSS V, Kap.4.8 Oppsummering grunnskoler. Kenneth Andresen, Gjermund Haslerud, Rune Jamt, Nina Jentoft Agderforskning 2004.

Grunnskolen informasjonssystem <http://www.wis.no/gsi/>

Gustafsson, Jan-Eric (2003): What do we know about effects of school resources on educational results?

Lov av 25.9.1992 nr 107: Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommunelova). Kommunal- og regionaldepartementet

Rundskriv F-019-01

Statistisk sentralbyrå Rapport 2006/35 Skolerresultater 2005. Torbjørn Hægeland, Lars J. Kirkebøen og Oddbjørn Raaum. Forskningsavdelingen/Gruppe for arbeidsmarked og bedriftsattferd Statistisk sentralbyrå 2006.

Torbjørn Hægeland, Lars J.Kirkebøen, Oddbjørn Raaum og Kjell G. Salvanes: Familiebakgrunn, skoleressurser og avgangskarakterer i norsk grunnskole. Samfunnsøkonomisk Debatt, SØD – 01/06.

Undervisningsdirektoratet <http://www.udir.no/>

Undervisningsdirektoratet karakterstatistikk <http://www2.udir.no/stati/karakstat/04/k2004/index.html>

Utdanningsspeilet 2005, <http://www.utdanningsdirektoratet.no/upload/Rapporter/>

**FIGUROVERSIKT**

|   |    |
|---|----|
| Figur 2-1 Oversikt over elever per årsverk til administrative stillinger totalt i sektoren .....                          | 6  |
| Figur 4-1 Hvor store hindringer rektorene opplever at ulike forhold utgjør. ....  | 10 |
| Figur 4-2 Hvor god tid rektorene opplever at de har til å løse ulike administrative oppgaver.<br>.....                    | 12 |
| Figur 4-3 Hvor mye rektorene tror det er å hente på å effektivisere ulike administrative<br>oppgaver. ....                | 14 |
| Figur 4-4 Skolens andel av de totale ressursene til administrasjon, fordelt på kommune i %.<br>.....                      | 17 |
| Figur 4-5 Hvor god tid rektorene opplever at de har til å løse administrative oppgaver fordelt<br>på skolestørrelse. .... | 20 |

## TABELLOVERSIKT

|  |    |
|--|----|
| Tabell 1-1 Kjennetegn ved kommunene vi sammenligner.....   | 1  |
| Tabell 1-2 Antall deltakende skoler i undersøkelsen, fordelt på skoletype og størrelse. ....   | 3  |
| Tabell 2-1 Elever per årsverk på skolene fordelt på kommune.....   | 5  |
| Tabell 2-2 Elever per årsverk i sentrale stillinger fordelt på kommune.....  | 5  |
| Tabell 3-1 Elever per årsverk og gjennomsnittlig avgangskarakter, fordelt på kommune.....  | 7  |
| Tabell 4-1 Hvor store hindringer rektorene i Bærum opplever at ulike forhold utgjør.....   | 10 |
| Tabell 4-2 Hvor god tid rektorene opplever at de har til å løse ulike administrative oppgaver.<br>.....                                      | 13 |
| Tabell 4-3 Hvor mye rektorene i Bærum tror det er å hente på å effektivisere ulike<br>administrative oppgaver. ....                          | 15 |
| Tabell 4-4 Elever per årsverk totalt og sentralt, samt organisasjonsmodell, fordelt på<br>kommune.....                                       | 17 |
| Tabell 4-5 Elever per årsverk og antall elever på skolene, fordelt på kommune. ....  | 18 |
| Tabell 4-6 Elever per årsverk og elever per årsverk sortert etter størrelse på skolen.....   | 19 |
| Tabell 4-7 Elever per årsverk og elever per årsverk fordelt på typer oppgaver ved skolene.   | 22 |
| Tabell 4-8 Elever per årsverk og differansen fra gjennomsnittet på de enkelte oppgavene,<br>fordelt på kommune. ....                         | 23 |
| Tabell 4-9 Andel av ressursene totalt som brukes ved skolene til de ulike oppgavene, fordelt<br>på kommune. ....                             | 24 |
| Tabell 4-10 Elever per årsverk, andel elever med morsmålopplæring, spesialundervising og<br>særskilt norskopplæring, fordelt på kommune..... | 25 |