

TELEMARKS FORSKING

NOTODDEN

**Ivar Brynhildsvoll
Torbjørn Omholt
ANALYSE AV
SKOLESTRUKTUREN I
KRAGERØ KOMMUNE**

Rapport 04/2005
Telemarksforsking-Notodden

<i>Prosjektnavn:</i>	Analyse av skolestrukturen i Kragerø kommune
<i>Rapportnummer:</i>	04/2005
<i>ISBN:</i>	82-7463-131-5
<i>Oppdragsgiver:</i>	Kragerø kommune
<i>Kontaktperson:</i>	Skolesjef Stig Kjellevold
<i>Dato:</i>	11.04.05
<i>Prosjektleder:</i>	Forsker Ivar Brynhildsvoll
<i>Medarbeidere:</i>	Forsker Torbjørn Omholt
<i>Prosjektansvarlig:</i>	Direktør Odd Erik Johansen
<p>TELEMARKSFORSKING-NOTODDEN Senter for pedagogisk forskning og utviklingsarbeid Lærerskoleveien 35, 3679 Notodden</p> <p>Telefon: 35 02 66 99 Faks: 35 02 66 98 E-post: tfn@hit.no Web: www.tfn.no</p> <p>Tiltaksnr.: 966 009 012</p>	

INNHOOLD

1. INNLEDNING	5
1.1 BAKGRUNN.....	5
1.2 OPPDRAGET.....	5
1.2.1 Mandat.....	5
1.2.2 Multiconsult AS og grensesnitt.....	7
2. AKTUELLE BESTEMMELSER I LOVER, FORSKRIFTER OG AVTALEVERK	8
3. PROSJEKTGJENNOMFØRING.....	10
3.1 METODE OG DATAGRUNNLAG.....	10
3.2 INFORMANTER	10
4. STRUKTURENDRINGER I GRUNNSKOLEN, TIDLIGERE FORSKNING OG ERFARING	11
4.1 NORSK FORSKNING.....	11
4.2 SAMMENLIKNING MED ANDRE LAND	13
5. ENDRINGER SIDEN FORRIGE RAPPORT.....	15
5.1 GENERELT.....	15
5.2 BEFOLKNINGSFRAMSKRIVNING MOT 2020	15
5.3 UTVIKLING I ELEVTALL OG RESSURSBEHOV UTEN ENDRING I SKOLESTRUKTUREN.....	16
6. SAMMENLIKNBARE KOMMUNER.....	18
6.1 BAKGRUNNSMATERIALE PÅ KOMMUNENIVÅ.....	18
6.2 DRIFTSKOSTNADER PÅ KOMMUNENIVÅ FORDELT PÅ SEKTORER.....	18
6.3 NÆRMERE PRESISERING AV DRIFTSKOSTNADENE I GRUNNSKOLEN PÅ KOMMUNENIVÅ.....	19
7. PRESENTASJON AV DAGENS KRETSORDNING.....	21
7.1 GENERELL BESKRIVELSE	21
7.2 OVERSIKT OVER ELEV- OG GRUPPETALL VED DE ENKELTE SKOLER I KRAGERØ MED DAGENS SKOLESTRUKTUR.....	22
7.2.1 Elev- og gruppetall ved Kalstad skole 2005 – 2010.....	22
7.2.2 Elev- og gruppetall ved Kragerø skole 2005 – 2010.....	22
7.2.3 Elev- og gruppetall ved Levang skole 2005 – 2010.....	22
7.2.4 Elev- og gruppetall ved Sannidal skole 2005 – 2010.....	22
7.2.5 Elev- og gruppetall ved Skarbo skole 2005 – 2010	23
7.2.6 Elev- og gruppetall ved Skåtøy skole 2005 – 2010	23
7.2.7 Elev- og gruppetall ved Tåtøy skole 2005 – 2010	23
7.2.8 Elev- og gruppetall ved Årø skole 2005 – 2010.....	23
7.2.9 Elev- og gruppetall ved Kragerø ungdomsskole 2005 – 2017.....	24
7.2.10 Elev- og gruppetall ved Sannidal ungdomsskole 2005 - 2017.....	24
8. AKTUELLE ENDRINGER I SKOLESTRUKTUREN I KRAGERØ.....	25
8.1 GENERELT.....	25
8.2 GRUNNLAG FOR BEREGNING AV LÆRERLØNNSKOSTNADER	25
8.3 ØKONOMISKE KONSEKVENSER VED DE ULIKE ALTERNATIV	26
8.3.1 Alternativ 1: Skarbo + Årø med ny skole på Helle.....	26

8.3.2	Alternativ 2: Kalstad + Kragerø med skole på Feierheia Alternativ 3: Kalstad + Kragerø med skole på Kalstad	27
8.3.3	Alternativ 4: 1.- 10. skole (Kragerø barneskole + Kragerø ungdomsskole) på Feierheia.....	27
8.3.4	Alternativ 5: 1.- 10. skole (Kalstad barneskole + Kragerø barneskole + Kragerø ungdomsskole) på Feierheia.....	28
8.3.5	Alternativ 6: Felles ungdomsskole for hele kommunen	29
8.3.6	Alternativ 7: 1. – 10. skole i Sannidal.....	30
8.3.7	Alternativ 8: Skjærgårdsskolen (Levang + Skåtøy + Tåtøy med felles rektor).....	30
9.	PEDAGOGISKE OG SOSIALE KONSEKVENSER AV DE ULIKE ALTERNATIV	31
9.1	GENERELT.....	31
9.2	PEDAGOGISKE FAKTORER SOM BØR VURDERES.....	31
9.3	SOSIALE FAKTORER SOM BØR VURDERES	32
9.4	MØTE MED SKOLENES SAMARBEIDSUTVALG.....	33
9.4.1	Synspunkter fra samarbeidsutvalgene Kragerø og Kalstad skoler.....	33
9.4.2	Synspunkter fra samarbeidsutvalgene ved Skjærgårdsskolene.....	34
9.4.3	Synspunkter fra samarbeidsutvalgene ved Skarbo og Årø	35
9.4.4	Synspunkter fra samarbeidsutvalgene ved Sannidal skoler.....	35
10.	OPPSUMMERINGER OG TILRÅDINGER	37
10.1	GENERELT.....	37
10.2	OPPSUMMERINGER OG TILRÅDINGER, ULIKE ALTERNATIVER	37
10.2.1	Årø + Skarbo skole	37
10.2.2	Kalstad + Kragerø skole med felles skole på Kalstad.....	37
10.2.3	Ungdomstrinnet.....	38
10.2.4	Skjærgårdsskolene	38
10.3	OPPSUMMERINGER AV KONSEKVENSER, LÆRERLØNN, LEDELSESRESSURS OG SKOLESKYSS	39
11.	REFERANSER.....	40
12.	OVERSIKT OVER VEDLEGG.....	42

SAMMENDRAG

Telemarksforskning-Notodden har på oppdrag fra skolesjefen i Kragerø kommune analysert grunnskolestrukturen i kommunen med sikte på å oppnå en mer rasjonell drift, men samtidig opprettholde kvalitet i skolens pedagogiske og sosiale tilbud.

Analysen har ikke omfattet en mulig sammenslåing av de såkalte Skjærgårdsskolene, bortsett fra muligheten av å organisere en felles ledelse for disse tre skolene. Innsparingen ved dette anbefales ikke, ettersom innsparingspotensialet synes marginalt i forhold til mulige negative virkninger.

Innsparingspotensialet ved å slå sammen skolene i Sannidal, det vil si felles barneskole og ungdomsskole, er så vidt beskjedent at vi er skeptiske til å innføre en slik ordning. Innsparingen er beregnet å være om lag 110 000 kr årlig.

Analysen viser at Kragerø kommune har – og i de nærmest kommende år vil fortsette å ha – en stor nedgang i elevmassen. Holdes fødselstallene og effekten av innflyttingen på dagens nivå, vil antall skoleelever synke til under 1 000 innen skoleåret 2013/14. Det er komplekse årsaksforhold bak disse tallene, og usikkerheten blir større desto lengre fram en ser. Den demografiske utviklingen i Kragerø viser imidlertid klare tendenser til en eldre befolkning, samtidig som veksten i antall arbeidsplasser vil være avgjørende for økt innflytting av personer i reprodusertiv alder.

Kragerø ungdomsskole anbefales beholdt på Feierheia. Etter vår oppfatning har skolebygget på sikt muligheter til å romme alle ungdomsskoleelever i kommunen, dersom det er ønskelig. Det er først ved slik sammenslåing det blir mulig å spare penger på drift av ungdomsskole.

Analysen viser videre at overføring av elever fra Kragerø barneskole til Kalstad barneskole vil gi betydelige innsparinger i lærerlønn de første årene. En slik overføring kan ikke skje med hele elevmassen samtidig, men fra skoleåret 2005/06 kan de fire laveste klassetrinnene overføres. Deretter ytterligere ett årstrinn pr. år inntil alle er overført. Dette vil gi en innsparing fram til 2010 på om lag 1 084 000 kr pr. år.

Under forutsetning av at Årø skole blir utbygd slik at den kan romme hele elevmassen, foreslår vi en sammenslåing av Skarbo og Årø skoler fra skoleåret 2008/09. Dette vil gi en innsparing – eksklusiv drift av bygg – på vel 900 000 kr årlig. Innsparingen vil sannsynligvis øke de kommende år dersom ikke en sterk innflytting eller økning i fødselstallene skulle skje.

1. INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN

På initiativ fra Kragerø kommune utarbeidet Telemarksforskning-Notodden i 2003 en analyse av skolestrukturen i Kragerø med fokus på pedagogiske, sosiale og økonomiske forhold. Forholdet til den teknisk-økonomiske siden av Kragerø kommunes samlede bygningsmasse – herunder skolebygg – og kommunens langsiktige behov og muligheter ble i liten grad omhandlet av rapporten.

Kragerø kommune har i 2005 bedt Telemarksforskning-Notodden en ny analyse av grunnskolestrukturen i kommunen. Hensikten er å utrede alternativer til dagens skolestruktur som både kan gi økonomisk innsparing og ivareta krav til god kvalitet i den kommunale grunnskolen.

Kragerø kommune har en desentralisert skolestruktur med i alt 8 barneskoler (1.-7. kl.) og 2 ungdomsskoler. I vedlegg 2 følger en oversikt over skoler med alderstrinn, klassetall og elevtall utarbeidet av oppdragsgiver.

1.2 OPPDRAGET

Telemarksforskning-Notodden skal gjennomføre en analyse av skolestrukturen i Kragerø med sikte på å vurdere ulike strukturendringer som kan redusere driftskostnadene i grunnskolesektoren. Samtidig skal vi utrede de økonomiske, sosiale og pedagogiske konsekvensene av eventuelle endringer. I tillegg skal vi vurdere behov for tilbygg eller nybygg som måtte følge av foreslåtte endringer, angitt i areal og pris pr. m².

Følgende endringer kan etter vårt syn komme på tale:

- Nedlegging av skoler
- Sammenslåing av skoler
- Overføring av enkelte aldersgrupper til andre skoler
- Mindre kretsendringer

Vi forstår derfor oppdraget slik at vi skal identifisere mulige endringer i skolestrukturen som kan gi en tallfestet, økonomisk gevinst, og samtidig kartlegge de pedagogiske og sosiale konsekvenser slike endringer vil medføre for de berørte skolekretser.

Som bakgrunn for arbeidet vil vi gi en oversikt over gjeldende lover, forskrifter og andre statlige og kommunale føringer som regulerer det aktuelle området. Spesielt vil vi peke på de lovendringene som er gjennomført siden forrige utredning og hvilke konsekvenser de vil kunne få for kommunen.

Som bakgrunn og grunnlag for vurderingene vil vi gi en oversikt over tidligere forskning på konsekvensene av skolestørrelse, nedlegging av og sammenslåing av skoler.

1.2.1 Mandat

Grunnlaget for prosjektet er Kragerø kommunes vedtak i kommunestyremøtet 09.12.04. Vedtaket er i sin helhet referert i det følgende:

Kragerø kommune, saksprotokoll sak 0075/04:

Vedtak:

Kragerø kommunes mål skal være at alle kommunens elever møtes med et godt pedagogisk tilbud. Eventuelt økte rammer fra staten skal brukes til å styrke skolesektoren i økonomiplanperioden. Forslag til nytt vedtak gjøres gjeldende for Enhet for skole:

Rådmannen nedsetter en ad hoc gruppe som spesielt arbeider med omorganiseringen av skolene i Kragerø, blant annet med lederstrukturen og overgang til teamorganisering med følgende føringer:

1. Skåtøy, Levangsheia og Tåtøy skoler opprettholdes som en 1.-7. skjærgårdsskole med felles administrasjon.
 2. Årø og Skarbo skole vurderes slått sammen til en 1.-7. skole på Helle. Saken presenteres for kommunestyret innen april 2005.
 3. Fra skoleåret 05/06 vurderes Kragerø skole og Kalstad skole slått sammen til en skole med skolested Kalstad - til konsekvensen av punkt 4 er ferdig. En sak utredes innen april 2005 om praktiske løsninger vedrørende flyttingen.
 4. Skolesenter-prosjektet vedtatt av kommunestyret i juni 2004 utredes slik at saken kan legges fram for kommunestyret senest i april 2005. Det må vurderes:
 - a) 1.-10. skole på Feierheia (Skolesenteret)
 - b) Kragerø ungdomsskole på Feierheia (Skolesenteret) med barneskole på Kalstad
 - a) Ren barneskole på Feierheia (Skolesenteret) med ungdomsskole på Kalstad
 - b) En felles ungdomsskole for hele kommunen beliggende på Feierheia (Skolesenteret) eller Kalstad
 - c) Beholde alt som det er på Kragerø-halvøya
- Samtidig må det planlegges for trygge skoleveier med rimelige gangavstander. En viktig del av utredningen må være gode utearealer for skolen(e). Realiseringen av kunstgressbane - kommunens del - sees som en del av dette. Nødvendige ressurser settes inn på investeringsbudsjettet for 2005. Dessuten settes det av en ramme for skoleinvesteringer på 80 millioner kroner fordelt på 2006 med 20 millioner, 2007 med 40 millioner og 2008 med 20 millioner.
- d) For vinteren 05/06 må gangvei mellom Skolesenteret og Kalstad utbedres slik at den er gangbar under alle føreforhold. Det settes av 500 000 kroner på investeringsbudsjettet for 2005 til dette.
 - e) Det må også planlegges og lages reguleringsplan for en gang- og sykkelsti fra Vidsjåveien til Storkollen med sikte på bevilgning på investeringsbudsjettet for 2006.
 - f) Framtidig bruk av bygningene til Kragerø barneskole utredes med sikte på å fraflytte kontorene i gamle Central Hotell og eventuelt Trekanten og Munch'en. Dette kan gi store innsparinger på investeringsbudsjettet og driftsbudsjettet.
5. Pedagogiske og økonomiske konsekvenser av en
 - a) Sammenslåing av Sannidal barneskole og Sannidal ungdomsskole til en 1.-10. skole
 - b) Flytting av Sannidal barneskole 1.-7. skole til Sannidal ungdomsskoles lokaliteter.

Dette utredes som egen sak og legges for kommunestyret innen april 2005.

1.2.2 *Multiconsult AS og grensesnitt*

Byggtekniske beregninger er utført av Multiconsult AS. Beregningene bygger på data som er levert av Telemarksforskning-Notodden. Data om klassestørrelser og elevtall danner grunnlaget for beregning av kapitalkostnader for tilbygg eller nybygg. Behovene er angitt med areal og en antatt pris pr. m².

Oppgavene til Multiconsult AS er begrenset til Kragerø ungdomsskole, Kragerø skole, Kalstad skole samt Skarbo og Årø skole. Dette vil omfatte:

- Forenklet gjennomgang av eksisterende bygningsmasse inklusive svømmehall og gymnastikksal, for vurdering arealer, tilstand og funksjon. For svømmehall finnes egen rapport.
- Vurdere kostnader for rehabilitering av begge skoler med nåværende elevgrunnlag med sikte på å tilfredsstillere dagens krav til funksjon og kvalitet.
- Basert på elevtallprognoser fra Telemarksforskning-Notodden vurdere arealbehov for ulike elevsammensetninger sett i sammenheng med eksisterende bygningsmasse, dvs.
 - *1.-10. på Feierheia*: Kragerø barneskole + Kragerø ungdomsskole; alternativt Kragerø barneskole + Kalstad barneskole + Kragerø ungdomsskole
 - *Ungdomsskole på Feierheia; barneskole på Kalstad* (eksklusive Sannidal ungdomsskole som opprettholdes)
 - *Barneskole på Feierheia; ungdomsskole på Kalstad* (eksklusive Sannidal ungdomsskole som opprettholdes)
 - *Felles ungdomsskole for hele kommunen på Feierheia eller Kalstad*
 - *Som det er i dag*
- Vurdere investeringskostnad for skolebyggene for de ulike alternativer basert på arealkostnad pr. m². Inkluderer utearealer.
- Vurdere livsløpskostnader for de ulike alternativene basert på nøkkeltall og innhenting av data.
- Vurdere kostnader og eventuelle gevinster for kommunen ved omdisponering av skolebygninger til annen alternativ anvendelse.

Multiconsult avgir egen rapport til Kragerø kommune. Deres konklusjoner om investeringsbehov og årskostnader ved ulike alternativer inngår i beslutningsgrunnlaget for våre konklusjoner.

2. AKTUELLE BESTEMMELSER I LOVER, FORSKRIFTER OG AVTALEVERK

I dette kapitlet gjøres det rede for gjeldende bestemmelser når det gjelder kretsordning, gruppestørrelse og annen organisering av elevene, samt avtaleverket vedrørende administrasjonsressurs ved ulike skoler.

Etter lovendringen i 2003 finner vi følgende formulering i opplæringslovens § 8.1: Skolen:

”Grunnskoleelevane har rett til å gå på den skolen som ligg nærast eller ved den skolen i nærmiljøet som dei soknar til. Kommunen kan gi forskrifter om kva for skole dei ulike områda i kommunen soknar til. Kravet i § 38 første leddet bokstav c i forvaltingslova om kunngjering i Norsk Lovtidend gjeld ikkje.

Etter søknad kan eleven takast inn på annan skole enn den eleven soknar til.

Når omsynet til dei andre elevane tilseier det, kan ein elev i særlege tilfelle flyttast til ein annan skole enn den skolen eleven har rett til å gå på etter første leddet. Før det blir gjort vedtak om å flytte ein elev, skal ein ha prøvd andre tiltak. Når det er nødvendig, kan eleven flyttast til ein skole utanfor kommunen, men ikkje slik at eleven må flytte ut av heimen eller at skoleskyssen blir uforsvarleg lang.”

Som det går av ovenstående står kommunen ganske fritt når det gjelder skolestruktur. Imidlertid er lovens § 9.5 fortsatt uendret. Her heter det: *”Kommunen skal sørgje for tenlege grunnskolar. Til vanleg bør det ikkje skipast grunnskolar med meir enn 450 elevar”*. Det er således ikke noe absolutt forbud mot at kommunen bygger større skoleanlegg. Bestemmelsen må likevel ses som et klart uttrykk for lovgivers intensjon.

Opplæringsloven inneholdt tidligere detaljerte klassesdelingsbestemmelser. Med Lov av 27. juni 2003 nr 69 falt disse reglene bort og ble erstattet av følgende formulering i lovens § 8.2: *”Organiseringa av elevane i grupper”*:

”Elevane kan delast i grupper etter behov. Gruppene må ikkje vere større enn det som er pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg. Organiseringa skal ivareta elevane sitt behov for sosialt tilhør. Til vanleg skal organiseringa ikkje skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør.

Kvar elev skal vere knytt til ein lærar (kontaktlærar) som har særleg ansvar for dei praktiske, administrative og sosialpedagogiske gjeremåla som gjeld eleven, mellom anna kontakt med heimen.”

Dette betyr at kommunene har betydelig større frihet til å organisere undervisningen enn tidligere, samtidig som det fastholdes at gruppestørrelsen må være forsvarlig ut fra pedagogiske og sikkerhetsmessige synspunkter. Det må oppfattes slik at sammensetningen av elevgruppa, type aktivitet, romstørrelse o.a. vil være medvirkende når gruppestørrelsen fastsettes. Eksempelvis vil en hørselshemmet elev redusere pedagogisk forsvarlig gruppestørrelse, mens bruk av farlige maskiner innenfor Kunst og handverk vil redusere sikkerhetsmessig forsvarlig gruppestørrelse. Omvendt vil det innenfor enkelte orienteringsfag ikke være uforsvarlig å øke gruppestørrelsen ut over de tidligere maksimale klassestørrelser, dersom romkapasiteten er til stede. tidas skole vil stille sterkere krav til fleksibilitet både når det gjelder skolebygg og undervisningsorganisering.

Under behandlingen av loven i 2003 vedtok imidlertid Stortinget et tilleggsforslag om at denne lovendringen ikke skulle kunne brukes til rene innsparringstiltak. Dette er av departementet

blitt tolket slik at kommunene ikke kan tildele mindre ressurser enn det som fulgte av de gamle klassedelingsreglene og elevenes lovbestemte minstetimetall på de ulike årstrinn.

Videre må det nevnes at loven ikke lenger inneholder noe krav om en ekstra pedagog i klasser for seksåringer med mer enn 18 elever i klassen.

Ut fra dette kan en slutte at minimum innsparing ved alle strukturendringer vil være en funksjon av nedgang i "klassetall" og elevenes minstetimetall på de ulike årstrinn. Dette gir et grunnlag for å beregne et minimum innsparingspotensial. Innsparingen vil så godt som alltid være noe større. Hvor mye større vil avhenge av hvor høyt kommunens tildeling ligger over minimumstimetallet. For enkelhets skyld regnes i denne rapporten en reduksjon på en klasse på barnesteget lik ett årsverk, idet minstetimetallet for det tidligere småskoletrinnet lå litt under ett årsverk, mens det for mellomtrinnet lå litt over.

Etter lovendringen skal det være rektor ved alle skoler, men det tidligere forbudet mot at flere skoler kunne ha felles rektor er fjernet. Likevel ligger det klare begrensninger på hvor mye som kan spares inn ved slike sammenslåinger av administrasjonen for flere skoler. Avtaleverket om tidsressurs til administrasjon, som foreløpig er prolongert fram til 01.05.06, blir nemlig forstått slik at dersom skolene ikke ligger relativt nær hverandre, eller dersom det er kommunikasjonsmessige problemer mellom dem, skal tidsressurs til ledelse for en felles rektor beregnes som om det var to eller flere skoler. Det er umulig for oss å ha noen velbegrunnet mening om avtalen vil endres på dette punktet ved de neste hovedforhandlinger mellom Kommunenes Sentralforbund og lærerorganisasjonene. Vi har inntil videre foretatt beregninger ut fra dagens avtaleverk, der administrasjonsressursen er en funksjon av skoletype og elevtall, jf. vedlegg 5.

Opphevelsen av forbudet mot aldersblandede klasser ved fulldelte skoler ser foreløpig ikke ut til å ha fått nevneverdige konsekvenser for organiseringen til tross for at det her kan ligge et innsparingspotensial (og betydelige pedagogiske utfordringer). Vi har fått opplyst at også i Kragerø opererer skolene fortsatt med gruppestørrelser stort sett i samsvar med de gamle klassedelingsbestemmelsene. Vi har derfor ikke gått nærmere inn på dette forholdet her, men viser til det som er sagt i forrige rapport.

3. PROSJEKTGJENNOMFØRING

3.1 METODE OG DATAGRUNNLAG

I samsvar med oppdragsavtalen har Kragerø kommune opprettet en styringsgruppe og en referansegruppe for prosjektet.

Prosjektet er gjennomført ved bruk av både kvantitative og kvalitative metoder. Beregninger av økonomiske og tekniske konsekvenser av eventuelle endringer er basert på bruk av kvantitativ metode med utgangspunkt i registrerte data om elevtall på alderstrinnene i de enkelte kretser og ved relevante alternativer. Videre er data for eventuelle endringer i skyssbehov og skyssavstand ved de forskjellige alternativer innhentet, samt lønsmessige konsekvenser av belyste alternativer. Også ved beregning av teknisk-økonomiske verdier er det benyttet kvantitativ metode med utgangspunkt i data om areal og driftskostnader for ulike alternativ, med tilhørende konsekvenser av investeringer.

For vurderinger av pedagogiske og sosiale konsekvenser av mulige endringer er det i vesentlig grad benyttet kvalitative metoder. Den gjeldende lovgivning på området legger en rekke premisser for hvordan grunnopplæring kan struktureres og organiseres – hvilket er inntatt i prosjektet. Ulike informanter er oppfordret til å gi sine bidrag, og det er gjennomført lokale møter med involverte parter. Dataene er sortert og gruppert, og sammenholdt med andre sammenliknbare kommuner.

For sammenlikninger mellom kommuner er brukt data innhentet fra Statistisk sentralbyrå (SSB), i hovedsak GSI og KOSTRA. Av de sammenliknbare kommuner som er benyttet er fire kommuner uendret siden forrige prosjekt, og to nye kommuner er valgt ut fra Telemark fylke, med tanke på at de utvalgte kommunene ligger nær Kragerø både med hensyn til struktur og geografi.

3.2 INFORMANTER

I stedet for å gå ut med en omfattende spørreundersøkelse blant lærere og foreldre har vi i samråd med prosjektgruppa valgt å gjennomføre gruppeintervju/samtale med samarbeidsutvalgene ved de mest aktuelle skolene. Dette gjaldt Kalstad skole, Kragerø barneskole, Levangsheia, Tåtøy, Skarbo og Årø skole. Et problemnotat ble utarbeidet og sendt disse før samtalene, slik at de var orientert om hva vi ønsket synspunkter på. I tillegg fikk de selvsagt anledning til å komme med andre synspunkter som de måtte ha på saken.

4. STRUKTURENDRINGER I GRUNNSKOLEN, TIDLIGERE FORSKNING OG ERFARING

4.1 NORSK FORSKNING

I de siste ti - femten årene har kommunene i stigende grad benyttet seg av forskere og eksterne konsulenter til å dokumentere og vurdere ressurs situasjonen i skoleverket. Det er ønskelig for kommunene å kunne utnytte menneskelige og økonomiske ressurser best mulig, og dette gjelder også skolesektoren. Et viktig spørsmål er om grunnskolen bruker ressursene hensiktsmessig og i tråd med det som er målene for opplæringen av barn og unge. Til arbeidet med å vurdere ressurs situasjonen har derfor kommuner ønsket bistand utenfra.

Det kan virke som om såvel statlige som kommunale oppdragsgivere har vært opptatt av effektivitet knyttet til skolens virksomhet. I norsk skoleforskning blir uttrykket "effektiv skole" lite brukt (Grøterud og Nilsen 1997), og når det brukes, legges gjerne til grunn en forståelse som refererer til Monsen og Tiller (1991). De stiller seg tvilende til om effektivitetsbegrepet fra økonomisk forskning er fullt ut dekkende for hva som er effektivitet i skolen og i andre utdanningsinstitusjoner. De prøver derfor å få et "tvisyn" på hva som kjennetegner effektive skoler. Dette tvisynet innebærer at skolen og utdanningssektoren kan dra nytte av økonomisk forskning. Samtidig advares det mot at økonomiske perspektiver på skolen som virksomhet blir overordnet alle andre synspunkter og vurderinger av hva som må til for å styrke kvaliteten i kommunenes opplæringstilbud. En ensidig økonomisk effektivitetstenkning kan være problematisk fordi den kan stå i motsetningsforhold til viktige utdanningspolitiske mål.

Et tvisyn på skoleeffektivitet innebærer både å se på resultatoppnåelse og prosessgjennomføring. I en ensidig opptatthet av resultateffektivitet ligger at skoler, for eksempel fulldelte og fådelte, kan sammenliknes ut fra resultater knyttet til hvor skolefaglig flinke elevene er. Videre kan dette knyttes opp mot en kostnadseffektivisering for kommunen. I norsk skoleforskning har en lagt vekt på prosessuelle virkninger i lokalsamfunnet ved endringer i skolestrukturen. Dette er særlig tydelig i en rekke rapporter og doktorgradsarbeider knyttet til Møreforskning, Høgskulen i Volda og Nordlandsforskning. I rapporter fra disse institusjonene har forskere som Rune Kvalsund, Lidveig Bøe, Kåre Heggen og Karl Jan Solstad sammenliknet skole- og klasse størrelser bl.a. i et nytte-/kostnadsperspektiv. Forskerne har bl.a. i enkelte av sine arbeider og konkrete forskningsrapporter tatt høyde for at nytte/kostnadsbegrepet som politikere ofte ser etter, også i forskningsøyemed er et verdifullt perspektiv. (Se for eksempel Kvalsund, Løvik, Myklebust 1991). Dette betyr en utvidet forståelse for kost/nyttebegrepet, der kostnadsfaktoren er knyttet til kapitalkostnader, lønns- og driftsutgifter. Nytebegrepet betyr oftest nytte i total samfunnsmessig betydning.

En del av forskningen har vært knyttet til små skoler, og undersøker virkninger som strukturendringer har på sosialiseringen, oppvekstmiljøet og lokalsamfunnet som helhet (Kvalsund 1998). Den totale virkningen av strukturendringer settes gjerne opp mot noen hoveddimensjoner: mobilitet - stabilitet, individualitet - kollektivitet, isolasjon - kommunikasjon, homogenitet - heterogenitet. Når forskerne ser på disse dimensjonene, er det altså ut fra analyseteori bestående av utvalgte faktorer av betydning for mindre samfunn. Det advares imidlertid mot at teorien kan få et normativt perspektiv. For egen del vil vi advare mot overfortolkninger som kan brukes til å bekrefte at skolestrukturen i et lokalsamfunn for enhver pris skal være uforandret.

Når en sammenlikner skolens virkninger på barn og foreldre på tettsteder med fulldelte skoler med virkningene på små lokalsamfunn med udelte eller fådelte skoler, dokumenteres det ulike verdioppfatninger om hva som er meningsfullt (Kvalsund 1995). Dette er funn som bl.a. gjør

det komplisert uten videre å sammenlikne mer urbane strøk med småsamfunn, fordi mye tyder på at små samfunn ikke er miniatyrer av byer og større sentra. Mesteparten av de senere års forskning bygger på empiriske og analytiske undersøkelser som fokuserer på prosesser som stimulerer eller bremser for lokal vekst, og som også ser på strukturelle betingelser som opprettholder og utvikler lokalsamfunnene. For bedre å forstå den totale virkningen skolen har på et samfunn, er det nødvendig å analysere utvalgte kategorier som oppvekstvilkår kombinert med andre faktorer som kulturproduksjon og meningsdannelse. Forskingen her i landet gir et godt bilde av at skolevirksomhet i høy grad dreier seg om livskvalitet (Frønes, Heggen, Myklebust 1997).

I en del forskning har en sett på økonomiske, sosiale og pedagogiske faktorer som har betydning når det skal treffes beslutninger om strukturendringer i skolesektoren. Når det gjelder økonomiske faktorer, har en i skole-Norge siden 1992 brukt den såkalte "Agdermodellen" eller i senere år, modeller bygd over liknende lest i samsvar med den nye "Opplæringsloven" fra 1998. "Agdermodellen" ble utviklet av to økonomer og er brukt i beregninger av overføringer fra staten til kommunene på skolesektoren. Her er lagt til grunn objektive kriterier: høyeste elevtall ved skolen skal være 400, 28 elever pr. klasse på barnetrinnet og 30 elever pr. klasse på ungdomstrinnet. Maksimal skystid skal være 15 minutter hver vei på barnetrinnet og 30 minutter på ungdomstrinnet. Fra utprøvingen av modellen blir det framhevet at økonomisk sett blir skolen sett på som målstyrt produksjon av samme slag som i næringslivet. Konstruktørene av modellen problematiserer selv dette, idet de klart gir uttrykk for at skolen ikke har noen pålitelige mål for produksjon og derved måloppnåelse. Når de likevel fastholder den økonomiske tilnæringsmåten, er det fordi teorien og modellene gjør det lettere å forenkle bildet av virkeligheten. Dette hjelper dem også til å stille de riktige spørsmålene. (Friestad og Johnsen 1992). Virkningen av modellen har vært prøvd ut på nasjonalt nivå, og på kommune-, krets-, skole- og klassenivå. Fra utdanningskontorer, kommuner og forskerhold er det kommet avgjørende innvendinger mot modellen, og oppsummert konstateres det fra de ulike nivåene at selv om brukeren av modellen, Kommunal- og arbeidsdepartementet, ikke har tilsett det, vil modellen utløse utredninger i kommunene som har sentralisering som mål. Det påpekes bl.a. av Kvalsund og Myklebust (1995) at Agdermodellen gir:

"... mindre pengar til skuledrift og skuleutvikling – særleg for ei rekke landkommunar, men også bykommunar som har satsa på ein desentralisert skulestruktur. Derfor opplever ein i mange kommunar at skulestrukturen må endrast markant i sentraliserande retning for å halde skulekostnadene nede slik at situasjonen i t.d. helse- og sosialsektoren ikkje skal bli ytterlegare forverra." (s. 24).

Gjennom stortingsmeldingene i forkant av Læreplanen 97 og i det nasjonale plandokumentet er den store lokale valgfriheten som tradisjonelt har vært et kjennetegn i norsk grunnskole, nedtonet. Likeverdighet og lik rett til utdanning har vært hovedpilarer (Solstad 1997). Det har vært understreket at elever som flytter mellom ulike lokalsamfunn, ikke skal miste viktig nasjonalt fellesstoff. Det er lang vei fram til hva den enkelte elev oppfatter av det som er tilsiktet gjennom nasjonale skoleplandokumenter, og derfor vektlegger læreplanteori at skole- og elevnivå må være det sentrale i enhver skoleutvikling (Gundem 1990, Bjørnsrud 1999). Dette betyr at en i studier av effektivitet ikke bare kan se på den formelle, men også se på den uformelle læringen i skolen. Til grunn for en del av de siste forskningsrapportene ligger nettopp det å sette søkelyset på den uformelle læringa for eksempel ved å analysere samhandlingsmønstre mellom barna på skolen, mellom foreldrene og relasjonen hjem - skole. Skolen blir også sett ut fra betydningen den har for rekruttering til lokalsamfunnet og i et livsløpsperspektiv (Kvalsund 1995). Det er her også verdt å ta med seg at etter den nye grunnskole-reformen, blir det pga. den sterke fokuseringen på lek og læring, nødvendig å se barnehage og skole under ett både fysisk, administrativt og faglig.

En kortversjon av det norske studier har kommet til, kan muligens oppsummeres slik:

Dei fådelte skulane har derfor gjennom sin storleik og delingsform spesielle rammevilkår for sosialiseringkvaliteter som er sentrale om vi ser på lover, skolepolitiske dokument, målsettingar og retningsliner for den norske grunnskulen. Slike vilkår vil det i det minste bli svært krevjande å realisere i større skuleeiningar. Derfor vil kvalitetane etter alt sannsyn bli borte ved sentraliserande strukturendringar i den norske grunnskulen. (Kvalsund 1995)

Det er til slutt grunn til å understreke at en lang rekke norske undersøkelser viser at det er komplisert å si noe generelt om sammenhenger mellom skolestruktur/størrelse på skoler og kvaliteten på elevenes læringsmiljø. Det som foreliggende dokumentasjon imidlertid viser, er at kommuner som ser på mulige strukturendringer innenfor oppvekstsektoren, er nødt til å ta med i sine overveielser en rekke kvaliteter ved mindre skoleenheter som kan gå tapt hvis en kun ser på kostnadsbesparelser.

4.2 SAMMENLIKNING MED ANDRE LAND

Som Birkemo (2001) sier, så er det særlig fire forhold det fokuseres på i internasjonale sammenlikninger av skoler. Disse er *ressurser, ledelse, undervisning og elevresultater*.

I internasjonale studier kommer norske skoler ut med ganske lavt elevtall pr. lærer når det blir foretatt sammenlikninger av skoler i et representativt utvalg land i ulike verdensdeler (Ross & Postlethwaite 1994). Elevtallet i norske klasser er for eksempel bare halvparten av det en finner i flere asiatiske land. Siden elevtallet pr. lærer er et av de viktigste kriterier på ressursbruk, viser dette at Norge ligger på verdenstoppen når det gjelder ressursbruk pr. elev selv med den nedskjæring i ressursene som har funnet sted de senere år. Samlet sett synes norsk skole å ha en rimelig god ressursituasjon. Den dominerende profilen i ressursbruken ligger i å skape mulighet for at elevene kan få den hjelpen de trenger av læreren ved at det er få elever i klassen, hevder Birkemo.

Når det gjelder fysiske rammebetingelser, kommer norske skoler godt ut. Sammenliknet med andre land, som for eksempel USA, er norske skoler generelt rene og godt vedlikeholdte. Som eksempel nevnes at de har gode og store personalrom med god standard. Spesialrom som gymnastikksaler er her langt mer velutstyrte enn i USA.

Ledelsesstrukturen i Norge er mer flat og demokratisk enn i mange andre land. I norske skoler er det mer og mer vanlig å arbeide i team, og både det samarbeidet som foregår i lederteam og lærerteam har et maktpotensial som kan gå på bekostning av rektors personlige beslutninger og maktutøvelse. Internasjonale studier tyder også på at norske rektorer er mer demokratisk orienterte og legger mer opp til medbestemmelse i skolene enn hva som er tilfelle i flere andre land.

Når det gjelder undervisning, ligger norske skoler, i følge Birkemo, svært lavt når det gjelder tid som brukes til undervisning. Derimot legges det mer vekt på lekser og hjemmearbeid enn det en finner i andre land. Dette innebærer at det hos oss er en forskyvning av balansen mellom læring på skolen og læring hjemme, sett i forhold til andre land. Foreldrenes rolle blir derfor ekstra viktig med tanke på å kunne veilede egne barn i leksearbeidet.

Birkemo (2001) konkluderer med at de ressursmessige og organisatoriske forutsetningene for faglig læring og utvikling i norske skoler er rimelig gode. Det neste viktige spørsmålet er hva ulike undersøkelser sier om hva norske elever presterer sammenliknet med elever fra andre

land. For eksempel i TIMSS-undersøkelsen som gjaldt naturfag og matematikk (Lie m. fl. 1997), kom det fram at norske elever (6. og 7. klasse) ligger under gjennomsnittet i matematikk blant de førti landene vi ble sammenliknet med, mens de i naturfag lå rundt gjennomsnittet. Samlet sett ser norske elever ut til å fungere rundt gjennomsnittet i forhold til andre land i grunnleggende faglige ferdigheter ved overgangen fra barneskole til ungdomsskole.

Det bør imidlertid bemerkes at undervisningen i Norge, spesielt på barnetrinnet, synes å ha en annen innretning med større vekt på omsorg og mindre prestasjonspress enn i andre land. Dette begrunnes gjerne med at vi har mange og brede mål, som for eksempel det som angår moralsk og sosial utvikling. Dette kan medføre at det blir lagt mindre vekt på den faglige utviklingen enn i land vi sammenlikner oss med. Likeverd og tilpassing er viktige prinsipper i norsk grunnskole:

Likeverd er grunnlaget for prinsippet om lik rett til opplæring i ein felles skule utan omsyn til bakgrunn eller føresetnader. Likeverd er ikkje noko ein har – det er noko ein skaper. Skulen skal derfor utvikle, grunngi og praktisere fellesskap og tilpassing og fremje likestilling mellom kjønn og solidaritet på tvers av grupper og grenser (L97, s. 55).

5. ENDRINGER SIDEN FORRIGE RAPPORT

5.1 GENERELT

I forhold til forrige rapport er det noen vesentlige endringer.

For det første er det nå engasjert et eget firma, Multiconsult AS, som tar seg av alle bygnings-tekniske vurderinger og kostnadsberegninger ved å gi anbefalinger for en best mulig utnyt-telse og utvikling av kommunens skolebygg sett i forhold til dagens krav til skoler. De hoved-funn Multiconsult har kommet fram til i sine oppsummeringer og konklusjoner inngår som del av beslutningsgrunnlaget for våre tilrådinger.

I selve grunnlagsmaterialet er det også skjedd endringer. Vi anså i den forrige rapporten den sterke nedgangen i fødselstallene det siste året vi da hadde oversikt over, som et enkeltstående tilfelle. Vi forutsatte at tallene videre ville ligge omtrent som i SSBs befolkningsframskriv-ninger. Nå viser det seg at fødselstallene ser ut til å stabilisere seg på dette lave nivået, jf. kap. 5.2. ”Befolkningsframskriving mot 2020”.

I tillegg viser det seg at nedgangen i fødselstall som da var sterkest i utkantkretsene, nå har endret karakter og først og fremst rammer de store, sentrale kretsene og Skåtøy. De mer land-lige delene av kommunen synes å ha en atskillig jevnere utvikling. Det får betydelige conse-kvenser for ressursbehovet og rombehovet for Kalstad, Kragerø og Årø skoler.

5.2 BEFOLKNINGSFRAMSKRIVNING MOT 2020

Datagrunnlaget for framskrivning av folketallet er hentet fra SSBs Internettisider, adresse <http://ssb.no/folk/>. Ved framskrivning av folketallet har SSB lagt forutsetninger som utvikling i fødselsrate, levealder, mobilitet og innvandring til grunn. Av seks ulike framtidsscenarioer er «middels vekst» et midtpunkt basert på videreføring av dagens veksttakt på 0,5 prosent årlig, og som bringer den totale befolkningen i Norge opp på om lag 5 millioner personer i 2020.

Med middels vekst vil folketallet i Telemark øke fra 165 tusen i 2002 til 175 tusen personer i 2020. I utgangspunktet vil Telemark ha et fødselsunderskudd, slik at uten netto innflytting vil veksten bli negativ. Mange kommuner spås en befolkningsnedgang. Kragerø kommune hadde en befolkning i 2002 på 10 610 personer, og vil med middels nasjonal vekst få en vekst i befolkningen fram mot år 2020 på 488 personer i følge SSB.

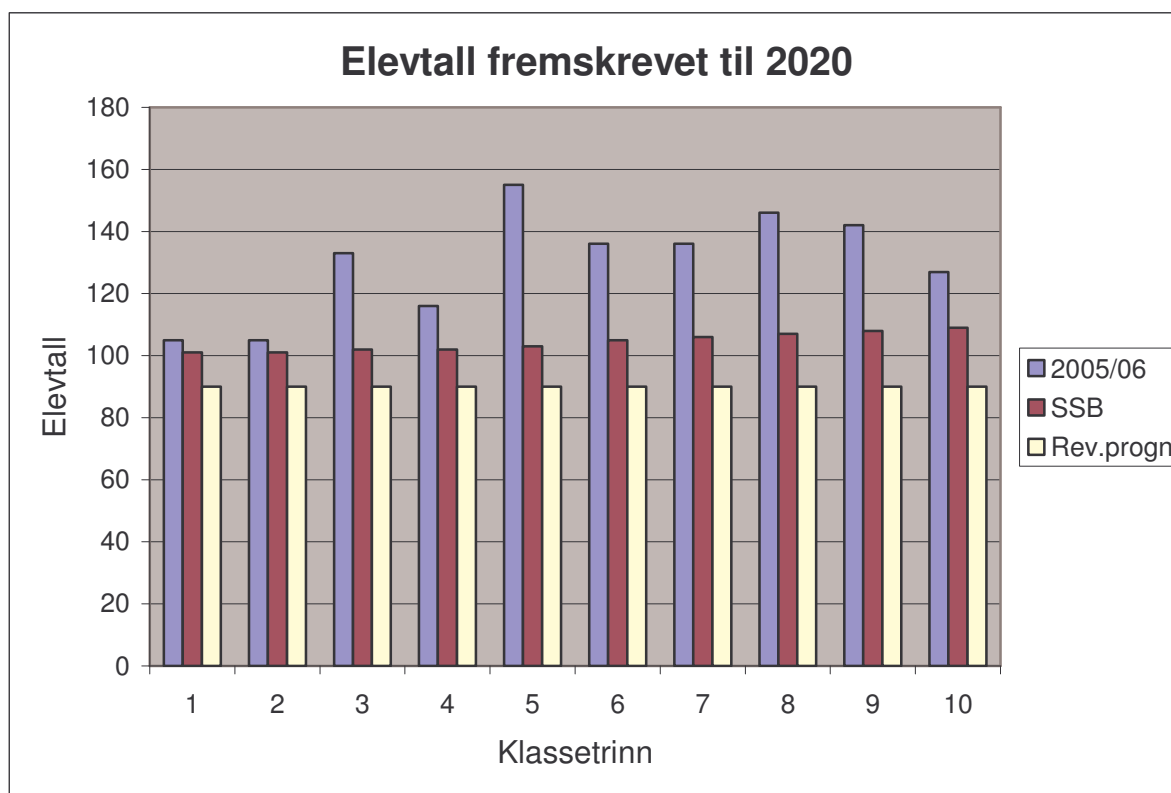
Som ellers i landet endres befolkningens alderssammensetning i retning av en større andel eldre. Antall barn under skolealder (<6 år) vil gå ned fra 684 i 2002 til 660 i 2020 (-3,51%). For gruppen barn i alderen 6 til 12 år vil befolkningen gå ned fra 988 barn i 2002 til 845 barn i 2020 – en netto nedgang på 143 (-14,47%). Gruppen barn i alderen 13 til 15 år vil i samme tidsrom bli redusert fra 401 til 388, en netto nedgang på 13 (-3,24%).

Dersom SSBs framskrivning legges til grunn, vil beregnede årskull som skal begynne de ulike klassene i året 2020 være som følger: 1. klasse 110 elever (mot beregnet 132 i 2002), 8. klasse 120 elever (mot beregnet 143 i 2002) og ut av 10. klasse 130 (mot beregnet 160 i 2002).

Det demografiske bildet av Kragerø gjennomgår en endring i retning av en høyere gjennomsnittsalder enn tidligere. Virkningen av en eldre befolkning vil slå inn over Kragerø gjennom færre barnefødsler inntil utviklingen stabiliseres på et varig lavere barnetall, eller at innførte tiltak fører til økt innflytting av barnefamilier og yngre personer.

Påvirkningen av ulike kombinasjoner av fødselsrate, utflytting og ”forgubbing” fører til at Kragerø kommune har en mer negativ utvikling enn SSBs framskrivning basert på ”middels

vekst”. Den offisielle statistikken viser høyere framskrivningstall enn kommunens virkelige fødselstall. Mens SSB anslår fødselstallet for 2004 å bli 109 viser det virkelige fødselstallet for 2004 at bare 84 barn skal begynne i 1. klasse i året 2010/11. Dette er 25 barn færre enn prognosen, og en nedgang i forhold til barn født i 1998 (1. klasse i 2004/05) på 21 (-20%).



Den gjennomsnittlig årlige fødselsraten i Kragerø kommune for årene 2001-04 er beregnet til 90 barn. Uten innføring av spesielle tiltak tyder statistikken på at det gjennomsnittlige årskullet i framtiden vil ligge på dette nivået. Dersom vi holder dette tallet konstant gjennom alle årene i perioden, innebærer dette at antallet elever totalt i grunnskolen vil synke fra 1 356 i inneværende år til om lag 900 elever i 2020.

5.3 UTVIKLING I ELEVTALL OG RESSURSBEHOV UTEN ENDRING I SKOLESTRUKTUREN

Fødselstallene i Kragerø har tidligere falt raskt, men ser de fire siste år ut til å ha stabilisert seg. I all hovedsak er det også registrert negativ innflytting.

Dette gjør at Kragerø kommune også uten å gjøre endringer i skolestrukturen, vil få en betydelig nedgang i ressursbruk i forhold til dagens nivå. Nedenfor viser vi hva denne nedgangen vil bety i reduserte lærerlønnskostnader uten at det gjøres endringer i skolestrukturen. De beregninger vi senere foretar, viser innsparing ved forskjellige alternativ i forhold til dagens skolestruktur, og kommer altså i tillegg til den reduksjon i ressursbruk som følger av nedgangen i barnetallet.

Oversikten nedenfor viser nedgang i klassetall som følge av fallende barnetall med dagens skolestruktur basert på de gamle klassedelingsreglene, og hva dette vil bety i redusert lærerlønn.

Årstall	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
Klassetall barnetrinn	50	48	47	46	43	42	41
Klassetall ungd.trinn	18	16	16	15	17	17	17
Innsparing		2 200 000	2 640 000	3 740 000	3 740 000	4 180 000	4 620 000

Når klasser blir borte på grunn av nedgang i barnetallet, forsvinner også delingstimer og timer til spesialundervisning. Det kan derfor regnes med noe større innsparingseffekt pr. klasse enn ved sammenslåing av skoler. Tabellen ovenfor er basert på de samme kriterier som vi har benyttet for sammenslåing av skoler.

Det er grunn til å være oppmerksom på at nedgang i elevtallet automatisk fører til nedgang i de statlige rammeoverføringer som beregnes for skoleverket.

6. SAMMENLIKNBARE KOMMUNER

6.1 BAKGRUNNSMATERIALE PÅ KOMMUNENIVÅ

Som bakgrunnsinformasjon legger vi fram en del tallmateriale fra kommuner som er sammenliknbare med Kragerø. Vi har tatt utgangspunkt i SSBs inndeling av norske kommuner i sammenliknbare grupper på grunnlag av en lang rekke objektive kriterier, bl.a. utstrekning, folke­mengde, demografi og økonomiske rammebetingelser, herunder bundne minsteutgifter og fritt disponible inntekter. Innenfor gruppe 8: Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader og middels frie inntekter, har vi valgt ut sju som skulle være mest mulig lik Kragerø. Vi har byttet ut tre kommuner fra forrige rapport, og tatt inn to Telemarkskommuner, Bamble og Notodden. Tallmaterialet vedr. økonomiske forhold er hentet fra Kostra 2004.

Kommune	Folketall	Innb. pr. km ²	Andel i prosent bosatt i tettbygd strøk	Fødsels­over­skudd (1)	Netto inn­flytt. (1)	Brutto driftsutg. pr. innb.	Ramme­tilskudd i prosent av total inntekt	Skatt på inntekt og formue i prosent av total inntekt	Frie inntekter samlet pr. innb
Kragerø	10 584	34	73	- 29	+ 11	39 822	27,2	35,6	25 995
Farsund	9 497	35	66	+ 17	- 52	40 732	20,1	40,8	23 958
Grimstad	18 740	62	81	+ 87	+146	38 374	17,7	40,8	22 650
Holmestrand	9 515	110	84	- 13	+ 47	40 142	18,3	41,6	23 499
Bamble	14 163	47	80	+ 44	- 39	39 743	16,2	39,4	23 132
Strand	10 328	48	77	+ 52	- 2	36 505	24,0	42,0	24 238
Notodden	12 322	13	70	- 15	+ 25	44 713	27,2	38,8	26 583
Gjennomsnitt						39 502	22,1	39,3	24 186

(1) Gjennomsnitt for perioden 2000-2003

Tabellen viser at Kragerø fortsatt har et betydelig negativt fødsels­overskudd, men det er skjedd en endring i flyttemønsteret slik at kommunen nå har en nettoinnflytting for de tre siste år sett under ett. Denne er likevel ikke på langt nær stor nok til å veie opp for fødsels­underskuddet. Nedgangen i folketall har derfor fortsatt.

Kragerø kommunes brutto driftsutgifter pr. innbygger har økt med bare vel 820 kr, mens gjennomsnittet for gruppa har økt med 3 400 kr. Kragerø lå i forrige rapport helt på topp på dette kriteriet, mens det nå er tre kommuner som har høyere driftsutgifter pr. innbygger. Det er tydelig at kommunen har vært gjennom en omfattende økonomisk snuoperasjon.

Sammen med Notodden ligger fortsatt Kragerø på topp når det gjelder rammetilskuddets andel av totale inntekter, og på bunn når det gjelder den del av inntekten som utgjøres av skatt på inntekt og formue. Avviket fra gjennomsnittet er betydelig for begge disse kriteriene.

6.2 DRIFTSKOSTNADER PÅ KOMMUNENIVÅ FORDELT PÅ SEKTORER

Tabellen i det følgende viser hvor stor prosentandel av kommunens totale utgifter som knytter seg til henholdsvis administrasjon/fellesutgifter, grunnskole og pleie- og omsorgssektor. Tilsvarende vises hvor stor prosentandel lønnsutgifter den enkelte sektor utgjør av totale lønns­utgifter i kommunen. Tallmaterialet er hentet fra Kostra 2004.

Kommune	Drift adm/felles i prosent av total	Drift av grunnskolen i prosent av total	Drift av pleie og omsorg i prosent av total	Lønn adm/felles i prosent av total lønn	Lønn i grunnskolen i prosent av total lønn	Lønn i pleie og omsorg i prosent av total lønn
Kragerø	9,4	29,1	38,2	6,8	32,9	39,3
Farsund	10,7	30,6	36,6	10,0	33,6	39,5
Grimstad	8,0	34,6	31,8	8,1	37,9	33,2
Holmestrand	10,8	25,4	35,8	10,7	28,4	37,7
Bamble	11,5	34,1	31,0	10,1	34,8	31,0
Strand	8,9	35,9	30,8	11,6	35,4	33,8
Notodden	9,6	25,5	39,3	10,3	26,2	42,8
<i>Gjennomsnitt</i>	<i>9,8</i>	<i>30,7</i>	<i>34,8</i>	<i>9,6</i>	<i>32,7</i>	<i>36,8</i>

Tabellen viser at administrasjons- og fellesutgiftene har en liten stigning fra forrige rapport, mens grunnskolens andel av totalutgiftene fortsetter å synke. Imidlertid ligger begge, og spesielt grunnskolen, fortsatt under gjennomsnittet for gruppen. **Det kan derfor fortsatt hevdes at det ikke er disse sektorene som i særlig grad tynger kommunebudsjettet.** Pleie og omsorg har derimot øket sin andel ganske sterkt og ligger betydelig over gjennomsnittet for gruppen. Dette er etter sannsynlighet forårsaket av den høye andel av eldre i Kragerøs befolkning.

De samme forskjellene avspeiles stort sett når det gjelder sektorenes lønnsandel i forhold til total lønn med unntak av administrasjon/felles, som ligger bemerkelsesverdig lavt. Vi merker oss at grunnskolens lønnsandel nå er om lag på gjennomsnitt for gruppen, mens dens andel av totalbudsjettet ligger betydelig under gjennomsnittet. Forklaringen her kan være den gjennomgående høye kompetanse og ansiennitet som preger lærerpersonalet i kommunen.

Når grunnskolens andel av totalbudsjettet ligger godt under gjennomsnittet for gruppen, mens sektorens lønnsandel ligger svakt over, tyder det på at andre deler av grunnskolens driftskostnader må ligge svært lavt. Dette synliggjøres i neste tabell.

6.3 NÆRMERE PREISERING AV DRIFTSKOSTNADENE I GRUNNSKOLEN PÅ KOMMUNENIVÅ

Tabellen i det følgende viser elevtall pr. skole, elever pr. gruppe og pr. lærerårsverk og andel elever som får spesialundervisning. Den viser også netto driftsutgifter pr. elev og driftsutgifter til inventar og utstyr og til undervisningsmaterieell pr. elev og helt til høyre, netto driftsutgifter pr. innbygger.

Kommune	Elever pr. skole	Elever pr. gruppe (1)	Elever pr. lærerårsverk (2)	Andel elever spesialunderv. % (3)	Netto driftsutg. pr. elev	Driftsutg. inv. og utstyr (4)	Driftsutg. underv. matr. (5)	Netto driftsutg. pr. innb.
Kragerø	136	14,8	13,1	4,0	57 081	313	974	7 335
Farsund	193	15,9	12,9	2,4	56 463	581	1 539	8 137
Grimstad	273	15,7	13,8	5,2	53 642	414	1 067	8 016
Holmestrand	199	14,2	12,5	6,8	51 342	402	1 156	6 501
Bamble	293	15,1	12,6	1,0	57 421	618	1 177	8 337
Strand	266	14,3	11,2	5,7	56 884	630	1 215	8 712
Notodden	130	13,5	11,0	1,8	66 562	514	1 207	7 680
<i>Gjennomsnitt</i>	<i>213</i>	<i>14,8</i>	<i>12,4</i>	<i>3,8</i>	<i>57 056</i>	<i>496</i>	<i>1 190</i>	<i>7 817</i>

- (1) Gjennomsnittlig gruppestørrelse pr. årstrinn, er **ikke sammenliknbar** med tidligere elever per klasse.
(2) Pr. lærerårsverk avsatt til undervisning.
(3) Andelen elever som får spesialundervisning.
(4) Driftsutgifter inventar og utstyr pr. elev i grunnskolen.
(5) Driftsutgifter til undervisningsmateriell pr. elev i grunnskolen.

Denne tabellen viser hvilke utslag nedgangen i ressurstilførselen til grunnskolen gir. Antall elever pr. lærerårsverk har gått opp til 13,1 og ligger nå over gjennomsnittet i gruppen til tross for en desentralisert skolestruktur, i hovedsak knyttet til Skjærgårdsskolene. Andelen elever som får spesialundervisning øker og ligger nå over gjennomsnittet i gruppen. Dette er en helt normal utvikling når de generelle lærerressursene reduseres.

Netto driftsutgifter pr. elev ligger praktisk talt på gjennomsnittet, men selv med økningen i antall elever pr. lærerårsverk har ressursreduksjonen vært så sterk at **driftsutgifter til inventar og utstyr og til undervisningsmateriell nå ligger markert lavere enn for alle andre kommuner i gruppen og langt under gjennomsnittet.**

At netto driftsutgifter til grunnskolen pr. innbygger også ligger langt under gjennomsnittet, har nok først og fremst sammenheng med den høye andelen eldre i befolkningen i kommunen.

7. PRESENTASJON AV DAGENS KRETSORDNING

7.1 GENERELL BESKRIVELSE

Kragerø kommune har en desentralisert skolestruktur med i alt åtte barneskoler og to ungdomsskoler. Fire av barneskolene er fulldelte: Kalstad skole har hittil regelmessig hatt parallellklasser på alle årstrinn, men fra og med årets begynnerkull er elevtallene med dagens kretsordning så lave at de rommes i en klasse på hvert trinn. Sannidal og Kragerø er stort sett fulldelte uten parallelle klasser, og Årø skole har ingen parallellklasser i den tidsperioden vi har oversikt over. Skarbo skole er stabilt firedelt gjennom hele perioden, og Levangsheia, Skåtøy og Tåtøy er tredelte, men særlig ved Skåtøy skole er det et sterkt fall i elevtallene fra og med skoleåret 2008/09, da skolen av og til ser ut til å kunne klare seg med to grupper. Når det gjelder ungdomstrinnet, sokner elevene fra Skarbo, Sannidal og Årø skoler til Sannidal ungdomsskole, mens de øvrige skolene sender sine elever videre til Kragerø ungdomsskole. Tåtøy skole har elever bare fra denne øya, mens Skåtøy skole samler elevene fra alle de andre bebodde øyene i Kragerø-skjærgården.

Vurdert ut fra geografi og pedagogiske og sosiale kriterier har Kragerø på mange vis hatt en god skoleordning i den forstand at skolene har vært små nok til å skape nærhet og trygghet i forholdet mellom elever, lærere og foreldre, og tilhørighet til nærmiljøet. Samtidig har de med et par unntak vært store nok til å sikre både en viss faglig bredde og en viss faglig fordypning i lærerkollegiet. Dette bildet er i ferd med å endre seg, spesielt for Skåtøy skole som går ned fra å være stabil firedelt for noen få år siden til å nærme seg todeling i nær framtid. Den generelle nedgangen i fødselstall ser i mindre grad ut til å ramme Levang og Tåtøy. Totalt sett gjør dette at en nok må begynne å stille spørsmålet om disse skolene er i ferd med å bli så små at det faglige miljøet for både elever og lærere blir for snevert. Ellers er det tydelig at nedgangen i fødselstall nå i langt høyere grad rammer de større av de gamle kretsene: Kalstad, Kragerø og Årø. Dette gjør at skoleordningen relativt sett blir mer kostbar enn den var for bare noen få år siden. Dersom denne nedgangen fortsetter, vil elevtallet totalt for Kalstad/Kragerø kunne rommes innenfor en toparallellers skole. Elevtallet for Skarbo/Årø vil med unntak for et par år kunne rommes innenfor en skole uten parallellklasser.

Det er grunn til å påpeke i denne sammenhengen hvor viktig det er for kommunens totale økonomi at utbygging av nye boligområder ses i sammenheng også med ledig skolekapasitet, og omvendt at eventuelle nye skolebygg plasseres i forhold til framtidige utbyggingsområder.

Nedenfor følger en oppstilling som viser elev- og gruppetall for seks år framover for barne-trinnet og 12 år for ungdomstrinnet med nåværende kretsordning. Denne bygger på de elev- og fødselstall vi har mottatt fra kommunen i januar/februar i år. Vurderingen av elevtallsutviklingen videre framover bygger på framskrivninger av fødselstall fra SSB korrigert for de endringer i fødselstall som har funnet sted siden forrige framskrivning.

7.2 OVERSIKT OVER ELEV- OG GRUPPETALL VED DE ENKELTE SKOLER I KRAGERØ MED DAGENS SKOLESTRUKTUR

7.2.1 Elev- og gruppetall ved Kalstad skole 2005 – 2010

Skoleår	2004/05		2005/06		2006/07		2007/08		2008/09		2009/10		2010/11	
	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.
Sum	278	13	265	12	246	11	230	10	220	9	197	8	174	7

Kalstad skole har et raskt fallende elevtall gjennom hele perioden med en samlet nedgang i elevtallet på 104 fra inneværende år til 2010/11. Fødselstallene synes de siste sju år å ha stabilisert seg på om lag 25 pr. år. Det vil tilsvare omtrent samme samlede elevtall som i 2010/11. Kalstad skole vil ut fra de elev- og klassetall vi er kjent med, allerede fra høsten 2005 uten bygningsmessige endringer kunne ta imot de fire yngste årskullene fra Kragerø skole. Deretter vil Kalstad på papiret kunne ta imot et nytt årstrinn pr. år.

7.2.2 Elev- og gruppetall ved Kragerø skole 2005 – 2010

Skoleår	2004/05		2005/06		2006/07		2007/08		2008/09		2009/10		2010/11	
	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.
Sum	155	9	138	8	142	8	133	8	111	7	113	7	105	7

Kragerø skole har også et gjennomgående fall i elevtallet gjennom hele perioden med en samlet nedgang i elevtallet på 50 i løpet av perioden. Også her synes fødselstallene å ha stabilisert seg de senere år, men med bare ca. 15 pr. år. Det betyr at Kalstad og Kragerø skoler om seks år vil ha om lag like mange elever til sammen som Kalstad alene har inneværende år.

7.2.3 Elev- og gruppetall ved Levang skole 2005 – 2010

Skoleår	2004/05		2005/06		2006/07		2007/08		2008/09		2009/10		2010/11	
	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.
Sum	38	3	40	3	38	3	34	3	31	3	31	3	29	3

Levang skole har fallende elevtall fra høsten 2007, men med et lavere fall enn de to foregående. Likevel nærmer skolen seg todeling (etter de gamle reglene), og det er liten tvil om at den vil bli organisert med to grupper mot slutten av perioden dersom det ikke skjer innflytting.

7.2.4 Elev- og gruppetall ved Sannidal skole 2005 – 2010

Skoleår	2004/05		2005/06		2006/07		2007/08		2008/09		2009/10		2010/11	
	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.
Sum	159	8	156	8	152	8	152	8	138	7	148	7	139	7

Sannidal skole har en langt jevnere elevtallsutvikling, selv om det også her er en klart fallende tendens med en nedgang på i alt 20 elever fra 2004/05 til 2010/11.

7.2.5 Elev- og gruppetall ved Skarbo skole 2005 – 2010

Skoleår	2004/05		2005/06		2006/07		2007/08		2008/09		2009/10		2010/11	
	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.
Sum	63	4	62	4	59	4	58	4	56	4	57	4	61	4

Skarbo skole har en forbausende jevn utvikling i fødselstallene og vil ha om lag samme samlede elevtall ved slutten av perioden som i dag. Det kan trolig forklares med utbyggingen i boligfeltet på Helle.

7.2.6 Elev- og gruppetall ved Skåtøy skole 2005 – 2010

Skoleår	2004/05		2005/06		2006/07		2007/08		2008/09		2009/10		2010/11	
	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.
Sum	47	3	49	3	50	3	47	3	35	3	29	3	28	3

Skåtøy skole har et markert fall i elevtallet fra og med skoleåret 2008/09. Selv om fødselstallene igjen viser en svak stigning siste år, vil elevtallet sannsynligvis fortsette å falle i noen år dersom det ikke skjer innflytting.

7.2.7 Elev- og gruppetall ved Tåtøy skole 2005 – 2010

Skoleår	2004/05		2005/06		2006/07		2007/08		2008/09		2009/10		2010/11	
	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.
Sum	29	3	28	3	31	3	33	3	28	3	29	3	31	3

Tåtøy skole har et overraskende jevnt og svakt stigende elevtall. Det lave fødselstallet i 2004 skiller seg markert ut og kan være tilfeldig.

7.2.8 Elev- og gruppetall ved Årø skole 2005 – 2010

Skoleår	2004/05		2005/06		2006/07		2007/08		2008/09		2009/10		2010/11	
	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.
Sum	158	7	148	7	151	7	142	7	137	7	128	7	121	7

Elevtallet ved Årø skole har et relativt jevnt fall i elevtallet gjennom hele perioden med en samlet nedgang i elevtallet på 27. Fødselstallene ser de siste årene ut til å stabilisere seg på om lag 15.

7.2.9 Elev- og gruppetall ved Kragerø ungdomsskole 2005 – 2017

Skoleår	2004/05		2005/06		2006/07		2007/08		2008/09		2009/10		2010/11	
	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.
Sum	261	10	254	9	245	9	251	9	255	10	245	10	242	10

Skoleår	2011/12		2012/13		2013/14		2014/15		2015/16		2016/17		2017/18	
	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.
Sum	204	8	202	8	189	8	188	8	160	7	142	6	132	6

For ungdomstrinnet er det mulig å legge fram elevtall for 13 år dersom en ser bort fra flytting. Kragerø har fram til 2002 hatt negativ netto innflytting. Deretter har det vært en mer positiv tendens, uten at dette foreløpig har influert på fødselstallene. Nedgangen i elevtallene melder seg her senere og blir først for alvor markert fra og med skoleåret 2011/12, da samlet elevtall faller med 38. I løpet av hele perioden faller elevtallet fra 261 til 132, altså så godt som en halvering. Selv en meget sterk innflytting vil ikke kunne veie opp for dette.

7.2.10 Elev- og gruppetall ved Sannidal ungdomsskole 2005 - 2017

Skoleår	2004/05		2005/06		2006/07		2007/08		2008/09		2009/10		2010/11	
	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.
Sum	168	8	161	7	179	7	167	6	172	7	162	7	162	7

Skoleår	2011/12		2012/13		2013/14		2014/15		2015/16		2016/17		2017/18	
	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.	Elev	Gr.
Sum	150	6	147	6	146	6	138	6	137	6	133	6	131	6

Elevtallet ved Sannidal ungdomsskole holder seg relativt stabilt fram til 2010/11. Deretter er det en fallende tendens, men langt svakere enn ved Kragerø ungdomsskole. Samlet nedgang fra dagens 168 elever til 131 i 2017/18 utgjør 37 elever, eller 22 %. Dette kan forklares med den relativt stabile utviklingen i fødselstallene i Sannidal og Skarbo kretser, kanskje også med at det skjer et jevnere generasjonsskifte i landlige strøk.

8. AKTUELLE ENDRINGER I SKOLESTRUKTUREN I KRAGERØ

8.1 GENERELT

I samsvar med oppdraget fra Kragerø kommune har vi vurdert følgende alternativer for endring av skolestrukturen.

1. Sammenslåing av Skarbo og Årø skoler med ny skole på Helle
2. Sammenslåing av Kalstad og Kragerø barneskole med skole på Feierheia, ungdomsskole på Kalstad
3. Sammenslåing av Kalstad og Kragerø barneskole med skole på Kalstad, ungdomsskole på Feierheia
4. 1. – 10. skole (Kragerø barneskole + Kragerø ungdomsskole) på Feierheia
5. 1. – 10. skole (Kragerø barneskole + Kalstad barneskole + Kragerø ungdomsskole) på Feierheia
6. Felles ungdomsskole for hele kommunen
7. 1. – 10. skole i Sannidal (Sannidal barneskole + Sannidal ungdomsskole)
8. Skjærgårdsskolen (Levang, Skåtøy og Tåtøy skole med felles administrasjon)

Etter de opplysninger vi har fått om avstander, gangveier etc. vil innsparingene ved alternativ 2 og 3 bli like. Alternativene vil gi innsparing både på lærerlønn og ledelsesressurs. Fra vår side er derfor disse to beregnet som ett alternativ.

Alternativ 4 vil i prinsippet ikke gi innsparing på annet enn ledelsesressursen, da elevtallet på barnetrinnet og ungdomstrinnet ikke forandres ved en slik endring.

Alternativ 5 vil gi samme innsparing på lærerlønn som alternativ 2 pluss innsparing på ledelsesressursen.

Felles ungdomsskole (alternativ 6) vil gi innsparing både på lærerlønn og ledelsesressurs, men merkostnader til skyss.

Innføring av 1. – 10. skole i Sannidal (alternativ 7) vil i prinsippet ikke gi innsparing på annet enn ledelsesressursen, jf. alternativ 4.

Alternativ 8, å samle Levang, Skåtøy og Tåtøy skoler under en felles rektor, vil gi svært liten innsparing dersom skolene fortsatt skal bestå med undervisning på alle tre stedene. Dette skyldes at etter gjeldende tolkning av regelverket, må ressurs til ledelse da beregnes som om det var tre skoler pga. avstand og kommunikasjoner. Når gjeldende avtale utløper om vel ett år, kan det muligens forhandles fram andre løsninger.

8.2 GRUNNLAG FOR BEREGNING AV LÆRERLØNSKOSTNADER

Tidligere var det greit å bruke klassebegrepet som grunnlag for å beregne innsparing av lærerlønn ved ulike alternativer. Etter at klassebegrepet falt ut av lovverket, er det mer problematisk å måle ressursinnsatsen og innsparingspotensial. Det kan nå brukes forskjellige metoder som alle er beheftet med større eller mindre grad av usikkerhet.

Stortingets vedtak om oppheving av klassesdelingstall m.m. inneholdt et punkt om at denne regelendringen ikke skulle brukes til rene innsparingstiltak. Dette er blitt tolket slik at kommunene ikke kan tildele mindre ressurser enn det som ble resultatet når en gikk ut fra de gamle klassesdelingsreglene og elevenes minstetimetall på de ulike årstrinn. Ut fra dette kan en slutte at minimum innsparing ved alle strukturendringer vil være en funksjon av nedgang i

klassetall og elevenes minstetimetall på de aktuelle årstrinn. For enkelhets skyld regnes i denne rapporten en klasse lik ett lærerårsverk i gjennomsnitt for barnetrinnet, idet det tidligere småskoletrinnet ligger litt under et årsverk, og det tidligere mellomtrinnet ligger litt over. Innsparingen vil så godt som alltid være noe større. Hvor mye større vil avhenge av hvor høyt kommunens ressurstildeling ligger over minimumstimetallet. Dette gir et grunnlag for å beregne innsparingspotensialet.

En annen metode er å bruke antall elever pr. lærerårsverk, eller antall timer pr. elev, som måleenhet. Når en slår sammen to eller flere skoler, er det rimelig å anta at ressursutnyttingen blir like god som ved den av skolene som har best ressursutnyttning (under forutsetning av at det ikke er fysiske hindringer for dette). Denne metoden fungerer best ved store skoler med flere paralleller på hvert årstrinn. I Kragerø er imidlertid nedgangen i elevtall, spesielt ved byskolene, så sterk at også dette kriteriet blir beheftet med betydelig usikkerhet.

Vi har regnet på alle tre metodene. Tendensen er klart den samme, men utslagene varierer langt mer med de to siste regnemåtene. Etter å ha vurdert resultatene, er vi endt med å ta utgangspunkt i den første av beregningsmodellene ovenfor. Årslønn for lærer er regnet til 442 000 kr inkl. sosiale kostnader.

Uansett hvilken beregningsmetode en velger, er det viktig å ha det klart for seg at dette er et beregningsgrunnlag, det må på ingen måte binde organiseringen av undervisningen ved de enkelte skolene.

8.3 ØKONOMISKE KONSEKVENSER VED DE ULIKE ALTERNATIV

Som nevnt før vurderer vi konsekvenser for lærerlønn, administrasjonsressurs og skoleskyss ut fra elevtall/gruppetall og behov for skoleskyss ved de ulike alternativene. For detaljer om beregning av tid og kostnader til administrasjonsressurs og skoleskyss, se vedlegg 5 og 6.

8.3.1 Alternativ 1: Skarbo + Årø med ny skole på Helle

Tabellen nedenfor viser elevtallsutviklingen og endringen i klassetall (etter de gamle reglene som fortsatt er grunnlaget for å beregne minimumsressurs for skolene).

Skoleår	2005/06		2006/07		2007/08		2008/09		2009/10		2010/11	
	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.
Sum	210	12	210	12	200	11	193	10	185	9	182	9
Dagens ordning		11		11		11		11		11		11
Endring klassetall		1		1		0		-1		-2		-2

De første par år vil sammenslåing føre til økte kostnader, men skoleåret 2008/09 vil det gi en klasse mindre og de følgende år to klasser mindre pr. år. Dette svarer til en innsparing på lærerlønn på henholdsvis 442 000 kr og 884 000 kr pr. år. Nedgangen i fødselstall i Årø krets motvirkes av en jevnere og mot slutten av perioden, svakt stigende tendens i Skarbo krets.

Innsparing lærerlønn pr. år fra og med høsten 2009:	884 000 kr
Innsparing administrasjonsressurs snitt pr. år i perioden:	165 000 kr
- Merkostnad skyss	138 000 kr
Sum innsparing pr. år fra og med høsten 2009:	907 000 kr

Dersom det ikke skjer en markert økning i fødselstall eller innflytting, vil dette stige til 1 349 000 kr pr. år fra og med 2011/12, og muligens stige med ytterligere 442 000 kr to år senere. Av ovenstående framgår at en **felles skole for Skarbo og Årø bør stå ferdig innen høsten 2009.**

8.3.2 **Alternativ 2: Kalstad + Kragerø med skole på Feierheia** **Alternativ 3: Kalstad + Kragerø med skole på Kalstad**

Som før nevnt er disse alternativene like når det gjelder effekt på lærerlønn. Tabellen nedenfor viser elevtallsutviklingen og endringene i klassetall (etter de gamle reglene som fortsatt er grunnlaget for å beregne minimumsressurs for skolene).

Skoleår	2005/06		2006/07		2007/08		2008/09		2009/10		2010/11	
	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.
Sum	403	18	388	17	363	16	331	15	310	15	279	14
Dagens ordning		20		19		18		16		15		14
Endring klassetall		-2		-2		-2		-1		0		0

Elevtallene ved disse skolene faller raskt, særlig fra og med 2007/08. En sammenslåing vil derfor gi betydelig effekt de første 3 – 4 årene, men ettersom elevtallene faller, forsvinner behovet for parallellklasser ved Kalstad, og dermed blir gevinsten med sammenslåing langt på vei borte. Fra og med 2010/11 vil ingen av dagens skoler ha behov for parallellklasser, mens en sammenslått skole hele tida vil måtte ha det. Årskullene vil ved en sammenslått skole kunne deles jevnere, slik at en får mer lik klassestørrelse, men den store økonomiske gevinsten blir borte. Sammenslåingen antas ikke å føre til vesentlig endring i behovet for skoleskyss. Innsparingspotensialet vil de første tre årene være 2 klasser pr. år = 884 000 kr. Deretter faller det til en klasse = 442 000 kr, for fra og med 2010/11, å falle bort.

Innsparing lærerlønn pr. år til og med 2007/08	884 000 kr
Innsparing administrasjonsressurs i snitt pr. år	200 000 kr
- Merkostnad skyss	10 000 kr
Sum innsparing pr. år de tre første årene	1 074 000 kr

Disse alternativene medfører etter det vi forstår, ikke vesentlige endringer i skoleskysskostnader, men enkelte 6-åringer vil nok få rett til skoleskyss.

Det er grunn til å merke seg at fra 2009/10 faller innsparingen på lærerlønn langt på vei bort med de elevtall/fødselstall vi kjenner til.

Man bør også merke seg at med en samling av disse elevene på Kalstad, vil det ikke være plass her til elevene fra Levang, Tåtøy og Skåtøy om en senere skulle ønske å legge ned disse skolene. Derimot vil det være god plass til eventuelt å innpasse disse i bygningene på Kragerø ungdomsskole.

8.3.3 **Alternativ 4: 1.- 10. skole (Kragerø barneskole + Kragerø ungdomsskole) på Feierheia**

Tabellen nedenfor viser elevtallsutviklingen og endringen i klassetall (etter de gamle reglene som fortsatt er grunnlaget for å beregne minimumsressurs for skolene).

Skoleår	2005/06		2006/07		2007/08		2008/09		2009/10		2010/11	
	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.
Sum	392	17	387	17	384	17	366	17	358	17	347	17
Dagens ordning		17				17		17		17		17
Endring klassesall		0				0		0		0		0

Som tidligere nevnt, vil dette alternativet ikke automatisk gi innsparing på lærerlønn, men bare på administrasjonsressursen. Det vil heller ikke medføre endringer i behovet for skole-skyss.

Sum innsparing:

Innsparing administrasjonsressurs i snitt pr. år: 155 000 kr

8.3.4 Alternativ 5: 1.- 10. skole (Kalstad barneskole + Kragerø barneskole + Kragerø ungdomsskole) på Feierheia

Tabellene nedenfor viser elevtall og klassesall ved en slik sammenslått skole. Den øverste tabellen viser samlede tall for hele skolen. Nederst vises fordeling på barne- og ungdomstrinnet.

HELE SKOLEN												
Skoleår	2005/06		2006/07		2007/08		2008/09		2009/10		2010/11	
	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.
Sum	657	27	633	26	614	25	586	25	555	25	521	24
Dagens ordning		29		28		27		26		25		24
Endring klassesall		-2		-2		-2		-1		0		0

KRAGERØ UNGDOMSSKOLE FEIERHEIA												
Skoleår	2005/06		2006/07		2007/08		2008/09		2009/10		2010/11	
	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.
Sum	254	9	245	9	251	9	255	10	245	10	242	10
Dagens ordning		9		9		9		10		10		10
Endring klassesall		0		0		0		0		0		0

KRAGERØ BARNESKOLE OG KALSTAD BARNESKOLE												
Skoleår	2005/06		2006/07		2007/08		2008/09		2009/10		2010/11	
	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.
Sum	403	18	388	17	363	16	331	15	310	15	279	14
Dagens ordning		20		19		18		16		15		14
Endring klassesall		-2		-2		-2		-1		0		0

En slik sammenslåing vil ikke føre til annen endring i undervisningsressursene enn de vi får ved en sammenslåing av Kalstad og Kragerø barneskoler, siden den ikke medfører noen endring for ungdomstrinnet. Vi vil derfor se den samme fallende tendensen i innsparingspotensialet for lærerlønn som ved alternativ 4. Endringen vil heller ikke i vesentlig grad endre behovet for skoleskyss.

Innsparing lærerlønn pr. år til og med 2007/08	884 000 kr
Innsparing i administrasjonsressurs i snitt pr. år	380 000 kr
Sum innsparing de tre første årene	1 264 000 kr

NB! Fra 2009/10 faller innsparingen på lærerlønn langt på vei bort ut fra de elevtall/fødsels-tall vi kjenner til.

8.3.5 Alternativ 6: Felles ungdomsskole for hele kommunen

Tabellen nedenfor viser elevtallsutviklinga og endring i klassetall ved en felles ungdomsskole for hele Kragerø.

Skoleår	2005/06		2006/07		2007/08		2008/09		2009/10		2010/11		2011/2012	
	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.
Sum	415	15	424	15	418	15	427	16	407	15	404	15	354	13
Dagens ordning		16		16		15		17		17		17		14
Endring klassetall		-1		-1		0		-1		-2		-2		-1

Skoleår	2012/13		2013/14		2014/15		2015/16		2016/17		2017/18		2018/19	
	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.
Sum	349	13	335	12	326	12	297	11	275	11	263	10		
Dagens ordning		14		14		14		13		12		12		
Endring klassetall		-1		-2		-2		-2		-1		-2		

Dette alternativet vil, med unntak av ett år, gi innsparing på lærerlønn gjennom hele perioden. Innsparingspotensialet vil variere i takt med elevtallet, men tendensen her er at økningen vil vedvare betydelig lenger enn ved endringer som bare gjelder barnetrinnet. Regner vi fra skoleåret 2008/09 til og med 2017/18 vil innsparingen i gjennomsnitt utgjøre 1,6 klasse pr. år. Høyere elevtimetall, lavere leseplikt og mer fag- og gruppedeling på ungdomstrinnet gjør at vi kan regne et innsparingspotensial på ca. 1,5 årsverk pr. klasse, eller i snitt 2,4 årsverk pr. år for perioden fra 2008/09, noe som svarer til om lag 1 060 000 kr pr. år. En slik sammenslåing vil medføre en betydelig økning i skoleskysskostnadene da alle elevene ved Sannidal ungdomsskole vil få rett til skoleskyss, jf. vedlegg 6.

Innsparing på lærerlønn i snitt perioden 2007 – 2017	1 066 000 kr
Innsparing administrasjonsressurs i snitt pr. år	270 000 kr
- Merkostnad skoleskyss	510 000 kr
Sum innsparing	826 000 kr

8.3.6 Alternativ 7: 1. – 10. skole i Sannidal

Tabellen nedenfor viser at en sammenslåing av Sannidal skole og Sannidal ungdomsskole ikke automatisk vil ha noen innsparingseffekt på lærerlønn.

Skoleår	2005/06		2006/07		2007/08		2008/09		2009/10		2010/11	
	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.	Elev	Kl.t.
Sum	317	15	331	15	319	14	310	14	310	14	301	14
Dagens ordning		15		15		14		14		14		14
Endring klassetall		0		0		0		0		0		0

En slik sammenslåing vil ikke påvirke behovet for skoleskyss. Eneste sikre innsparing blir derfor reduksjon i tid til administrasjon.

Sum innsparing:
Reduksjon i administrasjonsressurs 110 000 kr

8.3.7 Alternativ 8: Skjærgårdsskolen (Levang + Skåtøy + Tåtøy med felles rektor)

Vi har fått oppgitt at det fortsatt skal foregå undervisning på de tre skolene som før, og at endringen består i at de samles under en rektor. En slik endring vil ikke ha noen effekt på behovet for undervisningsressurser.

Skolenes geografiske beliggenhet og kommunikasjonsforholdene tilsier, ut fra gjeldende tolkning av avtaleverket, at ressurs til administrasjon må beregnes som for tre atskilte skoler. Det kan også bli spørsmål om å opprette stilling som daglig leder ved skolene når det må påregnes relativt lang tid for rektor å komme til skolen i en krisesituasjon. Den eneste innsparingen ved endringen blir i så fall at to rektorer vil gå fra rektorlønn for hel stilling til lærerlønn for hel stilling. Til fradrag vil komme eventuell lønn til daglige ledere.

Det vil i alle fall dreie seg om ubetydelige beløp i samlet innsparing.

9. PEDAGOGISKE OG SOSIALE KONSEKVENSER AV DE ULIKE ALTERNATIV

9.1 GENERELT

I avtalen med Kragerø kommune er Telemarksforskning-Notodden også bedt om å vurdere pedagogiske og sosiale konsekvenser av eventuelle endringsforslag til skolestruktur. Pedagogiske og sosiale konsekvenser av endringer angår i første rekke brukerne av skolen, dvs. elever og foreldre, samt lærerpersonalet og den lokale skoleledelsen. Det er de som i første rekke vil bli direkte berørt av eventuelle sammenslåinger, nedleggelse eller andre strukturelle endringer.

Gjennom stortingsvedtak er det formulert flere mål for utviklingen av norsk skole som skoleeier må forholde seg til. Blant slike mål er stimulering til ny kunnskap om *kvalitet* i opplæringen, hva som fremmer og hemmer god kvalitet, og tilrettelegging for utvikling av styrket kvalitet i skolen sett som særlig sentrale. Dette kommer blant annet til uttrykk i St.meld. nr. 28 (1998-99) ”Mot rikare mål” som bygger på bl.a. det såkalte Kvalitetsutvalgets arbeid (NOU 2002: 10). Evaluering av Reform 97 og utvikling av nasjonale prøver for elevene setter stadig sterkere fokus på hvilke faktorer det er som bidrar til godt læringsutbytte for elevene. I reformtenkningen blir det lagt vekt på en vurdering av *hele skoleorganisasjonen*. Vurdering skal foregå både på individ- og systemnivå. I L97 er dette formulert slik:

”Skulebasert vurdering er eit ledd i utviklinga av skulen. Denne verksemda skal gjere det mogleg å vurdere i kor stor grad opplæringa og verksemda i skulen er i samsvar med mål og prinsipp i læreplanverket. Ho skal vere til hjelp i arbeidet med skuleutvikling, og gjere at personalet får auke innsikt i samanhengen mellom rammefaktorar, prosessar og resultat” (s. 79-80).

Når det er snakk om endringer av skolestruktur, så kan en følgelig ikke se bare på økonomiske innsparinger. Kvaliteten av opplæringen av barn og unge er et felles ansvar og anliggende for skoleeier og den enkelte skole. I flere stortingsmeldinger er kommunens tilsynsansvar understreket. Det pekes på at kommunen over tid bør se til at den skolebaserte vurderingen tar vare på helheten og bredden i målet for grunnskolen. I praksis betyr dette at det er klare grenser for hvor langt skoleeier kan gå med innsparingstiltak på den ene siden, da kommunen er ansvarlig for å opprettholde kvaliteten på opplæringstilbudet på den andre siden.

9.2 PEDAGOGISKE FAKTORER SOM BØR VURDERES

Kjerneaktiviteten i skolen er elevenes læring, og med pedagogiske faktorer tenker vi her på dimensjoner som angår læringsmiljøet og lærings situasjonen i klasserommet og i skolen som organisasjon. Kriteriene for vår vurdering av pedagogiske konsekvenser ved endring av skolstrukturen finner vi i Læreplanverket for den 10-årige grunnskolen - generell del (L97) og i Opplæringsloven (1998).

I prosjektet har vi satt opp følgende pedagogiske faktorer som utgangspunkt for vurderingen:

1. Elevgrunnlaget (alderssammensetning, sosiokulturell bakgrunn)
2. Tilbud til elever med særskilte behov
3. Bredde i lærernes kompetanse (fagkompetanse, spesialpedagogisk kompetanse, variasjon i rollemodeller, annet)
4. Utstyr og fysiske forhold (spesialrom, læremidler, IKT, læringsarenaer ute og inne)
5. Kapasitetutnyttelse
6. Skolefritidsordning

7. Overganger mellom trinnene

I læreplanen blir det lagt stor vekt på hovedtrinnene – barnetrinnet og ungdomstrinnet. Didaktiske og pedagogiske valg skal tas på grunnlag av trinnenes egenart, som bl.a. er:

- *På barnetrinnet* skal det innledningsvis legges vekt på førskolepedagogiske arbeidsmåter, lek, lekpregede aktiviteter, praktisk forankring, samarbeid mellom elevene og temaorganisering med gradvis sterkere vektlegging av kroppslige aktiviteter, prosjektarbeid, overgang fra det lokale til det nasjonale og globale, vitenskapelig tenke- og arbeidsmåte og elevenes ansvar for egen læring.
- *På ungdomstrinnet*: Opplæringen på ungdomstrinnet skal bygge på og videreutvikle det elevene kjenner fra barnetrinnet, og ta sikte på god sammenheng og overgang mellom ungdomstrinnet og videregående opplæring.

I forhold til elevgrunnet ved en skole legger dette visse premisser for undervisningen. Det å ta vare på trinnenes egenart, vil ikke bety at det nødvendigvis er et lite antall elever som gir de beste læringsbetingelsene. Samtidig vil det være en grense oppover for hvor mange elever det bør være pr. lærer.

Videre har vi satt opp lærernes kompetanse som en faktor. Med det tenker vi på at en skole må ha en viss bredde i kompetanse hos lærerne slik at disse kan dekke undervisningen i ulike fag på ulike klassetrinn på en forsvarlig måte. Dette gjelder både fagkompetanse og spesialpedagogisk kompetanse.

En del fysiske forhold og kapasitetsutnyttelse ved skolebygg og skolens uteområde bør også vurderes. Vi tenker her på størrelse på klasserom, egne spesialrom som for eksempel gymnastikksal, formingsverksted, mediatek/bibliotek m.m. For å drive en god undervisning må skolene ha tilgang til datamaskiner med internettilkobling og et rikt utvalg læremidler av ulike slag.

Elevene har rett til SFO-tilbud med kvalifisert personale, i egnede lokaler i nær tilknytning til skolen. Også her bør antallet barn vurderes i forhold til hva som er forsvarlig drift med tanke på kvalitet.

Til sist har vi satt opp overgang mellom trinnene som en faktor ved eventuelle strukturendringer. Her tenker vi for eksempel på overgangen fra barnetrinn til ungdomstrinn. Det kan være en stor overgang for elever ved en liten fådelt barneskole å begynne på en tre-, fire-parallelers ungdomsskole. Det tiårige skoleløpet bør så langt det er råd være preget av helhet og sammenheng for den enkelte elev.

9.3 SOSIALE FAKTORER SOM BØR VURDERES

1. Kontakt og kommunikasjon, hjem-skole og mellom hjemmene
2. Skolekrets og vennekrets (graden av samsvar, skolevei, tilgjengelige fritidsaktiviteter)
3. Skolen som samlingssted og kulturinstitusjon
4. Jevnaldrende og aldersblanding

Lovverket viser klart at foreldrene har hovedansvaret for barnas oppdragelse og opplæring. Opplæringslovens § 2 er en konkret oppfølging av de foreldrerettslige prinsippene som Norge har forpliktet seg til å følge. Lovparagrafen sikrer foreldrene rett til å velge om de vil la barna gå i offentlig eller privat skole eller om de selv vil undervise barna hjemme. For skolen er det av avgjørende betydning for elevenes trivsel og læring at det utvikles gode relasjoner og samarbeidsformer mellom hjem og skole.

Videre finner vi for eksempel i L 97 vektlegging av sammenhengen mellom opplæring i skolen og lokalmiljøet. Opplæringen skal bygge bro mellom det sentralt fastsatte lærestoffet og nærmiljøet til elevene. Flere og flere innser betydningen av å knytte skolen sterkere til nærmiljøet. Samfunnsutviklingen etter krigen har på mange måter svekket forutsetningene for gode sosiale nettverk i familien og i nærmiljøet. Behovet for å bedre kontakten mellom mennesker som bor i et nærmiljø har vært pekt på som svært betydningsfull. Flerbruk eller sambruk av skolen har vært sett på som et middel til å kunne skape slik kontakt. På mindre steder er det vanlig at skolelokalet er brukt til andre formål enn skole, for eksempel at skolen fungerer som forsamlingslokale og grendehus i kretsen. Skolen er slik sett et naturlig samlingspunkt for alle generasjoner.

Et siste moment når det gjelder sosiale faktorer, er barns behov for kamerater, både på skolen og i fritida. Ideelt sett vil det være en fordel at lekekamerater og skolekamerater er de samme, og at elevene kan ha følge med hverandre til og fra skolen. Aldersblanding kan ha mange positive elementer, men barn trenger også jevnbyrdige å "bryne seg på" og jevnaldrende lekekamerater. Barn lærer av hverandre, de er opptatt av hverandre og sammenlikner seg med hverandre (Frønes 1994). Forholdet til jevnaldrende har stor betydning for barns utvikling. Vennskap, popularitet og dyktighet forstås ofte med basis i jevnaldersmiljøet, og vurderes av jevnaldersmiljøet. I følge Frønes medfører det en kontinuerlig forsterkning av selvbildet og av atferd knyttet til ulike posisjoner. Eldre barn representerer kompetanse på de områder der det mindre barnet søker å vinne kompetanse, og slik sett er de viktige rollemodeller. Det er imidlertid viktig at det neste trinnet en strekker seg mot er relativt nært, og det finner en hos jevnaldrende.

9.4 MØTE MED SKOLENES SAMARBEIDSUTVALG

Sentrale informanter i forbindelse med analysen av skolestrukturen i Kragerø kommune har vært skolenes samarbeidsutvalg. Telemarksforskning-Notodden har i løpet av prosjektet avholdt møte med samarbeidsutvalgene ved alle skolene. Selv om de såkalte "Skjærgårdsskolene" ikke omfattes av kommunestyrets beslutning om å utrede endringer i skolestrukturen, er også samarbeidsutvalgene ved disse skolene innkalt til møter.

Møtene var lagt opp som gruppesamtaler, basert på en såkalt lavstrukturert intervju ramme (kvalitativ metode). Hensikten med møtene har vært å gi informasjon om prosjektet, engasjere partene i diskusjoner, og samle synspunkter om skoleforhold fra personer som står de aktuelle miljøene nærmest. I forhold til de skisserte alternativer for den framtidige skolestrukturen i Kragerø kommune berøres Kragerø skole og Kalstad skole på flere måter, hvilket også gjenspeiles i engasjementet og tilbakemeldingen. Synspunkter fra alle møtene er gjengitt nedenfor.

9.4.1 Synspunkter fra samarbeidsutvalgene Kragerø og Kalstad skoler

I og med at ulike alternative skolestrukturer i framtiden kan innebære en nedleggelse av en av disse skolene, la representantene vekt på at de ikke ønsket en konfronterende debatt. De la heller vekt på å presentere et bredt register av synspunkter fra begge skolene. Gruppene la derfor vekt på sine synspunkter i forhold til hva en nedleggelse av sin skole ved en eventuell sammenslåing av Kragerø og Kalstad skole vil kunne bety for kvaliteten ved skoletilbudet. Den brede deltakelsen og de mange innspillene både under og etter møtene tyder på stort engasjement for den lokale skolen.

Flere av foreldrerepresentantene pekte på det de oppfattet som positiv kvalitet ved små og oversiktlige skoler. Dette er mer viktig for barneskolen enn for ungdomsskolen, i og med at

de minste barna blir godt synlige når skolen er liten og oversiktlig. Det ble hevdet at mindre skoler kan gi et bedre sosialt miljø, og at man ved å beholde en desentralisert struktur slik det er i dag, kan gi de minste barna det beste trafikale, sosiale og pedagogiske tilbudet. Et annet moment foreldre frykter ved større skoler, er at det kan bli mindre lærertetthet som kan svekke kvaliteten i opplæringen. Man stilte spørsmål ved om økonomisk rasjonalisering var forenlig med utvikling av god pedagogikk.

Det ble bemerket fra noen foreldrerepresentanter at den skolen med flest elever burde vurderes videreført. Dette ble imøtegått fra andre foreldre som hevdet at en sammenligning av relativ størrelse mellom skolene før og nå ikke kan gjøres fordi man har gått over fra faste til flytende kretsgrenser. Med flytende kretsgrenser fordeles noen elever mellom Kragerø og Kalstad etter hva som er mest hensiktsmessige klasse- eller gruppestørrelser. Dette avhenger av antall barn i årskullet, og ikke bare bostedsadresse. Det synkende elevtall og prognoser om størrelser på fremtidige årstrinn ble videre debattert, uten at gruppen konkluderte med felles forslag. Det synes å være bred enighet om at kommunen må ta disse opplysningene til etterretning i sin planlegging, men gruppene var delt i synet på om man burde vente for å avklare utviklingen eller handle nå.

Representanter fra lærerne stilte også spørsmål om skolene blir gode arbeidsplasser når elevtallet synker så dramatisk at det i seg selv påvirker skolestruktur i retning av færre elever på skolene. Skolen kan fort bli lite fleksibel på planleggings- og personalsiden, og det pedagogiske miljøet kan bli så lite at det går ut over kollegiet.

Skolens utvidede betydning i form av et aktivitetssentrum i sine lokalmiljøer ble trukket fram fra flere hold. Skolen har stor betydning for aktiviteten i bydelen, også utenom skoletid. Det ble hevdet at byskolen på Feierheia vil kunne være viktig virkemiddel til å vitalisere bylivet i sentrum, og at en eventuell nedleggelse av skolen vil føre til en ytterligere svekking av bykjernen som arena for mennesker som møtes.

Ved forrige prosjekt var det en forutsetning for at Kalstad barneskole skal kunne ta i mot flere elever at den bygges ut. Dette er ikke lenger tilfelle. Om fire år vil Kalstad skole kunne romme alle barneskoleelevene på Kragerøhalvøya uten påbyggingen. Ved et slikt scenario var imidlertid alle representantene skeptiske til mellomperioden fram til alle fikk plass. En tilværelse i brakker av kortere eller lengre perioder er en svært lite ønskelig situasjon.

I møtet med Kalstad og Kragerø skoler diskuterte man både pedagogiske og sosiale konsekvenser av en eventuell sammenslåing. Det overordnede inntrykket etter møtet, samt mottatte signaler i etterkant, må tolkes dit hen at det ikke er noen stor entusiasme for en skolesammenslåing. Fortsatt bruk av Kragerø skole på Feierheia enten til ungdomsskole eller barneskole vil måtte innebære betydelig ombygging.

9.4.2 Synspunkter fra samarbeidsutvalgene ved Skjærgårdsskolene

Skolene på Skåtøy, Tåtøy og Levangsheia er i liten grad omfattet av de forslagene som skal vurderes i dette prosjektet. For en helhetlig balanse i analysen er det allikevel viktig å ta med deres innspill som grunnlag for de konklusjoner som skal fattes.

Skolene som samles under betegnelsen "Skjærgårdsskolene", skiller seg fra de øvrige skolene ved at de på en eller annen måte er knyttet til sjøen, og hvor ungdomsskoleelevene benytter båtskyss. Med unntak fra Skåtøy skole er elevgrunnlaget for skolene relativt mer stabilt enn for øvrige skolekretser. Spørsmålet som skal debatteres for disse skolene er om de kan ha én felles ledelse.

Representantene fra disse skolene hevder at i større grad enn de øvrige skolene kan disse skolene sies å ha betydning for lokalbefolkningen i en utvidet sosial sammenheng. I nærområdet på Levangsheia foregår det en aktiv næringsutvikling, og dette innebærer at også skolen må satse på lokal bosetting. Bosettingsmønsteret på øyene vil også i framtiden avhenge av om det er et lokalt skoletilbud, hevdes det.

Foreldrerepresentantene framhevet skolenes nærområder som noe av de beste kvalitetene nettopp ved øyskolene. For Levangsheia skole har elevene en trygg skolevei, mens elever fra de ytterste øyene må fraktes med båt. Når det gjelder sammenslåing av skolenes ledelse til én felles ledelse, var foreldrenes syn at dette ville gi betydelige praktiske problemer. En representant mente at: *”..da vil jo rektor hele tiden befinne seg i en båt”!*

Øvrige representanter betvilte også lovligheten i å reorganisere de tre skolene med én felles ledelse. Skolene ligger for langt fra hverandre, og det er dårlig kommunikasjonsmulighet mellom skolene, i det minste målt i tid.

9.4.3 Synspunkter fra samarbeidsutvalgene ved Skarbo og Årø

Samarbeidsutvalgene fra disse to skolene var entydige på at de gjerne så skolene sammenslått. Betingelsen var imidlertid at det ble bygget en ny, felles skole på Helle. En slik ny skole kan gi lokalsamfunnet et løft, og den påtenkte plasseringen er ideell i forhold til elevenes bostedsområder.

Årø skole er den største skolen, men har også den eldste bygningsmassen. Skarbo skole er ikke stor nok til å romme alle elever i én felles skole, og deler av bygningsmassen ved Årø skole er så dårlig at den i tilfelle sammenslåing, vil måtte trenge en betydelig teknisk oppgradering.

Den store frykten for en eventuell sammenslåing på Årø skole var at elevene i midlertidige eller langvarige perioder skulle holde til i lokaler eller brakker som er dårlig egnet som læringsmiljø. Begge skolene kunne vise til et meget positivt foreldreengasjement og framstår som svært enige i disse sentrale spørsmålene.

Konklusjonen er at samarbeidsutvalgene er positive til sammenslåing av Skarbo og Årø, men da under den klare forutsetning av at det bygges en ny skole på Helle.

9.4.4 Synspunkter fra samarbeidsutvalgene ved Sannidal skoler

Den aktuelle problemstillingen knyttet til analysen av framtidig skolestruktur som berører Sannidal skolene, er spørsmålet om en felles ungdomsskole i kommunen, samt en mulig felles administrasjon for begge skolene i Sannidal.

Innledningsvis benyttet flere av representantene anledningen til å diskutere innholdet i skolen for å skille mellom økonomi og mer kvalitetsrettede indikatorer. Blant annet ble det trukket fram at skoleeier kan ha andre interesser enn brukere og øvrige aktører. Også kvalitet i forhold til størrelse ble trukket fram som et argument, hvor flertallet synes skeptiske til en felles ungdomsskole i byen. Det ble pekt på at for enkelte av elevene fra Sannidal kan skoleveien bli lang for dem som bor vest for skolen.

Skolebyggene for ungdomsskolen henholdsvis barneskolen ligger i rimelig kort avstand slik at en felles administrasjon kan bli aktuelt. De ansatte ved skolene uttrykker allikevel skepsis til en eventuell innføring av slik organisering. I første rekke synes det å være knyttet tvil til om det er noe å spare på en slik ordning, dernest om dette til syvende og sist vil føre til en reduksjon i antall tilgjengelige lærertimer.

Ved en sammenslåing til felles ungdomsskole i hele kommunen vil Sannidal ungdomsskoles lokaler bli ledige. Denne skolen er av nyere dato og i bedre teknisk forfatning enn barneskolen. På det tidspunkt en slik sammenslåing vil være aktuell, tyder alt på at elevtallet i Sannidal har falt så mye at det vil være god plass til barneskolen i dette bygget.

10. OPPSUMMERINGER OG TILRÅDINGER

10.1 GENERELT

Telemarksforskning-Notodden har hatt som oppdrag å gjennomføre en analyse av skolestrukturen i Kragerø med sikte på å vurdere ulike strukturendringer som kan redusere driftskostnadene i grunnskolesektoren. Samtidig skulle vi utrede de økonomiske, sosiale og pedagogiske konsekvensene av eventuelle endringer. Investeringsrammen for eventuelle bygningsmessige endringer var 33 mill. kroner. Samtidig har vi forsøkt å finne løsninger som gjør det mulig å ta ut rasjonaliseringsgevinster uten å måtte vente til alle endringene er gjennomført.

Dette har lagt klare begrensninger på løsningsalternativene, noe som også preger de forslag som legges fram. Vår oppgave var å finne de beste alternativer både for skolen som skole, og med tanke på å oppnå effektivisering av skoledriften. Samtidig måtte vi ha for øyet at vi ikke skulle hindre kommunen fra å gå inn for bedre alternativer dersom den økonomiske situasjonen i framtiden skulle gjøre det mulig. Vi måtte også ha med i tankene at de løsningene vi foreslår må ha en viss robusthet i forhold til endringer.

Grunnlaget for elevtallene benyttet i beregningene er tall vi har fått oppgitt fra Kragerø for barn som er innskrevet i skolen, og tall fra Statistisk sentralbyrå for yngre barn. Elevprognoser ut over de fødselstall vi kjenner, vil alltid være beheftet med usikkerhet. Man bør derfor vurdere å ha noe reservekapasitet i forhold til de laveste anslagene for antall elever. I Kragerø faller imidlertid barnetallet dramatisk, slik at denne reserven nesten automatisk vil være innebygd.

Som bakgrunn for utredningen er befolkningsframskrivningen fra Statistisk sentralbyrå samt de siste års avvik i forhold til denne, tatt med i analysen fram mot år 2020. Alderssammensetningen blant Kragerøs befolkning skiller seg ut på flere måter. Den viktigste er en stadig økende andel av eldre mennesker, personer godt over det vi vanligvis kaller reproduktiv alder. Følgen av dette er at kommunen får et betydelig lavere fødselstall i forhold til total befolkning, enn det vi vanligvis finner i sammenliknbare kommuner. Dette får ganske dramatiske konsekvenser i årene framover, dersom det ikke skjer en markert innflytting av yngre mennesker til kommunen. Å dømme etter Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivning vil 49% av befolkningen i Kragerø være over 45 år i 2020.

10.2 OPPSUMMERINGER OG TILRÅDINGER, ULIKE ALTERNATIVER

10.2.1 *Årø + Skarbo skole*

En sammenslåing av Årø og Skarbo skoler vil gi innsparing på lærerlønn på Årø først fra skoleåret 2008/09. Fra høsten 2009 vil en slik sammenslåing gi en netto innsparing pr. år på 907 000 kr. Dette beløpet vil sannsynligvis stige i løpet av de påfølgende år.

Samarbeidsutvalgene ved begge skolene er positive til en slik sammenslåing, forutsatt at nødvendig utbygging og oppgradering kan finne sted før skolene slås sammen.

Vi tilrår derfor at Skarbo og Årø skoler slås sammen fra skoleåret 2008/09.

10.2.2 *Kalstad + Kragerø skole med felles skole på Kalstad*

Denne sammenslåingen vil i hovedsak gi innsparing på lærerlønn de første tre årene. Den vil også gi innsparing på administrasjonsressurs. Økning i skoleskysskostnader vil være minima-

le. I gjennomsnitt vil alternativet gi en netto innsparing på 1 084 000 kr pr. år de første tre årene.

En slik innsparing vil kunne oppnås også om det fra kommende høst bare overføres elever fra 1. til og med 4. årstrinn. Samarbeidsutvalget ved Kragerø skole var svært skeptisk til en slik sammenslåing, først og framst på grunn av større elevtall i klassene og de effekter endringen ville få for Kragerø sentrum. Samarbeidsutvalget ved Kalstad skole var atskillig mer positive til en slik endring.

Vi finner at elevenes bakgrunnsmiljø er relativt likt og kan derfor ikke se store skadevirkninger av pedagogisk eller sosial art.

Når vi går inn for valg av Kalstad som felles skolested har det først og framst sammenheng med et rommelig uteareal som er velegnet for små barn og for uteskolevirksomhet.

Vi finner derfor å kunne tilrå at første til fjerde skoletrinn overføres fra Kragerø til Kalstad skole fra og med høsten 2005, og at nye årstrinn deretter begynner ved Kalstad skole.

10.2.3 Ungdomstrinnet

Vi anbefaler at Kragerø ungdomsskole blir værende på Feierheia. Når ungdomsskolebygget er renoveret, vil det etter Multiconsults vurderinger fra 2010 også være plass til ungdomsskoleelevene fra Sannidal i dette bygget. Her er imidlertid elevenes bakgrunnsmiljø svært forskjellige, og vi anbefaler at Kragerø kommune utsetter endelig avgjørelse til en ser mer av utviklingen i elevtallet. Dersom ungdomsskoleelevene fra Sannidal overføres til Kragerø ungdomsskole, vil vi tilrå at barneskolen i Sannidal tar ungdomsskolebygget der i bruk.

I spørsmålet om en sammenslåing med felles rektor for de to skolene i Sannidal, er vi noe i tvil. Innsparingen er så vidt beskjedent at vi ikke er overbevist om at den oppveier de ulemper ordningen kan medføre.

10.2.4 Skjærgårdsskolene

En organisering av disse skolene under en felles rektor, vil etter dagens avtaleverk gi en minimal innsparing. På bakgrunn av de ulemper ordningen vil medføre, finner vi derfor ikke å kunne tilrå den.

På sikt bør likevel spørsmålet om disse skolene etter hvert får et for snevert miljø for både elever og lærere, tas opp. Hvordan en eventuell framtidig organisering av disse skolene skal utformes, har imidlertid ikke vært innbefattet i analysen.

10.3 OPPSUMMERINGER AV KONSEKVENSER. LÆRERLØNN, LEDELSESRESSURS OG SKOLESKYSS

Tabellen i det følgende oppsummerer de økonomiske gevinstene av anbefalingene som er gitt foran.

<i>Alternativ</i>	<i>Fra 2005/06</i>	<i>Fra 2007/08</i>	<i>Fra 2008/09</i>	<i>Fra 2009</i>	<i>Fra 2011</i>
Skarbo + Årø			460 000	907 000	1 350 000
Kalstad + Kragerø	1 074 000	1 074 000	1 074 000	642 000	0
1.-10. skole Feierheia	1 264 000	1 264 000	1 264 000	450 000	0
Felles rektor Sannidal	110 000	110 000	110 000		
Felles rektor Skjærgårds- skolene	10 000	10 000	10 000		
Felles ungdoms- skole i kommunen		826 000	826 000	826 000	826 000 (tom. 2017)

Vi understreker at enkelte av alternativer i tabellen foran er gjensidig utelukkende, slik at innsparingene ikke uten videre kan summeres fra tabellen.

11. REFERANSER

- Birkemo, A. (2001): *Hva er en god skole? Rapport nr. 1 2001*
Oslo: Universitetet i Oslo. Pedagogisk forskningsinstitutt
- Bjørnsrud, H. (1999): *Den inkluderende skolen*. Oslo. Universitetsforlaget
- Friestad, L.B.H. og
Johnsen, Å. (1992): *Sammenliknbare data i grunnskolen - sluttrapport.*
FoU-rapport nr. 100. Agderforskning
- Frønes, I. (1994): *De likeverdige. Om sosialisering og de jevnaldrendes betydning.*
Oslo. Universitetsforlaget
- Frønes, I., Heggen, K. og
Myklebust, J.O.: *Livssløp. Oppvekst, generasjon og sosial endring*
Oslo. Universitetsforlaget
- Grunnskolerådet (1979): ERFA nr. 21/79: *Grunnskolen uteareal*. Oslo
- Sosial- og helsedirektoratet
(2003) *Skolens utearealer – Om behovet for arealnormer og virke-
midler*
- Grøterud, M. og
Nilsen, B. S. (1997): *Effektive skoler - effektiv undervisning?
Et spørsmål om verdier*. Oslo. AD Notam, Gyldendal
- Gundem, B. Brandzeg
(1990) *Læreplanteori og læreplanpraksis.*
Oslo. Universitetsforlaget
- Kirke-, utdannings- og
forskningsdep. (1996): *Læreplanverket for den 10- årige grunnskolen*
Oslo. Nasjonalt læremiddelsenter
- Utdannings- og
forskningsdepartementet: Lov av 17. juli 1998 nr. 61: *Om grunnskolen og den
videregående skolen, med endringer til og med Lov av 27. juni
2003 nr. 69.*
- Utdannings- og
forskningsdepartementet: St.meld nr. 28 (1998-99): *Mot rikare mål –
Om einskapsskolen, det likeverdige opplæringstilbudet og ein
nasjonal strategi for vurdering og kvalitetsutvikling i
grunnskolen og den vidaregåande opplæringa*
- Kvalsund, R. (1995): *Elevrelasjonar og uformell læring. Samanliknande kasusstudiar
av fådelte og fulldelte bygdeskular*. Doktoravhandling. Universi-
tetet i Trondheim. 1995. I Forskningsrapport nr. 6. Høgskulen i
Volda og Møreforskning Volda
- Kvalsund, R., Bøe, L.,
Heggen, K., Madssen, K.-A.,
Vaage, S. (red.) (1998): *I lærande fellesskap*. Høgskolen i Volda og Møreforskning Volda

- Kvalsund, R., Løvik, P., Myklebust, J. O.: (1991): *Relasjonar som raknar? Møreforskning*
- Kvalsund, R. og Myklebust, J.O., (1995): *Grunnskulen i Haram - på veg mot strukturendring? Møreforskning*
- Kvalsund, R. (1998): *The School and the local community. A review of recent Norwegian research. Høgskulen i Volda og Møreforskning Volda*
- Langørgen, A., Aaberge, R. & Åserud, R. (2001): *Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 1998*. Oslo. Statistisk sentralbyrå
- Lie, S., Kjærnsli, M. & Brekke, G. (1997): *Hva i all verden skjer i realfagene? Third international mathematics and science study* Oslo. Universitetet i Oslo. Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling
- Monsen, L. og Tiller, T. (red.) (1991): *Effektive skoler – skoleutvikling eller mer byråkrati?* Oslo. AD Notam, Gyldendal
- NOU 2002: 10 *Førsteklasses fra første klasse. Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnopplæring*
- Ross, K.N. & Postlethwaite, T. (1994): *Differences among countries in school resources and achievement*. I Elley, W.B. (ed): *The IEA study of reading literacy: Achievement and instruction in thirty-two school systems*. Oxford: Pergamon
- Solstad, K.J.: (1997): *Equity at Risk. Planned Educational Change in Norway: Pitfalls and Progress*. Oslo. Scandinavian University Press
- Statistisk sentralbyrå (2005): GSI, KOSTRA og Kommunefakta

12. OVERSIKT OVER VEDLEGG

- Vedlegg 1 Intervjugal for drøfting med samarbeidsutvalgene
- Vedlegg 2 Oversikt over elev- og gruppetall ved de enkelte skoler med dagens kretsordning
- Vedlegg 3 Oversikt over elev og gruppetall ved de enkelte skoler ved aktuelle alternative kretsordninger
- Vedlegg 4 Innsparing i administrasjonsressurs ved de forskjellige alternativer.