



# Kvalitet, organisering og ressursbruk i skole og barnehage i Melhus kommune

---

2022

**OPPDRAKSGIVER:** [Melhus kommune]

**RAPPORTNUMMER:** [R1021649]

**RAPPORTENS TITTEL:** [Kvalitet, organisering og ressursbruk i skole og barnehage i Melhus kommune]

**ANSVARLIG KONSULENT:** [Jan Sivert Jøsendal]

**KVALITETSSIKRET AV:** [Bjørn Brox]

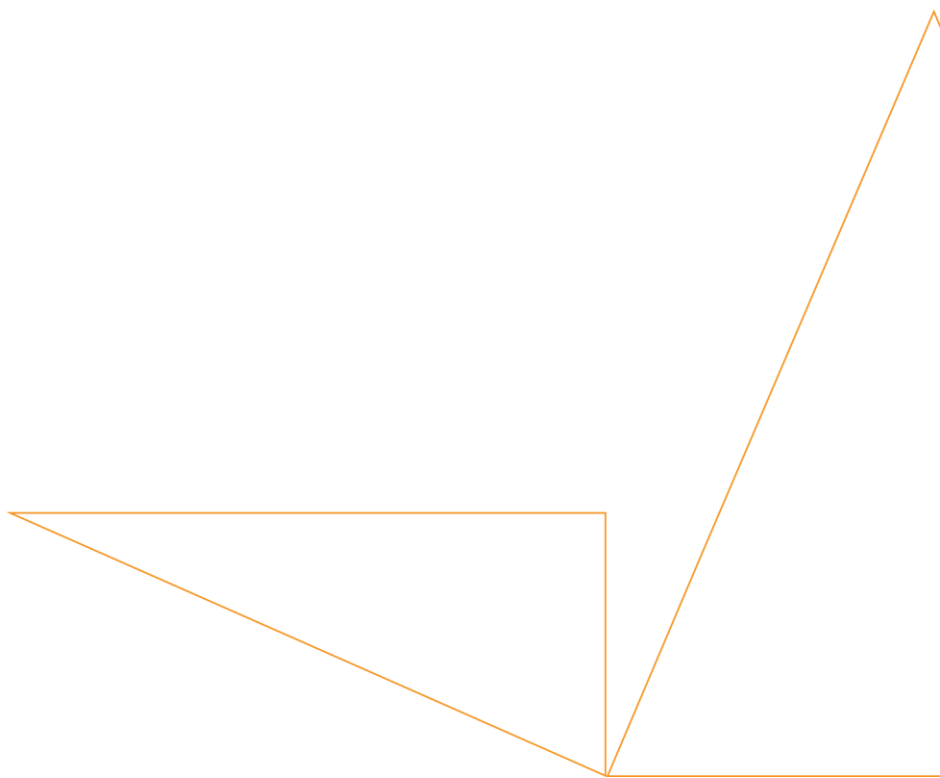
**DATO:** [01.03.2022]

# Forord

Agenda Kaupang har på oppdrag fra Melhus kommune gjort en overordnet gjennomgang av kvalitet, organisering og ressursbruk i barnehage- og skolesektoren. Samlet kunnskapsgrunnlag gir et statusbilde av dagens virksomhetsstyring, prioriteringer og områder som krever særskilt oppmerksomhet og oppfølging i tiden fremover.

Analysene, vurderingene og prosessarbeidet er utført av Bjørn Brox og Jan Sivert Jøsendal høsten 2021, og bygger på Agenda Kaupangs kvalitetsrammeverk for barnehage og skole. Agenda Kaupang har brukt både nasjonale og lokale data som grunnlag for analysearbeidet, og har også gjennomført intervjuer og workshops med alle barnehage- og skolelederne i kommunen.

Agenda Kaupang vil takke Melhus kommune for et konstruktivt samarbeid underveis i prosjektet, og særlig prosjektgruppa som har bestått av Egil Johannes Hauge, Nina Hoseth, Unni Skipperø, Ingrid Sjoner og Grete Thomassen Dalen. Vi vil også takke ansatte, tillitsvalgte og ledere fra barnehager, skoler, PP-tjenesten og barnehage/skoleeier for engasjement og deling av verdifull innsikt i prosjektmøter, fokusgruppeintervjuer og workshop.



# Innholdsfortegnelse

|          |                                                                              |           |
|----------|------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Sammendrag .....</b>                                                      | <b>4</b>  |
| <b>2</b> | <b>Prosjektmandat, metode og avgrensninger .....</b>                         | <b>6</b>  |
| 2.1      | Mandatet .....                                                               | 6         |
| 2.2      | Metode og avgrensninger .....                                                | 6         |
| 2.3      | Rapportens oppbygning .....                                                  | 7         |
| <b>3</b> | <b>Eierskapsutøvelse og virksomhetsstyring av barnehager og skoler .....</b> | <b>8</b>  |
| 3.1      | Den viktigste kvalitetsutviklingen skjer lokalt .....                        | 8         |
| 3.2      | Agenda Kaupangs kvalitetsrammeverk for barnehager og skoler .....            | 10        |
| 3.3      | Kvalitet i barnehager og skoler. Tjenester og ressursbruk .....              | 12        |
| <b>4</b> | <b>Virksomhetsstyring, ressursbruk og kvalitet .....</b>                     | <b>14</b> |
| 4.1      | Strategiske prioriteringer .....                                             | 14        |
| 4.1.1    | Planer, retning og sammenheng .....                                          | 15        |
| 4.1.2    | Innspill fra intervjuer og workshop .....                                    | 17        |
| 4.1.3    | Vurdering av strategiområdet .....                                           | 18        |
| 4.2      | Organisering .....                                                           | 19        |
| 4.2.1    | Arenaer for faglig samarbeid og utvikling .....                              | 20        |
| 4.2.2    | Innspill fra intervjuer og workshop .....                                    | 21        |
| 4.2.3    | Vurdering av organiseringsområdet .....                                      | 23        |
| 4.2.4    | Særskilt om rutiner innenfor det spesialpedagogiske området .....            | 24        |
| 4.3      | Kompetanse .....                                                             | 28        |
| 4.3.1    | Kompetanseprioriteringer i Melhus .....                                      | 29        |
| 4.3.2    | Innspill fra intervjuer og workshop .....                                    | 30        |
| 4.3.3    | Vurdering av kompetanseområdet .....                                         | 31        |
| 4.4      | Omstillingskultur .....                                                      | 32        |
| 4.4.1    | Viktige trekk ved omstillingskulturen i Melhus .....                         | 32        |
| 4.4.2    | Innspill fra intervjuer og workshop .....                                    | 37        |
| 4.4.3    | Vurdering av kulturområdet .....                                             | 38        |
| 4.5      | Kvalitet og ressursbruk .....                                                | 38        |
| 4.5.1    | Skoler og barnehager i Melhus .....                                          | 38        |
| 4.5.2    | Kvalitet .....                                                               | 42        |
| 4.5.3    | Ressursbruk .....                                                            | 45        |
| 4.5.4    | Ressursbruk og kvalitet. Oppsummerende vurdering barnehage og skole .....    | 63        |
| <b>5</b> | <b>Særskilt om struktur, kostnader og barnetall .....</b>                    | <b>64</b> |
| <b>6</b> | <b>Oppsummering av funn og tilrådinger .....</b>                             | <b>66</b> |
|          | Litteraturliste .....                                                        | 69        |
|          | Figurer .....                                                                | 70        |

# 1 Sammendrag

Kommunestyret i Melhus kommune har bedt rådmannen om en gjennomgang av barnehage- og skolesektoren i Melhus kommune, og har fattet følgende vedtak:

*Kommunestyret ber rådmannen bestille en ekstern gjennomgang/ kunnskapsgrunnlag av barnehage og grunnskole. Denne skal belyse virksomhetens innhold, organisering, ressursbruk og kvalitet i oppvekstsektoren. Vi ber også om en gjennomgang av ressursbruk og rutiner innen spesialundervisning i Melhus kommune.*

Administrasjonen lyste ut oppdraget i henhold til ordinære anskaffelsesregler, og Agenda Kaupang fikk tildelt oppdraget i slutten av juni 2021. Begynnelsen av juli og deler av august har blitt brukt til prosjektplanlegging, og så har høsten blitt brukt til analyser, intervjuer, workshop og rapportskriving.

Ut fra forutsetningene i prosjektmandatet vurderer Agenda Kaupang at Melhus kommunene gjennomgående leverer et godt barnehage- og skoletilbud til barn og unge i kommunen. Det er en grunnleggende sunn og positiv kultur for omstilling, samhandling og vilje til å dra i lag. Vi kan se det i tallene og vi kan høre det i fortellingene. Sånt kommer ikke av seg selv. Samtidig drives spesielt skolene svært effektivt, og rammebetingelser for ytterligere kvalitetsløft bør blant ses opp imot nåværende ressursbruk.

## **Oppsummerende vurderinger og anbefalinger**

- En overordnet status for Agenda Kaupangs gjennomgang av barnehage- og skolesektoren i Melhus kommune viser at mye fungerer bra, og at det opplevde samarbeidsklimaet blant ansatte, ledere og tillitsvalgte er positivt. Agenda Kaupang vurderer at Melhus har en gjennomgående god virksomhetsstyring og et systematisk utviklings- og kvalitetsarbeid på barnehage og skoleområdet
- Når det gjelder anbefalinger og områder med behov for nærmere utredninger vil vi trekke frem følgende delområder:
  1. Vurder dagens ressursituasjon i skolene med vekt på formåls effektivitet (å gjøre de rette tingene). Et viktig utgangspunkt for denne vurderingen vil eksempelvis være å vurdere hva som er en sunn balanse mellom kostnader bundet opp til skolestruktur og innholdsarbeidet i skolen. Skolene driver 3 millioner kroner rimeligere enn sammenlignbare kommuner, og hele 32 millioner kroner lavere enn det skolestrukturen tilsier
  2. Vurder den samlede innsatsen på det spesialpedagogiske området med hovedvekt på kommunens, barnehagenes og skolenes egen planleggingskvalitet og barnas/elevenes utbyttekvalitet. Dette inkluderer både det ordinære tilbudet og tilbudet som gis innenfor det spesialpedagogiske området
  3. Vurder om dagens størrelse og ledelsesorganisering av barnehagene, og ideen bak oppvekstsentra, står seg i møte med en stadig mer profesjonalisert barnehagesektor. Dette må også ses i sammenheng med at fremskrivninger av barnetall tilsier at barneantallet vil øke merkbart i den neste tiårsperioden

4. Vurder å bruke det planlagte arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel til å rette et bredere perspektiv på oppvekstområdet i Melhus kommune. Kommunenes samlede oppvekstoppgaver krever og vil kreve mer forpliktende målsettinger, tettere samarbeid og felles samhandlingspraksis til beste for barn, unge og deres foresatte

## 2 Prosjektmandat, metode og avgrensninger

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

### 2.1 Mandatet

Melhus kommune ønsker et kunnskapsgrunnlag som belyser virksomhetenes innhold, organisering, ressursbruk, spesialpedagogiske rutiner og kvalitet i oppvekstsektoren, og at dette kunnskapsgrunnlaget skal beskrive:

- Vurdering av status pr. i dag for valgte områder med utgangspunkt i relevante sammenligninger og kunnskap innenfor området
- Anbefaling av strategier og eventuelt konkrete tiltak for å bedre og/eller effektivisere tjenestene
- Områder med behov for videre utredning.

Det er også lagt opp til en mulighet for at rapporten kan gjennomgås sammen med administrasjonen overfor politisk nivå.

### 2.2 Metode og avgrensninger

Prosjektsamarbeidet mellom Agenda Kaupang og Melhus kommune har primært vært gjennomført digitalt, og til sammen har det vært gjennomført 4 prosjektmøter i løpet av prosjektperioden fra juli til desember 2021. I tillegg ble det gjennomført fokusgruppeintervjuer med tillitsvalgte og alle barnehage- og skolelederne inkludert nedsatt prosjektgruppe i uke 38. Presentasjon av intervjufunn og foreløpige ressurs- og kvalitetsanalyser ble drøftet og kvalitetssikret på en workshop i Trondheim for samme målgruppe i uke 42.

Ressurs- og kvalitetsanalyser er basert på data fra *Kommune-Stat-Rapportering* (KOSTRA), Trondheimsregionens demografianalyser fra 2020, *Barnehage-StatistikkInnrapporteringsLøsning* (BASIL), Grunnskolens Informasjonssystem (GSI) og Melhus kommunes egne data knyttet til virksomhetsstyring, resultater og samarbeid.

Agenda Kaupangs analyser og vurderinger gir et viktig oversiktsbilde av status for barnehage- og skolesektoren i Melhus kommune. Samtidig tilsier rammene og mandatet i dette prosjektet at våre analyser og vurderinger ikke kan ses på den fullstendige historien om alt det viktige arbeidet barnehage- og skolesektoren utfører i Melhus kommune.

## 2.3 Rapportens oppbygning

Rapporten starter med et sammendrag som belyser overordnet status og områder som bør ha særlig oppmerksomhet i tiden fremover. I fortsettelsen gis det en beskrivelse av oppdraget i kapittel to. I kapittel tre gis det en forklaring av det ansvaret som ligger på kommuner som barnehage- og skoleeiere, og dette ansvaret ses i både en nasjonal og lokal styringskontekst. Videre så introduserer vi vårt analytiske rammeverk som beskriver sammenhengen mellom sentrale områder i virksomhetsstyringen. I kapittel fire så bruker vi dette rammeverket til å analyse kvalitative og kvantitative data med relevans for virksomhetsstyringen. Kort sagt hva vi ser av innsats og resultater. I kapittel fem har vi helt kortfattet valgt å se litt fremover på utviklingen av elever i Melhus kommune, nåværende ressursbruk og ergo avveininger knyttet til det vi kaller for formålseffektivitet (å gjøre de rette tingene). I kapittel seks oppsummerer vi viktige hovedfunn og områder som bør få særlig oppmerksomhet.



# 3 Eierskapsutøvelse og virksomhetsstyring av barnehager og skoler

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

Helt overordnet vil vi starte med å se at vellykket gjennomføring av nasjonal barnehage- og skolepolitikk er helt avhengig av kommunenes innsats. Ut fra resultater og ressursinnsats på nasjonalt nivå er det mulig å lese seg frem til at noen kommuner lykkes bedre enn andre. Det er mange forhold som påvirker kvalitetsarbeidet i barnehage og skole, og man skal alltid være varsom med å trekke for sterke årsaksslutninger. Samtidig gir kunnskapsfronten innenfor forskningen gode kart å navigere etter, og analyser av ressurs- og kvalitetsdata gir viktig innsikt om utfordringer og muligheter. I tillegg viser forskning – og kanskje spesielt for skoler – at det er større forskjeller innad i barnehage- og skolevirksomhetene enn mellom virksomhetene. Aktive barnehage- og skoleeiere setter ofte positive spor gjennom strategiske prioriteringer, satsing på kompetanse og effektiv ressursbruk. At barn og unge utvikler seg og har det bra i barnehage og skole er et viktig mål i seg selv, og så er det i tillegg viktig å vurdere hvor godt kvalitetsarbeidet kan måles og forklares gjennom tellinger og fortellinger.

## 3.1 Den viktigste kvalitetsutviklingen skjer lokalt

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

Det lokale barnehage- og skoleeierskapet har også blitt stadig viktigere gjennom at nasjonale myndigheter understreker at den viktigste kvalitetsutviklingen skjer lokalt. Fra 2017 gjennomførte staten en klar dreining av arbeidet med kompetanseutvikling i retning av en sterkere lokal forankring i skole og barnehage. I slutten av 2017 lanserte Utdanningsdirektoratet (UDIR) *Desentralisert ordning for kompetanseutvikling*, som er en del av den

nye modellen for kompetanseutvikling i skolen først beskrevet i Stortingsmelding 21 (2016-2017) *Lærelyst - Tidlig innsats og kvalitet i skolen*. I 2018 iverksatte UDIR tilsvarende ordning for barnehagesektoren ved *Regional ordning for kompetanseutvikling*.

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

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

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

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

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

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

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

Samtidig viser blant annet arbeidet til ekspertgruppen om skolebidrag (sluttrapport mai 2021) at arbeid med kvalitetsutvikling i større grad må knyttes til pedagogisk praksis i klasserommene og til forbedring av resultater for den enkelte elev. Ekspertgruppen sier blant annet at utfordringer med å løfte kvaliteten i skolen skyldes tre hovedutfordringer:

1. Kort tradisjon for systematisk arbeid med kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling
2. Uenighet i sektoren om hensikt og formål med kvalitetsvurderingen

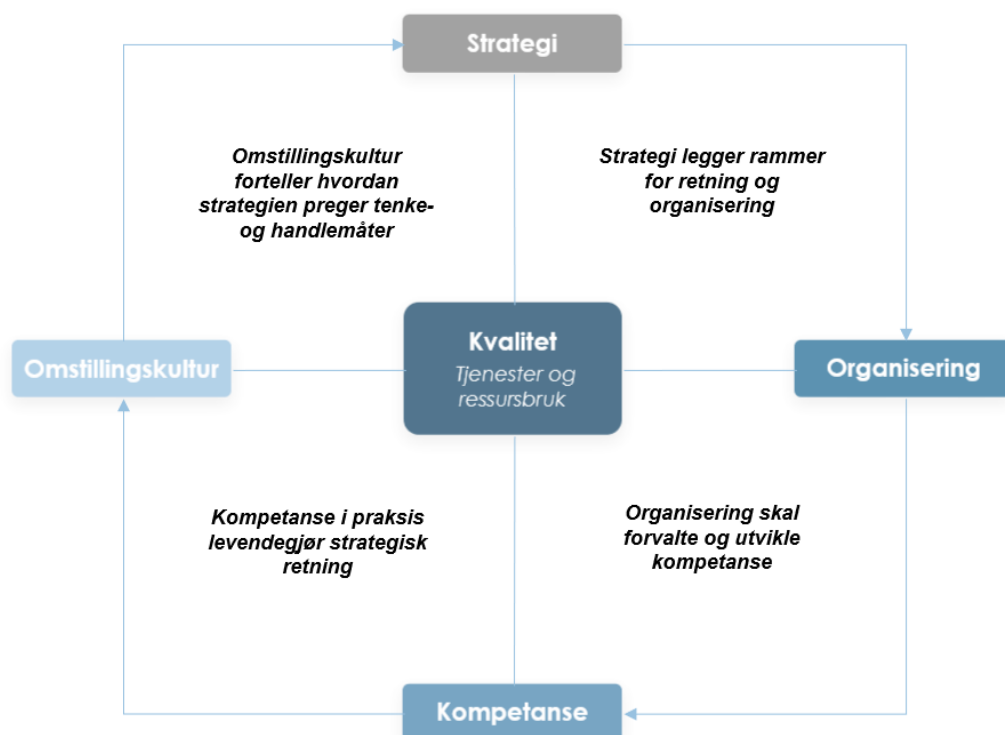
3. Et fragmentert kvalitetsvurderingssystem hvor vurderingsarbeid på ulike nivå i kommunen ikke er tilstrekkelig koblet sammen.

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

### 3.2 Agenda Kaupangs kvalitetsrammeverk for barnehager og skoler

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

### 3.3 Kvalitet i barnehager og skoler. Tjenester og ressursbruk

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

---

<sup>1</sup> Ny regjering har vedtatt å avvikle lærerspesialistordningen, men har samtidig sagt at de vil introdusere en alternativ ordning basert på erfaringer fra lærerspesialistordningen

Agenda Kaupang har i rapporten «*Økonomisk analyse av kommunene 2020*» trukket frem de kommunene som har vist best styring i 2020. Vurderingene og budskapet i rapporten tar utgangspunkt i analyse av regnskapstall og tilgjengelige kvalitetsmålinger for kommunesektoren. Hovedbudskapet i rapporten viser at høy kvalitet og effektiv ressursbruk ikke kommer av seg selv, og at de dyktigste kommunene har jobbet målbevisst og systematisk over tid. Den generelle tendensen er at de dyktigste kommunene er opptatt av tidlig innsats og tverrfaglig samarbeid, og det er ikke slik at de kommunene som har god kvalitet, også har høye kostnader. I den grad det er en statistisk sammenheng, så er den motsatt.

Når det gjelder sammenhengen mellom ressursbruk og kvalitet i barnehagesektoren, er dette fortsatt et underforsket område. I perspektivet et læringsløp fra barn til voksen, begynner det likevel å tegne seg et relativt klart bilde av hvor mye barnehagens lærings- og kvalitetsarbeid betyr for barnas læring og sosiale utvikling. Å ha tilgang til barnehageplass er grunnleggende. Samtidig viser barnehageforskningen at kvalitetsarbeidet i barnehager betyr mye for barns språklige, sosiale og kognitive utvikling. I et livsløpsperspektiv kan det å investere i høykvalitetsbarnehager være det noe av det mest lønnsomme kommuner kan bruke penger på. Høy kvalitet i barnehager kan blant annet bety mindre spesial-pedagogisk ressursbruk i både barnehage og skole, bedre integrering og inkludering og tryggere barn med god psykisk og fysisk helse. GoBan-prosjektet (finansiert av Norges forskningsråd) viser at barn i høykvalitetsbarnehager får ½ års utviklingsforsprang inn i skolen. Norske barnehager ligger ca midt på treet sammenlignet med internasjonal standard, og det er et uforløst potensial mht å gi støtte til barnas språklige, kognitive og sosiale utvikling.

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



## 4 Virksomhetsstyring, ressursbruk og kvalitet

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

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

### 4.1 Strategiske prioriteringer

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

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

Vi har primært vært opptatt av sammenhengen mellom samfunnsplan, strategi- og temaplaner og egne handlingsplaner, og ut fra dette har vi forsøkt å utlede hovedprioriteringene for utvikling av barnehage- og skolesektoren i Melhus kommune. I delkapitlene 4.2, 4.3 og 4.4

forsøker vi å se disse strategiske prioriteringene opp mot hvordan man har valgt å organisere seg, hvordan kompetansesituasjonen er og hva slags omstillingskultur man har klart å utvikle for å sikre en god sammenheng mellom intensjoner og praksis.

#### 4.1.1 Planer, retning og sammenheng

**Kommuneplanens samfunnsdel** (19-25) skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i Melhus kommune, og planen skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon.

Samfunnsplanen belyser flere interessante forhold knyttet til demografisk utvikling og prioriteringer for barnehage- og skoleområdet. Når det gjelder de demografiske forholdene i kommunen blir dette omtalt slik: *«Planen har en målsetting om at i skal legge til rette for en befolkningsøkning på rundt 1,5 %, altså ca 25% i hele perioden og at denne skal fordeles jevnt i kommunen. Prognoser viser at den eldre delen av befolkningen vil være den som øker mest. Eldre over 80 år ser ut til å øke med nesten 60% i hele perioden. Også barn i førskole og barneskolealder vil øke jevnt med ca 20%.»*

Hvorvidt disse prognosene er realistiske for antall barn og unge skal vi komme nærmere tilbake til i kapittel 5 senere i denne rapporten, men hovedbildet som tegnes tilsier uansett at andelen eldre øker på bekostning av yngre aldergrupper i Melhus kommune.

De strategiene som kanskje i særlig grad berører barnehage- og skolesektoren har vi identifisert under flere av målområdene til samfunnsplanen. Under **«Miljø, klima og energi»** sies det at *«Det skal satses på miljøopplæring og holdningsskapende arbeid bl.a i skole og barnehager som en viktig del av opplæringstilbudet.»*. **«Folkehelse- og kvalitet»** legger vekt på *«Spesiell fokus på fysisk aktivitet, kosthold, trivsel og fravær av mobbing i tjenester rettet mot barn og unge for å legge grunnlaget for god psykisk- og fysisk helse og forebygge livsstils sykdommer.»*. **«Lokaldemokrati og brukermedvirkning»** inkluderer *«Gi barn og unge gode forutsetninger for å engasjere seg i lokaldemokratiet bl.a. gjennom opplæring i skolen.»* og *«Legge til rette for at barn og unge skal delta i planprosesser ved arealplanlegging og utbygging. Styrking av funksjonen "barnas representant" for å styrke barn og unges interesser i planleggingen.»*. Og for strategiområdet **«Bolig- og tettstedutvikling»** legges det vekt på at *«Infrastruktur, bl.a skoler og barnehager, skal bygges ut i takt med befolkningsøkningen.»*

Utdanning er et eget delmål under hovedområdet kommunens tjenestetilbud, og her er det flere strategier som skal være prioriteringer frem mot 2025:

- Skoler og barnehager i Melhus kommune skal sikre barna et godt lærings- og utviklingsmiljø.
- Skoler i Melhus kommune skal tilby barn alternative læringsarenaer i samarbeid med lag- og organisasjoner, lokalt næringsliv og andre aktører.
- Skoler og barnehager skal øke omfanget og kvaliteten av læring i naturen (uteskole)
- Satsing på kulturskolen og biblioteket som et viktig tilbud for barn og unge.

Samlet sett sier prioriteringen mye om barn og unges medvirkning, et bredt læringsperspektiv, deres trivsel, helse og miljø og læringsbetingelser. Melhus er opptatt av et bredt lærings- og utviklingsperspektiv hvor blant annet uteområder, alternative læringsarenaer, kulturskole og bibliotek ses på som en viktig del av oppvekstmiljøet.



I tillegg til samfunnsplanen har Melhus kommune utarbeidet en egen kompetanseplan. «Kompetanseplan barnehage og skole 2021-2025» består av to deler: 1. En faglig overbyggende del 2. En egen tiltaksdel med nærmere angivelse av mål, arbeidsmetoder og økonomiske forhold. I planterminologien er det mulig å kalle den overordnede delen for en temaplan. Andre kommunale strategiske planer for barnehage- og skoleområdet har ikke Agenda Kaupang klart å identifisere. Imidlertid utarbeider Melhus kommune egne kvalitetsmeldinger for barnehage og skole hvert år, og i disse kvalitetsmeldingene formidles sammenhengen mellom planer, tiltak og resultater. Sammenhengen mellom samfunnsplan, kompetanseplan og kvalitetsmeldinger har vi valgt å fremstille i tabellen nedenfor. De overordnede temaene er sortert på de tematiske satsingene i samfunnsplanen, og så er de kvalitetsplanens og kvalitetsmeldingenes prioriteringer beskrevet innunder hvert hovedtema. Det er viktig å understreke at barnehagene og skolene i sitt daglige virke i stor grad jobber med alle de tematiske områdene (med unntak av bolig- og tettstedutvikling) i sitt daglige arbeid, og tabellen nedenfor viser kun overordnede strategiske prioriteringer.

| Tema                       | Miljø, klima og energi | Folkehelse og kvalitet | Lokaldemokrati og brukermedvirkning | Bolig og tettsted-utvikling | Lærings- og utviklingsmiljø                                                                                  | Alternative læringsarenaer |
|----------------------------|------------------------|------------------------|-------------------------------------|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|
| Satsinger                  |                        |                        |                                     |                             |                                                                                                              |                            |
| Kvalitetsplan barnehage    | Grønn barnebygd        |                        | Barnets stemme                      |                             | Nasjonal rammeplan<br><br>Tverrfaglig samarbeid<br><br>Spesialundervisning<br><br>KS-læring. Smartere Melhus |                            |
| Kvalitetsmelding barnehage |                        |                        |                                     |                             | Trygg før 3<br><br>Implementering av ny rammeplan<br><br>Felles oppvekstfokus i Melhus                       |                            |
| Kvalitetsplan skole        | Grønn barnebygd        |                        | Eleven som subjekt                  |                             | Fagfornyelsen<br><br>Tverrfaglig samarbeid<br><br>Spesialundervisning<br><br>KS-læring. Smartere Melhus      |                            |
| Kvalitetsmelding skole     |                        |                        |                                     |                             | Godt skolemiljø<br><br>Implementering av fagfornyelsen<br><br>Rammer til ordinær opplæring                   |                            |

|                             |  |                                   |  |  |                                              |  |
|-----------------------------|--|-----------------------------------|--|--|----------------------------------------------|--|
| Ikke plandefinert barnehage |  | Trygg og tydelig i Melhus (17-23) |  |  |                                              |  |
| Ikke plandefinert skole     |  | Trygg og tydelig i Melhus (17-23) |  |  | Lærerspesialister bl.a. i samarbeid med NTNU |  |

Tabellen viser ikke overraskende at hovedvekten av barnehagens og skolenes strategiske prioriteringer er knyttet til «lærings- og utviklingsmiljø», og prioriteringene preges av nasjonale føringer i rammeplan og læreplan. Samtidig er det flere tangeringspunkter mot overordnet samfunnsplan, og kanskje gjelder dette i særlig grad satsingen på «*Grønn barnebygd*» og «*Trygg og tydelig i Melhus*».

#### 4.1.2 Innspill fra intervjuer og workshop

I workshopen med ansatte, ledere og tillitsvalgte fra barnehager og skoler skåret deltakerne tilfredsheten med strategiarbeidet lavest sammenlignet med de andre hovedområdene «*Organisering*», «*Kompetanse*» og «*Kultur*». På en skala fra 1 til 5 hvor 1 representerte «*helt uenig*» til 5 «*helt enig*» fikk «*Strategi*» totalskåren 2.6 på spørsmålet om «*Hvor du mener at Melhus lykkes best innenfor disse områdene...*»? På spørsmålet «*Hvordan ville du fordelt 100 poeng etter viktighet for fremtidig utvikling av barnehager og skoler i Melhus?*» fikk området «*Strategi*» flest poeng (31).

Etter fokusgruppeintervjuene i uke 38 ble intervjudataene oppsummert og sortert på overordnede kategorier. Disse intervjufunnene ble delt med deltakerne på workshopen, og kvalitetssikret på samlingen og i etterkant. Hovedtrekkene i tilbakemeldingene fra barnehager og skoler fremgår av den konsentrerte oversikten nedenfor. Innspillene er sortert på vurderinger og anbefalinger

##### Barnehage. Vurderinger

- Vi har blitt flinkere til å ha en «rød tråd» i utviklingsarbeidet over tid
- Har vi en bærekraftig barnehagestruktur mht til forholdet mellom plasser og midler til kompetanseutvikling?
- Ønsker en større interesse og forståelse av folkevalgte knyttet til barnehagens viktige arbeid

##### Barnehage. Anbefalinger

- PPT, eventuelt med støtte med andre hjelpesystemer, må mer inn i barnehagen gjennom mest mulig praksisnært samarbeid
- Vi etterlyser en mer felles oppvekststrategi med mål som forplikter på tvers
- Koble samfunnsplanens målsettinger til samfunnsmandatet i barnehagen, og trekk dette inn i arbeidet med handlings- og økonomiplan
- Prioriter dokumentasjon og metode for å vurdere kvalitet i barnehagen

Som en tilleggskommentar fremheves det at en strategi må tydeliggjøre hva som er ønskelig/forventet progresjon i utdanningsløpet. Her må det tverrfaglige arbeidet inkluderes.

## Skole. Vurderinger av nåsituasjon

- Årlig skolevurdering fungerer bra, men kan fortsatt forbedres
- Vi har for store forskjeller mellom skolene når det gjelder elevenes opplæringstilbud
- Har vi en bærekraftig skolestruktur mht til forholdet mellom kapasitet og midler til kompetanseutvikling?

## Skole. Anbefalinger som peker fremover

- Viktig å holde fast ved satsinger over tid, og ha få, tydelige mål
- Etterlyser en mer felles oppvekststrategi med mål som forplikter på tvers
- Viktig at analyser klarer å forene et «bottom up» (virksomhetsnært) og «top down» (eierforankret) perspektiv
- Ønsker en større interesse og forståelse av folkevalgte knyttet til skolenes viktige arbeid
- Behov for å utrede hva som er den beste skolestrukturen i Melhus
- Viktig at satsinger er forankret i strategier og et godt kunnskapsgrunnlag

### 4.1.3 Vurdering av strategiområdet

Ansatte, ledere og tillitsvalgte fremhever at strategiområdet betyr mye. I så måte er det viktig å holde fast på utvikling over tid, ha tydelige og få mål, og sikre tverrsektoriell sammenheng i prioritert utviklingsarbeid. Barnehager og skoler samarbeider eksempelvis tett med pedagogisk psykologisk rådgivningstjeneste, barnevern, helsestasjonene, skolehelsetjenesten og kulturskolen.

Gjennom tilbakemeldinger fra intervju/workshops, samt planer med til dels klart strategisk karakter, tegnes det et bilde av en barnehage- og skolesektor som prioriterer større nasjonale satsinger som fagfornyelse og implementering av ny rammeplan. Arbeidet med fagfornyelse og ny rammeplan fremheves i både kvalitetsplan og i kvalitetsmeldingene. Arbeidet med fagfornyelsen og implementering av ny rammeplan griper inn på mange fag- og utviklingsområder i barnehager og skoler, og det er et arbeid som krever mange års systematisk prioritering og oppfølging. For barnehage- og skoleeier er det viktig å sikre at nye læreplaner og ny rammeplan fornyes i tråd med målene, at plan for utvikling og implementering følges opp og at det er mulig å vurdere virkningene av ny praksis.

De strategiske prioriteringene til barnehagene og skolene i Melhus er til dels i samsvar med hovedmålene i samfunnsplanen, og hovedfokuset er innrettet mot tverrfaglig samarbeid, spesialundervisning og det KS-støttede læringsprogrammet «*Smartere Melhus*». Satsingene fremstår som naturlige gitt at oppveksttjenestene som retter seg mot barn og unge har fått et mye mer tydelig felles oppvekstopppdrag enn tidligere. Videre har spesialundervisningen økt jevnt og trutt i den siste 15-årsperioden, og dette er naturlig nok en bekymringsfull utvikling som krever aktiv oppfølging. Med «*Smartere Melhus*» ønsker hele kommunen å gjennomføre en helhetlig satsing på digitalisering. Ikke som et mål i seg selv, men som en metode for å fornye, forenkle og forbedre kommunens tjenester.

For Agenda Kaupang fremstår de strategiske prioriteringene som logiske ut fra samfunnsoppdraget til barnehager og skoler, og behovet for kontinuerlig å utvikle alle kommunens tjenester. Samtidig stiller vi oss spørsmålet om ikke Melhus kommune ville vært tjent med et enda sterkere samarbeid på oppvekstområdet. Et samarbeid som kunne definert felles satsinger og mål for alle oppveksttjenestene som jobber med barn og unge, og som kunne styrket utviklingen i barnehagene, i skolene, i oppveksttjenestene og ikke minst i samhandlingen på tvers av disse tjenestene. Det planlagte arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel kan vært et godt utgangspunkt for et slikt arbeid. Å se på rammebetingelser for langsiktig og kunnskapsbasert utvikling, og trene på og implementere forsterket eller ny praksis er først og fremst et kommunalt ansvar. Nasjonale sektormyndigheter har og vil sannsynligvis alltid legge sin hovedvekt på styring. Det er kommunene som forventes å utvikle gode samhandlings- og implementeringsstrategier, og utvikle den praksisen som skal gi barn og unge hjelp til å løse et problem som ikke bare kan løses av én tjeneste. Ofte ligger løsningene i grenseflatene og forutsetter samhandling og koordinering på tvers av mandater, tjenesteområder og budsjetter.

Vi ser at dette også finner klangbunn både hos ansatte, tillitsvalgte og ledere i barnehager og skoler, og at det er ønskelig med en bredere oppvekstforankring. I tillegg trekkes det blant annet frem at det er ønskelig å ha en enda tydeligere «*rød tråd*» i de strategiske satsingene over tid, og at folkevalgte utvikler en større forståelse for den hverdagen og de praksisnære utfordringene barn, unge og ansatte opplever i barnehager og skoler. Å prioritere handler om fordeling av knappe ressurser, og i barnehager og skoler handler dette først og fremst om arbeidskapasitet. Ca 90 prosent av driftsbudsjettene er relatert til lønnskostnader.

## 4.2 Organisering

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

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

Når det gjelder barnehageeier, har også barnehageeier et lovregulert ansvar for at barnehagene følger reglene i barnehageloven. Kommunen er også lokal barnehagemyndighet, men må passe på at de oppgavene kommunen har som barnehagemyndighet, ikke kan utføres av de samme personene som også ivaretar oppgaver som barnehageeier. Barnehageloven stiller ikke krav om barnehagefaglig kompetanse over barnehagenivå.

I de KS-initierte FOU-rapportene «*Kom nærmere. Hvordan lykkes som skoleeier? Om kommuner og fylkeskommuners arbeid for å øke elevenes læringsutbytte*» og «*Hvordan påvirker kommunens politiske og administrative styring og ledelse resultatene i skolen?*» understrekes det at det er viktig at eierstyringen og virksomhetene må komme nærmere på hverandre gjennom tett dialog, bygge felles

forståelse og sikre en god balanse mellom mål, planlegging og iverksetting. Videre understrekes det at eierskapsutøvelsen har betydning for samlet kompetanse- og kapasitetsutnyttelse.

Oppvekst- og kulturområdet i Melhus kommune har en klassisk linjeorganisering under kommunalsjef. Kommunalsjefen har overordnet økonomi – og personalansvar for sin sektor, og deltar også i rådmannens strategiske ledergruppe. I direkte linje til kommunalsjef finner vi enhetslederne på skoler, barnehager, oppvekstsentre og kultur og fritid. Pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) er etter 1. februar 2021 organisert under oppvekst, som en avdeling underlagt kommunalsjefen. Avdelingsleder ved PPT har ikke delegert økonomi – og personalansvar formelt sett, men har i praksis en del personaloppgaver. I tillegg til enhetslederne på oppvekst har kommunalsjefen to rådgivere; en for skole og en for barnehage. Deres ansvarsområder er å være rådgivere innen sine felt med hovedvekt arbeidet med utvikling og kompetanse. Rådgiverne har ikke økonomi- og personalansvar.

Melhus kommune har 11 skoler hvor seks av disse har status som oppvekstsentre. I tillegg har kommunen 11 kommunale barnehager som har et systematisk samarbeid med tre private barnehager og to familiebarnehager. Barnehagene er organisert som en del av de seks oppvekstsentrene, eller som en driftsenhet under enhetsleder for Nedre Melhus barnehager. Styrene i barnehagene er avdelingsledere uten formelt økonomi- og personalansvar. GSI viser at skolene har 1539 elever fra 1-7. trinn og 613 elever fra 8-10. trinn (2020-tall). Tall fra BASIL 2020 viser at 933 barn fra 0 til 5 år benytter seg av det samlede barnehagetilbudet i kommunen, og av disse er det 188 barn som benytter av tilbudet i private barnehager og i familiebarnehager.

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

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

**Gauldalsregionen.** Gauldalsregionen består av kommunene Holtålen, Melhus, Midtre Gauldal, Oppdal, Rennebu og Røros. Sentralt i det regionale samarbeidet er kompetanseutvikling for ansatte i barnehage, grunnskole og PPT. Regionen samarbeider også om andre felles satsingsområder og utfordringer. Regionsamarbeidet er initiert og drevet av kommunene selv, og baserer seg på 3-årige avtaler om drift og samarbeid. Det regionale arbeidet ledes av et styre som består av seks faste medlemmer fra de ulike kommunene. En regionkonsulent er ansatt i 50 prosent stilling, og har ansvar for daglig drift og utvikling. Regionkonsulenten innehar i tillegg en sekretærfunksjon for styret. Statsforvalteren ved Utdanningsdirektøren får innkalling og kan møte i styret.

**Faste møter med regionalt KS og Statsforvalteren.** I møtene med KS drøftes ulike fagrelaterte utfordringer med relevans for utvikling, arbeidsgiverrollen og KS' rolle som interessepolitisk aktør. For KS er det viktig å være tett på sine medlemmer, og tilsvarende er

det viktig for administrasjonen i KS å ha tett dialog med de ansatte og ledere fra de store tjenesteområdene. Møtene med Statsforvalteren er mer relatert til forvaltning, tilsyn, samordning, regelverksetterlevelse og sikre kommunikasjon mellom kommunene og sentrale myndigheter.

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

Barnehagene i Melhus er også relativt store virksomheter, og barnehagesektoren har vært gjennom en rivende utvikling de siste 10-20 årene. Nå er normen at de aller fleste barn går i barnehagen, og profesjons- og kompetansekravene til ansatte og ledelse er tydelig definert. Alle som har jobbet i og med barnehagene har alltid vært mest opptatt av barnas mulighet for lek, omsorg og læring, men i mangel på andre kvalitetsindikatorer har ofte de strukturelle forholdene fått mer oppmerksomhet av interessenter utenfor barnehagen. Ekspertutvalget for barnehagelærerrollen peker på at hele barnehageområdet, inkludert ledelse og barnehagelærerrollen, har vært gjennom en stor grad av profesjonalisering.

For å ivareta god virksomhetsstyring, ledelse tett på kjernevirksomheten og faglig utvikling med relevans for barn og unges lek, trivsel og læring har skolene selv samarbeidsarenaer som digitale skolenettverk, samarbeidsarena for skolene i Melhus Sør, samarbeidsarena for skolene i Nedre Melhus, faglige nettverk for fagfornyelsen og ulike typer tverrfaglig samarbeid mellom de ulike oppveksttjenestene. Tilsvarende har barnehagene egne styrenettverk, kompetansegruppe, digital ressursgruppe og ressursgruppe for minoritetsspråklige barn. Både barnehagene og skolene deltar i «*Nettverk oppvekst*» som består av enhetsledere innen oppvekst, PPT, voksenopplæring og en representant fra personalavdelingen.

#### 4.2.2 Innspill fra intervjuer og workshop

I workshopen med ansatte, ledere og tillitsvalgte fra barnehager og skoler skåret deltakerne tilfredsheten med organiseringen på en tredjeplass sammenlignet med de andre hovedområdene «*Strategi*», «*Kompetanse*» og «*Kultur*». På en skala fra 1 til 5 hvor 1 representerte «*belt uenig*» til 5 «*belt enig*» fikk «*Organisering*» totalskåren 2.9 på spørsmålet om «*Hvor du mener at Melhus lykkes best innenfor disse områdene..*»? På spørsmålet «*Hvordan ville du fordelt 100 poeng etter viktighet for fremtidig utvikling av barnehager og skoler i Melhus?*» fikk området nest mest poeng med 24 poeng.

Etter fokusgruppeintervjuene i uke 38 ble intervjudataene oppsummert og sortert på overordnede kategorier. Disse intervjufunnene ble delt med deltakerne på workshopen, og kvalitetssikret på samlingen og i etterkant. Hovedtrekkene i tilbakemeldingene fra barnehager

og skoler kommer frem av den konsentrerte oversikten nedenfor. Innspillene er sortert på vurderinger og anbefalinger

### **Barnehage. Vurderinger av nåsituasjon**

- Vi er gode på foreldresamarbeid
- Styrernetverket og samarbeidet på ledernivå fungerer bra
- Vi har over år utviklet et godt samarbeid mellom private og kommunale barnehager
- Trenger et tettere samarbeid mellom styrere og rektorer
- Organiseringen må sikre at oppvekstlaget jobber godt sammen

### **Barnehage. Anbefalinger som peker fremover**

- Det er stor variasjon i samarbeidet mellom styrere og rektorer i oppvekstsenter. Barnehagene og skolene har blitt større og det er mindre rom og muligheter for å tenke samledelse av oppvekstsenter. Det bør være noen krav og forventninger til ledelse av oppvekstsenter
- «Styrere bør få delta på nettverk for enhetsledere». Styrere og rektorer har samme behov for innflytelse og informasjon. Disse prosessene og denne informasjonen tas og gis i stor grad i fagnettverk. Styrere har et stort ansvar, men ikke myndigheten for å forvalte dette så godt som de har potensiale til

### **Skole. Vurderinger av nåsituasjon**

- Positivt at tillitsvalgte er aktivt deltakende i drift og utvikling
- Trenger bedre IT-support
- Alternative læringsarenaer må beholdes som en del av det helhetlige skoletilbudet
- Vi har et godt rektorsamarbeid
- Samarbeidet med PPT er bra, men skulle gjerne sett at rådgiverne var mer tilgjengelig ute på skolene
- Forebyggende team fungerer godt for «laget rundt»
- Økonomi/ressurser har betydning for kvalitet og organisering

### **Skole. Anbefalinger som peker fremover**

- IKT-driften må styrkes
- Felles alternative opplæringsarenaer må utvikles for barne- og ungdomsskoler
- Det er ønskelig at rektormøtet blir litt mer uformelt
- Det må være samsvar mellom sakkyndig vurdering/enkeltvedtak og tildelte ressurser i den økonomiske modellen



- Arbeid med psykisk helse må sikre at lærerne avlastes

### 4.2.3 Vurdering av organiseringsområdet

Barnehage- og skoleeier styrer og leder barnehagene og skolene i Melhus kommune gjennom en klassisk linjeorganisering med delegert personal-, fag- og økonomiansvar for virksomhetslederne for barnehager, skoler og oppvekstsenter. Organisering av sektorområdene understøttes av både eierstyrte og virksomhetsbasert arenaer for koordinering av ledelse, faglig utviklingsarbeid, tverrsektorielt samarbeid, samarbeid med interessenter utenfor kommunen og gjennom interkommunalt samarbeid som omhandler både faglige, regulatoriske og ledelsesrelaterte målsettinger og utfordringer.

Ut fra den informasjonen Agenda Kaupang har fått tilgang til fremstår organiseringen som hensiktsmessig, og den balanserer ulike eier-, virksomhets-, leder- og fagbehov. Om balansen mellom disse behovene er godt nok ivarettatt vil alltid være en del av den løpende vurderingen av eksisterende eier- og virksomhetsstyring i enhver kommune. Så også i Melhus. Hovedtrekkene i tilbakemeldingene vitner like fullt om at organiseringen bidrar til å fremme et godt og tillitsfullt samarbeid, og så trekkes det frem at tverrsektorielle samarbeid kan organiseres enda bedre, og at ledersamhandlingen på styrer og rektornivå må avstemmes.

I særlig grad gjelder dette lederutøvelsen på oppvekstsentrene der enhetslederne er rektorer og også personalleder for styrer av barnehagedelen. I gjennomsnitt har barnehagene 87 plasser og fem avdelinger. Dette er store barnehager. Befolkningsprognosene som er omtalt i kapittel fem viser at antall barnehagebarn vil øke merkbart i neste tiårsperiode. Gjennomsnittlig størrelse på norske barnehager er 45 barn/tre avdelinger. Agenda Kaupangs erfaring er at oppvekstsenter først og fremst benyttes i kommuner med spredt bosetting, store avstander og små barnehager (en eller to avdelinger).

Tabell 1: Plasser og årsverk i kommunale barnehager i Melhus kommune 2020. Kilde: Udir.

| Barnehage                                  | Korrigerte oppholdstimer (3-åringer er store) | Plasser (3-åringer er store) | Årsverk ansatte |
|--------------------------------------------|-----------------------------------------------|------------------------------|-----------------|
| Eid skole og barnehage Avd barnehage       | 146 880                                       | 68                           | 15,4            |
| Flå skole og barnehage Avd barnehage       | 197 952                                       | 92                           | 18,8            |
| Gimsøya barnehage                          | 176 352                                       | 82                           | 17,8            |
| Gåsbakken skole og barnehage Avd barnehage | 112 320                                       | 52                           | 11,0            |
| Hovin skole og barnehage Avd barnehage     | 248 112                                       | 115                          | 24,6            |
| Kosekroken barnehage                       | 114 336                                       | 53                           | 12,5            |
| Lundamo skole og barnehage Avd barnehage   | 250 032                                       | 116                          | 26,5            |
| Presttrøa barnehage                        | 243 696                                       | 113                          | 24,2            |
| Rosmælen skole og barnehage Avd barnehage  | 155 520                                       | 72                           | 15,0            |
| Strandvegen barnehage                      | 170 880                                       | 79                           | 18,5            |
| Tambartun barnehage                        | 247 344                                       | 115                          | 23,6            |
| Kommunen                                   | 2 063 424                                     | 955                          | 207,6           |
| Gjennomsnitt per barnehage                 |                                               | 87                           | 19              |

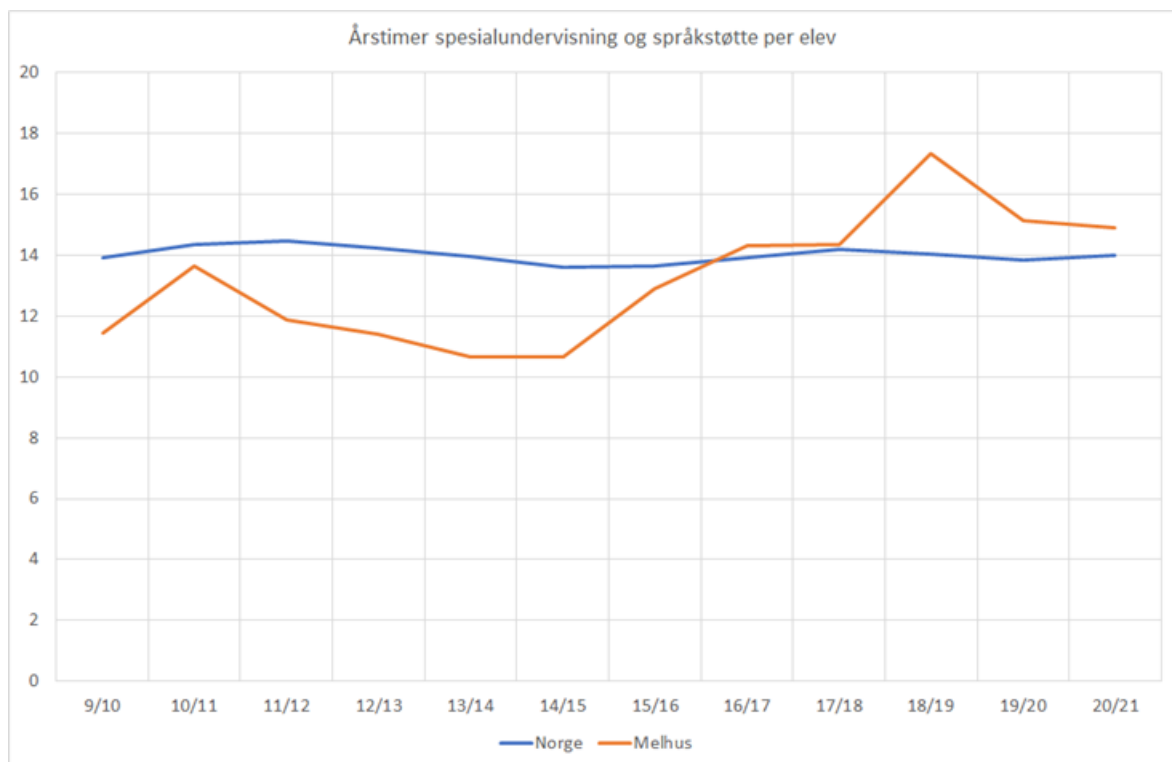


Vi stiller spørsmålstegn ved om dagens ledelsesorganisering er formålstjenlig gitt barnehagens størrelse og den økte profesjonaliseringen som barnehagesektoren har vært gjennom de siste 10 årene. I det minste tror vi det vil være lurt å gjøre en grundig vurdering av om den historiske begrunnelsen for dagens ledelsesstruktur står seg like godt i møte med dagens krav og forventninger innenfor barnehageområdet. Det er ikke slik at dette må ses på som en potensiell forsterking av silotenkning, men heller tvert imot at det må sterk lederkraft til for å definere barnehagene enda tydeligere som en del av det sammenhengende læringsløpet fra barnehage til og med videregående opplæring. Med ansvar må det også følges virkemidler.

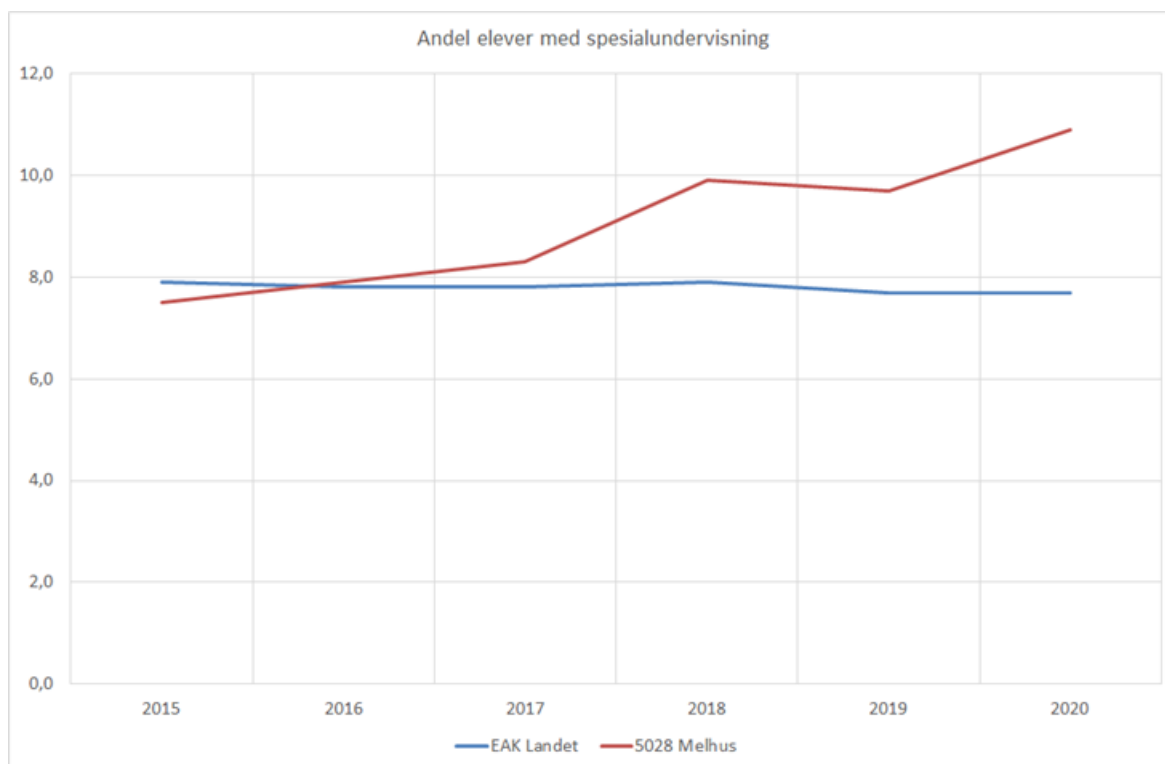
I tillegg kan vi slå fast at eierstyringen på skolenivå innfrir de kompetansemessige kravene til skolefaglig kompetanse over skolenivå.

#### 4.2.4 Særskilt om rutiner innenfor det spesialpedagogiske området

Over flere år har den spesialpedagogiske ressursbruken i Melhus skolen vist en økende trend. Utviklingen er blant annet møtt med ny organisering av øverste PPT-ledelse, særlig satsing på det spesialpedagogiske området i kompetanseplanen for barnehager og skoler og som tematikk i den løpende styringsdialogen som barnehage- og skoleeier har med virksomhetene. Nedenfor vises to grafer (1. Årstimer spesialundervisning og språkstøtte pr elev 2. Andel elever med spesialundervisning) som illustrerer utviklingen.



Figur 2: Årstimer spesialundervisning/språkstøtte per elev. Kilde: Kostra.



Figur 3: Andel elever i grunnskolen med spesialundervisning. Kilde: Kostra.

Tabellene viser at Melhus kommune ligger over det nasjonale snittet når det gjelder årstimer til spesialundervisning. Andel elever med spesialundervisning fra perioden 2017 til 2020 øker relativt kraftig i en periode der de nasjonale tallene er stabile og svakt nedadgående.

Internasjonal og nasjonal forskning viser at mellom 75 – 85 prosent av barn og elever vil få realisert sine rettigheter til opplæring uten noen form for ekstra støtte, forutsatt at det ordinære pedagogiske tilbudet er av høy kvalitet (Nordahl m.fl. 2018). 15 – 25 prosent av barn og elever har behov for noe mer ekstra hjelp og støtte enn det de kan få kun gjennom den ordinære opplæringen. Denne støtten kan gis i hovedsak som en del av det allmennpedagogiske tilbudet med noe tilrettelegging. Videre har om lag 3 – 5 prosent av barn og elever behov for pedagogiske tiltak som innebærer klare avvik fra ramme- og læreplan, og som derfor må ha et klart individuelt preg. Dette vil i praksis innebære en rett til spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning.

Gjennom flere utredninger fra begynnelsen av 2000-tallet og fram til i dag er det godt dokumentert at dagens praksis i barnehager og skoler ikke fungerer ut fra den inkluderende hensikten (NOU 2003: 16, NOU 2009: 18, Nordahl m.fl. 2018). Det argumenteres i disse utredningene for at det spesialpedagogiske systemet i stor grad kompenserer for svakheter i det allmennpedagogiske tilbudet. Hovedutfordringen synes å være en kombinasjon av lave forventninger til elevene og lav kvalitet på opplæringen som gis. Dette understøttes også av SPEED-prosjektet i regi av Norges Forskningsråd hvor hovedkonklusjonen er at elever med spesialundervisning får dårlig utbytte av denne opplæringen (Bachmann et al 2016). Det er kanskje spesielt bekymringsfullt at svært få lærere ser sammenheng mellom klassens behov og

individuelle behov blant elever med generelle lærevansker. Dette kan tolkes som et uttrykk for at disse elevenes behov ikke vedkommer den ordinære opplæringen. Ut fra dette kan man utlede et interessant spørsmål. Når eleven ikke får tilfredsstillende utbytte av opplæringen, fortsetter man å vurdere eleven videre eller vurderer man også opplæringen?

En annen sentral utfordring innenfor det spesialpedagogiske området er mye av den spesialpedagogiske undervisningen utføres av assistenter eller lærere uten godkjent utdanning. Antall assistenttimer i skolen økte eksempelvis med 70 prosent fra 2010 til 2013 og har siden den tid også økt ytterligere. I «*NOU 2016:17 På lik linje*» kommer det blant annet frem elever med utviklingshemming undervises av assistenter oftere enn andre elever, og i NOU-en påpekes det at assistentene samarbeider lite med kontaktlærerne og får lite veiledning. I Melhus kommune viser GSI-tallene, som for øvrig er omtalt nærmere i delkapittel 4.5.3, at antall assistenttimer er lavere enn de sammenlignbare kommunene i kommunegruppe 7. Samtidig viser GSI-tallene at Melhus kommune bruker mindre ressurser til undervisning enn de samme kommunene.

Et viktig prinsipp for spesialpedagogisk tilrettelegging er at barn og elever som trenger ekstra hjelp og støtte, skal få det tidlig og støtten skal være tilpasset den enkelte og foregå innenfor sosialt og faglig inkluderende fellesskap. Både i barnehagen og i skolen har barn og unge en lovmessig rett til spesialpedagogisk hjelp, og det stilles krav til hvordan disse rettighetene skal ivaretas. Det stilles krav til involvering av foresatte, forvaltningsrettslig fremgangsmåte og en vurdering om barnet/eleven trenger spesialpedagogisk hjelp. Samtidig representerer spesialundervisning et ressursfordelingsdilemma, for hvordan skal ressurser best fordeles når alle elevenes rettigheter og behov skal ivaretas? Kommunene får ikke mer penger av staten selv om andelen spesialundervisning øker, og opplæringsloven er tydelig på at alle elever har rett på tilpasset opplæring. I tillegg har alle elever som står i fare for å bli hengende etter i lesing, skriving eller regning på 1-4. trinn rett på rask og intensiv hjelp slik at forventet progresjon blir nådd.

Typiske faser ved vurdering av spesialpedagogisk hjelp er bekymringsfase, henvisning til PP-tjenesten, sakkyndig vurdering av barnets behov, planlegging og gjennomføring og evaluering. For både barnehagene og skolene gjelder kravet om at man først skal utprøve relevante tiltak før formell henvisning til PP-tjenesten. Før en sak oversendes til PP-tjenesten skal det foreligge et samtykke fra foreldrene (eller eleven om det gjelder skole).

Agenda Kaupang har fått tilgang til «*Rutiner for henvisning og inntak av henviste saker i PP-tjenesten*», «*Veiledning for utfylling av individuell opplæringsplan (IOP) - barnehage*» og «*Veiledning for utfylling av individuell opplæringsplan (IOP) – skole*». Rutinene og veiledningene er utarbeidet med utgangspunkt i føringene i barnehageloven og opplæringsloven. Dokumentene Agenda Kaupang har gjennomgått viser en systematisk tilnærming til formål, involverte aktører, hvordan arbeidet skal gjøres og evalueres. Opplæringsmålene er SMARTE. Dette vil si at de er spesifikke, målbare, akseptable og realistiske for den kompenserende hjelpen. I tillegg er det stilt krav om at målene skal være tidsavgrensede og evaluerbare. Det er også gjort lovmessige henvisninger som tydeliggjør hvilke regler i barnehage- og opplæringsloven som gjelder.

PP-tjenestens arbeid skal naturlig nok være i tråd med gjeldende lover og regler, men PP-tjenesten skal også gi støtte til det systemrettede arbeidet i både barnehager og skoler. I tillegg vil det potensielt være forbedringsområder mht hvordan rutiner er formulert, forstått og praktisert. Historisk sett har PP-tjenesten hatt en utfordring med at arbeidet som sakkyndige og som «*systemveiledere*» i for stor grad har vært oppfattet som to ulike arbeidsprosesser. PP-tjenesten skal også bistå barnehagene og skolene i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling som en del av det systemrettede arbeidet.

Når det gjelder tilbakemeldinger fra PP-tjenesten i intervjuer, workshop og i oversendt dokumentasjon fra Melhus kommune, kan det være riktig å trekke frem utsagnene nedenfor for å identifisere typiske trekk og forbedringsområder. Innspillene er gitt knyttet til områdegjennomgangen av strategi, organisering, kompetanse og kultur, men også til en «foranalyse» av ansatte og ledere i PP-tjenesten som Melhus kommune gjorde før oppdraget til Agenda Kaupang ble gitt. Her presenteres noen utsagn fra ansatte som vi mener er relevante å knytte opp mot rutinevurderingen:

- PP-tjenesten kan ikke forventes å bidra til kompetanseheving innenfor det allmennpedagogiske med mindre det foreligger et klart forebyggende fokus
- Terskelen for oppmelding til PPT kan i enkelte tilfeller heves
- Vi trenger en sterkere delingskultur. PP-tjenesten veileder mye av det samme på de ulike enhetene, og dette arbeidet kan effektiviseres/forsterkes gjennom et eget PPT-nettverk
- Viktig at utviklingsprosjekter får tid til å drive lenge nok slik at de blir en del av kulturen
- Kompetansen på skolene kan bli bedre anvendt
- Ujevn kvalitetssikring og utprøving av tiltak i skole før elever meldes opp til PPT
- Ujevn kvalitet av individuell opplæringsplan (IOP) bidrar til at IOP-en blir et svakere verktøy i den kompenserende tilretteleggingen
- Når barn fra barnehagen har med seg spesialpedagogisk vedtak inn i skolen, er det ikke alltid at lærerne er informert om dette
- Organisering i grupper (skole) kan nivåtilpasses enda bedre med tanke for å treffe elevenes ulike behov

Barnehager, skoler og PP-tjenesten ser naturlig nok verden fra sitt ståsted, men er samtidig avhengig av hverandre for at barn og unge skal få et best mulig kompenserende spesialpedagogisk tilbud. Slik Agenda Kaupang tolker tilbakemeldingene, kan det se ut som om at det behov for en gjennomgang av barnehagenes, skolenes og PP-tjenestens arbeid med *planleggingskvalitet* og *utbyttekvalitet*. Med planleggingskvalitet menes forholdet mellom utforming (maler, rutiner, planer osv) og praktisering. Med utbyttekvalitet menes hvor godt barnet/eleven utvikler seg med den kompenserende hjelpen. Er kvaliteten i støtte god nok, og vil det være mulig å avslutte den spesialpedagogiske ressursbruken og gi barnet/eleven et tilfredsstillende utbytte gjennom det ordinære tilbudet? Med den sterke veksten i spesialpedagogisk ressursbruk Melhus kommune har hatt de siste fem årene, kan det være god grunn til å vurdere rotårsakene til denne utviklingen. I tillegg vil en gjennomgang av planleggingskvalitet og utbyttekvalitet kunne bidra til å identifisere praksis som kan bli bedre.

Når det gjelder identifisering av praksis som kan bli bedre, er det et uttalt mål at PP-tjenesten skal styrke sitt systemarbeid. Nasjonale myndigheter forventer også at barnehagene og skolene skal styrke sitt arbeid med tidlig innsats og kompensierende tiltak ved behov. I en slik situasjon kan det være formålstjenlig å søke etter praksisnært kompetansearbeid som kan forene fagtradisjoner som trenger å komme enda tettere på hverandre.

Fra Agenda Kaupangs side vil vi trekke frem at barn og elever med svakere læreforutsetninger responderer positivt på tilbakemeldinger mht til læringsutbytte. Vurdering for læring bygger på forskningsbaserte prinsipper som er læringsfremmende, har vært en nasjonal satsing i flere år og er nedfelt som et vurderingsprinsipp i forskrift til opplæringsloven. Vurdering for læring gir muligheter for å adressere hva som fremmer høy kvalitet i opplæringen for alle elever, og hvordan læringssituasjonene kan tilpasses ekstra grundig for de barna og elevene som trenger det aller mest på kort eller lang sikt. Med økt satsing på vurdering for læring kan PP-tjenesten styrke sitt systemarbeid i alle skoler, og skolene får anledning til å forsterke eget arbeid med tilpasset opplæring, tidlig innsats og spesialpedagogisk hjelp. Målet må være at det spesialpedagogiske systemet ikke i for stor grad kompenserer for svakheter i det allmennpedagogiske tilbudet, men heller kan være en viktig støtte og hjelp for de elevene som trenger det aller mest.

Agenda Kaupang vil helt avslutningsvis også trekke frem Barneombudets rapport «*Uten mål og mening. Elever med spesialundervisning i skolen*» fra 2017. I denne fagrapporten ser man spesialundervisningen gjennom elevenes og foresattes perspektiv, og i rapporten konkluderer man nokså entydig med at «...elevene som mottar spesialundervisning, ikke får et forsvarlig utbytte av opplæringen, at de har et dårligere psykososialt skolemiljø enn andre elever, og at de verken blir hørt eller får medvirke i opplæringen». I utarbeidelsen av rapporten gjennomførte man såkalte ekspertmøter med 25 elever i alderen til 9 til 17 år, og man samarbeidet med ledende forskere på området. I arbeidet med planleggingskvalitet og utbyttekvalitet kan kanskje Barneombudets datainnsamlingsmetode også være noe man kan ha utbytte av i Melhus kommune. Å systematisere tilbakemeldinger fra elever og foresatte vil potensielt kunne gi en god triangulering av innsikt mellom PP-tjenesten, lærerne selv og elever/foresatte. Veksten i spesialpedagogisk ressursbruk er nok sammensatt, og det er flere som kan bringe inn verdifull innsikt for å sikre at det lages en best mulig vei fra innsikt til handling.

## 4.3 Kompetanse

Som vi har omtalt tidligere i denne rapporten stilles det formelle kvalifikasjonskrav til ansatte og ledere i barnehage og skole som skal jobbe med barn og unge. I tillegg stilles det krav til minimumsbemanning. Formelle kvalifikasjoner er viktig, men det aller viktigste læringsarbeidet skjer på arbeidsplassen i barnehager og skole.

I en SØF-rapport fra 2019<sup>2</sup> trekkes det frem at kompetanseutvikling er et generelt kjennetegn ved kommuner som har høye skolebidrag. Dette understøttes av en SSB-rapport<sup>3</sup> fra samme år. Foreldrenes utdanningsbakgrunn (høy/lav) betyr mest for forskjeller mellom enkeltelever

---

<sup>2</sup> *Hvordan påvirker kommunens politiske og administrative styring og ledelse resultatene i skolen?*

<sup>3</sup> *School value-added and long-term student outcomes*

eller elevgrupper, men skolebidrag har også betydning. Dette tilsvarer for skoler som er blant de 10 prosentene som har henholdsvis høyest og lavest stabilt bidrag:

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

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

#### 4.3.1 Kompetanseprioriteringer i Melhus

I delkapitlet om strategi viser vi til sammenhengen mellom de strategiske prioriteringene i Melhus kommune innenfor barnehage- og skoleområdet, og nær sagt alle prioriteringene er relatert til utvikling av ansattes og lederes kompetanse. Mer kommune- og sektorovergrepende satsinger knyttet til eksempelvis utvikling av kvalitetssystemer, prinsipper for god virksomhetsstyring og god egenkontroll er eksempelvis mindre fremtredende. «*Smartere Melhus*» er et unntak. Dette er kanskje helt naturlig også all den tid slike satsinger kanskje har et mer driftspreg over seg, og muligens håndteres dette gjennom andre styringslinjer.

Samtidig stiller vi oss spørsmålet om kompetansesiden også burde reist oppmerksomheten mot virksomhets- og eierstyring som et eget satsingsområde. Skoleeier i kommuner med høye skolebidrag er ofte tett på skolene. Først og fremst gjennom oppmerksomhet på elevresultater, læringsmiljø og kompetansebygging internt. Ansatte, tillitsvalgte og ledere har i workshop uttalt at Melhus har et godt system for skolevurdering, men at det fortsatt har et potensial for forbedring. I tillegg bør det vurderes om ikke et lignende system for barnehagevurdering bør utprøves. Her er det mulig å lære mye på tvers av skole og barnehage, og ikke minst utvikle kvalitetsdialoger som retter oppmerksomheten mot barns motoriske, språklige, sosiale og kognitive utvikling gjennom lek og tilrettelagte aktiviteter. Dette må igjen balanseres opp mot hva man har kapasitet og mulighet til å prioritere.

Når det gjelder helt konkrete kompetansesatsinger, kan barnehagene og skolene vise til omfattende kompetanseaktivitet. Sammen med KS deltar barnehagene og skolene i programmet ABSOLUTT (Ansvar for Barnehage, Skole og Oppvekst: Læring, Utvikling, Trivsel og Tilhørighet). ABSOLUTT skal gi kommunene og fylkeskommunene økt forståelse og kunnskap om deres ansvar for barnehage, skole og oppvekst. Det skal også gi innsikt i hva som virker inn på barn og unges læring, utvikling, trivsel og tilhørighet.

Innenfor det interkommunale samarbeidet i Gauldalsregionen jobbes det med statlig desentraliserte satsinger som DEKOM (desentralisert ordning for lokal kompetanseutvikling i



skolen) og REKOM (regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen). Begge ordningene skal bidra til at skolene og barnehagene utvikler sin pedagogiske praksis gjennom barnehage- og skolebasert kompetanseutvikling. Målet er å sikre at alle barn får et likeverdig barnehage- og skoletilbud av høy kvalitet.

Innenfor DEKOM-ordningen har Melhus kommune ansvar for felles tiltak for engelsk på barnetrinnet, faglig støtte fra NTNU og veiledning i grupper med lærerspesialist fra Melhus kommune. I tillegg satser regionen på lederutvikling innenfor DEKOM-samarbeidet, og et lederveiledningsprogram i samarbeid med NTNU som omhandler *«Medvirkning og samskaping i læringsprosessen»*.

Det er også vanlig at Melhus kommune oppretter mindre tidsvarige grupper som får konkrete oppdragsmandat som er relevant for kompetanseutvikling i kommunen. Dette kan eksempelvis være arbeidsgrupper for ny SFO-rammeplan og nærværplan for å forebygge bekymringsfullt fravær.

### 4.3.2 Innspill fra intervjuer og workshop

I workshopen med ansatte, ledere og tillitsvalgte fra barnehager og skoler skåret deltakerne tilfredsheten med kompetanse på en førsteplass sammenlignet med de andre hovedområdene «Strategi», «Organisering» og «Kultur». På en skala fra 1 til 5 hvor 1 representerte «*helt uenig*» til 5 «*helt enig*» fikk «Kompetanse» totalskåren 3.9 på spørsmålet om «*Hvor du mener at Melhus lykkes best innenfor disse områdene...*»? På spørsmålet «*Hvordan ville du fordelt 100 poeng etter viktighet for fremtidig utvikling av barnehager og skoler i Melhus?*» fikk området en tredjeplass med 23 poeng. Det er marginale poengforskjeller mellom vurderingen av områdene «Organisering», «Kompetanse» og «Kultur», og dette kan nok tyde på at alle disse tre forholdene oppleves som viktige. Strategiområdet er, som vi har formidlet tidligere, det området som peker seg ut som hovedområdet for forbedring.

Etter fokusgruppeintervjuene i uke 38 ble intervjudataene oppsummert og sortert på overordnede kategorier. Disse intervjufunnene ble delt med deltakerne på workshopen, og kvalitetssikret på samlingen og i etterkant. Hovedtrekkene i tilbakemeldingene fra barnehager og skoler fremgår av den konsentrerte oversikten nedenfor. Innspillene er sortert på vurderinger og anbefalinger

#### Barnehage. Vurderinger av nåsituasjon

- Vi kan bli dyktigere til å gjennomføre
- Har vi en barnehagesektor som tør å prøve ut nye praksiser og nye rutiner i stor nok grad?
- Hvorfor øker andelen spesialpedagogiske timer når relasjonskompetansen hos ansatte er styrket over tid?
- Pedagogiske ledere melder om stadig større behov for foreldreveiledning
- Ansatte kan oppleve mangel på nødvendige verktøy for å håndtere utfordringer knytta til spesialpedagogisk hjelp

### **Barnehage. Anbefalinger som peker fremover**

- Fortsette arbeidet med barnehagebasert kompetanseutvikling for alle yrkesgrupper
- Videreføre prosjekter og prosesser vi ser gode resultater fra, for eksempel «*Trygg før 3*» og foreldreveiledningsprogrammet ICDP (International Child Development Programme).
- Felles lederopplæring for styrere og enhetsleder.

### **Skole. Vurderinger av nåsituasjon**

- Lærerstuderenter er bra for fornyelse og utvikling
- Viktig å forhindre at lederjobben blir for ensom
- Styrket digilæring handler først om kompetanse og praksis
- Vi har satset på grunnleggende ferdigheter over tid, men hvorfor ser vi ikke tilstrekkelig effekt?

### **Skole. Anbefalinger som peker fremover**

- Vi må se på årsakene til at resultatet på nasjonale prøver 8. trinn er lavere enn på 5. trinn
- Redusere antallet satsningsområder
- Lederopplæring må inkludere mellomlederne. Særlig viktig mht til rekrutteringsutfordringer
- Fortsette satsingen på praksisnær kompetanseutvikling
- Vi trenger et styrket tilbud for minoritetsspråklige

### **4.3.3 Vurdering av kompetanseområdet**

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

Et sentralt spørsmål som vi i Agenda Kaupang stiller oss, er om vi ser sammenheng mellom strategiske prioriteringer, valgt organisering og de ulike kompetanseinitiativene som iverksettes av barnehage- og skoleeier i samarbeid med ansatte og ledere i barnehager og skoler. I tillegg er forankringen av ulike kompetansetiltak sentralt. For mange parallelle satsinger kan utfordre både barnehagenes og skolens kapasitet, ressursbruk og mulighet for å se sammenhengen mellom ulike kompetansetiltak. Det er en krevende balansegang å ha tilstrekkelig forståelse for



lokale behov og forutsetninger samtidig med behovet for en overordnet styring og ledelse med de to viktige sektorområdene. Vi har tidligere fremhevet at det kan fremstå som om Melhus vil ha nytte av å prioritere strategiarbeidet, og spesielt sett i lys av total ressursituasjon og det brede oppvekstmandatet alle tjenestene som jobber med barn og unge i alderen 0-18 har fått. Samtidig vil vi i overveiende grad si at kompetansetiltakene i Melhus bygger på strategiske prioriteringer i planer og meldinger, og at man i stor grad har organiserte fellesarenaer til å jobbe med kompetansearbeid.

Det som kanskje fremstår som de potensielt viktigste forbedringsområdene, ser ut til å være relatert til omfang av kompetansetiltak, treffsikkerheten i tiltakene, forholdet mellom innsats og effekt og skalering av vellykkede kompetansesatsinger. Her støtter vi oss primært på de tilbakemeldingene vi har fått i intervjuer og i workshops.

## 4.4 Omstillingskultur

En sunn organisasjonskultur kan sies å bygge på oppfatningen av at alle skal bidra til å levere kvalitetsarbeid, og være engasjert i å utvikle virksomheten. Barnehagene og skolene er ikke bare de viktigste folkehelseinstitusjonene i Norge, men også et uttrykk for hvordan barnehager, skoler, kommuner og stat forvalter egen humankapital. For barn og unge er det å leke, lære og trives er viktige målsetninger i seg selv, og så viser økonomisk forskning at høy kvalitet i barnehager og skoler bidrar til bedre kompetanse, høyere gjennomføringsgrad, sterkere tilknytning til arbeidslivet og en bedre livsløpsinntekt.

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

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

### 4.4.1 Viktige trekk ved omstillingskulturen i Melhus

Å utvikle gode barnehager og skoler krever en iboende evne og vilje til kontinuerlig å jobbe med egen omstillingskultur. Ansatte og ledere må være med og skape bedre løsninger og

resultater for voksnes samhandling, profesjonsoppdrag og kompetanseutvikling, slik at barn og unges læringsmiljø får de beste rammer for trivsel, læring og sosial utvikling. Omstillingskultur handler i stor grad om hvordan strategiske prioriteringer og barnehage- og skolars profesjonspraksis utvikles i møte mellom langsiktige utviklingslinjer og stadig endrede rammebetingelser. Dette betyr at styring og ledelse av barnehager og skoler må sikre en god balanse mellom «*nedenfra og opp*» og «*ovenfra og ned*»-tenkning. Strategiske satsinger og prioriteringer er først realisert når ansatte, barn og unge merker dette i hverdagen, og ergo må alle styring og ledelse ivareta en god lytte- og måleevne.

Å måle omstillingskultur er ikke en rett-frem-øvelse, men gjennom intervjuer og workshop med ansatte, tillitsvalgte og ledere har vi fått frem interessante og typiske utsagn som beskriver viktige sider ved omstillingskulturen i barnehage- og skolesektoren i Melhus kommune. I tillegg har vi valgt å bruke kvantitative data fra medarbeiderundersøkelsen 10-FAKTOR, tall fra sykefravær og tall fra turnover. Sykefravær og turnover kan kun gå en pekepinn på en grunnleggende sunnhetstilstand i virksomhetene, og ergo forutsetninger for en god omstillingskultur. Utsagn fra ansatte, tillitsvalgte og ledere kombinert med 10-FAKTOR-undersøkelsen gir mer relevante data som faktisk kan beskrive hvordan omstillingskulturen faktisk er. Det er interessante med 10-FAKTOR er også den underliggende og forskningsbegrunnede erkjennelsen av at det ikke nødvendigvis er slik at kompetanseutvikling alltid gir den ønskede effekten i form av bedre tjenester og resultater. 10-FAKTOR-undersøkelsen kan i så måte identifisere områder som bør jobbes mer med. Målsettingen må være å få best mulig sammenheng mellom strategiske prioriteringer, hvordan satsinger blir organisert og gjennomført i praksis i den enkelte virksomhet, på tvers av virksomheter og i samhandlingen mellom eiernivå og enhetsnivå.

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

Melhus kommune har satt egne mål for sykefraværet i barnehager og skoler, og måltallene varierer fra 4 til 9 prosent i 2021, fra 4 til 8 prosent i 2020 og 7 prosent for alle i 2019. Agenda Kaupang har fått tilgang til sykefravær for 1. tertial for alle disse tre årene, og kan på bakgrunn av disse tallene slå fast at tre av 12 virksomheter oppnådde egne måltall i 2021, 2 av 12 virksomheter klarte dette i 2020 og 3 av 12 virksomheter klarte dette i 2019. Et gjennomgående trekk er at det er store forskjeller i sykefraværet mellom ungdomsskoler, og at barnehager og oppvekstsentra har vedvarende høyere sykefravær enn rene skoler. Ifølge statistikk fra KS er dette også en trend på landsbasis, og sykefraværet går «*i bølger*» med høyest fravær i vintermånedene og lavest om sommeren. COVID har sannsynligvis bidratt til å forsterke dette bildet.

Når det gjelder turnover i norske kommuner og fylkeskommuner viser tall fra 2020 at denne er på 12, 7 prosent. Innenfor barnehagesektoren har barnehagelærere og pedagogiske ledere en turnover på henholdsvis 12,1 og 7,9 prosent. For fagarbeidere og assistenter, som kan jobbe både i barnehage og skole, viser tallene en turnover på henholdsvis 9,8 og 25 prosent. Innenfor skolesektoren har ulike kategorier adjunkter og lektorer en turnover med en variasjonsbredde på mellom 6,8 til 7, 9 prosent.

Tallene fra Melhus kommune i perioden fra 2017-2018 til 2019-2020 dokumenterer lav turnover fra både barnehagene og skolene. I nevnte periode var turnover i barnehage henholdsvis 2,51, 4,59 og 5,88 prosent. For skolene er tallene 6,4, 7,5 og 6,23 prosent. I sum en betydelige lavere turnover enn de nasjonale sammenligningstallene. Om vi tar ut assistenttallene isolert viser disse tallene at assistenter hadde 4,6 prosent turnover i 2017-2018, 9,3 prosent i 2018-2019 og 4,59 prosent i 2019-2020. Alle årene representerer en betydelig lavere turnover enn det nasjonale sammenligningstallet på 25 prosent i 2020.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Resultater barnehage 2020

| Faktor                       | Variasjons-<br>bredde | Snitt<br>barnehager | Melhus<br>kommune | Snitt Norge |
|------------------------------|-----------------------|---------------------|-------------------|-------------|
| Indre motivasjon             | 3,9 – 4,9             | 4,5                 | 4,4               | 4,5         |
| Mestringstro                 | 3,8 – 4,9             | 4,4                 | 4,4               | 4,3         |
| Autonomi                     | 4,0 – 5,0             | 4,4                 | 4,4               | 4,3         |
| Bruk av kompetanse           | 3,8 – 4,8             | 4,4                 | 4,3               | 4,4         |
| Mestringsorientert ledelse   | 3,7 – 5,0             | 4,4                 | 4,1               | 4,2         |
| Rolleklarhet                 | 4,1 – 4,7             | 4,4                 | 4,3               | 4,5         |
| Relevant kompetanseutvikling | 3,1 – 4,2             | 3,9                 | 3,7               | 3,8         |
| Fleksibilitetsvilje          | 4,3 – 4,8             | 4,5                 | 4,5               | 4,5         |
| Mestringsklima               | 4,1 – 5,0             | 4,5                 | 4,2               | 4,3         |
| Prososial motivasjon         | 4,4 – 4,9             | 4,7                 | 4,7               | 4,7         |

## Resultater skole 2020

| Faktor                       | Variasjons-<br>bredde | Snitt skoler | Melhus<br>kommune | Snitt Norge |
|------------------------------|-----------------------|--------------|-------------------|-------------|
| Indre motivasjon             | 4,1 – 4,7             | 4,4          | 4,4               | 4,5         |
| Mestringstro                 | 4,0 – 4,6             | 4,4          | 4,4               | 4,3         |
| Autonomi                     | 3,7 – 4,8             | 4,5          | 4,4               | 4,3         |
| Bruk av kompetanse           | 3,9 – 4,5             | 4,2          | 4,3               | 4,4         |
| Mestringsorientert ledelse   | 3,1 – 4,7             | 4,1          | 4,1               | 4,2         |
| Rolleklarhet                 | 3,9 – 4,6             | 4,3          | 4,3               | 4,5         |
| Relevant kompetanseutvikling | 3,1 – 4,1             | 3,6          | 3,7               | 3,8         |
| Fleksibilitetsvilje          | 4,0 – 4,7             | 4,5          | 4,5               | 4,5         |
| Mestringsklima               | 3,8 – 4,8             | 4,2          | 4,2               | 4,3         |
| Prososial motivasjon         | 4,4 – 4,8             | 4,7          | 4,7               | 4,7         |

Helt overordnet viser tallene for barnehagene jevnt over høyere gjennomsnittsverdier enn Melhus kommune og det nasjonale snittet. Det er kun på «*Rolleklarhet*» at barnehagene skårer lavere enn det nasjonale snittet, men også her er verdien bedre enn for Melhus kommune som helhet. For skolene viser tallene at «*Autonomi*» får en høyere verdi enn både barnehagene i Melhus, snittet i Melhus kommune og nasjonalt snitt. Ellers er det relativt små forskjeller, men «*Relevant kompetanseutvikling*» peker seg ut med en verdi som er lavere enn barnehagene, snittet i Melhus og det nasjonale snittet.

Om vi ser barnehagene og skolene under ett er det én faktor som får gjennomgående lav verdi og det er «*Relevant kompetanseutvikling*». Dette er også en utfordring for hele kommune-Norge. For barnehagene og skolene er dette en særskilt utfordring, for svært mye av deres kjerneaktivitet dreier seg nettopp om utvikling av kompetanse. Tidligere har vi også beskrevet at Melhus kommune har hatt og har fortsatt mange pågående satsinger på ulike kompetansetiltak, og tallene fra 10-FAKTOR gir grunn til å stille spørsmålet om tiltakene treffer god nok.

For øvrig viser tallene gjennomgående gode gjennomsnittsskårer for både barnehagene og skolene, og dette vitner om en omstillingskultur hvor ansatte og ledere er fleksible, opplever handlingsrom i hverdagen og er motivert for å utvikle seg sammen med kollegaer. Selv om gjennomsnittstallene er gode viser den tallmessige variasjonsbredden at det er ganske store sprik mellom virksomhetene på de ulike variablene. Noen virksomheter har også gjennomgående lavere skårer på alle faktorene, og dette vil jo kreve ekstra innsats og

oppfølging over tid. Vi har delkapittel 4.3 dokumentert at barnehage- og skolebidraget betyr en hel del for barn og unges faglige og sosiale utvikling.

#### 4.4.2 Innspill fra intervjuer og workshop

I workshopen med ansatte, ledere og tillitsvalgte fra barnehager og skoler skåret deltakerne tilfredsheten med kultur på en andre plass sammenlignet med de andre hovedområdene «Strategi», «Organisering» og «Kompetanse». På en skala fra 1 til 5 hvor 1 representerte «*helt uenig*» til 5 «*helt enig*» fikk «Kompetanse» totalskåren 3.6 på spørsmålet om «*Hvor du mener at Melhus lykkes best innenfor disse områdene...*»? På spørsmålet «*Hvordan ville du fordelt 100 poeng etter viktighet for fremtidig utvikling av barnehager og skoler i Melhus?*» fikk området laveste poengsum med 22 poeng. Forklaringen denne poengsummen må også ses i lys av tilbakemeldinger fra ansatte, tillitsvalgte og ledere i intervjuer og workshop, og her er den samlede tilbakemeldingen at det er mye som er bra med de kulturelle forutsetningene for lagarbeid, omstilling og vilje til å bidra.

Etter fokusgruppeintervjuene i uke 38 ble intervjudataene oppsummert og sortert på overordnede kategorier. Disse intervjufunnene ble delt med deltakerne på workshopen, og kvalitetssikret på samlingen og i etterkant. Hovedtrekkene i tilbakemeldingene fra barnehager og skoler fremgår av den konsentrerte oversikten nedenfor. Innspillene er sortert på vurderinger og anbefalinger

##### Barnehage. Vurderinger av nåsituasjon

- Vi har blitt flinkere til å vise frem hva barnehagene gjør, og det oppleves ikke som «usunt» eller «konkurransedreivende»
- Samarbeidskulturen er sterk
- Drift utkonkurrerer utvikling om vi «gaper over for mye»
- Vi har et godt fellesskap

##### Barnehage. Anbefalinger som peker fremover

- Vi trenger å videreutvikle felles kunnskap om overgangen fra barnehage til skole hvor vi eksempelvis legger vekt på temaet robuste barn og foreldre
- Vi må i større grad vise fram barnehagens profesjonalitet og faglighet.
- Bli tydeligere på prioriteringer av det vi satser på

##### Skole. Vurderinger av nåsituasjon

- Vi står sammen og det er høyt under taket
- Vi må tilpasse oss en barne- og ungdomsgruppe med andre behov
- Samarbeidskulturen står sterkt, vi har et godt fellesskap og et godt samarbeidsklima
- Usikker på balansen mellom drift og utvikling
- Kan vi forvente av vi ligger på nasjonalt nivå gitt våre sosioøkonomiske forutsetninger?

## Skole. Anbefalinger som peker fremover

- Vi må tilpasse oss en barne- og foreldregruppe med andre behov
- Videreutvikle delingskulturen gjennom eksempelvis lærende nettverk i fag
- Mål som settes av skoleeier må være realistiske

### 4.4.3 Vurdering av kulturområdet

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

Det overordnede positive bildet forsterkes av typiske utsagn fra ansatte, tillitsvalgte og ledere innenfor barnehage- og skolesektoren. Fra barnehagene meldes det om en sterk samhandlingskultur som også inkluderer de private barnehagene, og åpenhetskulturen har blitt sterkere over tid. Det er lov å vise hva man kan og får til. Fra skolene fremheves det at man står sammen og at det er «høyt under taket». Videre trekker skolene frem at samarbeidskulturen og fellesskapet står sterkt.

På utfordringssiden registrerer vi erkjennelser om at barnehagene og skolene kan bli enda flinkere til å tilpasse seg endrede behov hos barn, unge og foresatte. Videre trekkes det frem en bekymring for å «bite over for mye». Å gjøre for mye, og kanskje ikke godt nok koordinert, kan utfordre ulike satsingers mulighet for å prege kultur, ansattes kompetanse og samlet systemkapasitet. Med systemkapasitet menes hvor mye av drifts- og utviklingsoppgaver det er mulig å håndtere før «*det renner over*». En viktig huskeregel er at varige endringer tar tid, og krever mye trening og øvelse.

## 4.5 Kvalitet og ressursbruk

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

### 4.5.1 Skoler og barnehager i Melhus

#### Skoler

Det er 11 grunnskoler i Melhus kommune. Høsten 2020 var det 2152 elever ved skolene. Det er en meget variert skolestruktur i kommunen. Det er seks oppvekstsentra med kombinert skole og barnehage. Det er to rene ungdomsskoler og tre rene barneskoler (Brekås, Gimse

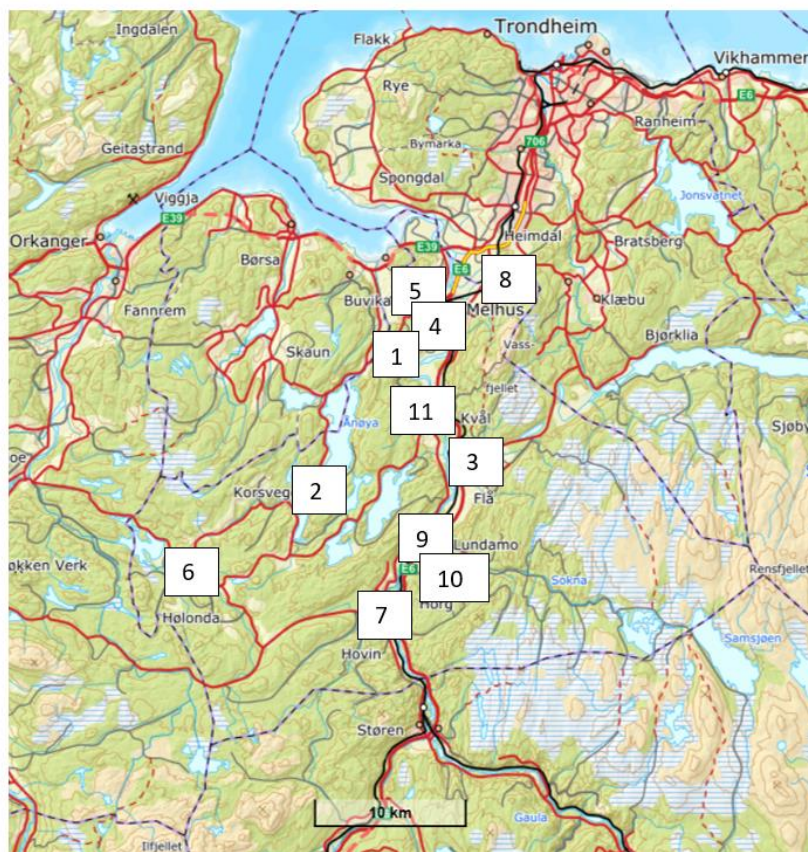


og Høyeggen). Det er en skole med mer enn 300 elever (Gimse ungdomsskole). Det er en skole med mindre enn hundre elever (Gåsbakken, fådelt skole). Det er to 1-10-skoler (Rosmælen og Eid).

Tabell 2: Kommunale grunnskoler i Melhus kommune 2020. Kilde: Udir.

|    | Skole                        | Barneskole | Ungdomsskole | Elever i alt |
|----|------------------------------|------------|--------------|--------------|
| Nr | Melhus                       | 1539       | 613          | 2152         |
| 1  | Brekås skole                 | 192        | 0            | 192          |
| 2  | Eid skole og barnehage       | 94         | 72           | 166          |
| 3  | Flå skole og barnehage       | 148        | 0            | 148          |
| 4  | Gimse skole                  | 280        | 0            | 280          |
| 5  | Gimse ungdomsskole           | 0          | 364          | 364          |
| 6  | Gåsbakken skole og barnehage | 53         | 0            | 53           |
| 7  | Hovin skole og barnehage     | 153        | 0            | 153          |
| 8  | Høyeggen skole               | 345        | 0            | 345          |
| 9  | Lundamo skole og barnehage   | 157        | 0            | 157          |
| 10 | Lundamo ungdomsskole         | 0          | 172          | 172          |
| 11 | Rosmælen skole og barnehage  | 117        | 5            | 122          |

Skolene ligger i hovedsak langs E6 oppover Gauldal. Eid og Gåsbakken ligger lengst unna europavegen. Det er 24 kilometer mellom Hovin skole øverst i dalen og Høyeggen skole nærmest Trondheim. Skolene er tegnet inn på kartet med det samme nummeret som de har i tabellen over.



Figur 4: Kommunale grunnskoler i Melhus kommune 2020.

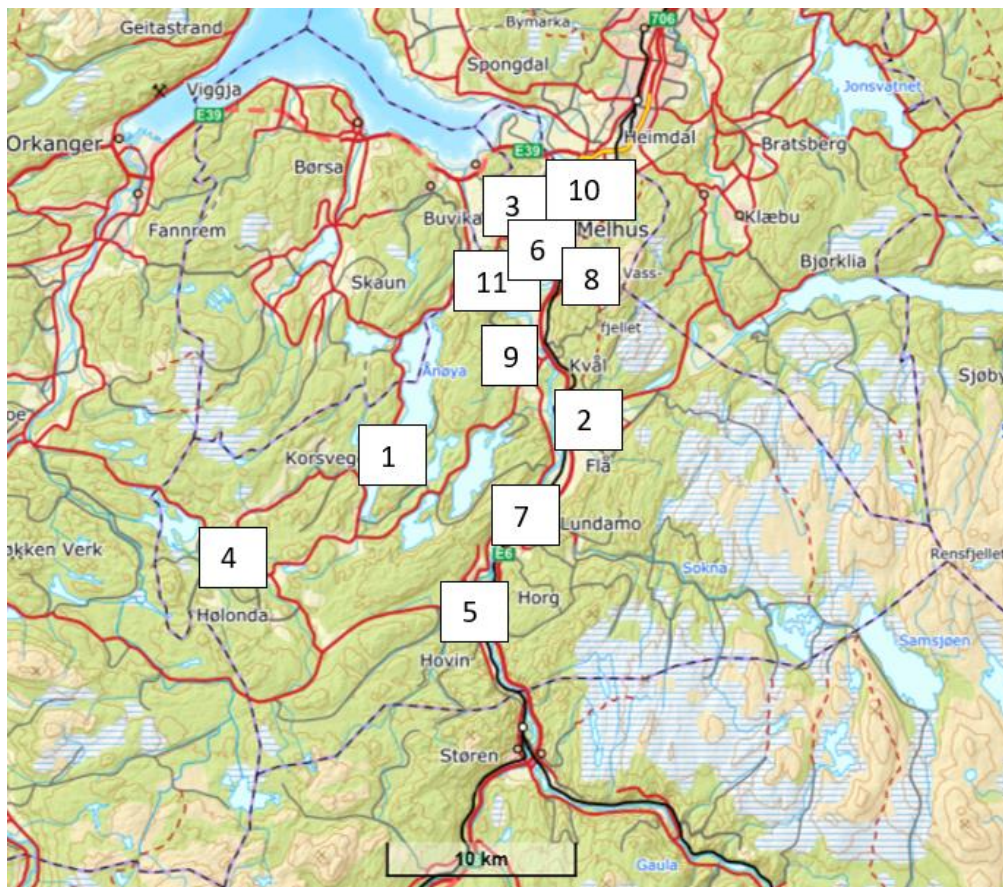
### Barnehager

Det var 11 kommunale barnehager i Melhus 15.12.2020 ifølge årsmeldingene sendt inn til Udir. Barnehagene hadde til sammen 955 (alderskorrigerte) plasser belagt. De fem barnehagene lengst nede i dalen har felles enhetsleder (Gimsøya, Kosekroken, Presttjøa, Strandvegen og Tambartun). De seks andre barnehagene er en del av et oppvekstsenter.

Tabell 3: Kommunale barnehager i Melhus kommune 2020. Kilde: Udir.

| Nr       | Barnehage                                  | Type     | Plasser (3-åringer er store) |
|----------|--------------------------------------------|----------|------------------------------|
| 1        | Eid skole og barnehage Avd barnehage       | Ordinaer | 68                           |
| 2        | Flå skole og barnehage Avd barnehage       | Ordinaer | 92                           |
| 3        | Gimsøya barnehage                          | Ordinaer | 82                           |
| 4        | Gåsbakken skole og barnehage Avd barnehage | Ordinaer | 52                           |
| 5        | Hovin skole og barnehage Avd barnehage     | Ordinaer | 115                          |
| 6        | Kosekroken barnehage                       | Ordinaer | 53                           |
| 7        | Lundamo skole og barnehage Avd barnehage   | Ordinaer | 116                          |
| 8        | Presttrøa barnehage                        | Ordinaer | 113                          |
| 9        | Rosmølen skole og barnehage Avd barnehage  | Ord_Apen | 72                           |
| 10       | Strandvegen barnehage                      | Ordinaer | 79                           |
| 11       | Tambartun barnehage                        | Ordinaer | 115                          |
| Kommunen |                                            |          | 955                          |

Halvparten av plassene i de kommunale barnehagene ligger rundt Melhus sentrum. Resten ligger sammen med en skole i ulike oppvekstsenter sørover i kommunen. Barnehagene er tegnet inn på kartet med det nummeret de har i tabellen over.



Figur 5: Kommunale barnehager i Melhus kommune 2020.

### 4.5.2 Kvalitet

I denne analysen bruker vi Kommunebarometeret fra Kommunal Rapport for å sammenligne kvaliteten i barnehage og grunnskole med andre kommuner. Vi bruker rangeringen for 2021, som har data for 2020. Noen av indikatorene bruker data for de fire siste årene, for å unngå for store tilfeldige variasjoner i resultatene.

Når vi sammenligner kommunale tjenester, ønsker vi å måle resultat kvaliteten. Det vil si nytteverdien for brukeren av tjenesten. Slike data har vi til dels for grunnskolen (læringsutbytte og trivsel). Vi har ikke data om resultater for brukerne i barnehagen. I stedet måler vi det vi kaller strukturkvalitet. Det vil si innsatsfaktorene, for eksempel de ansattes kompetanse og bemanningsfaktor.

Melhus kommune gjør det bra i Kommunebarometeret for 2021. Kommunen rangeres som nr 156 av 356 kommuner innen grunnskole og som nr 88 innen barnehage.

Fem av sammenligningskommunene er på nivå med Melhus eller bedre når det gjelder grunnskolen. To av sammenligningskommunene er på nivå med Melhus eller bedre når det gjelder barnehage.

Tabell 4: Resultater i Kommunebarometeret 2021. Kilde: Kommunal Rapport.

| <b>Kommunebarometeret 2021</b>     |        |        |        |       |          |            |           |
|------------------------------------|--------|--------|--------|-------|----------|------------|-----------|
| Tjeneste                           | Melhus | Malvik | Ørland | Klepp | Gjerdrum | Øvre Eiker | Nannestad |
| Samlet                             | 94     | 38     | 96     | 69    | 18       | 92         | 149       |
| Samlet, korrigert for inntektsnivå | 68     | 50     | 99     | 45    | 13       | 47         | 88        |
| Grunnskole                         | 156    | 31     | 145    | 149   | 67       | 171        | 244       |
| PLO                                | 100    | 43     | 26     | 80    | 86       | 105        | 166       |
| Barnevern                          | 189    | 261    | 141    | 284   | 32       | 92         | 65        |
| Barnehage                          | 88     | 117    | 34     | 280   | 329      | 180        | 347       |
| Helse                              | 306    | 141    | 270    | 246   | 65       | 294        | 121       |
| Sosial                             | 120    | 134    | 98     | 4     | 179      | 74         | 151       |
| Kultur                             | 82     | 159    | 95     | 238   | 295      | 209        | 256       |
| Miljø og ressurser                 | 168    | 249    | 254    | 31    | 38       | 7          | 67        |
| Saksbehandling                     | 187    | 134    | 335    | 163   | 11       | 127        | 24        |
| Vann og avløp                      | 212    | 40     | 344    | 29    | 314      | 150        | 37        |
| Økonomi                            | 131    | 209    | 260    | 58    | 16       | 195        | 93        |
| Kostnadsnivå                       | 14     | 43     | 11     | 9     | 15       | 18         | 4         |

#### Barnehagen

Melhus rangeres som nr 88 av 356 kommuner når det gjelder kvalitet i barnehagene. Målingen omfatter både kommunale og private barnehager.



Det er 13 indikatorer for kvalitet i barnehage. Kompetanse teller mest. Melhus ligger over gjennomsnittet når det gjelder andel barnehager som oppfyller pedagognormen (maks 14 store barn per pedagog) og når det gjelder andel ansatte med pedagogisk utdanning. Melhus har dessuten høy barnehagedekning. Melhus skårer dårligere enn gjennomsnittet når det gjelder bemanningsfaktor og antall barn per barnehage. Det er dessuten lavere andel fremmedspråklige barn som går i barnehage. Resultater i Melhus og landet framgår i tabellen under.

Tabell 5: Resultater i Kommunebarometeret 2021, barnehage. Kilde: Kommunal Rapport.

| Indikator                                                    | Melhus | Norge<br>gjennomsnitt |
|--------------------------------------------------------------|--------|-----------------------|
| Antall barn per årsverk, kommunale                           | 5,7    | 5,3                   |
| Antall barn per årsverk, private                             | 5,8    | 5,5                   |
| Andel kommunale barnehager som oppfyller pedagognormen       | 91     | 71                    |
| Andel private barnehager som oppfyller pedagognormen         | 100    | 68                    |
| Andel ansatte med pedagogisk utdanning, kommunale barnehager | 46     | 44                    |
| Andel ansatte med pedagogisk utdanning, private barnehager   | 47     | 43                    |
| Andel ansatte som er menn, alle barnehager                   | 11     | 9                     |
| Andel minoritetsspråklige som går i barnehage, siste år      | 77     | 86                    |
| Andel minoritetsspråklige som går i barnehage, siste fire år | 77     | 83                    |
| Antall barn per barnehage                                    | 55     | 40                    |
| Leke- og oppholdsareal per barn i kommunale barnehager       | 6      | 8                     |
| Leke- og oppholdsareal per barn i private barnehager         | 6      | 6                     |
| Andel 1-5-åringer med barnehageplass                         | 93     | 89                    |

## Skolen

Kommunebarometeret inneholder de vanligste indikatorene for kvalitet i grunnskolen. Det er data om både læringsutbytte, trivsel og kompetanse hos personalet. Melhus rangeres som nr 156 av 356 kommuner innenfor grunnskole i målingen 2021.

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

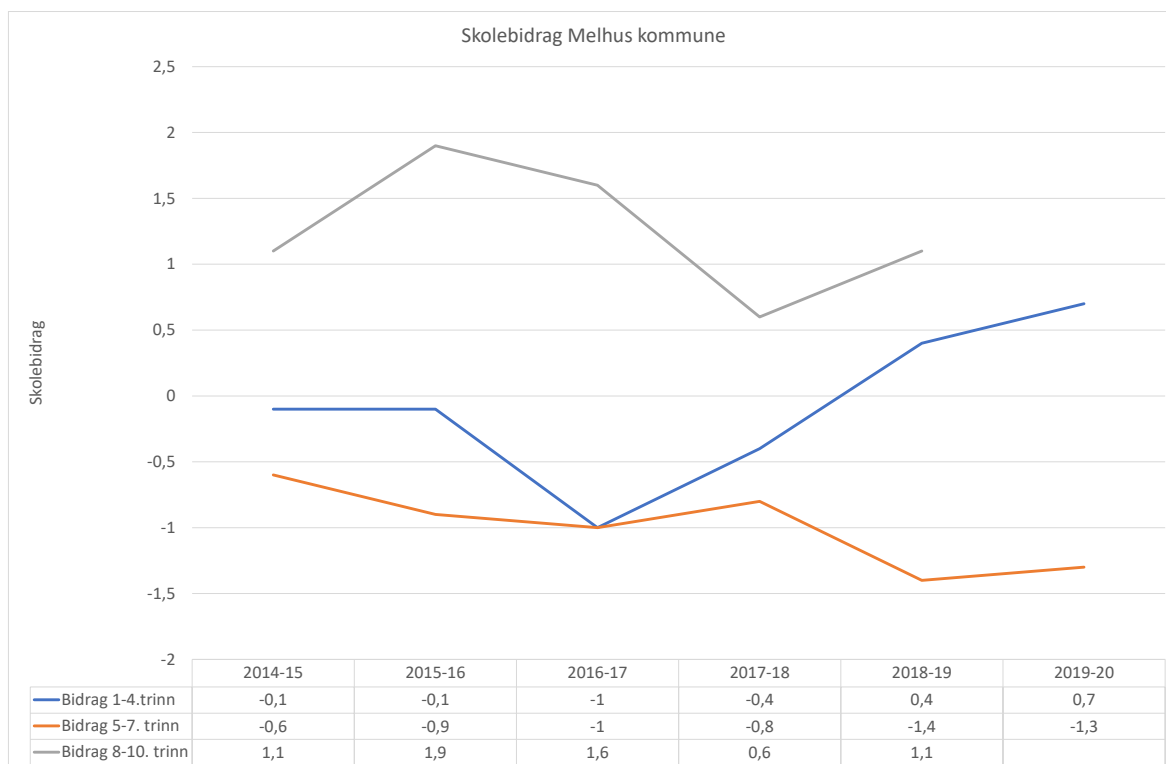
Melhus har ingen svake resultater. Melhus ligger litt under når det gjelder grunnskolepoeng siste fire år, ellers er resultatene på nivå med landsgjennomsnittet eller bedre. Resultater på alle indikatorene framgår av tabellen under.

| <b>Indikator grunnskole</b>                                       | <b>Melhus</b> | <b>Landet</b> |
|-------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|
| Grunnskolepoeng siste 4 år                                        | 40            | 42            |
| Grunnskolepoeng siste år                                          | 42            | 43            |
| Andel elever som har fullført VGS innen fem år                    | 76            | 72            |
| Elever på laveste trinn nasjonale prøver, 5.klasse, siste 4 år    | 21            | 28            |
| Elever på laveste trinn nasjonale prøver, 8.klasse, siste 4 år    | 10            | 10            |
| Elever på laveste trinn nasjonale prøver, 9.klasse, siste 4 år    | 7             | 6             |
| Andel lærere med kompetanse i norsk, engelsk og matte, 1-7.trinn  | 86            | 79            |
| Andel lærere med kompetanse i norsk, engelsk og matte, 8-10.trinn | 80            | 73            |
| Andel lærere med undervisningskompetanse, 1-7.trinn               | 99            | 95            |
| Andel lærere med undervisningskompetanse, 8-10.trinn              | 99            | 97            |
| Trivsel, 7.trinn, siste 5 år                                      | 91            | 85            |
| Trivsel, 10.trinn, siste 5 år                                     | 84            | 81            |
| Fysisk aktivitet, 5-7. trinn                                      | 88            | 94            |
| Andel elever med spesialundervisning, 1-4. trinn, siste 4 år      | 8             | 6             |
| Andel elever med spesialundervisning, 5-7. trinn, siste 4 år      | 11            | 11            |
| Andel elever med spesialundervisning, 8-10. trinn, siste 4 år     | 11            | 11            |
| Andel elever med leksehjelp, 1-4. trinn                           | 2             | 21            |
| Andel elever med leksehjelp, 5-7.trinn                            | 4             | 31            |
| Andel elever med leksehjelp, 8-10.trinn                           | 4             | 11            |

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

Skolebidragsindikatoren fra SSB inngår ikke i datagrunnlaget i Kommunebarometeret. Skolebidraget er en viktig resultatindikator i grunnskolen. Den viser om elevene har lært mer enn forventet på ulike trinn i skolen, gitt sin familiebakgrunn og tidligere resultater. Figuren under viser skolebidraget i Melhus kommune de siste seks-syv årene.

Melhus har hatt et positivt skolebidrag på ungdomsskolen, men negativt på mellomtrinnet. Bidraget er blitt stadig bedre på småtrinnet (1-4.klasse) de siste årene.



Figur 6: Skolebidraget i Melhus kommune. Kilde: Udir.

### 4.5.3 Ressursbruk

#### Skolen

I denne analysen sammenlignes Melhus med naboer i fylket (Malvik og Ørland), effektive kommuner på samme størrelse (Klepp, Nannestad, Gjerdrum og Øvre Eiker) og kommunegruppe 7, som Melhus er med i (kommuner med 10-20.000 innbyggere og lave inntekter). Tabellen under viser noen kjennetegn ved sammenligningskommunene.

Tabell 6: Kjennetegn ved sammenligningskommunene. Kilde: Kostra.

| Region                | Innbyggere (antall) | Befolkningsvekst siste tre år (prosent) | Innbyggere som bor i tettsteder (prosent) | Utgiftsbehov (prosent) | Netto driftsutgifter per innbygger (behovskorrigert, inkl. AGA) | Frie inntekter inkl. eiendomsskatt per innbygger | Frie inntekter inkl. eiendomsskatt per innbygger i forhold til landsgjennomsnittet (prosent) |
|-----------------------|---------------------|-----------------------------------------|-------------------------------------------|------------------------|-----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1120 Klepp            | 19 848              | 2,5 %                                   | 80,7 %                                    | 97,7 %                 | 56 209                                                          | 55 584                                           | 87,4 %                                                                                       |
| 3032 Gjerdrum         | 7 043               | 3,1 %                                   | 72,5 %                                    | 96,6 %                 | 56 744                                                          | 57 607                                           | 90,6 %                                                                                       |
| 3036 Nannestad        | 14 637              | 6,5 %                                   | 73,1 %                                    | 94,9 %                 | 53 953                                                          | 54 230                                           | 85,2 %                                                                                       |
| 3048 Øvre Eiker       | 19 709              | 3,0 %                                   | 78,4 %                                    | 99,2 %                 | 56 896                                                          | 56 616                                           | 89,0 %                                                                                       |
| 5028 Melhus           | 16 949              | 2,3 %                                   | 63,3 %                                    | 101,2 %                | 57 002                                                          | 58 159                                           | 91,4 %                                                                                       |
| 5031 Malvik           | 14 334              | 2,1 %                                   | 86,3 %                                    | 98,1 %                 | 60 184                                                          | 57 838                                           | 90,9 %                                                                                       |
| 5057 Ørland           | 10 306              | 0,7 %                                   | 51,5 %                                    | 103,2 %                | 61 975                                                          | 64 843                                           | 101,9 %                                                                                      |
| EKG07 KOSTRA-gruppe 7 | 564 765             | 1,1 %                                   | 74,4 %                                    | 101,0 %                | 61 004                                                          | 59 707                                           | 93,9 %                                                                                       |

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

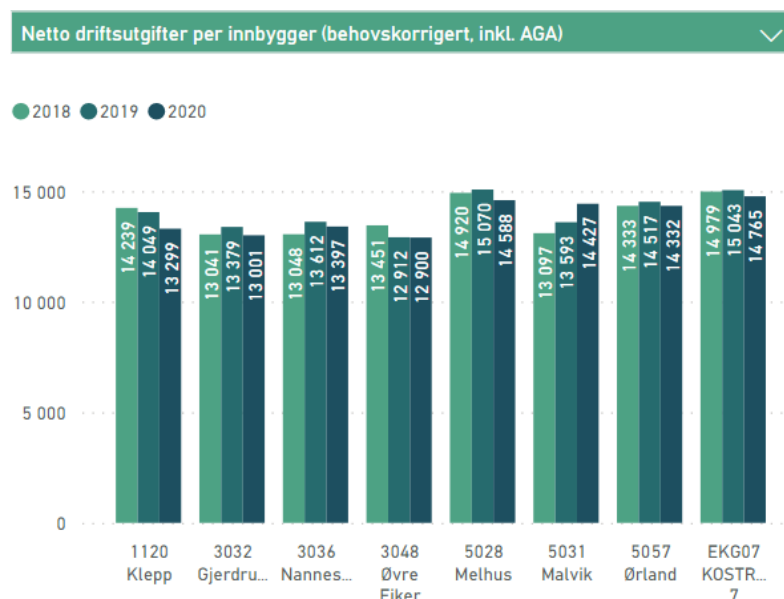


Vi starter med å sammenligne behovskorrigerte netto driftsutgifter. Melhus kommune har et høyt behov for skoletjenester per innbygger, 109% av landsgjennomsnittet. Det er mange barn, få innvandrere og lange avstander, se behovsberegningen i tabellen under.

Tabell 7: Utgiftsbehov grunnskole. Kilde: KMD, statsbudsjettet 2021.

| Region                | 6-15 år<br>(92 %) | Basistillegg<br>(1 %) | Innvandrere 6-15 år,<br>ekskl. Skandinavia (3 %) | Reiseavstand<br>innen sone (2 %) | Reiseavstand til<br>nabokrets (2 %) | Utgiftsbehov<br>grunnskole |
|-----------------------|-------------------|-----------------------|--------------------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|----------------------------|
| 1120 Klepp            | 122,5 %           | 54,1 %                | 99,2 %                                           | 48,8 %                           | 75,9 %                              | 118,9 %                    |
| 3032 Gjerdrum         | 113,3 %           | 159,2 %               | 99,7 %                                           | 82,0 %                           | 86,8 %                              | 112,5 %                    |
| 3036 Nannestad        | 109,4 %           | 79,1 %                | 142,7 %                                          | 60,0 %                           | 105,1 %                             | 109,0 %                    |
| 3048 Øvre Eiker       | 100,4 %           | 57,2 %                | 92,4 %                                           | 77,6 %                           | 111,8 %                             | 99,5 %                     |
| 5028 Melhus           | 110,3 %           | 71,4 %                | 74,5 %                                           | 136,1 %                          | 110,2 %                             | 109,3 %                    |
| 5031 Malvik           | 117,8 %           | 77,2 %                | 80,3 %                                           | 50,0 %                           | 80,0 %                              | 114,4 %                    |
| 5057 Ørland           | 97,5 %            | 127,8 %               | 53,6 %                                           | 140,6 %                          | 139,5 %                             | 98,2 %                     |
| EKG07 KOSTRA-gruppe 7 | 107,7 %           | 79,0 %                | 96,4 %                                           | 103,1 %                          | 111,1 %                             | 107,0 %                    |

I figuren under ser vi behovskorrigerte netto driftsutgifter til grunnskole i Melhus og de andre kommunene de tre siste årene. Melhus brukte 14.600 kroner per innbygger i 2020. Det er 200 kroner mindre enn gjennomsnittet i kommunegruppe 7 og mest av sammenligningskommunene. Melhus har redusert utgiftene per innbygger litt siden 2018. Det har også de fleste sammenligningskommunene.



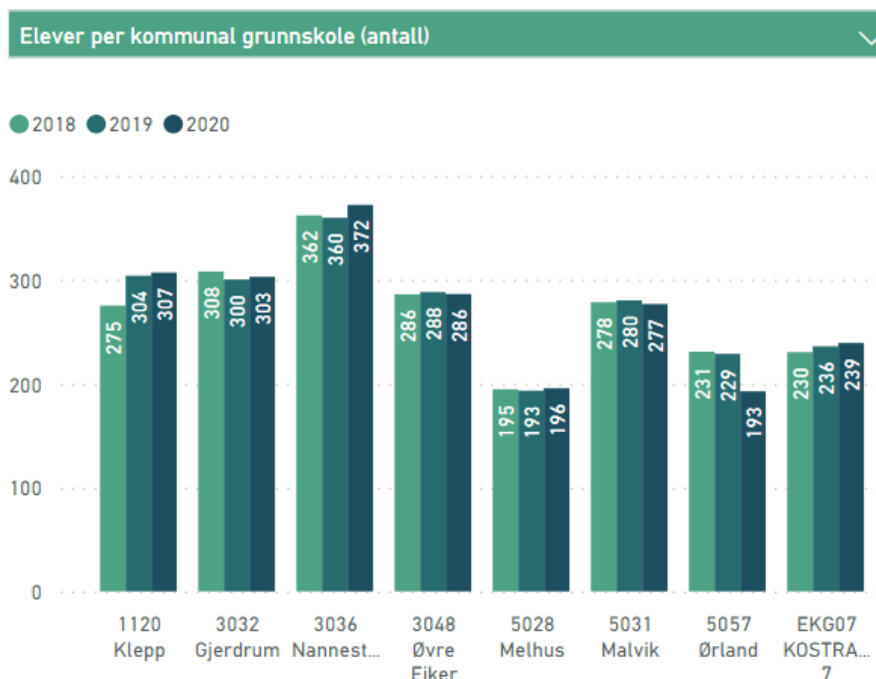
Figur 7: Behovskorrigerte netto driftsutgifter i grunnskolen, faste 2020-priser.

De behovskorrigerte netto driftsutgiftene til grunnskolen i Melhus var 3 millioner kroner lavere enn gjennomsnittet i Kommunegruppe 7. Utgiftene til 202 undervisning i Melhus var 10 millioner kroner lavere enn gjennomsnittet i Kommunegruppe 7. Utgiftsnivået var litt høyere enn gjennomsnittet i gruppe 7 innenfor SFO, lokaler og skyss, se tabellen under.

| Innsparingspotensiale inkl. AGA |                   |                        |                           |                     |                   |        |
|---------------------------------|-------------------|------------------------|---------------------------|---------------------|-------------------|--------|
| Region                          | 202<br>Grunnskole | 213<br>Voksenopplæring | 215<br>Skolefritidstilbud | 222<br>Skolelokaler | 223<br>Skoleskyss | Totalt |
| 1120 Klepp                      | 1,9               | 4,5                    | 3,6                       | 5,2                 | 8,8               | 23,9   |
| 3032 Gjerdrum                   | 10,7              | 5,4                    | -0,6                      | 7,9                 | 6,1               | 29,4   |
| 3036 Nannestad                  | 15,8              | 6,7                    | -0,1                      | -3,0                | 2,6               | 22,1   |
| 3048 Øvre Eiker                 | 21,7              | 2,5                    | 3,2                       | -1,3                | 5,1               | 31,3   |
| 5031 Malvik                     | -2,6              | 5,9                    | 3,5                       | -11,3               | 7,5               | 3,0    |
| 5057 Ørland                     | -1,0              | 5,0                    | 2,4                       | -4,8                | 3,2               | 4,8    |
| EKG07 KOSTRA-gruppe 7           | -10,7             | 0,1                    | 1,1                       | 0,5                 | 5,7               | -3,3   |

Figur 8: Kostnadsforskjeller i grunnskolen i millioner kroner i 2020 mellom Melhus og andre kommuner.

Melhus har en dyr skolestruktur. Det er bare 196 elever i gjennomsnitt ved de 11 skolene. Gjennomsnittet i kommunegruppe 7 er 239 elever per skole. Alle sammenligningskommunene utenom Ørland har større skoler enn Melhus, se figuren under.

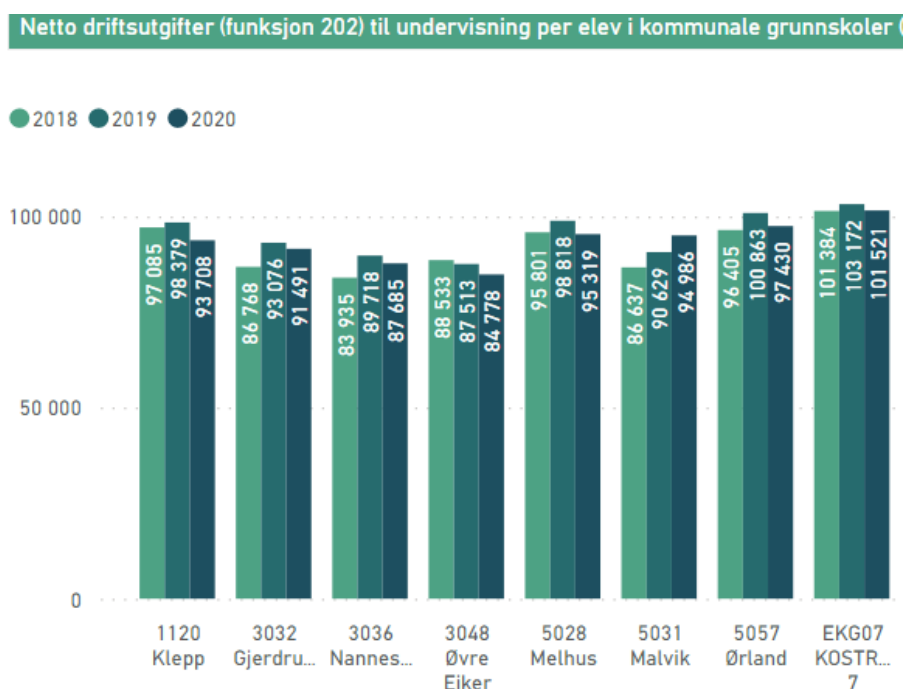


Figur 9: Elever per skole. Kilde: Kostra

### Funksjon 202 Grunnskole (undervisningen)

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

Melhus brukte i 2020 95.000 kroner per elev. Det er 6.000 kroner mindre enn gjennomsnittet i Kommunegruppe 7. Forskjellen utgjør 13 mill kroner (2.152 elever).

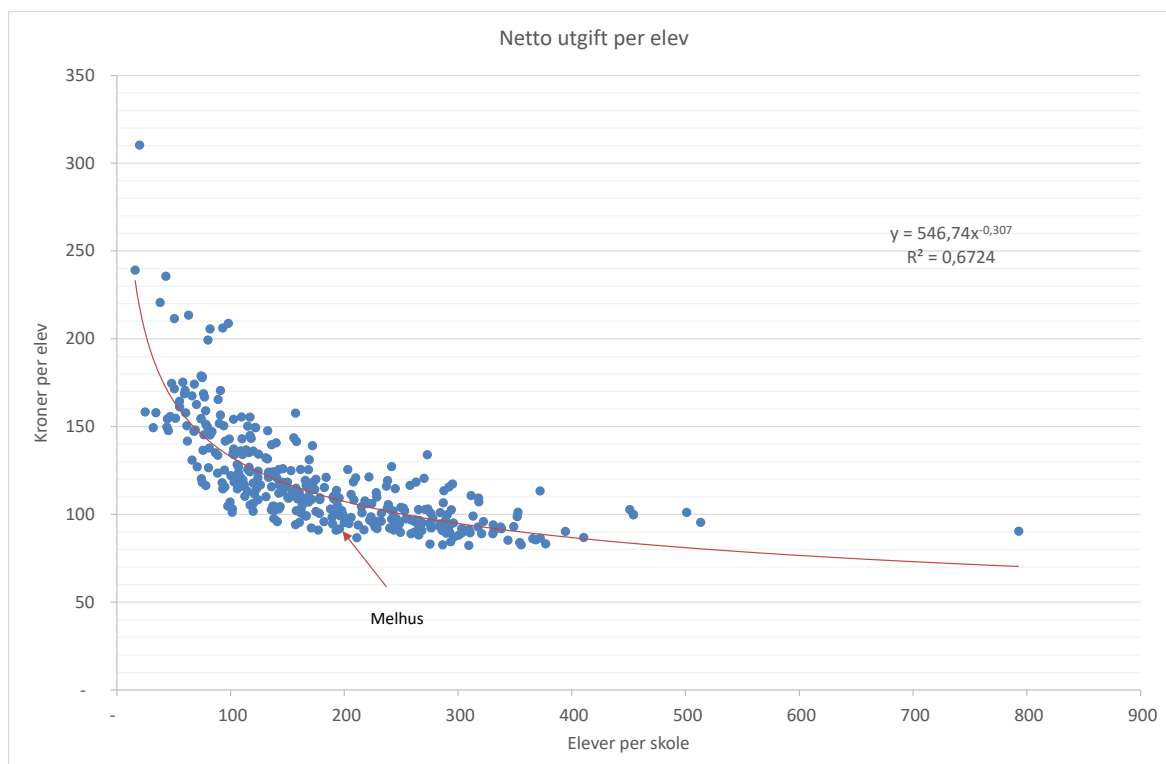


Figur 10: Netto driftsutgifter per elev funksjon 202 grunnskole. Kilde: Kostra.

Figuren viser at skolestørrelsen betyr mye for elevkostnaden. Gjerdrum (300 elever per skole) bruker 91.000 kroner per elev. Nannestad (370 elever per skole) bruker 87.000 kroner.

Melhus bruker mindre penger enn skolestrukturen tilsier. Figuren under sammenligner utgift per elev i Melhus med alle kommuner i landet forrige skoleår. Melhus brukte 95.000 kroner per elev. Melhus brukte 15.000 kroner mindre per elev enn skolestrukturen tilsier (forventningskurven i figuren). Forskjellen utgjør rundt 32 millioner kroner.

Figuren under viser samtidig at det er stor variasjon i ressursbruken i norske kommuner med samme antall elever per skole. Kommuner med skoler med rundt 200 elever bruker fra 90.000 til 125.000 kroner per elev til funksjon 202 undervisning.



Figur 11: Netto utgift per elev i 2020, Kostrafunksjon 202 Grunnskole. Kilde: Kostra.

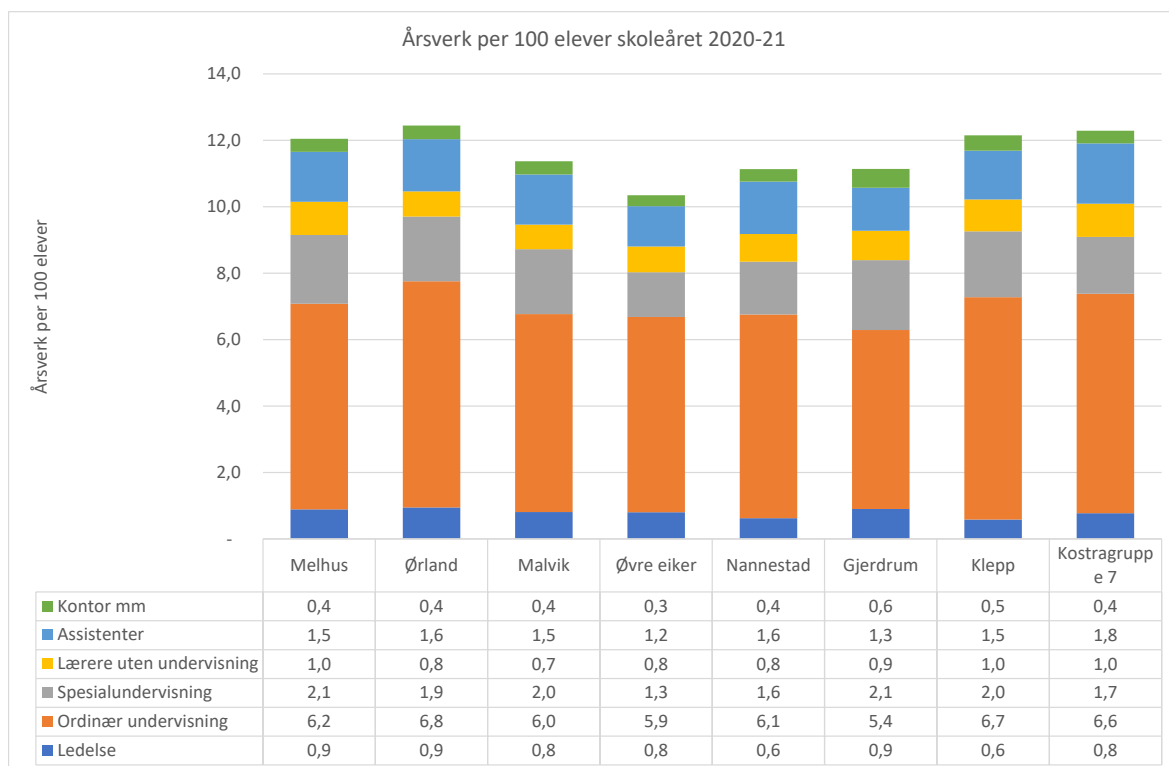
I figuren over måler vi produktivitet med utgift per elev. Vi kan også måle produktivitet med årsverk per elev, basert på tall fra grunnskolens informasjonssystem (GSI).

GSI skiller mellom:

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

Figuren under viser årsverk per 100 elever i Melhus og sammenligningskommunene skoleåret 2020/21. Figuren viser at Melhus har 12,0 årsverk per 100 elever. Det er 0,3 årsverk per 100 elever mindre enn Kommunegruppe 7. Forskjellen utgjør 7 årsverk.

Melhus bruker færre årsverk enn kommunegruppen til alle oppgaver, utenom ledelse og spesialundervisning.



Figur 12: Årsverk per 100 elever skoleåret 2020/21. Kilde: GSI

Figuren under viser de samme dataene per skole.

Tabell 8: Årsverk per 100 elever høsten 2020. Kilde: GSI

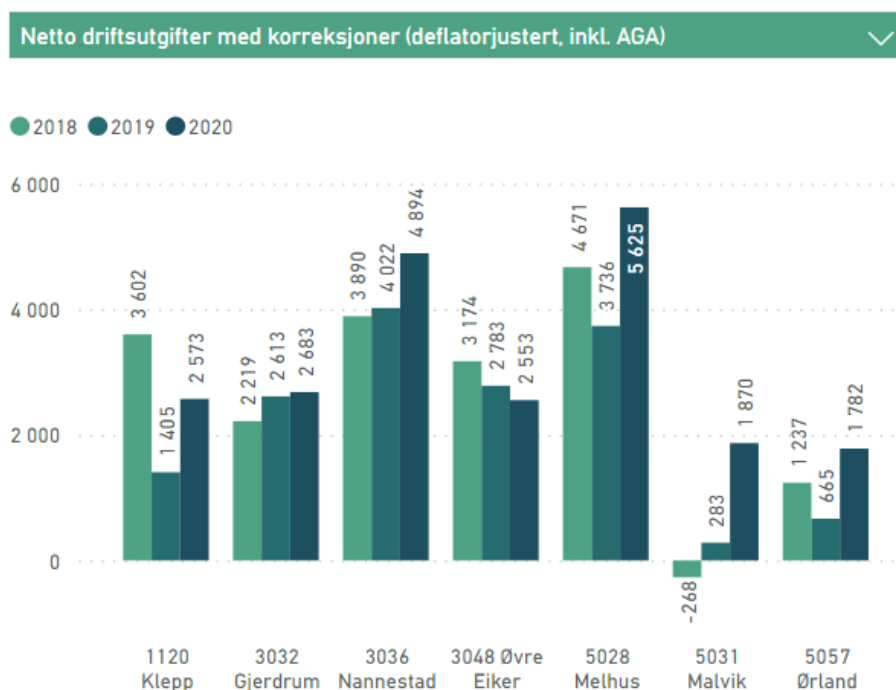
| 2020-21                      |                                  | Flere valg                        |                                    |                                                 |                                                                           |                                                                              |        |
|------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|--------|
| Navn                         | Assistent årsverk per 100 elever | Merkantile årsverk per 100 elever | Årsverk til ledelse per 100 elever | Årsverk til ordinær undervisning per 100 elever | Årsverk til spesialundervisning og særskilt språkopplæring per 100 elever | Årsverk til undervisningspersonale til annet enn undervisning per 100 elever | Totalt |
| Brekksåsen skole             | 1,5                              | 0,4                               | 1,0                                | 4,9                                             | 2,3                                                                       | 1,0                                                                          | 11,1   |
| Eid skole og barnehage       | 0,9                              | 0,5                               | 1,2                                | 7,2                                             | 1,6                                                                       | 0,9                                                                          | 12,2   |
| Flå skole og barnehage       | 1,5                              | 0,4                               | 1,0                                | 5,9                                             | 2,4                                                                       | 1,1                                                                          | 12,3   |
| Gimse skole                  | 1,2                              | 0,4                               | 0,7                                | 5,7                                             | 2,8                                                                       | 0,8                                                                          | 11,7   |
| Gimse ungdomsskole           | 1,6                              | 0,4                               | 0,7                                | 6,7                                             | 1,3                                                                       | 1,3                                                                          | 11,9   |
| Gåsbakken skole og barnehage | 2,6                              | 1,5                               | 2,3                                | 9,1                                             | 1,5                                                                       | 0,9                                                                          | 17,9   |
| Hovin skole og barnehage     | 2,1                              | 0,4                               | 0,8                                | 5,9                                             | 1,4                                                                       | 0,7                                                                          | 11,3   |
| Høyeggen skole               | 1,2                              | 0,2                               | 0,6                                | 6,0                                             | 1,5                                                                       | 0,8                                                                          | 10,3   |
| Lundamo skole og barnehage   | 0,8                              | 0,6                               | 0,9                                | 6,3                                             | 1,6                                                                       | 0,9                                                                          | 11,2   |
| Lundamo ungdomsskole         | 1,2                              | 0,5                               | 1,1                                | 6,7                                             | 2,0                                                                       | 1,5                                                                          | 13,1   |
| Rosmølen skole og barnehage  | 3,8                              | 0,0                               | 1,2                                | 5,4                                             | 5,8                                                                       | 1,2                                                                          | 17,4   |

## Funksjon 215 SFO

Vi har sett at behovskorrigerte netto utgifter til SFO i Melhus var 1,1 mill kroner høyere enn gjennomsnittet i Kommunegruppe 7.

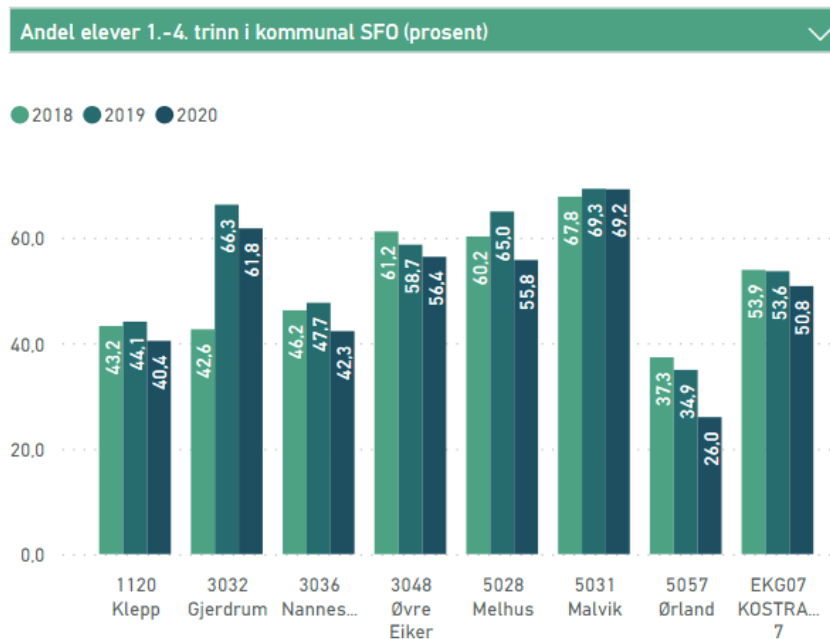
Høye utgifter i SFO kan komme av høyt volum (høy dekningsgrad), høye enhetspriser (høy bemanning per barn) eller lave driftsinntekter (lave satser for egenbetaling). SFO kan etter opplæringsloven drives til selvkost. Egenbetalingen kan settes så høyt at den dekker alle utgiftene.

SFO har ikke vært selvfinansiert i Melhus. Netto utgift var 5,6 mill kr i 2020. Det er omtrent uendret fra 2018, se figuren under. Malvik har nesten selvfinansiert SFO.



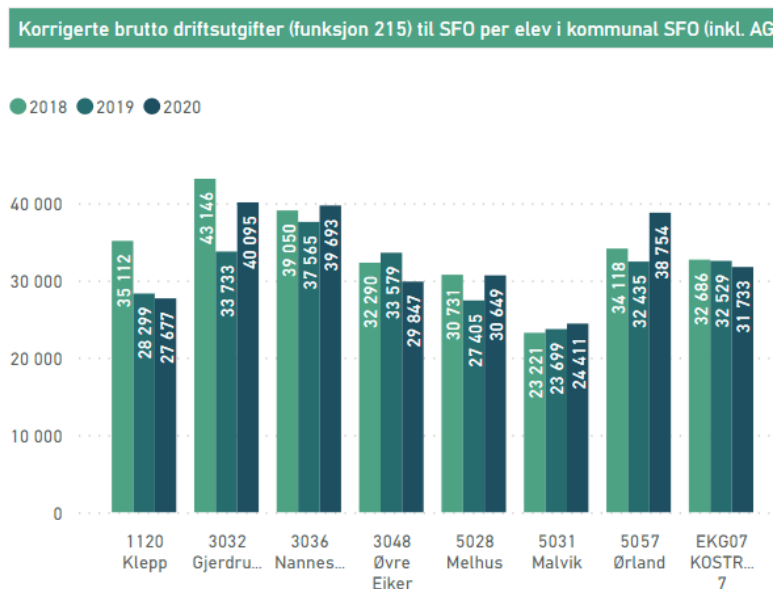
Figur 13: Netto utgift SFO eks avgift. Kilde: Kostra.

Høye utgifter kan skyldes høy dekningsgrad. Det er tilfelle i Melhus. Dekningsgraden var 56 % i 2020. Det er 5 poeng mer enn gjennomsnittet i Kommunegruppe 7.



Figur 14: Dekningsgrad i SFO blant elever 6-9 år. Kilde: Kostra.

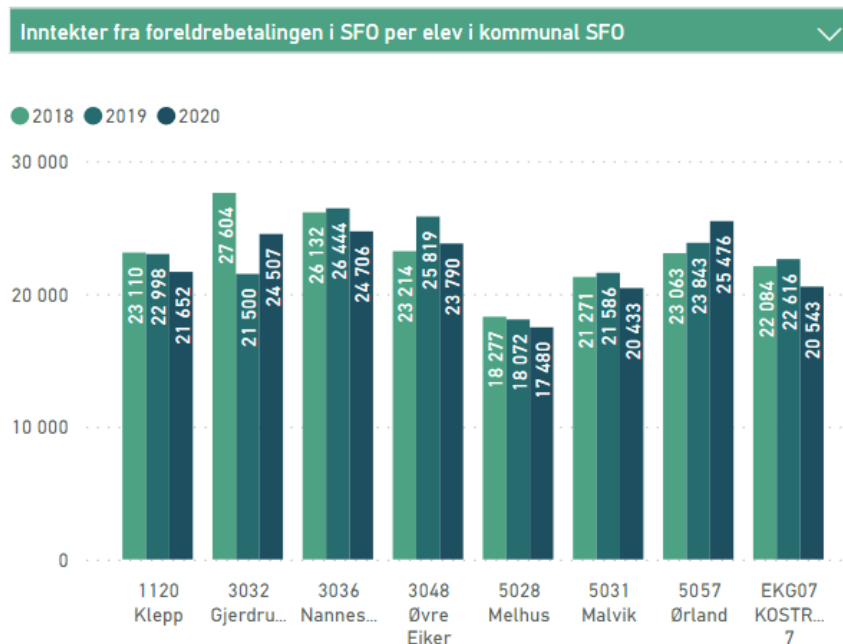
Høye utgifter kan skyldes høy enhetskostnad. Det vil si høy bemanning per elev i SFO. Det er ikke tilfelle i Melhus. Melhus brukte 31.000 kroner per elev i 2020. Det er 1.000 kroner mindre enn gjennomsnittet i Kommunegruppe 7. Malvik brukte 24.000 kroner per elev.



Figur 15: Korrigerte brutto utgifter per bruker i SFO. Kilde: Kostra



Det er ganske lav egenbetaling i SFO i Melhus. Hver elev betalte i gjennomsnitt 17.000 kroner i 2020. Det er 3.000 kroner mindre enn gjennomsnittet i Kommunegruppe 7. Det er 7.000 kroner mindre enn i enkelte av sammenligningskommunene.



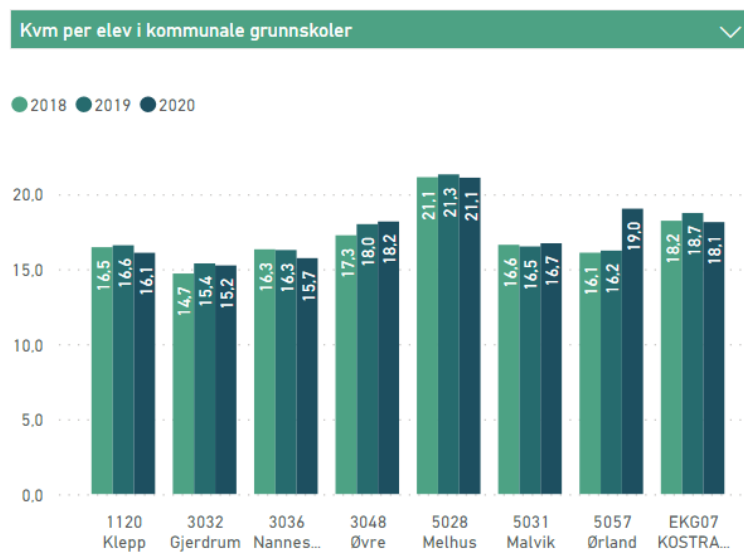
Figur 16: Egenbetaling per elev i SFO. Kilde: Kostra.

Konklusjon: Høye utgifter til SFO kommer av høy dekningsgrad og lav egenbetaling.

## 222 Skolelokaler

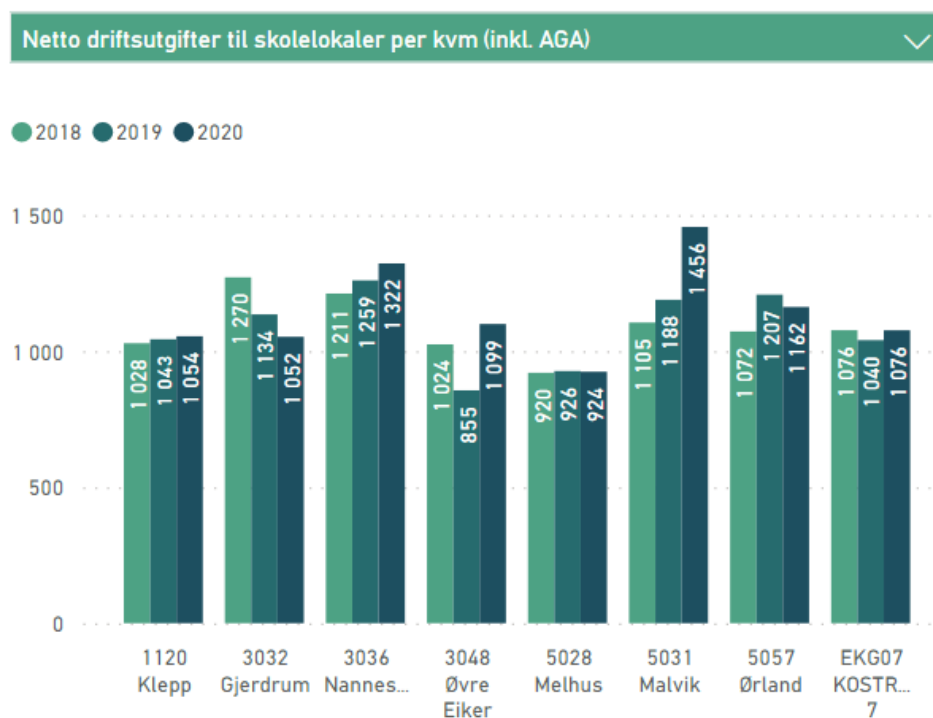
Vi har sett at behovskorrigerte netto utgifter til skolelokaler var 0,5 millioner kroner høyere enn gjennomsnittet i Kommunegruppe 7. Høye utgifter til lokaler kan komme av mye areal per elev eller høye utgifter til drift av bygg per kvadratmeter.

Melhus har mye areal per elev. Det er 21 kvm per elev, 3 kvm mer enn gjennomsnittet i kommunegruppe 7. Forskjellen utgjør 6.800 kvm eller 7 mil kr per år.



Figur 17: Areal per elev i grunnskolen. Kilde: Kostra.

Utgiften til drift av bygg var ca 900 kr per kvm i 2020. Det er omtrent 150 kroner mindre enn gjennomsnittet i Kommunegruppe 7. Konklusjon: Høye utgifter til skolelokaler kommer av mye areal per elev.

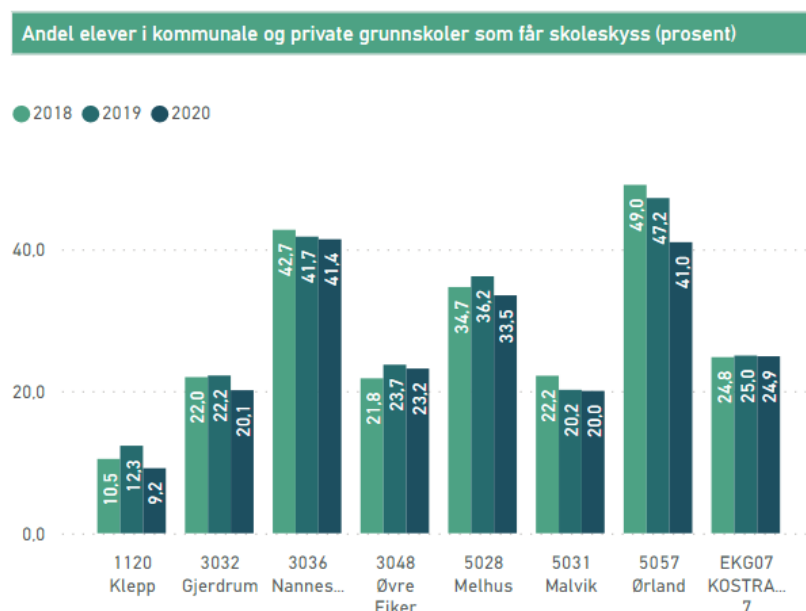


Figur 18: Kroner til drift av bygg funksjon 222 per kvm. Kilde: Kostra.

## 223 Skoleskyss

Vi har sett at utgiftene til skoleskyss var 6 millioner kroner høyere enn gjennomsnittet i Kommunegruppe 7 i 2020. Høye utgifter til skoleskyss kan komme av mange elever med skyss eller høye utgifter per skysset elev.

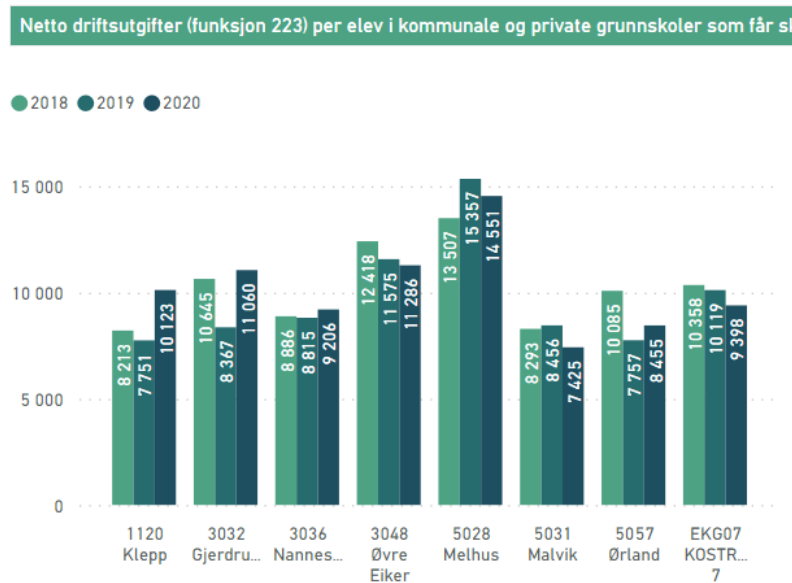
Det var mange elever med rett til skyss i Melhus i 2020. 33% av elevene hadde skyss. Det er 8 poeng høyere enn gjennomsnittet i Kommunegruppe 7.



Figur 19: Andel elever med skoleskyss. Kilde: Kostra.

Utgiften per skysset elev var omtrent 14.500 kroner i 2020. Det er 5.000 kroner mer enn gjennomsnittet i Kommunegruppe 7. Årsaken til høye kostnader per skysset elev pleier å være mye farlig skolevei eller liberal tolkning av regelverket om skoleskyss.

Konklusjon: Høye utgifter til skoleskyss kommer av mange elever med skyss og høye kostnader per skysset elev.



Figur 20: Netto utgift per skyssset elev. Kilde: Kostra.

## Barnehagen

Melhus brukte 163 millioner kroner på barnehagetjenesten i 2020. Behovet for barnehagetjenester per innbygger er anslått til 102% av landsgjennomsnittet. Det er mange barn i målgruppen, men få barn uten kontantstøtte og få innbyggere med høyere utdanning.

Barnehagetjenesten består av tre Kostrafunksjoner (deltjenester): 201 barnehage (det ordinære pedagogiske tilbudet, inkludert tilskudd til private barnehager), 211 styrkingstiltak og 221 Lokaler til (kommunale) barnehager.

Samlede netto behovskorrigerte netto kostnader var 6 millioner høyere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 7, som Melhus tilhører. Hele forskjellen skyldes høye utgifter til barnehagelokaler. Utgiftene til ordinær barnehage og styrkingstiltak er på nivå med gjennomsnittet i kommunegruppen.

Sammenligningskommunene driver barnehage 6-20 millioner kroner billigere enn Melhus. Malvik har betydelig lavere kostnader både til pedagogisk tilbud og lokaler.

Kostnadsforskjeller mellom Melhus og andre kommuner i millioner kroner i 2020 framgår av figuren under (positive tall betyr at Melhus driver dyrere enn den andre kommunen).

Tabell 9: Behovskorrigerte kostnadsforskjeller, barnehage, millioner kroner.

| Innsparingspotensiale inkl. AGA |               |                                     |                               |        |
|---------------------------------|---------------|-------------------------------------|-------------------------------|--------|
| Region                          | 201 Barnehage | 211 Styrket tilbud til førskolebarn | 221 Barnehagelokaler og skyss | Totalt |
| 1120 Klepp                      | 0,4           | 3,8                                 | 7,5                           | 11,7   |
| 3032 Gjerdrum                   | -4,5          | 5,4                                 | 10,6                          | 11,5   |
| 3036 Nannestad                  | 4,3           | 3,3                                 | 9,1                           | 16,7   |
| 3048 Øvre Eiker                 | -5,4          | 2,1                                 | 9,4                           | 6,1    |
| 5031 Malvik                     | 12,3          | 0,4                                 | 7,3                           | 20,0   |
| 5057 Ørland                     | 8,9           | -0,8                                | 5,8                           | 13,9   |
| EKG07 KOSTRA-gruppe 7           | -0,9          | 0,5                                 | 7,1                           | 6,7    |

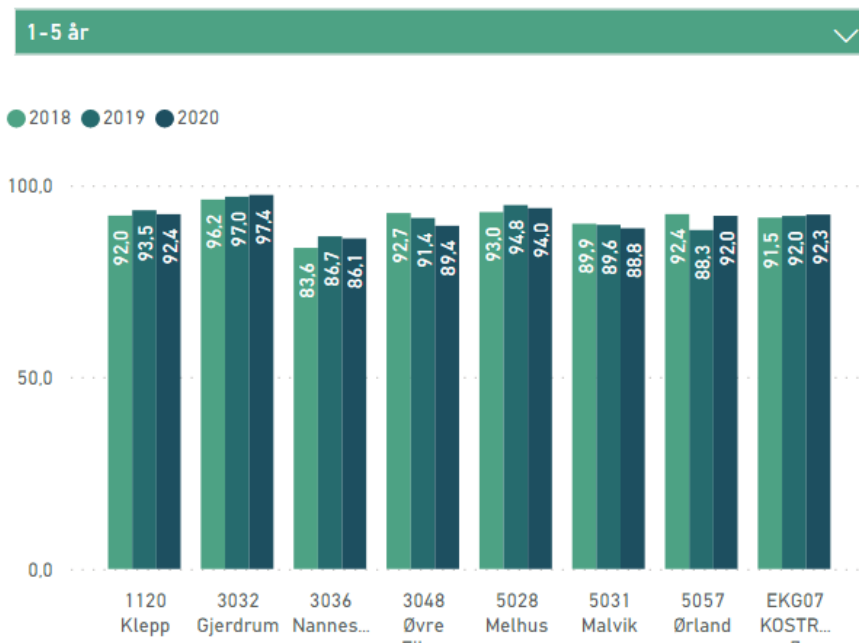
Vi skal se nærmere på årsaker til kostnadsforskjellene.

### 201 Barnehage og 221 Barnehagelokaler

Det ordinære tilbudet og lokalene må ses i sammenheng. Kommuner med mange private barnehageplasser betaler ut tilskudd på funksjon 201, inkludert tilskudd til lokaler. Disse kommunene får høye kostnader på funksjon 201 og lave kostnader på funksjon 221.

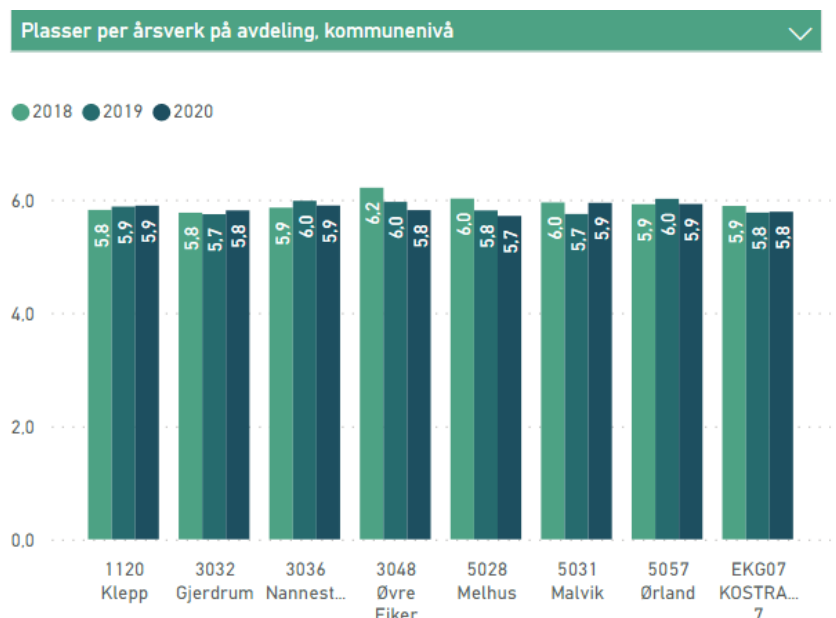
Melhus driver 6 millioner kroner dyrere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 7, når man legger sammen funksjonene 201 og 221. Høye utgifter til pedagogisk tilbud kan komme av høy dekningsgrad (mange plasser) eller lav produktivitet i de kommunale barnehagene (dyre plasser). Lav produktivitet i kommunale barnehager slår direkte ut i høye satser for tilskudd til private barnehager to år senere.

Melhus har høy dekningsgrad. 94 prosent av barn 1-5 år var i barnehage 15.12.2020. Det er 2% mer enn gjennomsnittet i kommunegruppe 7. Andelen er overraskende høy, når man vet at andelen innbyggere med høyere utdanning er lavere enn gjennomsnittet i landet. Andelen har vært stabil de tre siste årene. Det er bare en av sammenligningskommunene som har høyere dekningsgrad, se figuren under.



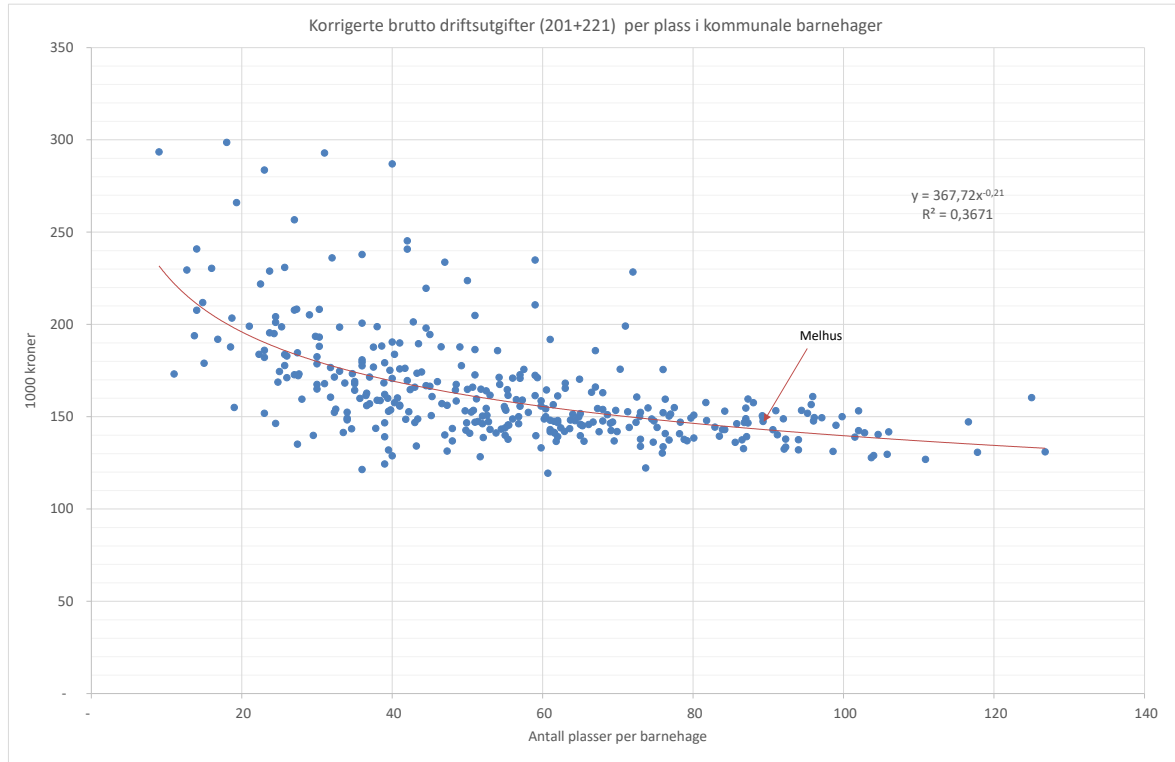
Figur 21 Dekningsgrad i barnehagen. Kilde: Kostra.

Produktiviteten i de kommunale barnehagene er dårligere enn gjennomsnittet i kommunegruppen i 2020. Det mest direkte målet på produktivitet er antall alderskorrigerte plasser per årsverk på avdelingen. Det var 5,7 (alderskorrigerte) plasser per årsverk i Melhus og 5,8 plasser i kommunegruppen. Alle sammenligningskommunene hadde høyere produktivitet enn Melhus i 2020. Bemanningsfaktor er redusert fra 6,0 til 5,7 de tre siste årene i Melhus, se figuren under.



Figur 22: Plasser per årsverk i kommunale barnehager. Kilde: Kostra.

Produksjonskostnadene (korrigerte brutto driftsutgifter funksjon 201 +221) per plass i de kommunale barnehagene var 147.000 kroner i 2020. Det er omtrent 5.000 kroner mer enn forventet i kommuner med samme barnehagestruktur som Melhus (88 plasser per kommunale barnehage), se figuren under.



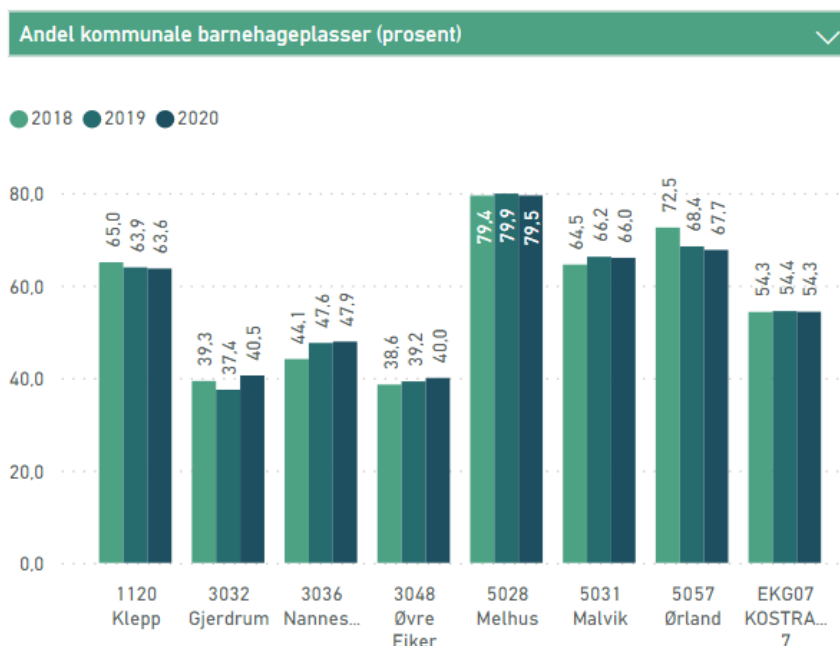
Figur 23: Korrigerte brutto driftsutgifter funksjon 201+221 per plass i kommunale barnehager 2020. Kilde: Kostra.

## 221 Barnehagelokaler

Dyre lokaler for kommunale barnehager kan bidra til samlet lav produktivitet i kommunale barnehager. Høye utgifter til lokaler kan komme av stor andel kommunale barnehager, mange kvadratmeter per barn i kommunale barnehager eller høye driftsutgifter per kvadratmeter kommunal barnehage.

Melhus har høy andel kommunale barnehageplasser. 80 prosent av plassene er kommunale. Det er 25 poeng mer enn gjennomsnittet i kommunegruppe 7.

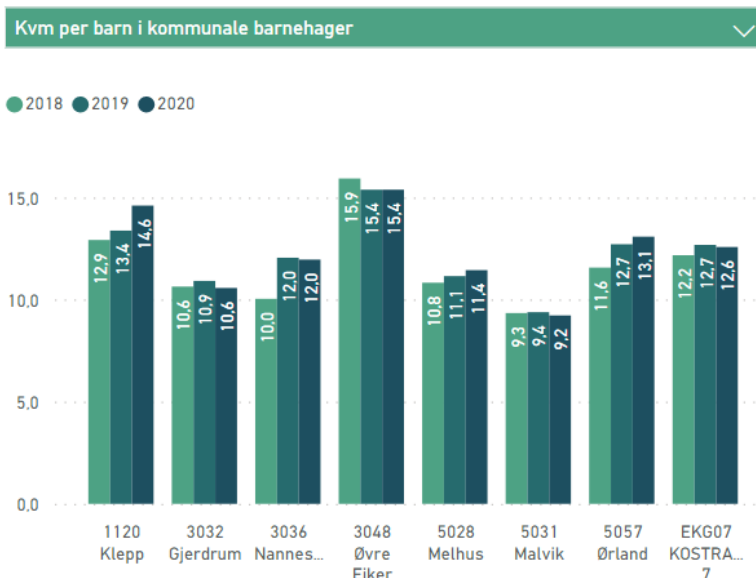




Figur 24: Andel plasser i kommunale barnehager. Kilde: Kostra.

Melhus bruker ikke mye areal per barn i kommunale barnehager. Det er i gjennomsnitt 11 kvadratmeter per barn. Det er en kvadratmeter mindre enn gjennomsnittet i kommunegruppen og midt i laget blant sammenligningskommunene, se figuren under.

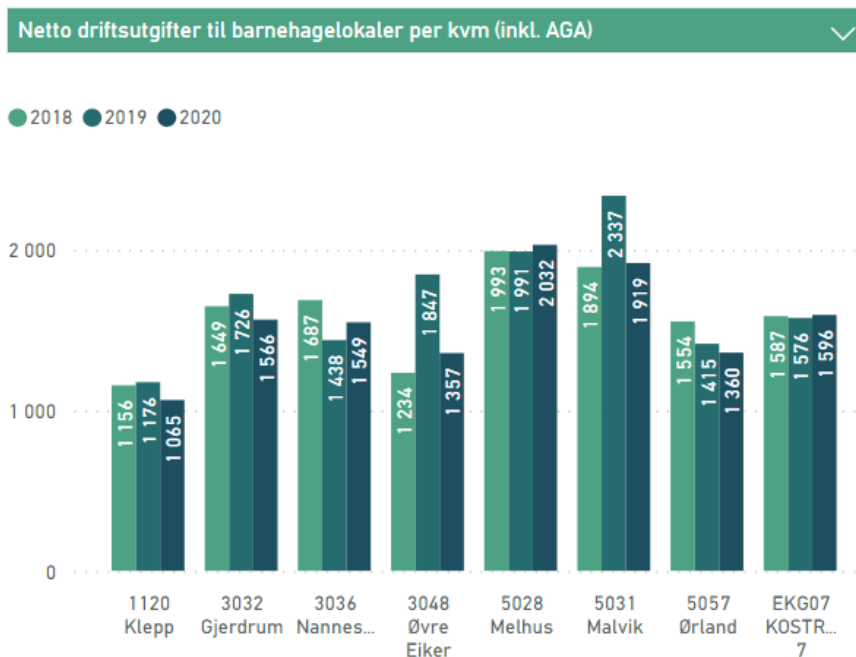
Figur 7.18 Kvm per barn i barnehage



Figur 25: Areal kvm per barn i kommunale barnehager. Kilde: Kostra.

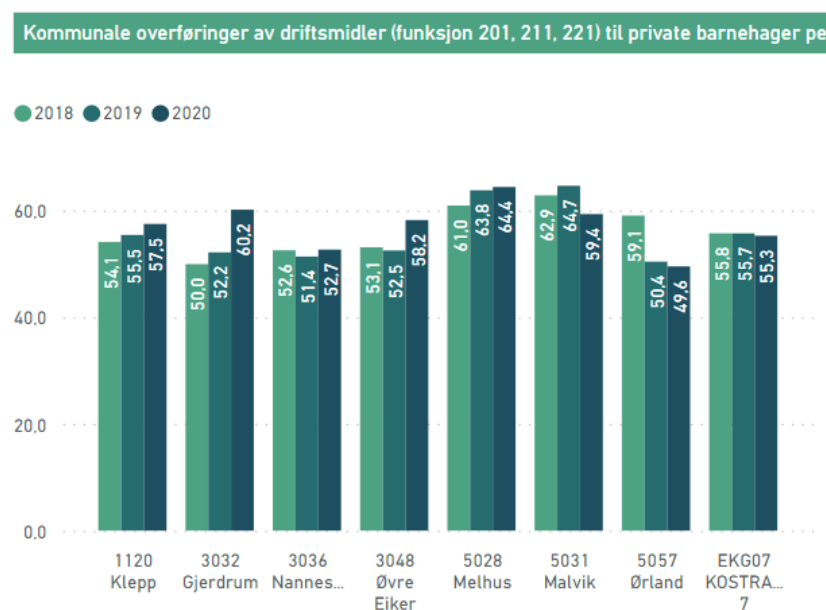
Melhus bruker mye penger på drift av barnehagebygg. Netto utgift per kvadratmeter er 2.032 kroner. Det er 450 kroner mer enn gjennomsnittet i kommunegruppen.

Konklusjon: Høye utgifter til lokaler kommer av høy andel kommunale barnehager og dyr drift av barnehagelokaler.



Figur 26: Netto driftsutgifter per kvm kommunale barnehagelokaler. Kroner. Kilde: Kostra.

Satsene for tilskudd til private barnehager var høye i Melhus i 2020. Det ble betalt 64 kroner per korrigerte oppholdstime. Det er 9 kroner mer enn gjennomsnittet i kommunegruppen og mest blant sammenligningskommunene. Satsene for tilskudd har vært økende i faste priser, se figuren under. Det er en direkte sammenheng mellom produktivitet i kommunale barnehager og satsene for tilskudd til private barnehager to år senere.

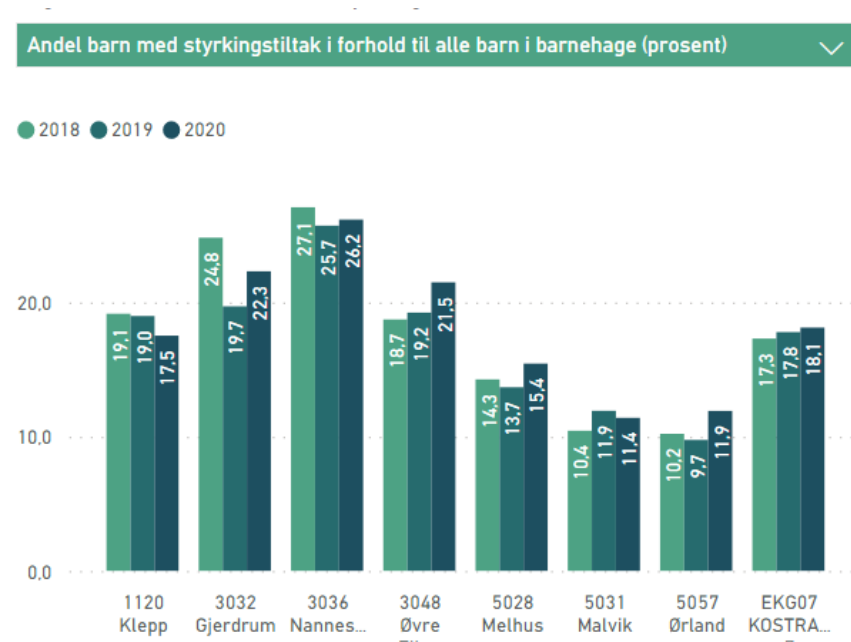


Figur 27: Kroner per korrigerte oppholdstime i tilskudd til private barnehager. Kilde: Kostra.

## 211 Styrkingstiltak

Melhus brukte omtrent like mye penger per innbygger til styrkingstiltak som gjennomsnittet i kommunegruppen. Høye utgifter til styrkingstiltak kan komme av mange tiltak (stor andel av barna) eller dyre tiltak.

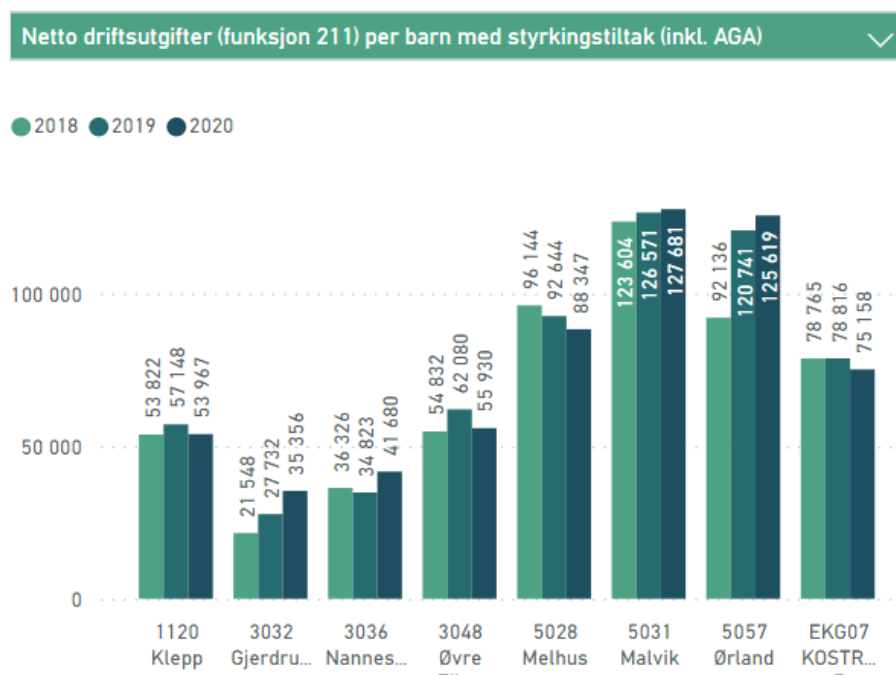
Melhus hadde få barn med styrkingstiltak i barnehagene i 2020. 15% av barna hadde tiltak: det er 3 poeng mindre enn gjennomsnittet i kommunegruppen, se figuren under.



Figur 28: Andel barn med styrkingstiltak i barnehage. Kilde: Kostra.

Utgiftene per barn med styrkingstiltak i Melhus (88.000 kroner) var høyere enn gjennomsnittet i gruppen (75.000 kroner), se figuren under.

Konklusjon: Middels utgifter til styrkingstiltak kommer av få vedtak og høye utgifter per vedtak.



Figur 29: Kroner per barn med styrkingstiltak. Kilde: Kostra.

#### 4.5.4 Ressursbruk og kvalitet. Oppsummerende vurdering barnehage og skole

Kostnadene i barnehagene er 7 millioner kroner lavere enn gjennomsnittet i sammenlignbare kommuner. Basert på målinger i Kommunebarometeret har Melhus barnehager med god kvalitet og lave kostnader. Kvaliteten i barnehagetjenesten i Melhus rangeres som nummer 88 av 356 kommuner i 2021.

Kostnadene i grunnskolen er 32 millioner kroner lavere enn skolestrukturen tilsier. Mange små skoler driver opp kostnadene i grunnskolen. Kostnadene totalt er 3 millioner kroner lavere enn i sammenlignbare kommuner. Basert på rangering i Kommunebarometeret har Melhus en grunnskole med middels kvalitet. Resultatene i grunnskolen rangeres som nr 156 av 356 kommuner.

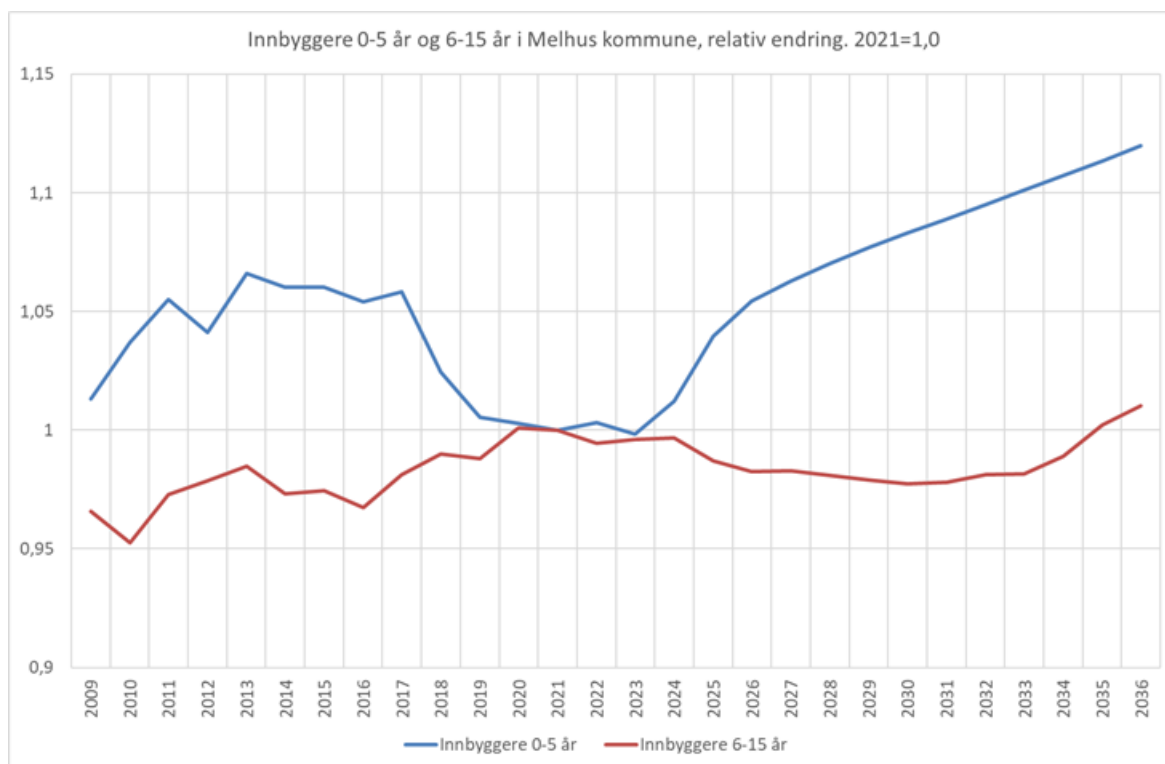
## 5 Særskilt om struktur, kostnader og barnetall

Økonomianalysen viser at Melhus har en rimelig skoledrift. Skoleutgiftene er langt lavere enn skolestrukturen tilsier. Dette kan litt spissformulert beskrives som en «sulteforing» av grunnskolen. Det går en grense for hvor langt denne metoden rekker, og antakelig er Melhus temmelig nær denne grensen. Det er i alle fall ingen kommuner i Norge med samme skolestørrelse og lavere kostnader per elev.

Anbefalingene i denne rapporten er gjort innenfor dagens skolestruktur. Vi har lagt fram forslag til kvalitetsforbedring uten å endre skolestrukturen. Færre og større skoler er ikke vurdert som løsning, men færre og større skoler bør være noe Melhus kommune vurderer på sikt. Skolene i Melhus har omtrent 200 elever i gjennomsnitt. Mange kommuner har skoler med 300 elever i gjennomsnitt. Større skoler vil gi bedre balanse mellom ressurser som bindes til skolestruktur og den mer innholdsrelaterte delen av skolen. Dette vil frigjøre ressurser til å forsterke kvaliteten i tilbudet til elevene. Dersom man ikke gjør dette, og likevel vil styrke ressursinnsatsen i skolen står man overfor to valg: 1. Tilføre skoleområdet friske midler 2. Allokere ressurser internt mellom eksisterende tjenester.

Det som gjør utfordringene enda større på sikt, er middelprognosen fra Trondheimregionen som sier at antall innbyggere 6-15 år i Melhus vil synke med 3% de neste 10-15 årene. Det vil si at elevtallet går ned mot 2.150. Antallet barn barnehagealder skal derimot stige med 10 prosent i perioden fram mot 2034. Da er antallet barn 0-5 år høyere enn det har vært de siste ti årene.

Prognosene blir svært usikre når man ser lenger fram enn 10-15 år for disse aldersgruppene. Barnehageprognoser er spesielt usikre. SSB forutsetter blant annet at fruktbarheten blant kvinner skal stige de nærmeste årene. Dette vil i så fall være et brudd med tendensen de siste årene. Prognosene er presentert i figuren under.



Figur 30: Innbyggere 6-15 år og 0-5 år i Melhus kommune. Kilde: SSB og Trondheimsregionen 2021.

3% færre elever vil bety omtrent tilsvarende reduserte overføringer til skoledrift over statsbudsjettet. Det vil bli krevende å gjennomføre en slik reduksjon innenfor dagens skolestruktur, og det bør gjøres noen grundige vurderinger av skolesektorens formålseffektivitet (å gjøre de rette tingene).

Omvendt vil det for barnehagene være mulig å øke produktiviteten i årene fremover. Utfordringen vil berøre kapasitetssiden, og det vil være begrenset handlingsrom i de kommunale barnehagene med en allerede høy andel kommunale barnehageplasser og et lite areal per barn.

## 6 Oppsummering av funn og tilrådinger

Fra Agenda Kaupangs ståsted fremstår det store bildet av barnehage- og skolesektoren i Melhus at mye fungerer bra. Det er en grunnleggende sunn og positiv kultur for omstilling, samhandling og vilje til å dra i lag. Vi kan se det i tallene og vi kan høre det i fortellingene. Sånt kommer ikke av seg selv. Det ligger sannsynligvis mye hardt arbeid bak, og det er viktig å huske på at det å utvikle barnehager og skoler er et komplekst samspill mellom nasjonale ambisjoner, lokal styring og ledelse, faglig utvikling og samarbeid.

Skolene driver 3 millioner kroner rimeligere enn sammenlignbare kommuner, og hele 32 millioner kroner lavere enn det skolestrukturen tilsier. Kostnadene i barnehagene (pedagogisk tilbud og lokaler) er 6 millioner kroner høyere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 7.

Resultatene for barnehager og skoler viser middels og over middels kvalitet.

Kvalitetsresultatene er basert på målinger Kommunebarometeret har gjort over en fireårsperiode, og på den måten unngår man tilfeldige svingninger. Svakheten i Kommunebarometerets undersøkelse er like fullt at det ikke er mulig å forklare hvor stor avstanden er mellom hver kommune. For skolene viser skolebidragsresultatene gjennomgående positive bidrag for barnetrinnet og ungdomstrinnet. Mellomtrinnet er unntaket.

Den største bekymringen på resultatsiden finner vi i den sterkt økende andel timer til spesialundervisning. Vi har tidligere forklart at flere timer til spesialundervisning ikke bidrar til at den totale ressursrammen blir større. Den økonomiske rammen blir bare fordelt annerledes, og det blir mindre ressurser igjen til ordinær tilpasset opplæring. Tilbakemeldingene fra både barnehagene, skolene og PP-tjeneste vitner om at det er forbedringspotensial både hva angår *planleggingskvalitet* og *utbyttekvalitet*. I begge disse kvalitetsdimensjonene bør man stille seg to grunnleggende spørsmål gitt det kunnskapsgrunnlaget vi utdypet i delkapittel 4.2.4: 1. Hvordan kan kvaliteten i den ordinære opplæringen bli bedre? 2. Hvordan kan kvaliteten i den spesialpedagogiske opplæringen bli bedre? Begge disse spørsmålene må besvares isolert sett og i lys av hverandre.

Sett fra Agenda Kaupangs side handler dette primært om å forsterke det elevorienterte og profesjonsrelaterte arbeidet som skjer i barnehagen og skolen. Og dette er ikke et ansvar som ligger på en aktør alene, men på barnehagene, skolene og PP-tjenesten i fellesskap. Slik sett er det bra at Melhus kommune har definert spesialpedagogisk arbeid som et eget satsingsområde i kompetanseplanen, og at leder for PP-tjenesten sitter i ledergruppa til kommunalsjefen. Om man lykkes på sikt vil man kunne se i ressursfordelingen mellom ordinær opplæring/spesialpedagogiske timer og i elevens faglige og sosiale læringsutbytte. Det er naturlig at de årlige kvalitetsmeldingene følger opp, og redegjør for sammenhengen mellom hva man gjør og hvilken resultater man oppnår.

Når det gjelder strategiske prioriteringer, fremstår disse som logiske ut fra samfunnsoppdraget til barnehager og skoler, og behovet for kontinuerlig å utvikle alle kommunens tjenester.

Samtidig stiller vi oss spørsmålet om ikke Melhus kommune ville vært tjent med et enda mer forpliktende samarbeid på oppvekstområdet, og i så måte kan kanskje det planlagte arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel brukes som en overordnet inngang for å se mål, strategier og tjenesteområder for barn og unge mer i sammenheng. Dette vil kunne styrke arbeidet med tidlig innsats og forebygging i barnehagene, i skolene, i oppveksttjenestene og ikke minst i samhandlingen på tvers av disse tjenestene.

Vi ser at dette også finner støtte hos både ansatte, tillitsvalgte og ledere i barnehager og skoler. I tillegg trekkes det blant annet frem at det er ønskelig å ha en mer tydelig «*rød tråd*» i de strategiske satsingene over tid, og at folkevalgte utvikler en større forståelse for den hverdagen og de praksisnære utfordringene barn, unge og ansatte opplever i barnehager og skoler.

Tidligere i denne rapporten har vi understreket at organiseringen av barnehage- og skolesektoren må være et godt svar på de strategiske prioriteringene. Beslutningslinjer, rolleforståelse og arbeidsprosesser må understøtte oppdraget og hva man ønsker å oppnå. Hovedtrekkene i tilbakemeldingene vi har fått og de analysene vi har gjort, vitner om at organiseringen bidrar til å fremme et godt og tillitsfullt samarbeid. Både linjeledelsen og samhandlingsarenaene fungerer godt. Der det er et uforløst potensial er blant annet knyttet til det tverrsektorielle samarbeidet som kan organiseres enda bedre.

I tillegg vil vi anbefale at organiseringen av barnehagene blir sett nærmere på. I dag er 11 barnehager organisert i seks oppvekstsentra og en stor enhet med fem barnehager. Vi stiller spørsmålsteget ved om dagens ledelsesorganisering er formålstjenlig gitt barnehagenes størrelse og den økte profesjonaliseringen som barnehagesektoren har vært gjennom de siste 10 årene. I det minste bør det gjøres en grundig vurdering av om den historiske begrunnelsen for dagens ledelsesstruktur står seg like godt i møte med dagens krav og forventninger innenfor barnehageområdet. Det er ikke slik at dette må ses på som en potensiell forsterking av silotenkning, men heller som en erkjennelse av at det må sterk lederkraft til for å definere barnehagene enda tydeligere som en del av det sammenhengende læringsløpet fra barnehage til og med videregående opplæring.

Avslutningsvis vil vi gi noen avsluttende vurderinger av kompetansearbeidet i Melhus kommune. Oppsummert vil vi si at kompetanse- og utviklingstiltakene fremstår som omfattende, i stor grad satt i system, prioritert av barnehage- og skoleeier gjennom egen kompetanseplan og iverksatt på mange interne og eksterne arenaer. Tilbakemeldingene fra ansatte, ledere og tillitsvalgte viser at praksisnære kompetansetiltak fungerer bra, men at det bør tenkes mer langsiktig fra tiltak blir planlagt og gjennomført til utvikling av ny felles beste praksis. Endringer tar tid. Det krever en praksisnær overbevisning om at «*det nye*» er bedre enn «*det gamle*» og at profesjonskulturene i barnehagene og skolene adopterer «*det nye*» gjennom endringer i praksis og holdninger. Det er ingen automatikk i at kompetansetiltak forbedrer praksis eller gir bedre tjenester.

### **Avsluttende vurderinger og anbefalinger**

- En overordnet status for Agenda Kaupangs gjennomgang av barnehage- og skolesektoren i Melhus kommune viser at mye fungerer bra, og at det opplevde samarbeidsklimaet blant



ansatte, ledere og tillitsvalgte er positivt. Agenda Kaupang vurderer at Melhus har en gjennomgående god virksomhetsstyring og et systematisk utviklings- og kvalitetsarbeid på barnehage og skoleområdet

- Når det gjelder anbefalinger og områder med behov for nærmere utredninger vil vi trekke frem følgende delområder:
  1. Vurder dagens ressursituasjon i skolene med vekt på formåls effektivitet (å gjøre de rette tingene). Et viktig utgangspunkt for denne vurderingen vil eksempelvis være å vurdere hva som er en sunn balanse mellom kostnader bundet opp til skolestruktur og innholdsarbeidet i skolen. Skolene driver 3 millioner kroner rimeligere enn sammenlignbare kommuner, og hele 32 millioner kroner lavere enn det skolestrukturen tilsier
  2. Vurder den samlede innsatsen på det spesialpedagogiske området med hovedvekt på kommunens, barnehagenes og skolens egen planleggingskvalitet og barnas/elevenes utbyttekvalitet. Dette inkluderer både det ordinære tilbudet og tilbudet som gis innenfor det spesialpedagogiske området
  3. Vurder om dagens størrelse og ledelsesorganisering av barnehagene, og ideen bak oppvekstsentra, står seg i møte med en stadig mer profesjonalisert barnehagesektor. Dette må også ses i sammenheng med at fremskrivninger av barnetall tilsier at barneantallet vil øke merkbart i den neste tiårsperioden
  4. Vurder å bruke det planlagte arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel til å rette et bredere perspektiv på oppvekstområdet i Melhus kommune. Kommunenes samlede oppvekstoppgaver krever og vil kreve mer forpliktende målsettinger, tettere samarbeid og felles samhandlingspraksis til beste for barn, unge og deres foresatte

# Litteraturliste

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

Bachmann, K., Haug, P. og Nordahl, T. (2016): *Kvalitet i opplæringen for elever med utviklingshemming*. Notat 2/2016. Høgskulen i Volda og Møreforskning Volda (SPEED-prosjektet)

Barneombudet (2017). *Uten mål og mening. Elever med spesialundervisning i skolen*. Fagrapport

Bliksvær, T et al (2017). *Læreres forståelser av årsaker til en høy forekomst av spesialundervisning*. Nord Universitet

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

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

Ekspertgruppen om barnehagelærerrollen (2019). *Barnehagelærerrollen i et profesjonsperspektiv – et kunnskapsgrunnlag*. Kunnskapsdepartementet

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

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

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

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

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

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

NOU 2016:17. *På lik linje. Åtte løft for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming*. Utredning fra utvalg oppnevnt ved Kongelig resolusjon. BLD

NOU 2016:14. *Mer å hente. Bedre læring for elever med stort læringspotensial*. Kunnskapsdepartementet. Utredning fra et ekspertutvalg oppnevnt ved Kongelig resolusjon. Kunnskapsdepartementet

Stortingsmelding 21 (2016-2017). *Lærehyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*. Kunnskapsdepartementet

# Figurer

|                                                                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Figur 1: Jøsendal og Brox. Områder i virksomhetsstyringen som har som har betydning for kvalitet i barnehager og skoler</i> ..... | 10 |
| Figur 2: Årstimer spesialundervisning/språkstøtte per elev. Kilde: Kostra. ....                                                      | 24 |
| Figur 3: Andel elever i grunnskolen med spesialundervisning. Kilde: Kostra. ....                                                     | 25 |
| Figur 4: Kommunale grunnskoler i Melhus kommune 2020. ....                                                                           | 40 |
| Figur 5: Kommunale barnehager i Melhus kommune 2020. ....                                                                            | 41 |
| Figur 6: Skolebidraget i Melhus kommune. Kilde: Udir. ....                                                                           | 45 |
| Figur 7: Behovskorrigerede netto driftsutgifter i grunnskolen, faste 2020-priser. ....                                               | 46 |
| Figur 8: Kostnadsforskjeller i grunnskolen i millioner kroner i 2020 mellom Melhus og andre kommuner. ....                           | 47 |
| Figur 9: Elever per skole. Kilde: Kostra. ....                                                                                       | 47 |
| Figur 10: Netto driftsutgifter per elev funksjon 202 grunnskole. Kilde: Kostra. ....                                                 | 48 |
| Figur 11: Netto utgift per elev i 2020, Kostrafunksjon 202 Grunnskole. Kilde: Kostra. ....                                           | 49 |
| Figur 12: Årsverk per 100 elever skoleåret 2020/21. Kilde: GSI .....                                                                 | 50 |
| Figur 13: Netto utgift SFO eks avgift. Kilde: Kostra. ....                                                                           | 51 |
| Figur 14: Dekningsgrad i SFO blant elever 6-9 år. Kilde: Kostra. ....                                                                | 52 |
| Figur 15: Korrigerede brutto utgifter per bruker i SFO. Kilde: Kostra .....                                                          | 52 |
| Figur 16: Egenbetaling per elev i SFO. Kilde: Kostra. ....                                                                           | 53 |
| Figur 17: Areal per elev i grunnskolen. Kilde: Kostra. ....                                                                          | 54 |
| Figur 18: Kroner til drift av bygg funksjon 222 per kvm. Kilde: Kostra. ....                                                         | 54 |
| Figur 19: Andel elever med skoleskyss. Kilde: Kostra. ....                                                                           | 55 |
| Figur 20: Netto utgift per skysset elev. Kilde: Kostra. ....                                                                         | 56 |
| Figur 21 Dekningsgrad i barnehagen. Kilde: Kostra. ....                                                                              | 58 |
| Figur 22: Plasser per årsverk i kommunale barnehager. Kilde: Kostra. ....                                                            | 58 |
| Figur 23: Korrigerede brutto driftsutgifter funksjon 201+221 per plass i kommunale barnehager 2020. Kilde: Kostra. ....              | 59 |
| Figur 24: Andel plasser i kommunale barnehager. Kilde: Kostra. ....                                                                  | 60 |
| Figur 25: Areal kvm per barn i kommunale barnehager. Kilde: Kostra. ....                                                             | 60 |
| Figur 26: Netto driftsutgifter per kvm kommunale barnehagelokaler. Kroner. Kilde: Kostra. ....                                       | 61 |
| Figur 27: Kroner per korrigerede oppholdstime i tilskudd til private barnehager. Kilde: Kostra. ....                                 | 61 |
| Figur 28: Andel barn med styrkingstiltak i barnehage. Kilde: Kostra. ....                                                            | 62 |
| Figur 29: Kroner per barn med styrkingstiltak. Kilde: Kostra. ....                                                                   | 63 |
| Figur 30: Innbyggere 6-15 år og 0-5 år i Melhus kommune. Kilde: SSB og Trondheimsregionen 2021. ....                                 | 65 |

