



Ungdomsskolestruktur i Bamble kommune



Innhold

1. Oppsummering – Anbefalinger	4
Elevtallsutviklingen og økonomisk konsekvens	4
Skolestruktur	4
Andre anbefalinger	5
2. Bakgrunn.....	7
Mandat og mål for prosjektet	7
Gjennomføring av prosjektet.....	8
Organisering av prosjektet	8
Metoder	9
Gruppeintervjuene	9
Gjennomføringsperiode.....	9
3. Ressursene i skole- og barnehagesektoren i Bamble	10
Grunnskole	11
Barnehage.....	16
Vurdering av ressurs situasjonen	18
Ressursfordelingen mellom skolene i Bamble.....	19
4. Elev- og klassetallsframskriving	21
Elev- og klassetallsframskriving, alternativ A.....	21
Elev- og klassetallsframskriving, alternativ D – fem ungdomsskoler	23
Elev- og klassetallsframskriving, alternativ C – tre ungdomsskoler.....	29
Elev- og klassetallsframskriving, alternativ B – to ungdomsskoler	31
Sammenligning av klassetall i de fire alternativene	34
5. Kvalitet i skoler – generelt og betydning for Bamble	36
Tilpasset opplæring, ordinær opplæring og spesialundervisning.....	36
Redusert omfang av spesialundervisning	37
Språk, lese- og skriveopplæring, og tidlig innsats.....	38
Organisering for inkludering.....	40
Drivere og dilemmaer i spesialundervisning	41
Helhetlig modell.....	44
Utvikling av elevens læringsarbeid	45
Utvikling av lærernes undervisning	45
Ledelse som bidrar til profesjonsutvikling	49
Skoleeier som stilas for ledelse	50

Oppsummering vedr. skoler som lykkes	50
Konsekvenser for Bamble kommune	51
Pågående kvalitetsarbeid i skolesektoren i Bamble kommune	51
Framtidas skole i Bamble kommune.....	54
Et eksempel til inspirasjon og læring	56
6. Skolestørrelse og forholdet til lokalsamfunnet.....	58
Hva er egentlig en stor og en liten skole?.....	58
Internasjonale forskningsresultater.....	58
Norske forskningsresultater	59
Oppsummert om skolestørrelsens betydning	59
Forholdet til lokalsamfunnet	60
7. Skolestrukturalternativer – vurdering.....	65
Alternativ A – 1 ungdomsskole: Grasmyr	68
Alternativ B – 2 ungdomsskoler: Grasmyr, Rugtvedt.....	79
Alternativ C – 3 ungdomsskoler: Grasmyr, Langesund, Rugtvedt	85
Alternativ D – 5 ungdomsskoler: Grasmyr, Herre, Langesund, Rugtvedt, Rønholt.....	89
8. Skoleskyss	90
Generelt om farlig eller vanskelig skoleveg	91

1. Oppsummering – anbefalinger

KS-Konsulent har ikke justert de beregnede kronebeløpene for fremtidig pris- og lønnsvekst i denne rapporten. Alle estimater på fremtidige mulige kostnads- og inntektsreduksjoner er derfor oppgitt i 2015-verdier.

Elevtallsutviklingen og økonomisk konsekvens

Tabellen nedenfor viser elevtallsframskriving for ungdomstrinnet totalt i Bamble kommune fra og med skoleåret 2015/16. Elevtallet er framskrevet til skoleåret 2027/28, basert på faktisk barnetall i kommunen pr. 27. april 2015. Alle endringer i befolkningen som kommer til å skje i tidsperioden 2015-2028, slik som f.eks. til- og fraflyttinger, vil selvfølgelig påvirke disse tallene.

Sum alle u.-skolene	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26	2026-27	2027-28
Bk 8 trinn	156	160	151	146	185	181	147	150	143	171	128	138	123
Bk 9 trinn	188	156	160	151	146	185	181	147	150	143	171	128	138
Bk 10 trinn	186	188	156	160	151	146	185	181	147	150	143	171	128
Sum U-trinn	530	504	467	457	482	512	513	478	440	464	442	437	389
Reduksjon sum u-trinn siden 2015-16		26	63	73	48	18	17	52	90	66	88	93	141

Tabellen ovenfor viser en tydelig fallende tendens i elevtallet de neste 13 årene.

Forutsatt at reduksjonen pr elev (innbygger i aldersgruppen 6-15 år) i rammetilskuddet fra staten videreføres med kr 112.000, vil Bamble kommune måtte forvente en betydelig reduksjon i den statlige finansieringen av grunnskolesektoren i perioden for framskriving av elevtallet i ungdomstrinnet. Dette vises i tabellen nedenfor, i tusen kroner. (Merk at tallene på linjen «Redusert ramme fra staten» i tabellen nedenfor har positive verdier for reduksjon, og negative verdier for økning i de statlige overføringene. Rammeoverføringene fra staten øker når elevtallet øker, og reduseres når elevtallet reduseres.):

	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26	2026-27	2027-28
Sum antall elever u-trinn	530	504	467	457	482	512	513	478	440	464	442	437	389
Redusert ramme fra staten		2 912	4 144	1 120	-2 800	-3 360	-112	3 920	4 256	-2 688	2 464	560	5 376
Akkumulert reduksjon		2 912	7 056	8 176	5 376	2 016	1 904	5 824	10 080	7 392	9 856	10 416	15 792

Tabellen ovenfor indikerer årlig og akkumulert behov for kostnadsreduksjon i ungdomstrinnet i Bamble kommune, i tusen kroner. I tillegg kommer et tilsvarende behov for kostnadsreduksjon som følge av elevtallsreduksjon i barneskoletrinnet.

Bamble kommune har en betydelig økonomisk utfordring med skolesektoren. Ressursbruken ligger allerede nå forholdsvis høyt. Kommunen må regne med en nedgang i elevtall og dermed også i rammeoverføringene fra staten i årene som kommer.

Bamble kommune er følgelig i en situasjon der man er tvunget til å redusere kostnadsnivået i grunnskolen. Det er ikke mulig å oppnå en så stor kostnadsreduksjon i grunnskolen i Bamble kommune uten å effektivisere skolestrukturen.

Skolestruktur

De fire strukturalternativene som er utredet har skolelokaler på disse geografiske stedene:

- En ungdomsskole: Grasmyr
- To ungdomsskoler: Grasmyr, Rugtvedt,
- Tre ungdomsskoler: Grasmyr, Langesund, Rugtvedt,
- Fem ungdomsskoler: Grasmyr, Herre, Langesund, Rugtvedt, Rønholt

Valget av skolesteder i alternativ B og C og forståelsen av tidsrommene «lang sikt» og «kort sikt» er gjort etter vurderinger i møte i Prosjektgruppen.

Bamble kommune er opptatt av å utvikle kvaliteten i grunnskolen og har satt i gang troverdige og godt funderte langsiktige utviklingstiltak som KS-Konsulent har tro på at vil gi ønskede resultater hvis man har gjennomføringsevne og tålmodighet til å fullføre tiltakene før man forventer å se resultater. Kvalitetsutviklingstiltak krever finansiering, og en strukturendring vil kunne gi Bamble kommune økonomisk handlingsrom til å prioritere dette.

Strukturalternativ A med bare én ungdomsskole, gir Bamble kommune et betydelig økonomisk handlingsrom i tillegg til å kompensere for reduksjon i rammeoverføringene fra staten som følge av reduksjon i elevtall. Det er bare alternativ A som gir Bamble kommune et stort nok og stabilt nok økonomisk handlingsrom til få reelle muligheter til over tid å finansiere og videreføre de kvalitetsutviklende satsingene man allerede har satt i gang og som KS-Konsulent anbefaler. Nedenfor anbefaler vi også hvordan Bamble kommune bør disponere de frigjorte ressursene i dette handlingsrommet.

KS-Konsulent anbefaler Bamble kommune

1. «på lang sikt»: Så snart som mulig å realisere strukturalternativ A, én ungdomsskole i kommunen, lokalisert til Grasmyr.
2. «på kort sikt»: I påvente av at nytt skoleanlegg på Grasmyr står ferdig; strukturalternativ C, tre ungdomsskoler, Lokalisert til Grasmyr, Langesund og Rugtvedt

KS-Konsulent konkluderer med at strukturalternativ A gir Bamble kommune meget gode muligheter til å sikre et godt pedagogisk og likeverdig opplæringstilbud på ungdomstrinnet i kommunen. Ved å følge de øvrige anbefalingene i denne rapporten vil strukturalternativ A være det alternativet som gir Bamble kommune de beste mulighetene i denne sammenheng.

Alternativ A vil gi ungdomstrinnet fagmiljøer av forsvarlig størrelse, slik at muligheten til å ivareta en kontinuerlig kollektiv kompetanseutvikling på arbeidsplassen blir god. Skolestørrelsen mht. å kunne møte enkeltelevens behov blir forsvarlig. Elevmiljø og profesjonsmiljø vil bli tilstrekkelig heterogent til å møte ulike elevers behov og elevers skiftende behov.

Strukturalternativ A er meget godt tilpasset fremtidig elevtallsutvikling i Bamble kommune.

Strukturalternativ A er det alternativet som gir Bamble kommune best muligheter til at det forblir og utvikles videregående skole i Bamble kommune.

- KS-Konsulent mener strukturalternativ B totalt sett er det nest beste alternativet for Bamble kommune.
- KS-Konsulent anbefaler ikke Bamble kommune å velge strukturalternativ C som en permanent løsning.
- KS-Konsulent vil fraråde Bamble kommune å velge strukturalternativ D.

Andre anbefalinger

KS-konsulent anbefaler at

- Bamble kommune legger til rette for fullføring av de iverksatte tiltakene / satsingene i Bambleskolen som er omtalt i denne rapportens kap. 4., og at dette forskningsbaserte utviklingsarbeidet videreføres og prioriteres over tid av kommunestyret som skoleeier i Bamble.
- Bamble kommune viderefører og styrker den pågående satsingen på utvikling av sektorledelsens, skoleledernes og lærernes kunnskap om, holdninger til og

- ferdigheter i å bruke kartlegginger som grunnlag for refleksjon over og vurdering av undervisningen og hvor godt den bidrar til enkeltelevens og elevgruppens læring.
- Bamble kommune styrker satsingen på lærernes vurdering av egen og hverandres undervisningspraksis, og styrke skoleledernes deltakelse i lærernes læring og utvikling.
 - Bamble kommune utvikler en plan for kompetanseutvikling i tråd med overordnede nasjonale målsettinger som omfatter etter- og videreutdanning og skolebaserte kompetanseutviklingstiltak.
 - skolebasert vurdering og kollektive kontinuerlige skolebaserte kompetanseutviklingstiltak prioriteres høyt, og tilføres ekstra ressurser. Dette arbeidet må være ledelsesdrevet på hver skole, og det må være satt inn i en helhetlig kommunal sammenheng under overordnet kommunal ledelse.
 - Bamble kommune disponerer noe av ressursene i det økonomiske handlingsrommet en endring av ungdomsskolestrukturen kan gi, til å styrke den pedagogiske grunnbemanningen og styrke ledelsesressursen i skolene. Konkret anbefaler vi å øke rammen til ledelse på skolene tilsvarende minimum 1,5 stilling i sum for skolene.
 - Bamble kommune foretar en gjennomgang av hvordan man kan legge bedre til rette for at skolelederne kan benytte tiden sin til ledelse og bruke mindre tid på administrasjon, f.eks. ved å styrke kompetansen og kapasiteten i den merkantile bemanningen og forbedre IT-systemene i den administrative støttefunksjonen rundt lederne.
 - kapasiteten i Enhet for skole og barnehage styrkes, slik at man får tilstrekkelig kapasitet til å følge opp hver enkelt skole slik det anbefales i KS-rapporten «Kom nærmere!»
 - Bamble kommune setter seg inn i Drammen kommunes satsing «Utviklingsbasen», og vurderer hvordan Bamble kommune kan oppnå noe av det samme, men i en form som ivaretar kommunens størrelse, økonomisk evne, tradisjoner og kultur, og bygger videre på det gode arbeidet som allerede er igangsatt av Enhet for skole og barnehage. Denne anbefalingen må sees i sammenheng med vår anbefaling ovenfor om styrking av kapasiteten i Enhet for skole og barnehage
 - Bamble kommune vurderer å gå over til en alternativ ressursberegningmodell som ivaretar flere hensyn enn den modellen kommunen nylig har innført, og som er i bruk i andre kommuner som har skoler av tilsvarende størrelse som Bamble kommune.

KS-Konsulent advarer Bamble kommune mot å anvende dagens satser for ordinær skoleskyss og oversikten over antall nye skyss elever til å foreta beregninger av mulig kostnadsendring knyttet til skoleskyss. Slike regnestykker har vist seg å ikke være pålitelige, da det som regel vil bli vesentlige omlegginger av skyssordningen når skolestrukturer endres.

2. Bakgrunn

Arbeidet med ny utredning av ungdomsskolestruktur har fått sitt mandat i vedtak fattet av Bamble kommunestyre den 11.12.14. I K-sak 73/14 ble følgende enstemmige vedtak fattet:

1. Bamble kommunestyre tar rapporten om Yggdrasil og de vedlagte innspill til orientering.
2. Bamble kommunestyre vedtar at det er viktig å beholde og styrke den videregående skole i Bamble og utvikle denne i et tettere samarbeid mellom fylkeskommunen og kommunen.
3. Bamble kommune vedtar at prosjektet Yggdrasil videreføres i en forstudie, men at dette iverksettes først etter at Bamble kommune har gjennomført en skolestrukturendring for ungdomstrinnene.
4. Sak vedr. prosjektspesifikasjon for forstudien til Yggdrasilprosjektet legges frem for politisk behandling etter at skolestrukturutredningen er gjennomført.
5. Avsatte midler til Yggdrasilprosjektet overføres til prosjekt skolestrukturutredning for ungdomstrinnet.
6. Bamble kommunestyre ber rådmannen fremme sak vedr. skolestrukturutredning for ungdomstrinnet til kommunestyrets møte i februar 2015, inneholdende forslag til organisering, hvilke tema utredningen skal omfatte, økonomi m.m.

Fire aktuelle leverandører ble invitert til å levere tilbud i en begrenset anbudskonkurranse. Kommunen mottok tre tilbud, og KS-Konsulent as ble valgt som prosjektleder.

Mandat og mål for prosjektet

Prosjekt mål for utredningsarbeidet er å utrede ulike realistiske alternativer for ny ungdomsskolestruktur i Bamble kommune, herunder å utrede mulige pedagogiske og økonomiske konsekvenser ved ulike muligheter og problemstillinger som en slik strukturendring vil medføre.

Mandat

Prosjektet skal utrede tre nye alternativ i tillegg til å evaluere konsekvenser av å beholde dagens ungdomsskolestruktur:

- 1) Én ungdomsskole som bygger videre på mulighetsstudien Yggdrasil
- 2) To ungdomsskoler
- 3) Tre ungdomsskoler
- 4) Dagens ungdomsskolestruktur med fem ungdomsskoler

Forstudien skal omfatte

- 1) En pedagogisk ungdomsskoledrift som fremmer likeverdig opplæring og gode læringsresultater
- 2) Elevtallsutvikling
- 3) Enhet skole og barnehages økonomiske rammer og vurdering av rammefordelingen mellom de enkelte skoler
- 4) Endringer og kvalitet i skoleskyss
- 5) Forholdet til videregående skole
- 6) Forholdet til lokalsamfunnet
- 7) Lokalteter
 - årlig drift og vedlikehold
 - bygningsmessig status og eventuelt framtidig behov for oppgradering
 - alternativ bruk av frigjorte lokaliteter og besparelse i drift og vedlikehold
- 8) Anbefaling om framtidig skolestruktur

- lang sikt
- kort sikt, dvs. tiltak for å sørge for forsvarlig skole drift innen ny ungdomsskolestruktur er gjennomført

Effektmål

Prosjektet skal bidra til at det blir godt belyst:

- a) hvilke konsekvenser de ulike ungdomsskolestrukturalternativene har, og i hvordan og i hvilken grad man i hvert alternativ kan sikre et godt pedagogisk og likeverdig opplæringstilbud på ungdomstrinnet i Bamble kommune
- b) hvor godt hvert av de fire ungdomsskolestrukturalternativene vil være tilpasset fremtidig elevtallsutvikling
- c) hvilke muligheter hvert av de fire ungdomsskolestrukturalternativene har for at det forblir og utvikles videregående skole i Bamble kommune

Gjennomføring av prosjektet

Organisering av prosjektet

Prosjektet ble organisert etter PLP-metodikk.

Bamble kommunestyre v/Rådmannen er prosjekteier.

Styringsgruppe: Oppvekst- og kulturutvalget

Prosjektansvarlig: Kommunalsjef skole og barnehage

Prosjektleder: KS-Konsulent har vært innleid som prosjektleder

Prosjektgruppen har bestått av

- Prosjektleder, Dag Langfjæran og Chriss Madsen
- To politiske representanter, Lehne-Kristin Rykkelid og Hallgeir Kjeldal
- Rektor ved Herre skole, Bente Tangen
- Rektor ved Grasmyr ungdomsskole, Trond Gausnes
- En representant for Telemark fylkeskommune, Hermod Håtveit
- En tillitsvalgt, Inger-Lise Sikkeland
- To representanter for Ungdomsrådet, Hannah Nymann Berg og Vegard Ervik

Bamble kommune v/Styringsgruppen for prosjektet, oppnevnte følgende referansegrupper:

RG 1. Tillitsvalgte: Utdanningsforbundet, Fagforbundet, Skolelederforbundet

RG 2. Foreldre: FAU ved hver skole

RG 3. Elever: Elevrådet ved hver skole

RG 4. Bamble videregående skole:

RG 5. Skoleledere: Rektorgruppen i Bambleskolen

Referansegruppene rolle var rådgivende overfor prosjektgruppen. De ble oppnevnt som grupper med interesser i utredningsarbeidet, og kunne etter forespørsel fra prosjektgruppa komme med skriftlige uttalelser på spørsmål og problemstillinger. De kunne også komme med innspill og eller kommentarer til prosjektgruppas arbeid.

KS-Konsulent har vært innleid som prosjektleder, og har utført det meste av arbeidet i prosjektet. KS-Konsulent har hatt løpende direkte kontakt med prosjektansvarlig kommunalsjef Kjersti Vevstad, som har formidlet kontakt med andre ressurspersoner i kommunen. KS-Konsulent har rapportert til Prosjektgruppen som var oppnevnt av Bamble kommune. Styringsgruppen har fattet de formelle vedtakene i forbindelse med prosjektet.

Metoder

KS-Konsulent har i dette oppdraget benyttet følgende metoder:

- dokumentgjennomgang (dokumenter omfatter her ikke bare tradisjonelle dokumenter, men også statistiske oversikter og ressursfordelinger)
- gjennomgang av Bamble kommunes egne analyseresultater
- KOSTRA-analyse
- GSI-analyse (GSI står for Grunnskolens Informasjonssystem, og er et system for registrering av opplysninger om grunnskolen i Norge.)
- regnskapsanalyse
- semistrukturerte gruppeintervjuer
- målrettede samtaler med medarbeidere i kommuneadministrasjonen
- vår egen kjennskap til skole
- vår egen kjennskap til relevante norske og internasjonale forskningsresultater
- drøftinger i prosjektgruppemøter

KS-Konsulent har i løpet av utredningsfasen hatt tilgang til ressurspersoner i Bamble kommune mht. det skolefaglige, det bygningstekniske og mht. det økonomiske feltet. KS-Konsulent har blitt møtt med velvilje og åpenhet fra alle representanter for Bamble kommune.

Gruppeintervjuene

Det ble gjennomført semistrukturerte gruppeintervjuer med

- Oppvekst- og kulturutvalget pluss gruppeleder for partiet Rødt
- Skoleadministrasjonen
- Økonomiavdelingen
- Enhet for tekniske tjenester og eiendomsforvaltning
- Rektorene ved samtlige skoler i Bamble kommune
- Bamble kommunale foreldreutvalg
- Telemark fylkeskommune og Bamble videregående skole
- De plasstillitsvalgte i Utdanningsforbundet
- Ungdomsrådet

KS-Konsulent tok notater fra intervjuene, der intervjuobjektene egne formuleringer ble benyttet. Dette for å kvalitetssikre intersubjektiv tolkning av materialet. Notatene var kun tilgjengelig for de to konsulentene i KS-K som skal analysere materialet, og ikke for Bamble kommune eller de som ble intervjuet. Notatene ble makulert etter at oppdraget var fullført.

Intervjuobjektene anonymitet ble sikret bl.a. ved at utsagn som kan spores tilbake til enkeltpersoner ikke blir referert i KS-Konsulents rapport.

Gjennomføringsperiode

Første prosjektgruppemøte var 9. april 2015, og siste var 16. september 2015. Gruppeintervjuene skulle etter planen vært gjennomført på to tett påfølgende datoer i slutten av april 2015, men ble av flere årsaker utsatt og spredt over et langt tidsrom fra slutten av april til begynnelsen av august. Dette førte til en vesentlig utsettelse av analysearbeidet, og forskyvning av planlagt framdrift. Rapporten ble skrevet fra midten av august, gjennom september og fram til 20. september 2015. Sluttrapporten forelå først til behandling i styringsgruppen 24. september 2015.

3. Ressursene i skole- og barnehagesektoren i Bamble

Beskrivelsen i dette kapitlet er basert på vår KOSTRA-analyse, støttet av opplysninger gitt i gruppeintervjuene, og enkelte kontroller av regnskapsdata.

I denne KOSTRA-analysen er tallgrunnlaget 2014-tall innrapportert fra kommunene, og offentliggjort pr 15. juni 2015.

KOSTRA er et system for innsamling og bearbeiding av regnskaps- og tjenestedata som hver enkelt kommune rapporterer inn til Statistisk Sentralbyrå (SSB). I KOSTRA er kommunene ordnet i sammenlignbare grupper etter ulike kommunale kostnader og ut fra demografiske og geografiske forhold. I tillegg blir kommunene ordnet etter inntekter som de disponerer etter at kostnader for å innfri minstestandarder og lovpålagte oppgaver er dekket.

Kommunene deles inn i kommunegrupper etter følgende kriterier:

- Hvor store er kommunens *bundne kostnader*, det vil si kostnadene deres ved å nå minstestandarder og tilby lovpålagte tjenester. Kommunene står imidlertid overfor ulike kostnader for å innfri oppgavene sine, noe som avhenger av demografi og sosiale og geografiske forhold
- *Folkemengden*: driften av små kommuner skiller seg fra driften av store kommuner
- *Frie disponible inntekter*, det vil si inntektene som står til disposisjon etter av minstestandarder og lovpålagte oppgaver er dekket

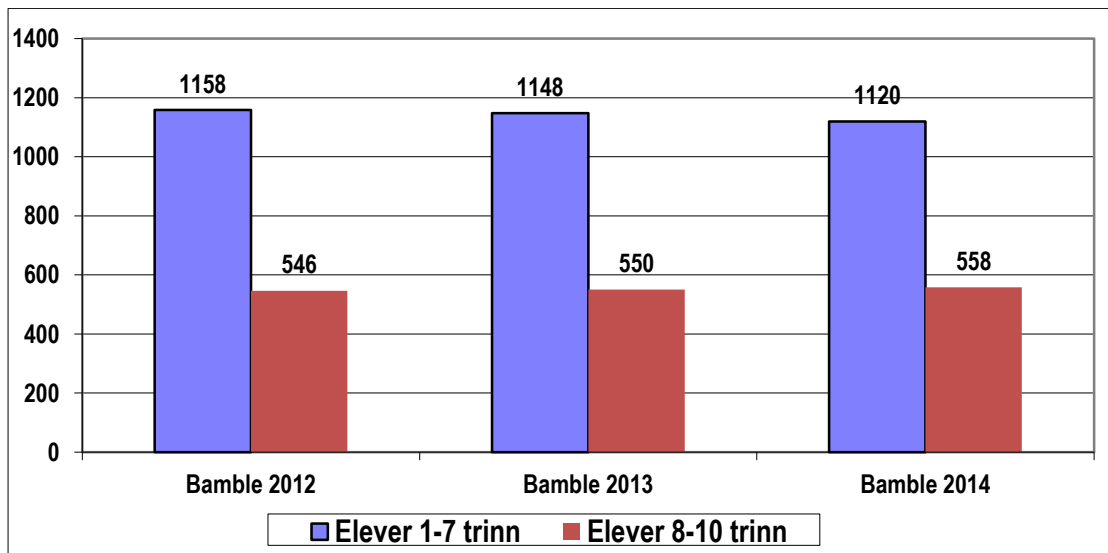
SSB har kategorisert Bamble kommune til KOSTRA-gruppe 8: «Mellomstore kommuner med lave bundne kostnader per innbygger, middels frie disponible inntekter».

I våre sammenligninger i denne rapporten, har vi sammenlignet Bamble kommune med seg selv over tid (2012-2024), sammenlignet med gjennomsnittsverdier for kommunene i KOSTRA-gruppe 8, og sammenlignet med landsgjennomsnittet (utenom Oslo).

Prosjektmandatet beskriver at både skole- og barnehagesektoren skal vurderes. Følgelig har vi i framstillingen nedenfor tatt for oss både grunnskole og barnehage.

Grunnskole

Figuren nedenfor viser elevtallsutviklingen i barnetrinnet og ungdomstrinnet i Bamble kommune i perioden 2012 – 2014. En mer detaljert fremstilling av elevtallsutviklingen, gir vi i kapitlet «Elev- og klassetallsframskriving» lenger ut i rapporten.



Figuren ovenfor viser at det totalt var 1 678 elever i grunnskolen i Bamble ved utgangen av 2014. Dette er en nedgang på 26 elever fra 2012. Ungdomstrinnet har hatt en økning i elevtallet med 14 elever, mens barnetrinnet har hatt en nedgang på 38 elever i perioden 2012-14.

Reduksjon i innbygger- og elevtallet medfører at Bamble gradvis mottar lavere tilskudd fra staten gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet. I fordelingsnøkkelen i statens inntektssystem for kommunene for 2015, tildeles ca kr. 112.000 pr innbygger i aldersgruppen 6-15 år. I inntektssystemet er det ved siden av antall elever i aldersgruppen 6- 15 år også andre kriterier som skal fange opp utgiftsbehovet.

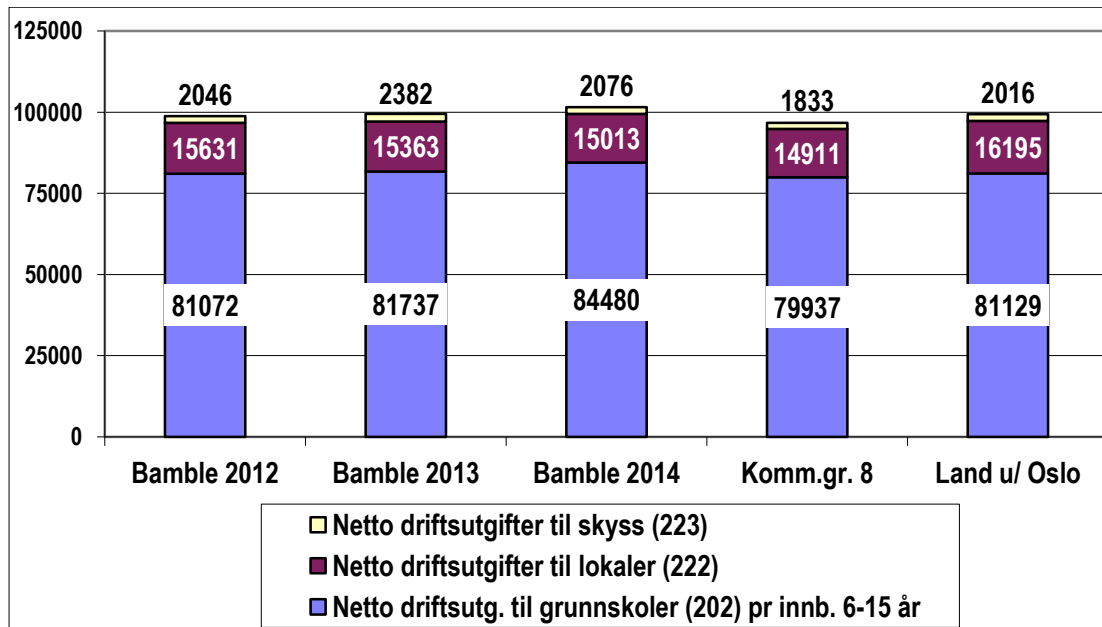
Tabellen nedenfor viser delkostnadsnøkkelen for grunnskole og hvordan Bamble ligger sammenliknet med landsgjennomsnittet:

Grunnskole		
Kriterium	Landet	Bamble
Innbyggere 6-15 år	0,899	0,9160
Sone	0,025	0,0384
Nabo	0,025	0,0372
Basis	0,018	0,0156
Innvandrere 6-15 år, ekskl. Skandinavia	0,029	0,0339
Norskfødte md innvandrerforeldre 6-15 år, ekskl. Skandinavia	0,003	0,0007
SUM	1,000	1,0418

Samlet sett viser tabellen ovenfor at Bamble har om lag 4 % høyere utgiftsbehov for grunnskole enn landsgjennomsnittet (1,0418). Hovedforklaringen til dette er at Bamble har en noe høyere andel innbyggere i alderen 6-15 år.

Hvordan brukes ressursene?

Figuren nedenfor viser netto driftsutgifter til grunnskoleundervisning pr innbygger i målgruppen (6-15 år) fordelt pr KOSTRA-funksjon. Figuren gir et uttrykk for hvordan Bamble kommune prioriterer grunnskole.



Figuren ovenfor viser at Bamble kommune samlet sett bruker kr 101.569,- pr innbygger 6-15 år til grunnskoleformål, Kommunegruppe 8 bruker i gjennomsnitt kr 96.681,- og gjennomsnittet for landet uten Oslo er kr 99.340,-. Samlet sett ligger Bamble altså 5,1 % høyere enn gjennomsnittet for kommunegruppe 8, og 2,2 % over landsgjennomsnittet.

Hvis vi sammenligner bare netto driftsutgifter til grunnskole pr innbygger 6-15 år (KOSTRA-funksjonen 202), ligger Bamble 5,7 % høyere enn gjennomsnittet for kommunegruppe 8, og 4,1 % over landsgjennomsnittet.

Hvis kommunen hadde hatt samme ressursbruk som landet utenom Oslo, ville Bamble ha brukt 3,85 mill. kroner mindre enn man gjør pr i dag.

Sammenligningene viser at Bamble kommune prioriterer grunnskole høyt.

Bamble kommune har hatt en svak nominell vekst de tre siste årene, men kun marginal vekst hvis man tar hensyn til pris- og lønnsveksten i perioden.

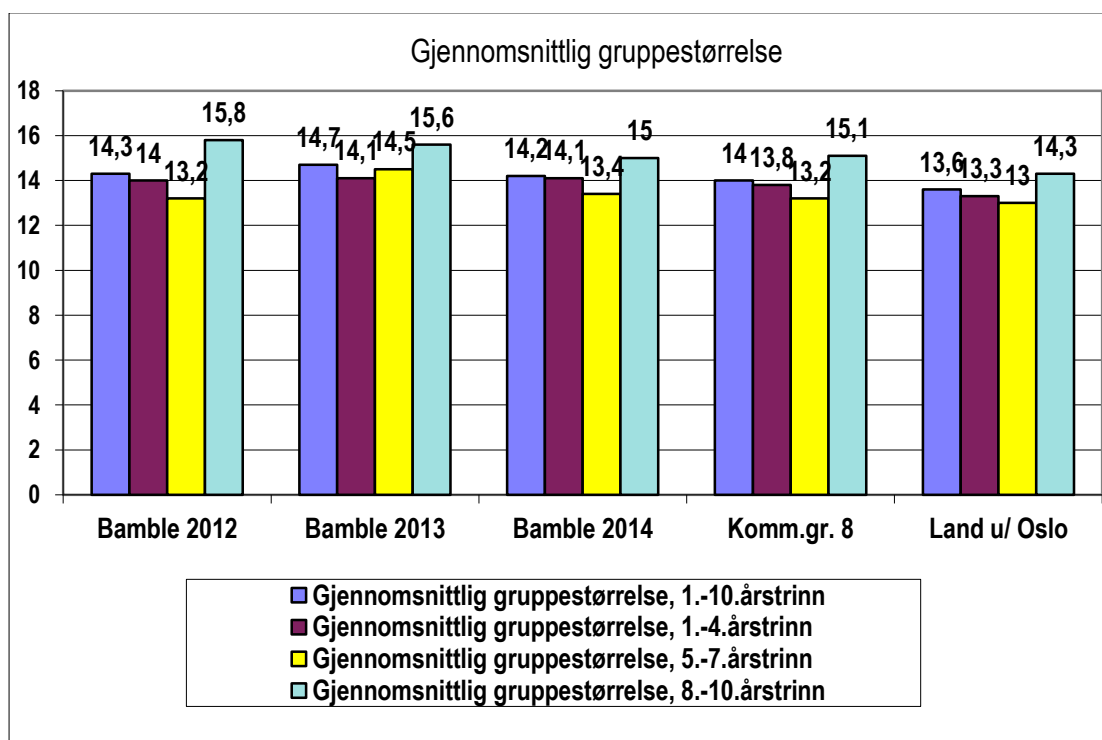
Momentene som påvirker utgiftsnivået til grunnskoleundervisning pr innbygger 6-15 år er listet opp nedenfor – rangert etter synkende betydning for utgiftsnivået (Dette gjelder generelt, ikke bare for Bamble kommune):

1. Gjennomsnittlig skolestørrelse / antall skoler i kommunen påvirker antall elever i gruppen, og lavt elevtall i gruppen gir høy lærertetthet pr. gruppe og dermed høy lærertetthet pr. elev. Dette fører til høye utgifter pr. innbygger i aldersgruppen 6-15 år.
2. Andel timer til spesialundervisning
3. Lønnsansiennitet pr. årsverk og utdanningsnivået til lærerne
4. Lokale prioriteringer på årsverkstetthet generelt, og nivå på øvrige driftsutgifter som er knyttet til undervisning (ikke drift bygninger)

Den enkeltfaktoren som har størst innvirkning på kommunens utgifter til grunnskole er skolestruktur, dvs. skolestørrelsen og antall skoler. Når det gjelder skolestruktur og ulike alternativer og konsekvenser av disse, vil dette bli nærmere beskrevet senere i rapporten.

Gruppestørrelser

Gjennomsnittlig gruppestørrelse er en standardindikator i KOSTRA som er beregnet ved å se på forholdet mellom elevtimer og lærertimer totalt i kommunen. Disse tallene er IKKE uttrykk for reelle gruppestørrelser i elevenes ordinære opplærings situasjon, men teknisk beregnede størrelser som bare er egnet til å sammenligne nivå for ressursinnsats i sektoren. Sammenligningen må forstås slik at jo mindre gjennomsnittlig gruppestørrelse er, jo høyere er lærertettheten i kommunens totale grunnskoetilbud. Små grupper er en indikasjon på høy ressursbruk, dvs. høy prioritering av grunnskoleformål.

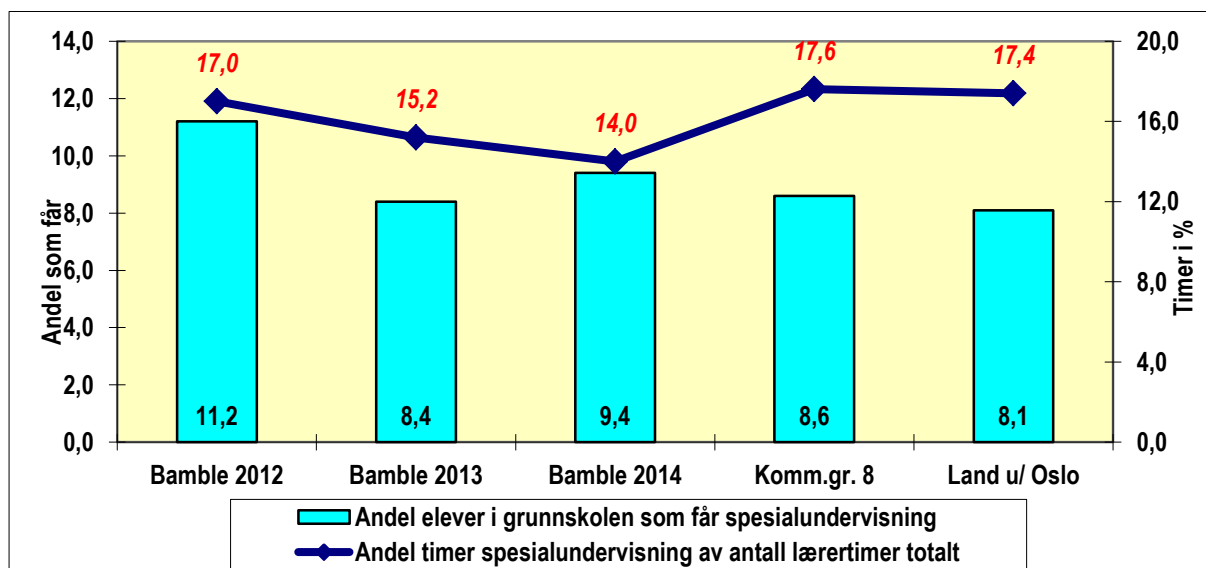


Sammenlikner vi gjennomsnittlig gruppestørrelse i Bamble med kommunegruppe 8, ser vi at kommunen har høyere gjennomsnittlig gruppestørrelse for 1.-10. trinn, 1.-4. trinn og 8.-10. trinn, og det samme nivået for 5.-7. trinn. Det betyr ikke at Bamble kommune har større elevgrupper enn gjennomsnittet for kommunegruppe 8 i vanlig undervisningssituasjon. Dette er et uttrykk for at den totale ressursinnsatsen er litt høyere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 8 dersom lærerressursene ble jevnt fordelt på alle skolene og bare brukt som en lærer pr. samtidige elevgrupper. Dette betyr at Bamble kommune har et høyere gjennomsnittlig nivå for pedagogisk bemanning enn de øvrige kommunene i kommunegruppe 8. Dette fører til lavere gjennomsnittlig gruppestørrelse, og altså høyere total ressursinnsats.

Spesialundervisning

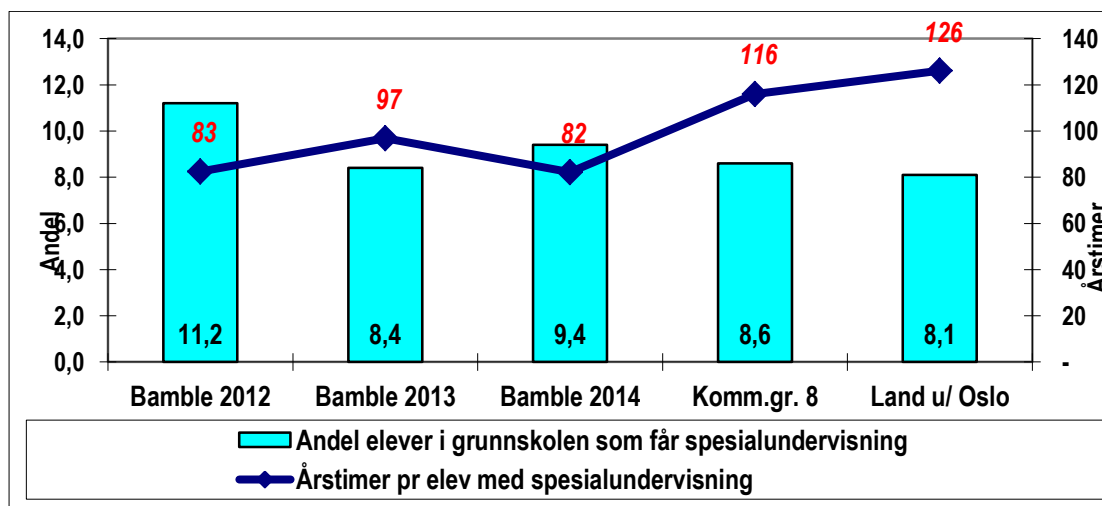
Generelt vet vi at en relativt stor andel av ressursene i grunnskolen i Norge brukes til elever med spesielle behov (spesialundervisning), og innsikt i andel og volum for spesialundervisning er derfor av interesse.

Figuren nedenfor viser prosentandel elever i Bamble som får spesialundervisning og prosentvis timer til spesialundervisning av lærtimer totalt:



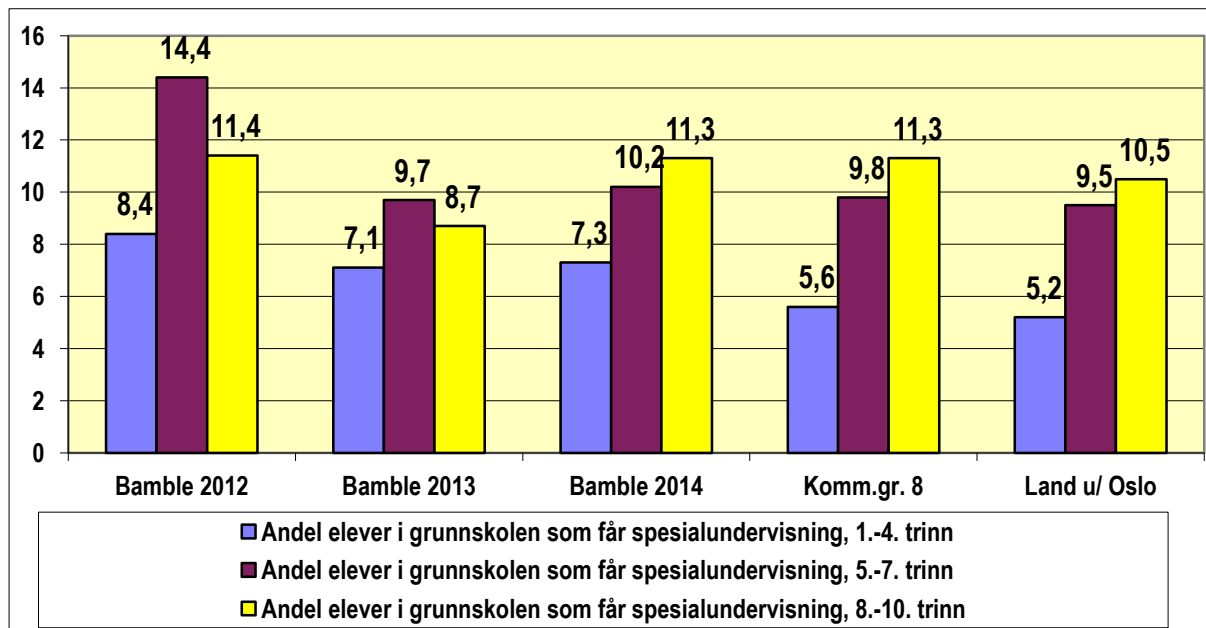
Figuren ovenfor viser at andelen elever med spesialundervisning har gått ned fra 11,2 % i 2012 til 9,4 % i 2014, men nivået i Bamble er fortsatt høyere enn gjennomsnittet i kommunegruppen og høyere enn landsgjennomsnittet. Andel lærtimer som brukes til spesialundervisning av lærtimer totalt, har hatt den samme utviklingen de 3 siste årene og ligger i 2014 på 14,0 %. Dette er under både gjennomsnittet for kommunegruppe 8 og landsgjennomsnittet.

Selv om en stor andel av elevene i Bamble kommune får spesialundervisning, så får hver enkelt spesialundervisningselev i gjennomsnitt vesentlig færre timer spesialundervisning enn både gjennomsnittet for kommunegruppe 8 og landsgjennomsnittet. Figuren nedenfor viser dette:



Hvis vi regner om årstimer som brukes til spesialundervisning (totalt – ikke bare ungdomstrinnet) om til årsverk blir dette om lag 14 årsverk.

I figuren nedenfor viser vi hvordan andelen elever med spesialundervisning fordeler seg på 1.-4. trinn, 5.-7. trinn og 8.-10. trinn:



Figuren ovenfor viser at andel elever med spesialundervisning i Bamble i 2014 øker med trinnene, og at Bamble kommune i 2014 har tilsvarende «profil» på andel elever med spesialundervisning som kommunegruppe 8 og landsgjennomsnittet.

Barnehage

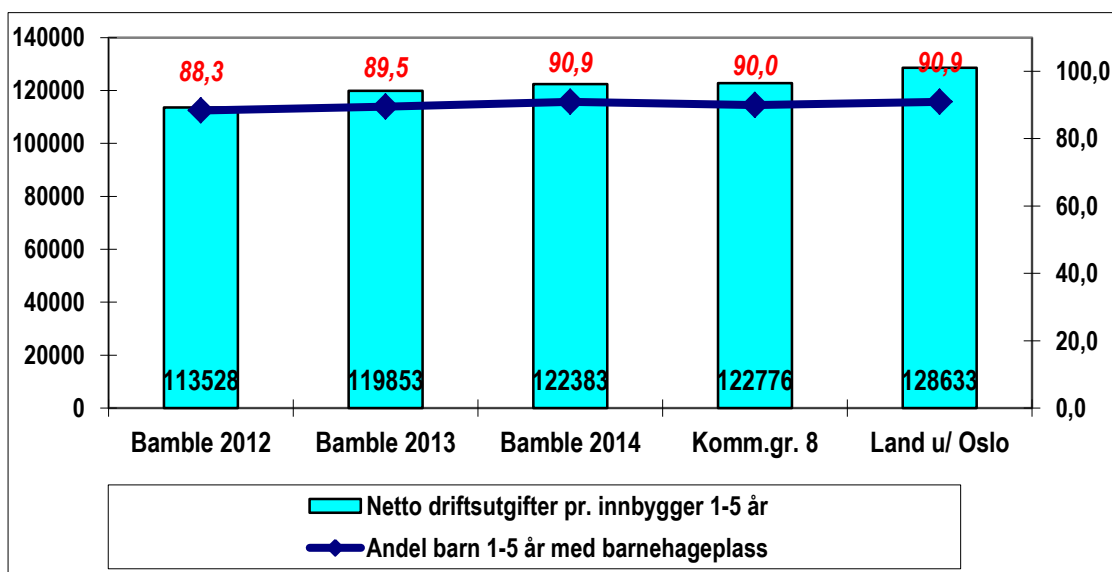
Prosjektmandatet beskriver at både skole- og barnehagesektoren skal vurderes. Følgelig har vi også med en KOSTRA-del om barnehage i denne rapporten som for øvrig dreier seg om ungdomsskolestrukturen.

Tabellen nedenfor viser delkostnadsnøkkelen for barnehage i statens inntektssystem for kommunene, og hvordan Bamble ligger sammenliknet med landsgjennomsnittet:

<i>Barnehage</i>		
<i>Kriterium</i>	<i>Landet</i>	814 Bamble
Barn 2–5 år	0,706	0,5837
Barn 1 år uten kontantstøtte	0,180	0,1442
Utdanningsnivå	0,114	0,0842
SUM	1,000	0,8121

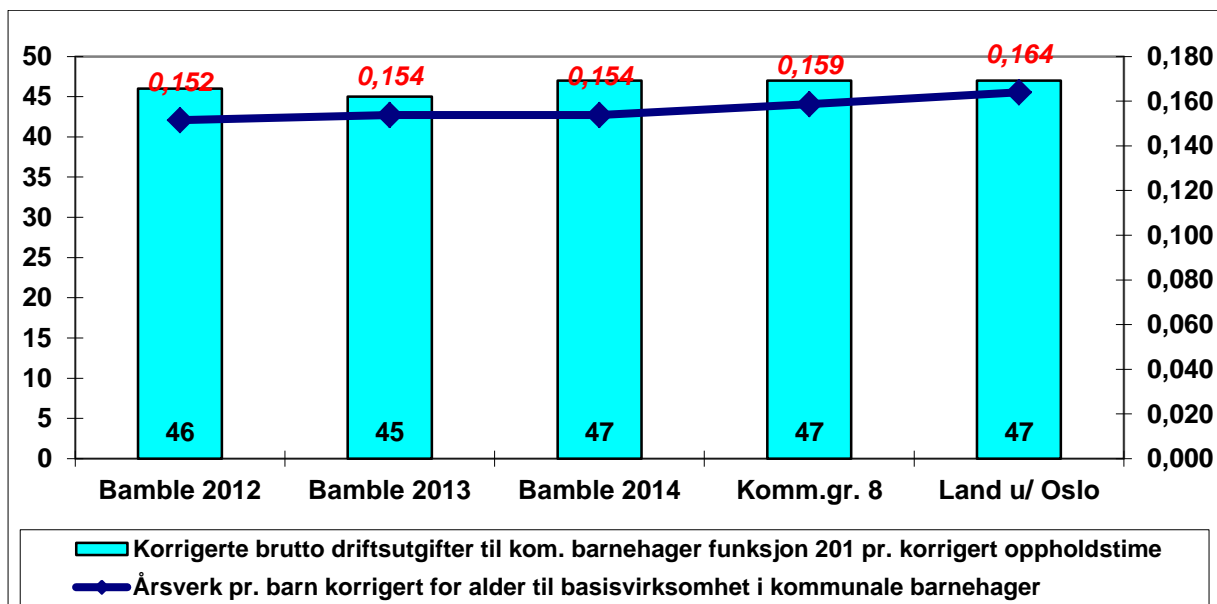
Samlet sett viser tabellen ovenfor at Bamble kommune har om lag 20 % lavere utgiftsbehov for barnehage enn landsgjennomsnittet (0,8121 i forhold til landsgjennomsnittet). Hovedforklaringen til dette er at Bamble har en lavere andel innbyggere i alderen 2-5 år.

Prioritering og dekningsgrad



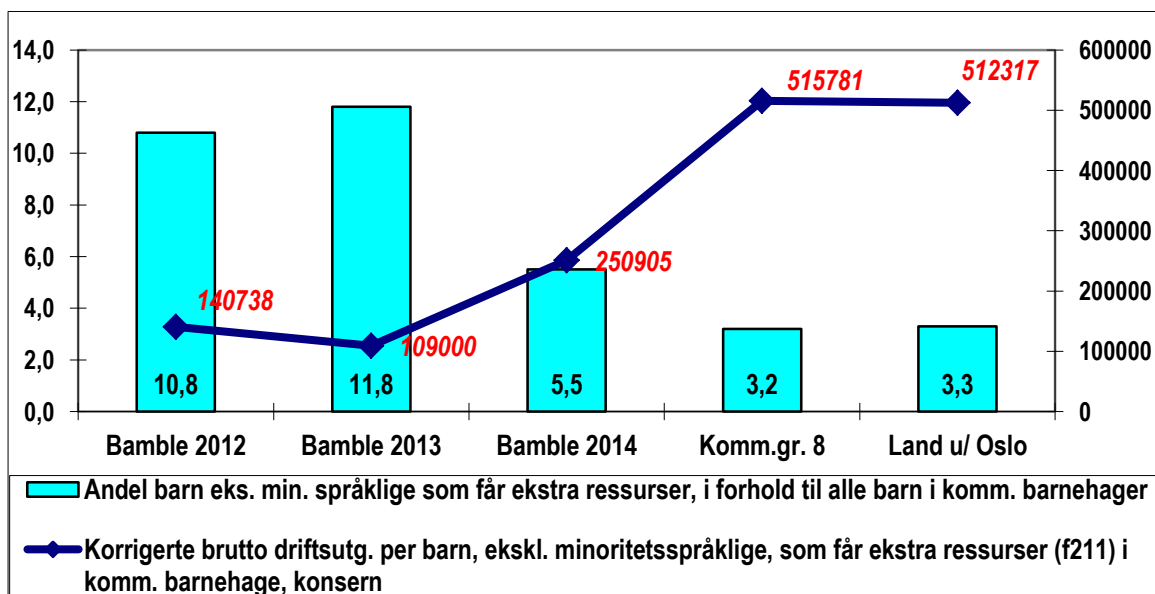
Figuren ovenfor viser at Bamble har omtrent samme ressursbruk, målt ved netto driftsutgifter pr innbygger 1-5 år, som kommunegruppe 8 og en noe lavere ressursbruk enn landssnittet (5 %). Dekningsgraden er høy (90,9 %) og på samme nivå som kommunegruppe 8 og landssnittet.

Produktivitet



Figuren ovenfor viser i søylene utgifter pr korrigerte oppholdstime i kommunale barnehager (f. 201) og i linjen vises årsverkstettheten i de kommunale barnehagene. Bamble har lave utgifter pr barn og årsverkstetthet, noe som indikerer at kommunen har høy «produktivitet».

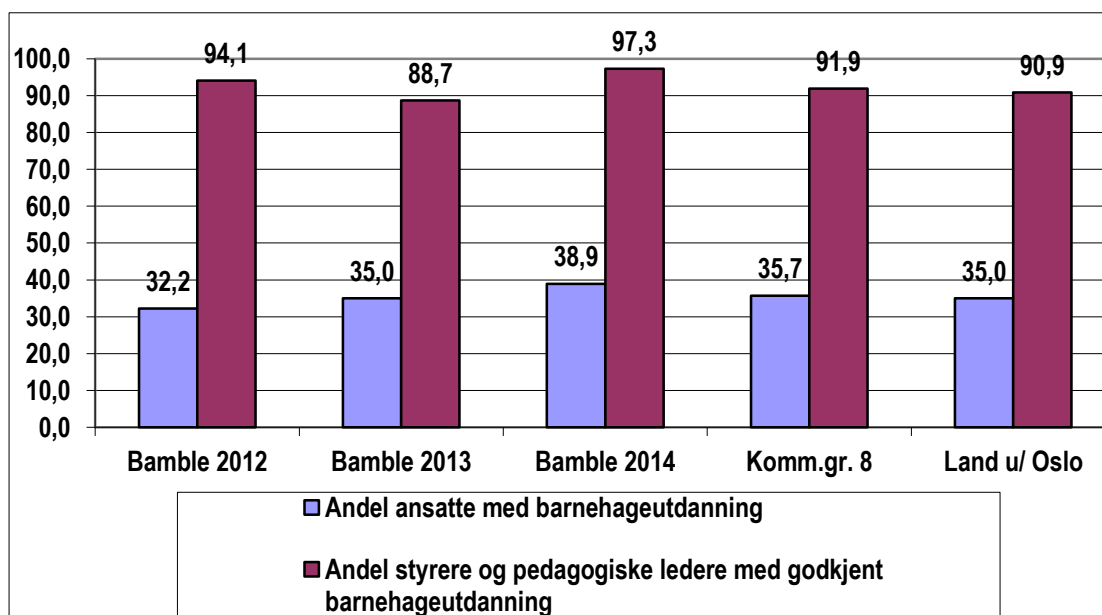
Barn med ekstra ressurser



Figuren over viser at det er relativt mange barnehagebarn som får ekstra ressurser i kommunale barnehager (5,5 %), og selv med en kraftig nedgang fra 2012/13 til 2014 ligger kommunen ca. 50 % over landsgjennomsnittet. Ser vi på hvor mye hvert enkelt barn mottar, så er bildet motsatt. I Bamble får hvert barn med ekstra ressurser tilsvarende ca. kr 260.000,- mens gjennomsnittet i kommunegruppe 8 og landet ligger godt over kr 500.000,-.

Personalet

Figuren nedenfor viser andelen ansatte totalt, og andel styrere/pedagogiske ledere med barnehagelærerutdanning



Figuren ovenfor viser at Bamble har hatt en positiv utvikling i andelen ansatte med barnehageutdanning de senere årene i forhold til andelen ansatte totalt og andel styrere/pedagogiske ledere med barnehagelærerutdanning. Ved utgangen av 2014 ligger kommunen over både kommunegruppe 8 og landsgjennomsnittet.

Vurdering av ressurs situasjonen

Den enkle KOSTRA-analysen ovenfor viser at Bamble kommunes barnehagesektor har omtrent samme ressursbruk, målt ved netto driftsutgifter pr innbygger 1-5 år, som kommunegruppe 8 og en noe lavere ressursbruk enn landssnittet (5 %). Bamble har om lag 20 % lavere utgiftsbehov for barnehage enn landsgjennomsnittet. Samlet indikerer dette at det kan være grunnlag for en nærmere gjennomgang av ressursbruken i barnehagene i Bamble. Dekningsgraden i barnehagene er høy (90,9 %) og på samme nivå som kommunegruppe 8 og landssnittet.

For skolesektoren viser KOSTRA-analysen at Bamble kommune har noe høyere ressursbruk enn gjennomsnittet for kommunegruppe 8, og også litt høyere enn landsgjennomsnittet. Mht. netto driftsutgifter til grunnskole pr innbygger 6-15 år, ligger Bamble kommune nominelt 5,3 % høyere enn gjennomsnittet for kommunegruppe 8, og 3,9 % over landsgjennomsnittet. Bamble kommune har om lag 4 % høyere utgiftsbehov for grunnskole enn landsgjennomsnittet. Samlet skulle dette tilsi at ressursbruken til grunnskole i Bamble kommune harmonerer med landet forøvrig. Bamble kommune har hatt en svak nominell vekst i ressursbruken i skolesektoren de tre siste årene, men kun marginal vekst hvis man tar hensyn til pris- og lønnsveksten i perioden.

Bamble kommune har en betydelig økonomisk utfordring med skolesektoren. Ressursbruken ligger forholdsvis høyt og kommunen vil oppleve en nedgang i elevtall og dermed også inntekter i årene som kommer hvis man ikke tar grep. Denne økonomiske situasjonen henger sammen med utfordringene mht. skolestrukturen og med de

pedagogiske utfordringene kombinasjonen av små enheter og høy andel spesialundervisning.

I perioden 2016-19 er akkumulert innsparingsbehov som følge av elevtallsnedgang som vist i tabellen nedenfor¹:

Årstall	2015	2016	2017	2018	2019
Elevtall	1 642	1 615	1 600	1 587	1 571
Rammereduksjon i 1000 kroner		1 713	3 511	4 889	5 413

De statlige rammeoverføringene til skole i Bamble kommune vil bli redusert i takt med reduksjonen i elevtallet. Bamble kommune har derfor et behov for å redusere kostnadsnivået i grunnskolen. Dagens skolestruktur i Bamble kommune er kostnadsdrivende. Den kraftige reduksjonen i forventede statlige rammeoverføringer til Bamble kommune vil føre til at man blir nødt til å gjennomføre strukturendringer for å redusere kostnadsnivået så mye at man kompenserer for inntektsreduksjonen.

En stor andel av elevene i Bamble kommune får spesialundervisning. De elevene som får spesialundervisning i Bamble får gjennomsnittlig et forholdsvis lavt timetall med spesialundervisning. Dette tyder på at det er behov for å vurdere nærmere om dagens praksis med hensyn til:

- tildelingen av spesialundervisningsressurser og beskrivelsen av spesialundervisningstilbudet gjennom enkeltvedtak
- om en del av det som i dag gis som spesialundervisning heller burde vært gitt som tilpasset opplæring gjennom et styrket ordinært pedagogisk tilbud
- vurdering av om spesialundervisningen som gis fører til forventet realistisk måloppnåelse, eller om det er andre tiltak som kunne hatt bedre effekt for den enkelte spesialundervisningselev
- PP-tjenestens sakkyndige vurderinger og om de er basert på tilstrekkelig kjennskap ikke bare til eleven, men også til læringsmiljøet eleven er en del av

Ressursfordelingen mellom skolene i Bamble

Utredningens mandat på dette punktet var å vurdere beregningsmodellen Bamble kommune benytter til å beregne fordelingen av ressurser skolene imellom.

KS-Konsulent har hatt tilgang til regneark med utfylte grunnlagsdata med beregnet ressursfordeling for skoleåret 2014/15 og oversikt over første tildeling og korrigert endelig tildeling til skolene for skoleåret 2015/16. Videre bygger vår vurdering på opplysninger fra gruppeintervjuene og samtale med medarbeidere i Bamble kommunes Enhet for skole og barnehage.

Bamble kommunes Enhet for skole og barnehage har lagt om ressursfordelingen med virkning fra skoleåret 2015/2016. Ny ressursfordelingsmodell beregner grunnressursen til hver skole ut fra skolens elevtall. Endringene er gjort i samråd med rektorene. Omleggingen var hovedsakelig motivert ut fra at man ønsket å inkludere alle ressursene i beregningsmodellen, bl.a. for å forhindre at ressurser til spesialundervisning og andre spesielle behov skulle utvikle seg til å bli kostnadsdrivere ved at de var gjenstand for tildeling utenfor modellen. Ved omleggingen ble det korrigert for etablerte skjevheter i ressurstildelingen skolene imellom. Foreløpige erfaringer med den nye

¹ Kilde: Enhet skole og barnehage. Utfordringsnotat og budsjett 2016-2019

ressursberegningsmodellen viser at man allerede ved første gangs bruk ble nødt til å foreta vesentlige justeringer manuelt etter at modellen hadde beregnet fordelingen. Den nye modellen ser ut til å være for enkelt bygd opp.

Den nye ressursfordelingsmodellen reduserer ressurstildelingen til skolene i takt med elevtallsreduksjonen, men ressursreduksjonen ser ut til å være mindre enn den tilsvarende reduksjonen i rammeoverføringer fra staten. Dette fører til at Bamble kommune må egenfinansiere differansen mellom den reduserte rammeoverføringen fra staten og reduksjonen i ressurstildeling som ressursfordelingsmodellen gir. Følgelig vil skolesektoren over tid kunne opparbeide en akkumulert overfinansiering.

KS-Konsulent har tilgang på en aktuell modell som Bamble kommune kan få teste ut på egne skoler uten vederlag. KS-Konsulent anbefaler i så fall at kommunen får begrenset bistand i forbindelse med tilpassing av denne modellen til Bamble kommunes lokale forhold.

I Bamble kommune er det etablert en generell praksis der enhetene får overført sine overskudd til neste budsjettår. Dette gjelder allikevel ikke hvis overskuddet kommer fra budsjettposter som har blitt økt i budsjettprosessen eller de har fått tilleggsbevilgning. Dersom en enhet går med underskudd, må dette dekkes av enhetens fond. Skole og barnehage har en egen intern regel om at virksomhetene ikke får ha mer enn 3 % av virksomhetens ramme på fond. På virksomheter som har SFO, blir SFO-oppholdsbetalingen trukket ut av ramma før beregning av denne 3-prosent-grensen. Dersom en virksomhet har underskudd og ikke har egne fondsmidler, bestemmer kommunalsjefen om virksomheten skal dekke alt eller deler av dette selv ut fra hva som er årsaken til underskuddet. Underskuddet dekkes da av sentrale fond på enhet for skole og barnehage, og tilbakeføres neste år av virksomheten.

KS-Konsulent vurderer ordningen med overføring av virksomheters regnskapsoverskudd til neste budsjettår som en fornuftig ordning som bør videreføres.

KS-Konsulent anbefaler Bamble kommune å vurdere å gå over til en alternativ ressursberegningsmodell som ivaretar flere hensyn enn den modellen kommunen nylig har innført, og som er i bruk i andre kommuner som har skoler av tilsvarende størrelse som Bamble kommune.

4. Elev- og klassetallsframskriving

I dette kapitlet gir vi en framskriving av elevtallet og beregning av klassetallet for hvert av de fire strukturalternativene A-D i utredningen:

- A. Én ungdomsskole som bygger videre på mulighetsstudien Yggdrasil
- B. To ungdomsskoler
- C. Tre ungdomsskoler
- D. Dagens ungdomsskolestruktur med fem ungdomsskoler

De fire strukturalternativene som er utredet har skolelokaler på disse geografiske stedene:

- A. Én ungdomsskole: Grasmyr
- B. To ungdomsskoler: Grasmyr, Rugtvedt,
- C. Tre ungdomsskoler: Grasmyr, Langesund, Rugtvedt,
- D. Fem ungdomsskoler: Grasmyr, Herre, Langesund, Rugtvedt, Rønholt

Valget av skolesteder i alternativ B og C er gjort etter vurderinger i møte i Prosjektgruppen.

Ved beregning av klassetall har vi lagt til grunn at delingstallet for ungdomstrinnet er 30, dvs maksimalt 30 elever pr. klasse.

Antall klasser legger klare føringer for hvor mye ressurser som må tildeles hver enkelt skole, og er den sterkeste kostnadsdriveren i grunnskolen. Oversikten over antall klasser er særlig interessant fordi vi i denne utredningen benytter forskjeller i klassetall som grunnlag for beregning av økonomisk innsparingspotensial for strukturalternativene.

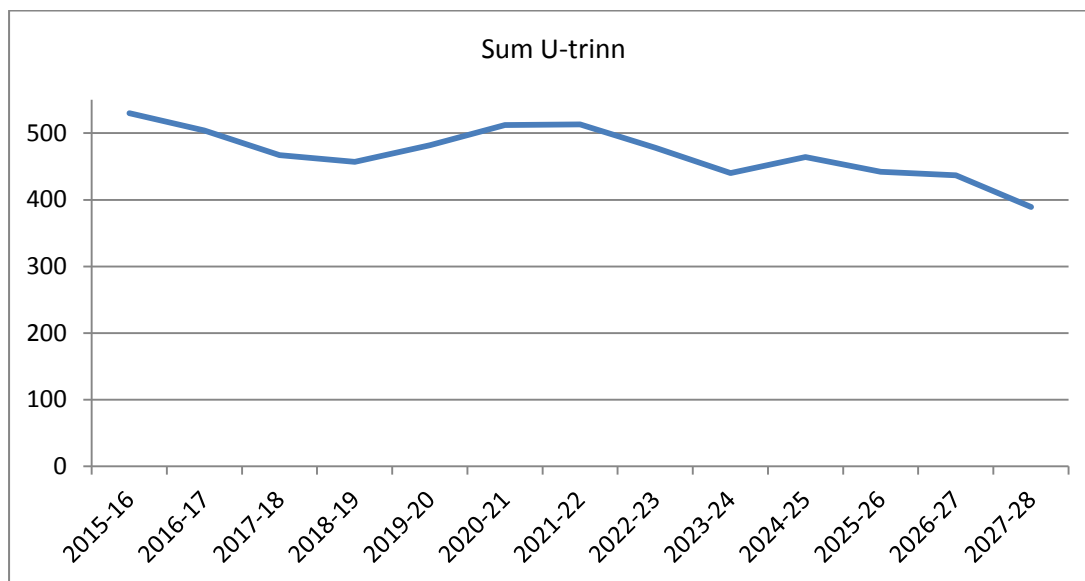
Elev- og klassetallsframskriving, alternativ A

Tabellen nedenfor viser elevtallsframskriving for ungdomstrinnet totalt i Bamble kommune fra og med skoleåret 2015/16. Dette er samtidig en framskriving av elevtallet for alternativ A - én ungdomsskole i kommunen. Elevtallet er framskrevet til skoleåret 2027/28, basert på faktisk barnetall i kommunen pr. 27. april 2015. Alle endringer i befolkningen som kommer til å skje i tidsperioden 2015-2028, slik som f.eks. til- og fraflyttinger, vil selvfølgelig påvirke disse tallene.

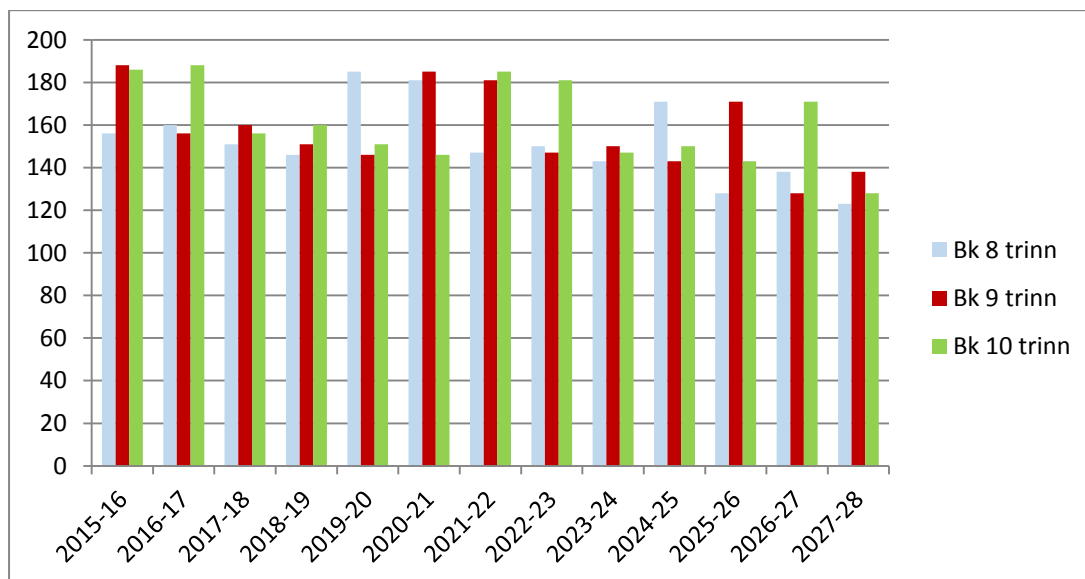
Sum alle u.-skolene	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26	2026-27	2027-28
Bk 8 trinn	156	160	151	146	185	181	147	150	143	171	128	138	123
Bk 9 trinn	188	156	160	151	146	185	181	147	150	143	171	128	138
Bk 10 trinn	186	188	156	160	151	146	185	181	147	150	143	171	128
Sum U-trinn	530	504	467	457	482	512	513	478	440	464	442	437	389
Reduksjon sum u-trinn siden 2015-16		26	63	73	48	18	17	52	90	66	88	93	141

Figuren nedenfor gjengir elevtallsframskrivingen for totalt antall elever i ungdomstrinnet i Bamble kommune (8., 9. og 10. trinn). Dette er samtidig en framskriving av elevtallet for alternativ A - én ungdomsskole i kommunen.

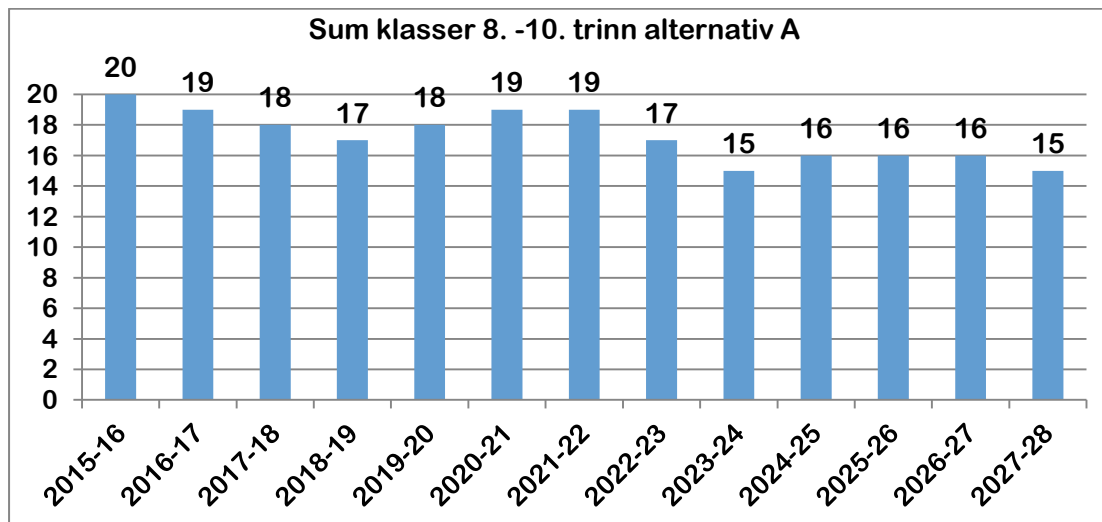
Tabellen ovenfor og figuren nedenfor viser tydelig at elevtallet i kommunen har en klar og relativt kraftig nedadgående tendens.



Figuren nedenfor gjengir elevtallsframskrivingen for ungdomstrinnet totalt i Bamble kommune, spesifisert pr. årstrinn. Dette er samtidig en framskriving av elevtallet for alternativ A - én ungdomsskole i kommunen.



Figuren nedenfor viser framskrivning av klassetallet for alternativ A - én ungdomsskole i kommunen.

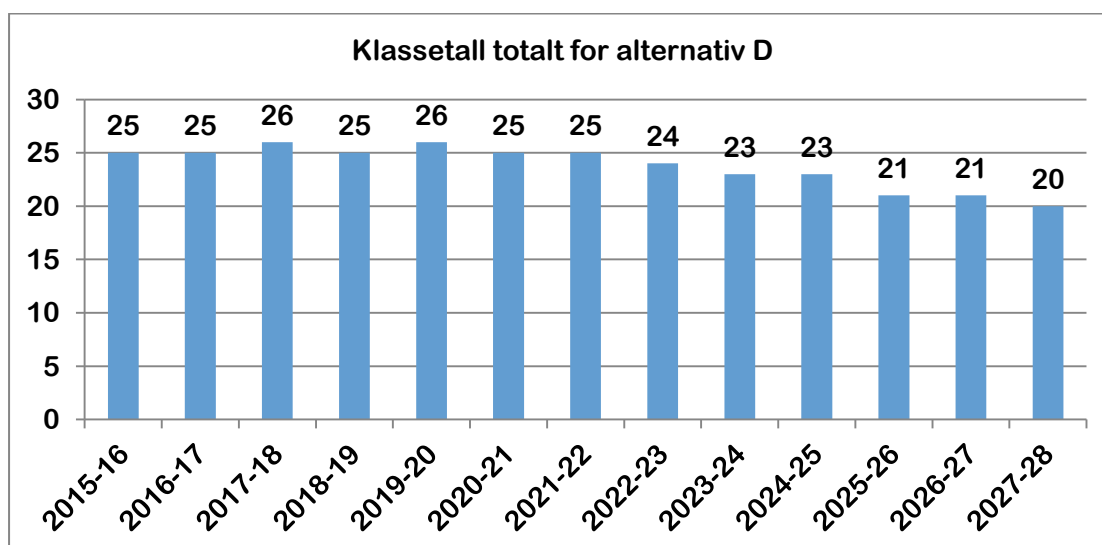


Framskrivningen av klassetallet for alternativ A i figuren ovenfor viser en klar og kraftig reduksjon i klassetallet fra 20 klasser i skoleåret 2015/16 til et nivå på 15-16 klasser pr år fra og med skoleåret 2023-24. Dette tilsvarer en reduksjon i klassetallet på 20 - 25 % i denne tidsperioden.

Elev- og klassetallsframskrivning, alternativ D – fem ungdomsskoler

Alternativ D opprettholder dagens ungdomsskolestruktur med fem ungdomsskoler.

Figuren nedenfor viser framskrivning av totalt klassetall for u-trinnet i Bamble kommune med strukturalternativ D. Sum for alle ungdomsskolene viser da at klassetallet øker fra 25 til 26 for så å reduseres gradvis til 21 og 20 mot slutten av perioden.



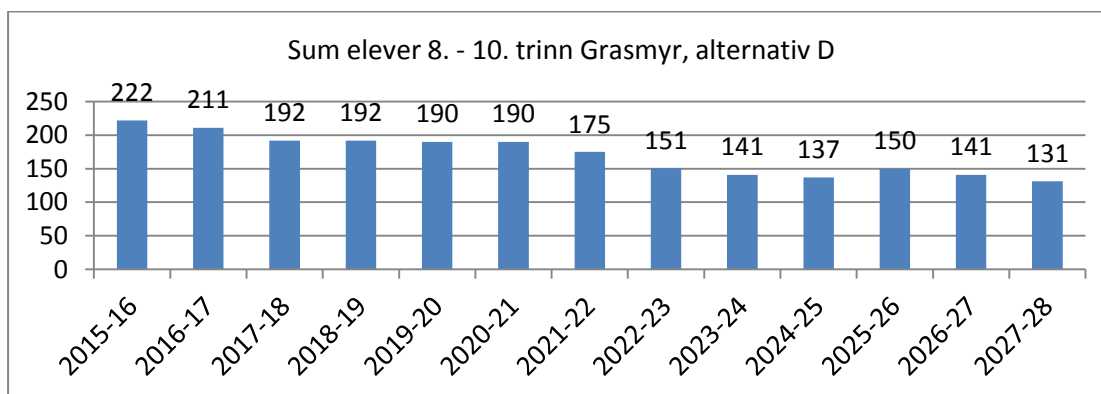
Reduksjonene i klassetall kommer på Grasmyr, Langesund og Rugtvedt.

Nedenfor gjengir vi figurer som viser elevtallsframskrivingen for hver ungdomsskole i kommunen, gitt at man ikke foretar endringer i skolestrukturen og heller ikke foretar justeringer av skolekretsgrenser. Dette tilsvarer alternativ D: dagens ungdomsskolestruktur med fem ungdomsskoler.

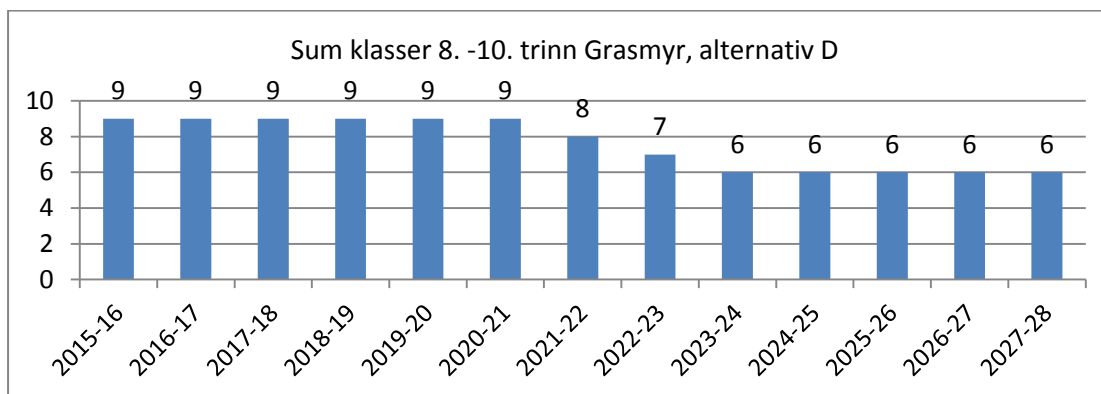
Vi gjengir også figurer som viser framskriving av klassetallet (antall elevgrupper) for hver skole, basert på denne elevtallsframskrivingen.

Grasmyr ungdomsskole i alternativ D

Figuren nedenfor viser framskriving av elevtallet ved Grasmyr ungdomsskole, gitt at ungdomsskolestrukturen ikke endres.



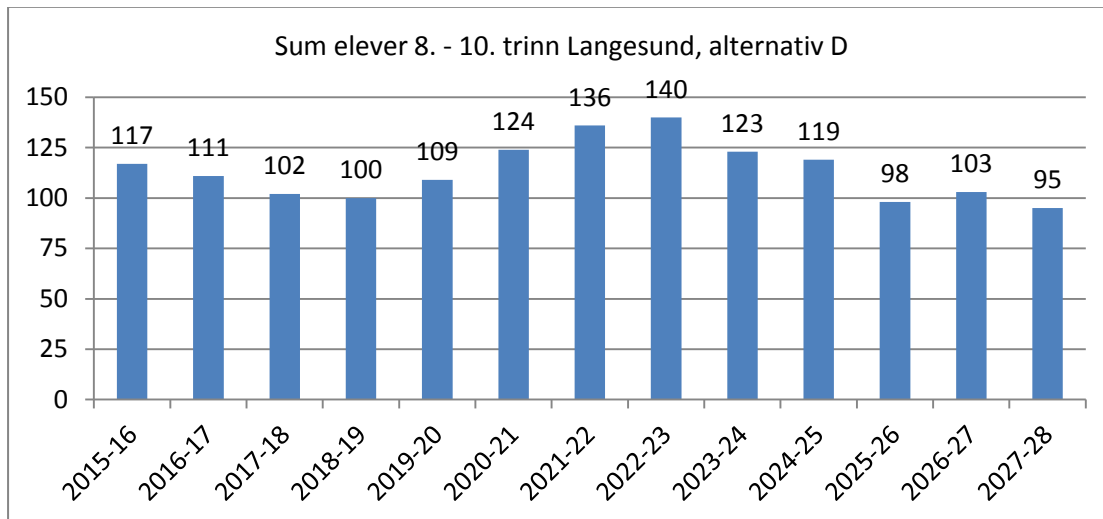
Figuren nedenfor viser framskriving av klassetallet ved Grasmyr ungdomsskole, gitt at ungdomsskolestrukturen ikke endres.



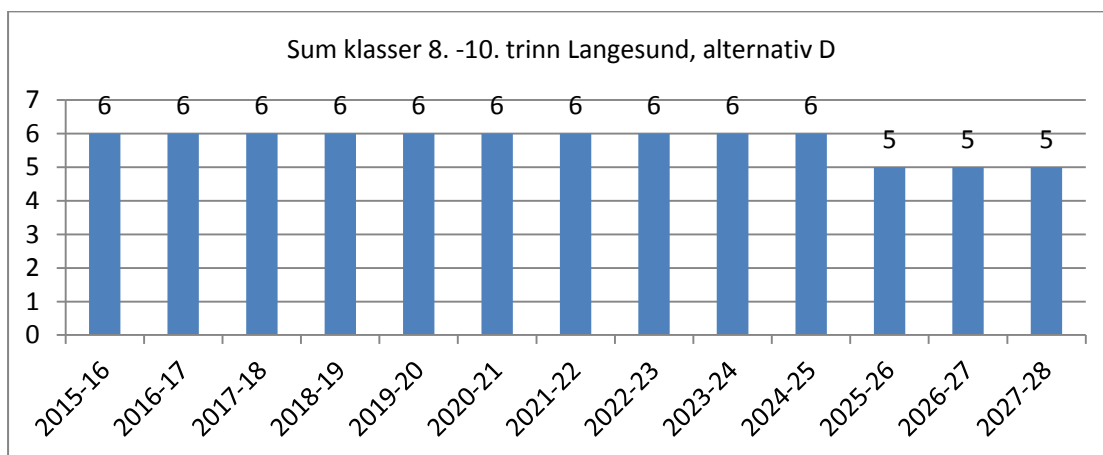
Selv uten endring i ungdomsskolestrukturen vil altså klassetallet ved Grasmyr reduseres noe i tidsperioden. Klassetallet er stabilt fram til skoleåret 2020-21. Reduksjonen kommer fra skoleåret 2020-21 til skoleåret 2023-24. Deretter ligger klassetallet på et stabilt lavere nivå i resten av framskrivingsperioden, gitt at ungdomsskolestrukturen ikke endres.

Langesund ungdomsskole i alternativ D

Figuren nedenfor viser framskriving av elevtallet ved Langesund ungdomsskole, gitt at ungdomsskolestrukturen ikke endres.



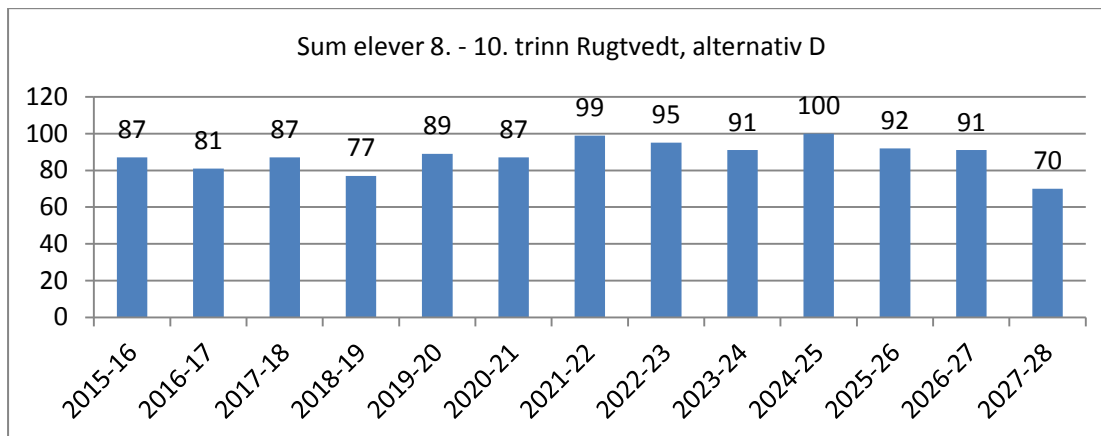
Figuren nedenfor viser framskriving av klassetallet ved Langesund ungdomsskole, gitt at ungdomsskolestrukturen ikke endres.



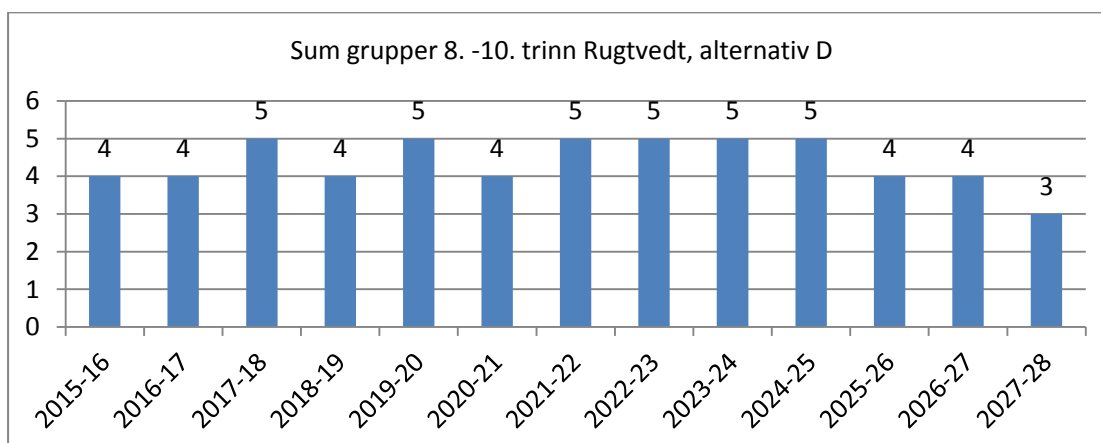
Selv uten endring i ungdomsskolestrukturen vil altså klassetallet ved Langesund u-skole reduseres noe i tidsperioden. Klassetallet er stabilt på 6 klasser fram til skoleåret 2024-25. Deretter ligger det stabilt på 5 klasser i resten av framskrivingsperioden, gitt at ungdomsskolestrukturen ikke endres.

U-trinn på Rugtvedt skole i alternativ D

Figuren nedenfor viser framskriving av elevtallet på ungdomstrinnet ved Rugtvedt skole, gitt at ungdomsskolestrukturen ikke endres.



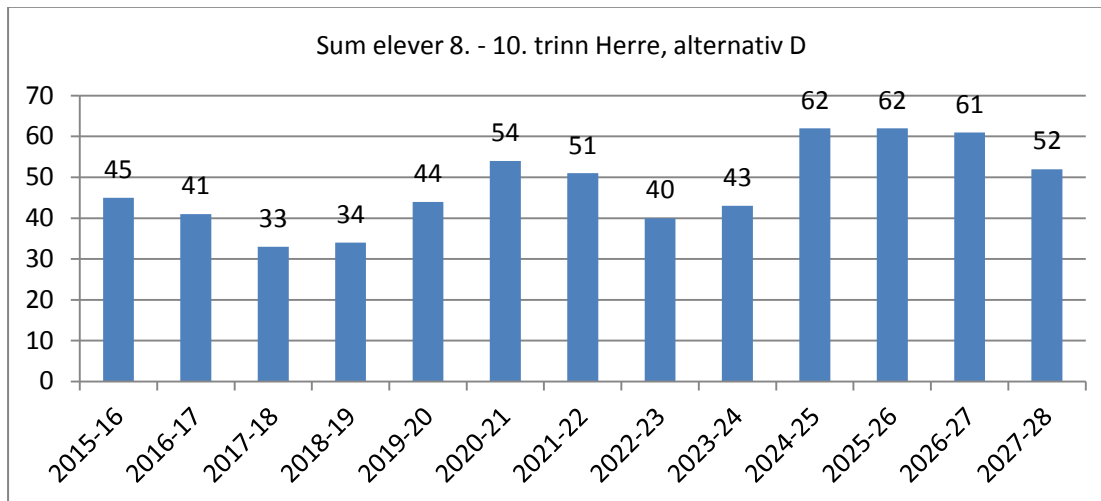
Figuren nedenfor viser framskriving av klassetallet på ungdomstrinnet ved Rugtvedt skole, gitt at ungdomsskolestrukturen ikke endres.



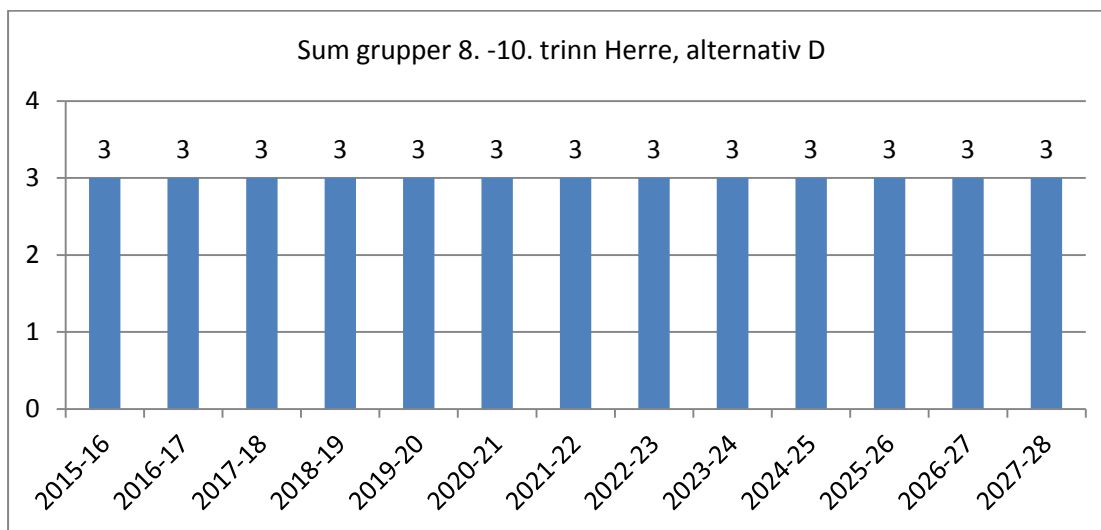
Klassetallet på ungdomstrinnet ved Rugtvedt skole vil variere mellom 4 og 5 før det reduseres til 3 i det siste skoleåret i framskrivingsperioden, gitt at ungdomsskolestrukturen ikke endres.

U-trinn på Herre skole i alternativ D

Figuren nedenfor viser framskriving av elevtallet på ungdomstrinnet ved Herre skole, gitt at ungdomsskolestrukturen ikke endres.



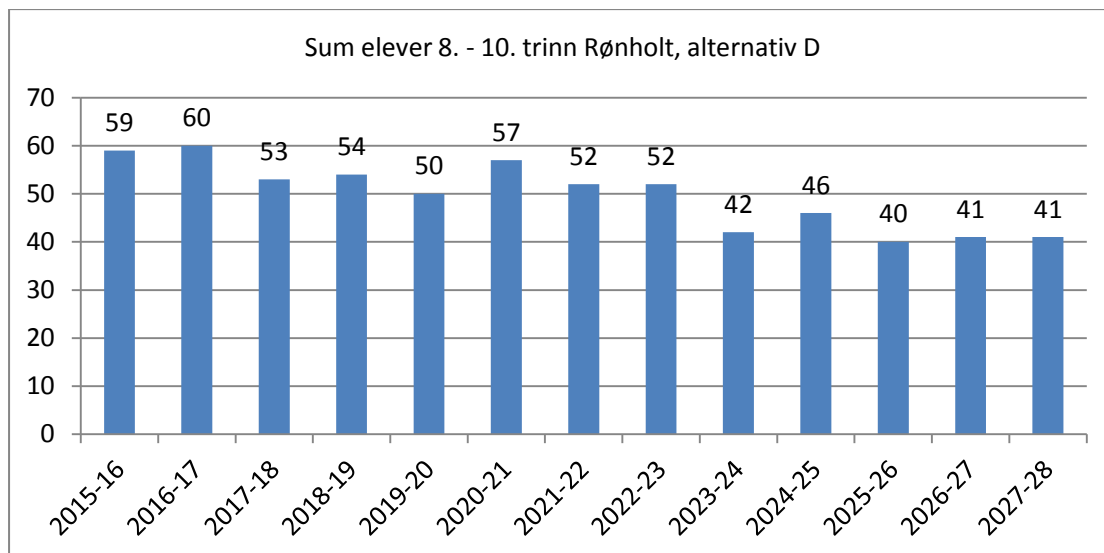
Figuren nedenfor viser framskriving av klassetallet på ungdomstrinnet ved Herre skole, gitt at ungdomsskolestrukturen ikke endres.



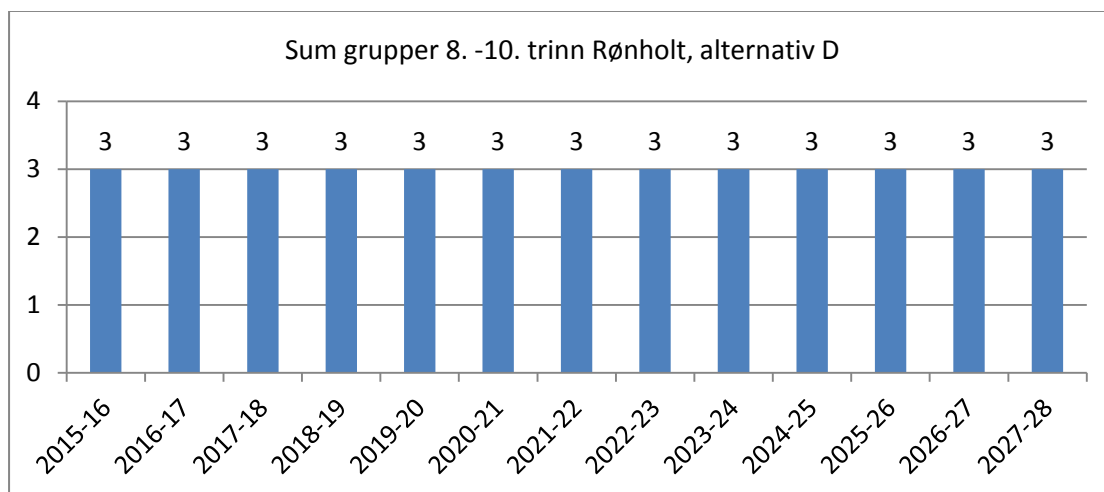
Klassetallet på ungdomstrinnet ved Herre skole vil ligge stabilt på 3 i hele framskrivingsperioden, gitt at ungdomsskolestrukturen ikke endres.

U-trinn på Rønholt skole i alternativ D

Figuren nedenfor viser framskrivning av elevtallet på ungdomstrinnet ved Rønholt skole, gitt at ungdomsskolestrukturen ikke endres.



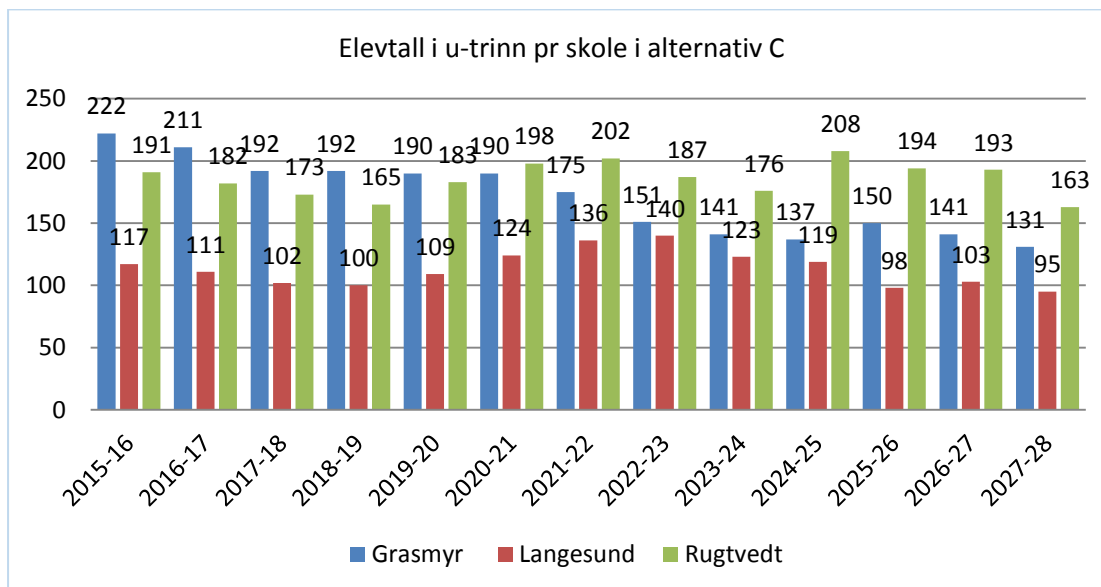
Figuren nedenfor viser framskrivning av klassetallet på ungdomstrinnet ved Rønholt skole, gitt at ungdomsskolestrukturen ikke endres.



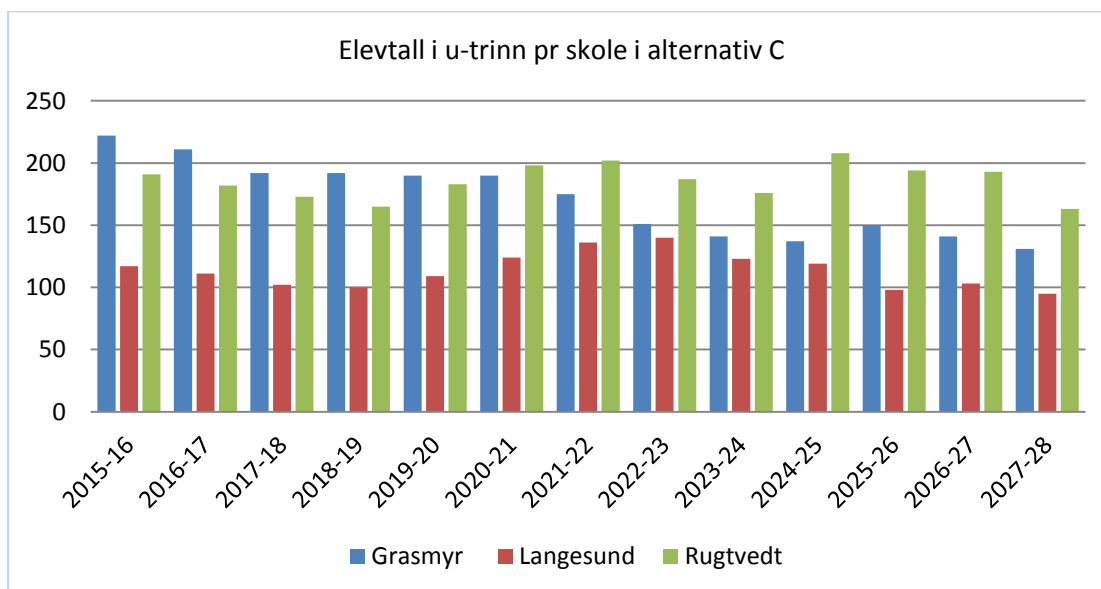
Klassetallet på ungdomstrinnet ved Rønholt skole vil ligge stabilt på 3 i hele framskrivingsperioden, gitt at ungdomsskolestrukturen ikke endres.

Elev- og klassetallsframskriving, alternativ C – tre ungdomsskoler

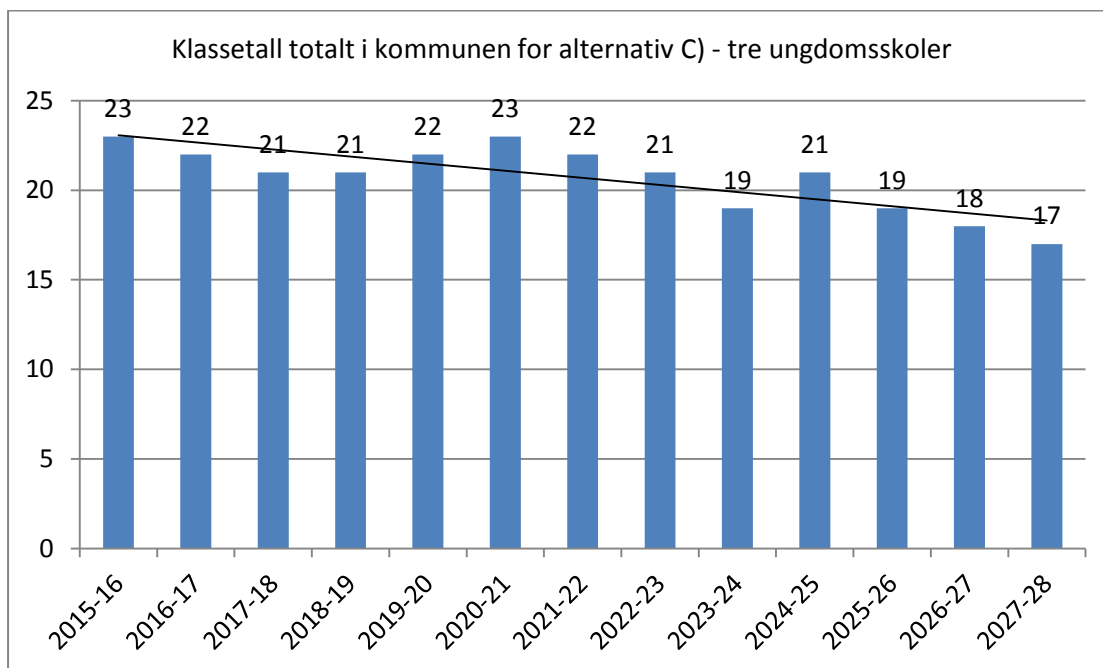
Figuren nedenfor viser framskrivingen av elevtallet i ungdomstrinnet (8., 9. og 10. trinn) for alternativ C, med tre ungdomsskolesteder - på Langesund, Grasmyr og Rugtvedt. Her er elevtallet på ungdomstrinnet for Herre og Rønholt flyttet over til Rugtvedt, uten grensejusteringer mellom Grasmyr og Rugtvedt.



Figuren nedenfor er identisk med figuren ovenfor, men er uten dataetiketter for hver søyle. Denne versjonen med færre detaljer kan være lettere å lese dersom man er opptatt av utviklingstendensen for hvert skolested gjennom framskrivingsperioden.



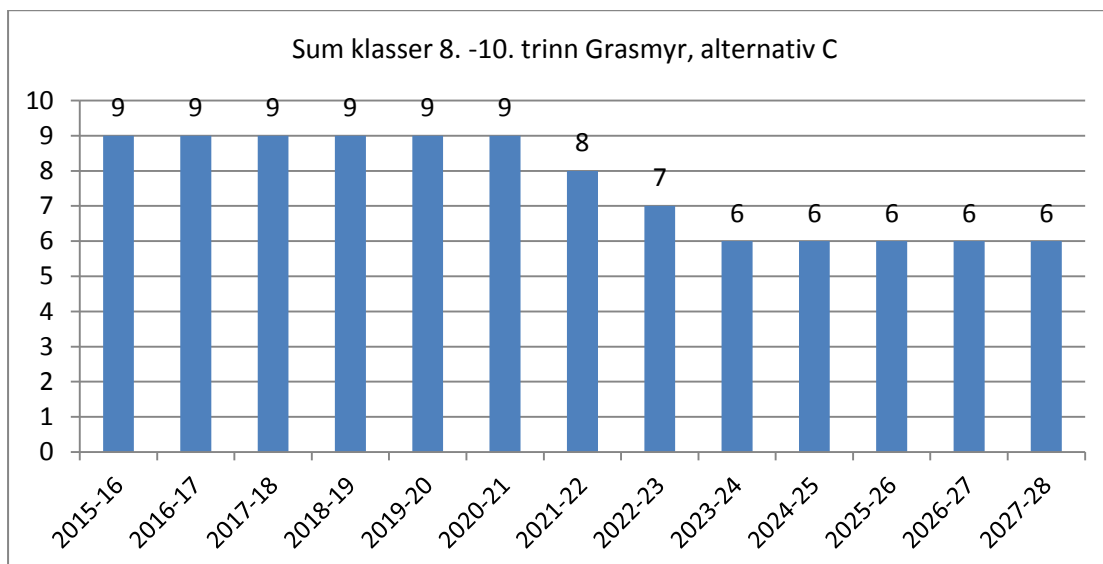
Figuren nedenfor viser framskriving av totalt klassetall for alternativ C, basert på elevtallsframskrivingen i figuren ovenfor. Vi har lagt på en trendlinje for å illustrere utviklingstendensen.



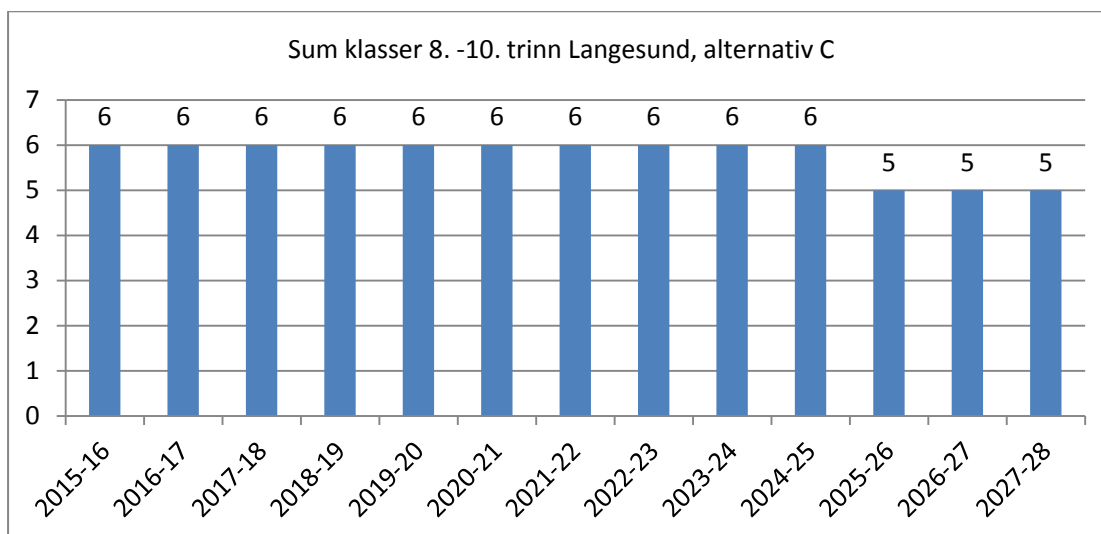
Figuren ovenfor viser tydelig at klassetallet har en fallende tendens i framskrivingsperioden, selv om klassetallet vil ha en ny topp på 23 klasser skoleåret 2020-21.

Framskrivningen av klassetall for Grasmyr og Langesund ungdomsskoler i alternativ C vil være det samme som for alternativ D.

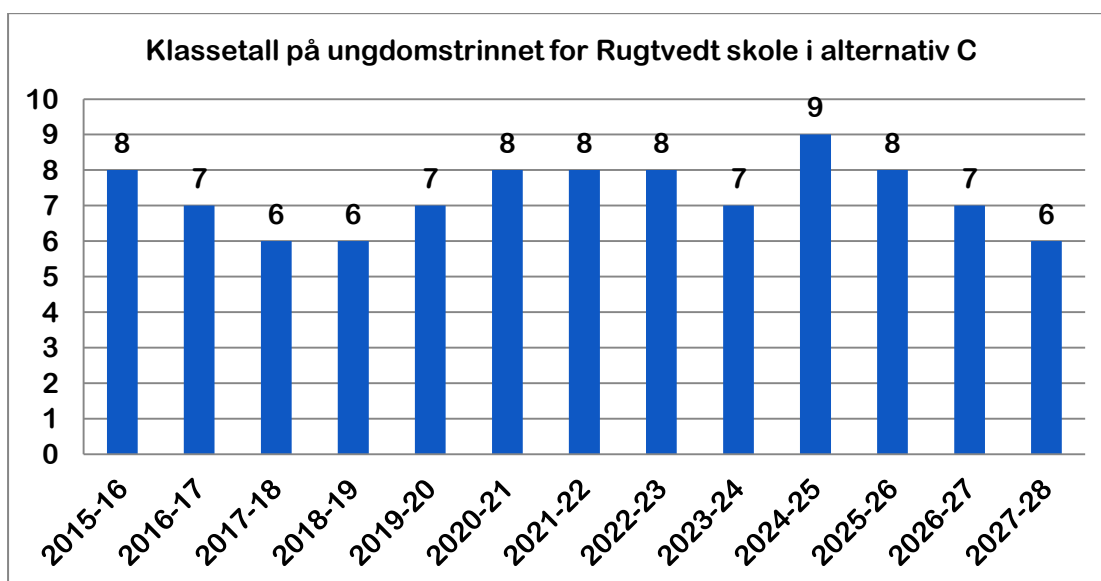
Figuren nedenfor viser framskrivingen av klassetall for Grasmyr ungdomsskole i alternativ C – tre ungdomsskolesteder.



Figuren nedenfor viser framskrivingen av klassetall for Langesund ungdomsskole i alternativ C – tre ungdomsskolesteder.



Figuren nedenfor viser framskrivningen av klassetall for ungdomstrinnet på Rugtvedt skole i alternativ C – tre ungdomsskolesteder.



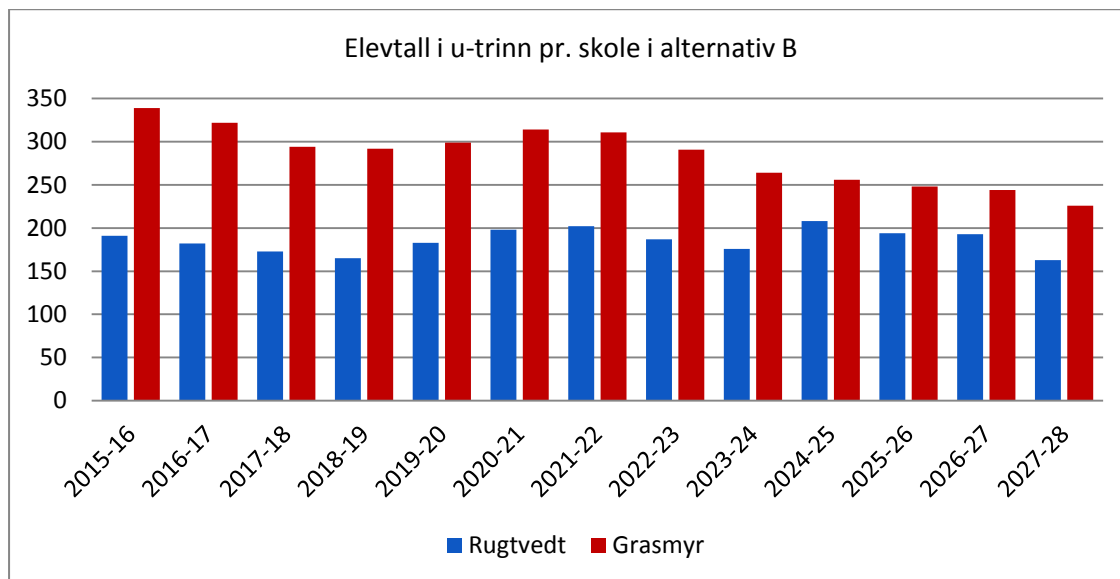
Figuren ovenfor viser at klassetallet for ungdomstrinnet på Rugtvedt skole i alternativ C vil variere sterkt i framskrivingsperioden, og svinge mellom 6 og 9 klasser. Toppen på 9 klasser (1 klasse mer enn i skoleåret 2015-16) ligger helt framme i skoleåret 2024-25.

Dersom Bamble kommune velger alternativ C (tre ungdomsskolesteder) som framtidig ungdomsskolestruktur, må Rugtvedt skole dimensjoneres for 9 klasser på ungdomstrinnet, mens både Grasmyr og Langesund ungdomsskoler ikke vil få høyere klassetall enn de har pr. i dag.

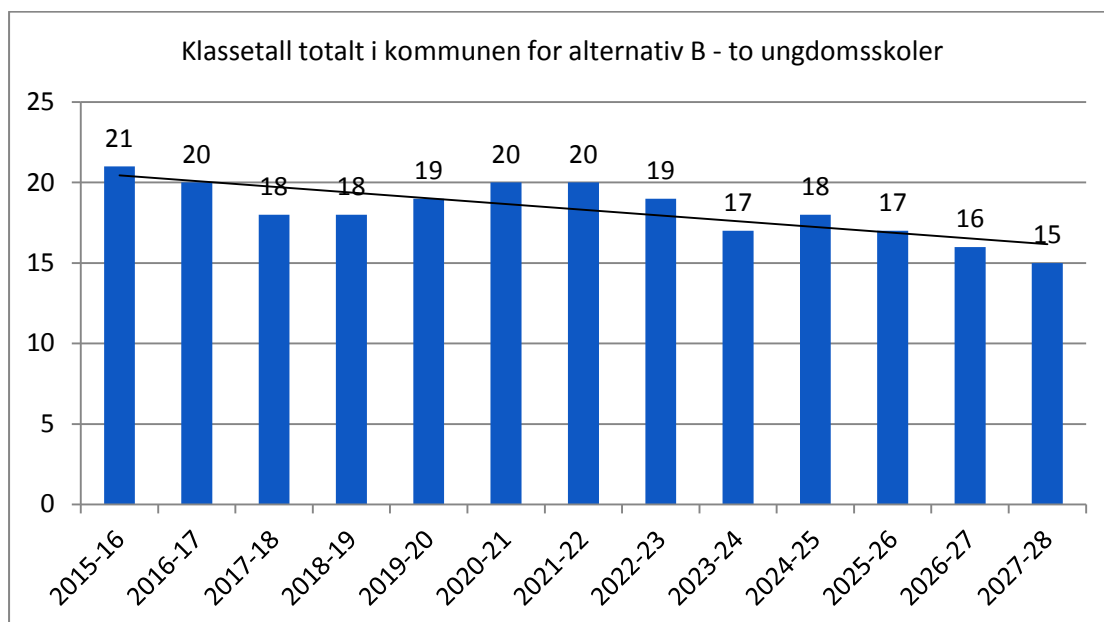
Elev- og klassetallsframskrivning, alternativ B – to ungdomsskoler

Figuren nedenfor viser framskrivningen av elevtallet i ungdomstrinnet (8., 9. og 10. trinn) for alternativ B, med to ungdomsskolesteder - Grasmyr og Rugtvedt. Elevtallet for Rønholt og

Herre er flyttet over til Rugtvedt, og elevtallet for Langesund ungdomsskole er flyttet over til Grasmyr. I framstillingen nedenfor er det ikke foretatt andre justeringer i ungdomsskolekretsgrensene. Valget av skolesteder er gjort etter vurderinger i møte i Prosjektgruppen.



Figuren nedenfor viser framskriving av totalt klassesettall på ungdomstrinnet i kommunen for de to skolestedene i alternativ B, basert på elevtallsframskrivingen i figuren ovenfor. I figuren har vi lagt inn en trendlinje for å tydeliggjøre hovedtendensen i klassesettallsutviklingen i framskrivingsperioden.

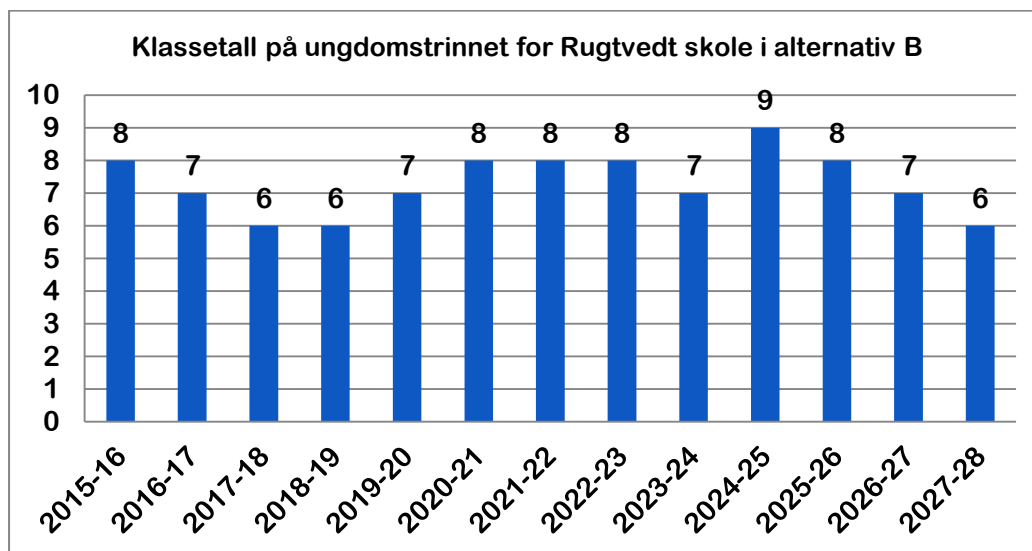


Figuren ovenfor viser en tydelig fallende tendens i antall klasser i kommunen for alternativ B, selv om det er en svak økning midt i tidsserien.

Dersom man foretar visse grensejusteringer mellom Grasmyr og Rugtvedt u-skoler, kan det være mulig å redusere klassesettallet noe for enkelte år i forhold til det figuren viser. Samtidig kan man ikke være sikker på at en slik effekt av en grensejustering vil holde seg over tid.

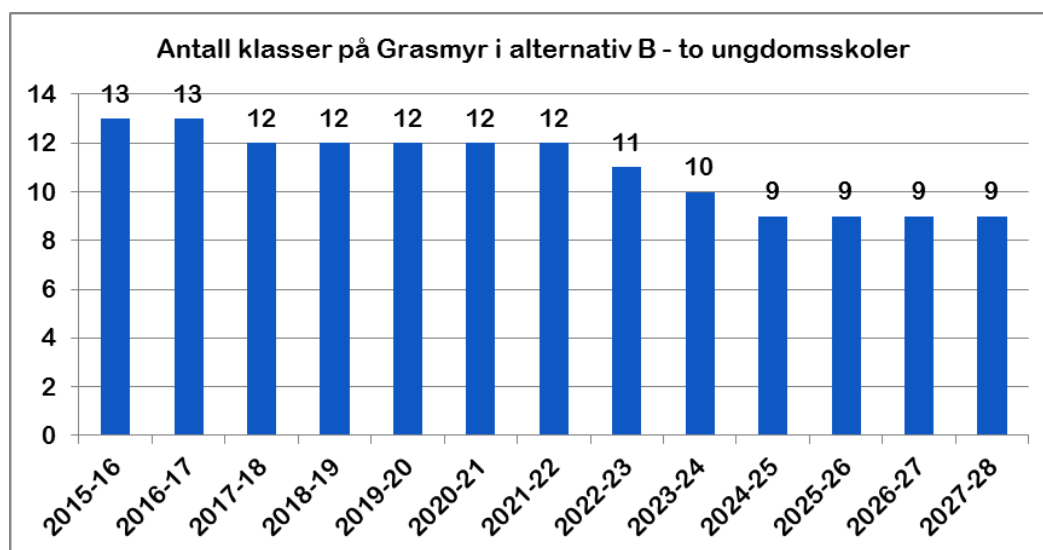
For en nærmere beskrivelse av aktuelle grensejusteringer, viser vi til omtalen av strukturalternativ A i kapittel 7 i denne rapporten.

Framskrivningen av antall klasser på ungdomstrinnet ved Rugtvedt skole i alternativ B vil være det samme som for alternativ C, og vises i figuren nedenfor:



Figuren ovenfor viser at klassetallet for ungdomstrinnet på Rugtvedt skole i alternativ B vil variere sterkt i framskrivingsperioden, og svinge mellom 6 og 9 klasser. Toppen på 9 klasser (1 klasse mer enn i skoleåret 2015-16) ligger helt framme i skoleåret 2024-25. Dersom Bamble kommune velger alternativ B som framtidig ungdomsskolestruktur, må Rugtvedt skole dimensjoneres for 8 klasser på ungdomstrinnet (trolig 9 klasser i skoleåret 2024/2025).

Framskrivningen av antall klasser på Grasmyr ungdomsskole i alternativ B vises i figuren nedenfor:



Figuren ovenfor viser at klassetallet for Grasmyr ungdomsskole i alternativ B vil synke fra 13 til 9 i framskrivingsperioden. Dersom Bamble kommune velger alternativ B som framtidig ungdomsskolestruktur, må Grasmyr ungdomsskole dimensjoneres for 12 klasser på

ungdomstrinnet, mot 9 i pr. i dag. Fra skoleåret 2024-25 vil klassetallet ved Grasmyr igjen være nede på 9 klasser også i strukturalternativ B.

Sammenligning av klassetall i de fire alternativene

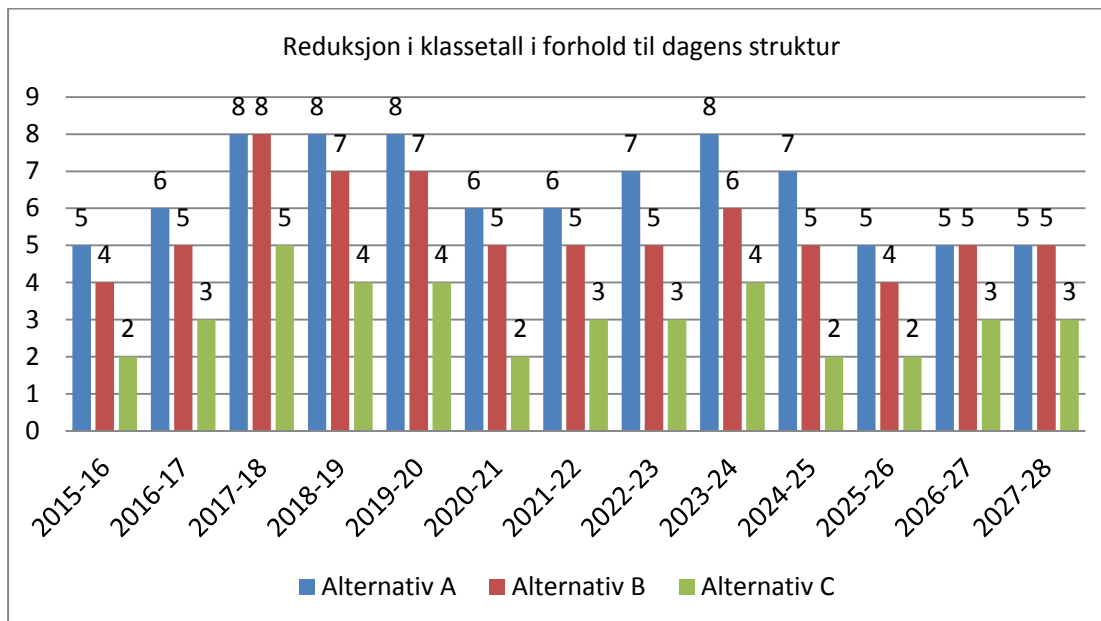
Tabellen nedenfor oppsummerer klassetallsframskrivingen for de fire strukturalternativene.

	15-16	16-17	17-18	18-19	19-20	20-21	21-22	22-23	23-24	24-25	25-26	26-27	27-28
Alternativ A) Én u-skole	20	19	18	17	18	19	19	17	15	16	16	16	15
Alternativ B) To u-skoler	21	20	18	18	19	20	20	19	17	18	17	16	15
Alternativ C) Tre u-skoler	23	22	21	21	22	23	22	21	19	21	19	18	17
Alternativ D) Uforandret	25	25	26	25	26	25	25	24	23	23	21	21	20

Tabellen nedenfor viser reduksjonen i klassetall for hvert år i framskrivingen pr. strukturalternativ A, B og C i forhold til dagens ungdomsskolestruktur. (Strukturalternativ D er samme struktur som i dag, og gir ingen reduksjon i klassetall.)

Alternativ	15-16	16-17	17-18	18-19	19-20	20-21	21-22	22-23	23-24	24-25	25-26	26-27	27-28
A) Én u-skole	5	6	8	8	8	6	6	7	8	7	5	5	5
B) To u-skoler	4	5	8	7	7	5	5	5	6	5	4	5	5
C) Tre u-skoler	2	3	5	4	4	2	3	3	4	2	2	3	3

Figuren nedenfor er laget på grunnlag av tallene i tabellen ovenfor, og viser hvor stor reduksjonen i antall klasser for hvert år i framskrivingen pr. strukturalternativ A, B og C i forhold til dagens ungdomsskolestruktur:



Tabellen og figuren ovenfor viser tydelig at

- Alternativ A (én ungdomsskole) gir den største reduksjonen i klassetall.
- Alternativ B (to ungdomsskolesteder) gir også en betydelig reduksjon i klassetall, selv om reduksjonen er noe mindre enn for alternativ A.
- Alternativ C (tre ungdomsskolesteder) gir en vesentlig mindre reduksjon i klassetall enn alternativ A og B.

Figuren ovenfor viser at innsparingen i antall klasser med alternativ A sammenlignet med alternativ D (dagens struktur) er så stor som 5 klasser når vi kommer fram til skoleåret 2024/25. Det utgjør så mye som 20 % av dagens klassetall (25). Dette representerer et stort effektiviseringspotensial for Bamble kommune, og gir kommunen mulighet til å redusere kostnadene til grunnskole drift kraftig og klare å møte den forventede reduksjonen i rammeoverføring fra staten som følge av synkende elevtall, samtidig som man kan øke ressursbruken vesentlig på de innsatsområdene som man vet at vil kunne gi elevene i kommunen et enda bedre skoletilbud. En reduksjon med 5 klasser vil utgjøre om lag kr 4,57 millioner kroner (1 klasse = ca. kr 913.000,-). Dessuten innebærer denne løsningen også at Bamble kommune kan videreføre og styrke den desentraliserte skolestrukturen på barnetrinnet. Dette er et skikkelig «columbi egg». Det er få andre skolestrukturprosjekter som har gitt den aktuelle kommunen et så stort handlingsrom.

5. Kvalitet i skoler – generelt og betydning for Bamble

KS-Konsulent oppfatter det slik at Bamble kommune legger stor vekt på å lykkes med reduksjon i omfanget av spesialundervisning, bedret tilpasset opplæring innen det ordinære opplæringstilbudet, inkludering og tidlig innsats - alt for å fremme elevenes læring, mestring og trivsel.. KS-Konsulent vil understreke betydningen av å lykkes med dette for å kunne ha et grunnskoletilbud med høy kvalitet. Viktige elementer i en skole med høy kvalitet er bl.a. godt læringsmiljø, lærere som behersker god klasseledelse, høy trivsel blant elevene og nulltoleranse for mobbing,

For å lykkes på disse feltene viser forskningen at det er nødvendig med en ledelse som er tett på og aktivt leder profesjonsutviklingen på skolen. Pedagogisk lederskap er å skape endring. Å administrere er ikke det samme som å skape endring, lederne må prioritere å lede. Da må man prioritere administrativ støtte rundt lederne – både i form av teknologi og kompetanse. Tilstrekkelig kapasitet i ledelse og overordnet støtte til lederne må prioriteres. Men dette har liten virkning hvis ikke lederne mestrer å lede en lærende organisasjon. Utvikling av lederkompetanse, og særlig utvikling av ferdigheter blir sentralt.

Dersom Bamble kommune velger å endre ungdomsskolestrukturen slik at man får frigjort nok midler til å iverksette tiltak for å utvikle kvaliteten, blir ovennevnte temaer viktige. Derfor har vi valgt å skrive om disse temaene i dette kapitlet.

Tilpasset opplæring, ordinær opplæring og spesialundervisning

Med spesialundervisning mener vi undervisning som gis i samsvar med et enkeltvedtak som er utarbeidet på bakgrunn av en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten. Med ordinær undervisning mener vi det undervisningstilbudet som ikke er spesialundervisning. Tilpasset opplæring gis ikke bare som spesialundervisning, men også som en del av det ordinære opplæringstilbudet.

Bachmann og Haug² skiller mellom en smal og en vid forståelse av tilpasset opplæring. Den smale forståelsen er gjerne knyttet til tilpasset opplæring som ulike former for tiltak, metoder og bestemte måter å organisere opplæringen på, mens den vide forståelsen mer er å oppfatte som en ideologi eller pedagogisk plattform som preger hele skolens virksomhet. Dette er illustrert og beskrevet slik:

Smalt perspektiv på tilpasset opplæring	Bredt perspektiv på tilpasset opplæring
<ul style="list-style-type: none"> • Individualisering av opplæring ved individuelle utviklingsplaner, arbeidsplaner, læringsstiler, ansvar for egen læring, ulik gruppeinndeling, steg-ark, mappevurdering • Nivådifferensiering, spesialundervisning, segregering • Fokus rettes på den enkelte elev når eleven har problemer i skolen. • Fokus på indre motivasjon • Vektlegging av individet framfor fellesskapet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vektlegging av inkludering og sosial deltagelse for alle elever • Fokus på kollektive tilnærminger i undervisningen i tillegg til individuell tilpasning. • Utvikling av en samarbeidsorientert skolekultur • Elevenes problemer i skolen settes inn i en kontekstuell sammenheng der fokus rettes på læringsmiljøet og undervisningen • Fokus på både indre og ytre motivasjon. • Vektlegging av struktur og tydelighet i undervisningen.

² Bachmann og Haug i Nordahl og Hausstätter, 2009: Spesialundervisningens forutsetninger, innsatser og resultater. Situasjonen til elever med særskilte behov for opplæring i grunnskolen under Kunnskapsløftet

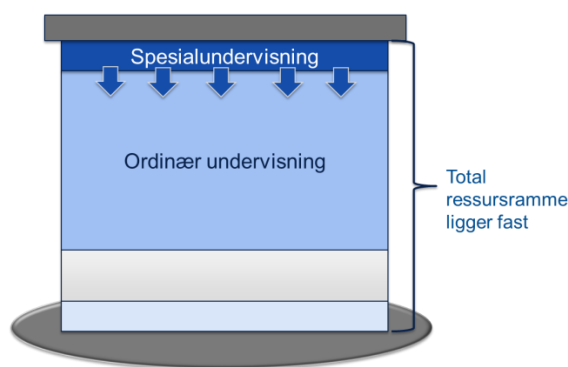
Utdanningsdirektoratets veileder om spesialpedagogisk hjelp (i barnehagen) og spesialundervisning (i skolen) sier at tilpasset opplæring skal gjennomføre all opplæring. Kjernen i prinsippet er at opplæringen skal ta utgangspunkt i den enkelte eleven og tilrettelegges på en slik måte at eleven får et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Gjennom god tilpasning av den ordinære opplæringen skal skolen/læreren så langt råd er, gi alle elever et tilfredsstillende utbytte av opplæringen. Dermed kan skolen/læreren være med å forebygge lære- og atferdsvansker og avhjelpe slike vansker når de oppstår.

Redusert omfang av spesialundervisning

Generelt vet vi at en relativt stor andel av ressursene i grunnskolen i Norge brukes til elever med spesielle behov (spesialundervisning). Volumet og profilen for denne ressursinnsatsen i Bamble er derfor interessant når grunnskolen skal vurderes og analyseres.

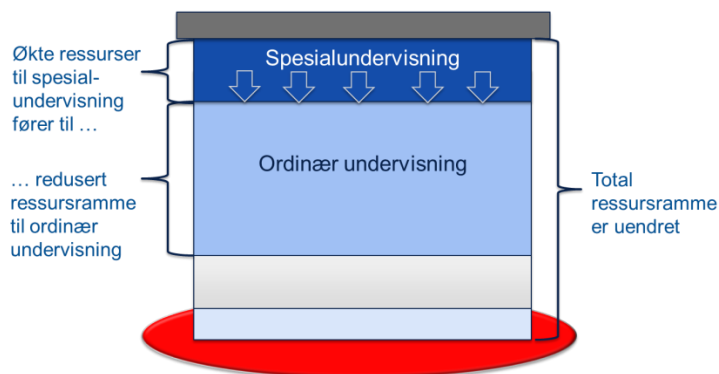
Det er en direkte sammenheng mellom omfanget av spesialundervisning i en kommune, og muligheten for å holde høy kvalitet eller øke kvaliteten på det ordinære opplæringstilbudet i kommunen.

Økt forbruk av timeressurser gir reduserte ressurser til det ordinære opplæringstilbudet. Kommunen har en gitt ressursramme til skoleformål, og denne ressursrammen ligger fast. Dersom denne rammen skal økes, må det gå på bekostning av andre formål i kommunen. Økt behov for spesialundervisning vil følgelig øve et press på den rammen som er tilgjengelig for ordinær undervisning. Figuren til høyre illustrerer dette.



Det er en utbredt misforståelse at økt behov for spesialundervisning fører til økning av de tilgjengelige ressursene til skolesektoren.

Figuren til høyre illustrerer at økt bruk av timeressurser til spesialundervisning reduserer ressursrammen til ordinær undervisning, fordi den totale ressursrammen til skoleformål er uendret. Figuren til høyre viser systemet som en trykkoker: Når omfanget av spesialundervisningen øker, økes temperaturen og dermed trykket i systemet, siden lokket tetter systemet.



Tilsvarende vil en reduksjon i omfanget av spesialundervisningen føre til redusert trykk i systemet, og bedre muligheter til å heve kvaliteten på den ordinære opplæringen. Da kan flere elever få et tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen, og volumet av spesialundervisning reduseres ytterligere. Systemet kommer inn i en positiv nedadgående spiral mht. omfanget av spesialundervisning.

Bamble kommune har en betydelig økonomisk utfordring med skolesektoren. Ressursbruken er svært høy og økende i årene som kommer hvis man ikke tar grep. Denne

økonomiske utfordringen henger sammen med utfordringene mht. skolestrukturen og med de pedagogiske utfordringene kombinasjonen av små enheter og høy andel spesialundervisning. Man kan komme inn i en sirkel der lite ressurser til differensiering i ordinær undervisning fører til økt omfang av spesialundervisningen, som igjen gir færre ressurser til ordinær undervisning. Dette gir en nedadgående spiral.

Det er en svært høy andel av elevene i Bamble som mottar spesialundervisning. I kapitlet «Ressursene i skole- og barnehagesektoren i Bamble» tidligere i denne rapporten viste vi at andelen elever med spesialundervisning har gått ned fra 11,2 % i 2012 til 9,4 % i 2014, men at nivået i Bamble fortsatt er høyere enn i kommunegruppen og høyere enn landsgjennomsnittet.

Andel lærertimer som brukes til spesialundervisning av lærertimer totalt, har hatt den samme utviklingen de 3 siste årene og ligger i 2014 på 14,0 %. Dette er under både kommunegruppe 8 og landsgjennomsnittet. Regnes andelen lærertimer som går til spesialundervisning om til ordinære årsverk utgjør dette 14,0 årsverk³ i 2014.

I kapitlet «Ressursene i skole- og barnehagesektoren i Bamble» tidligere i denne rapporten viste vi at andel elever med spesialundervisning i Bamble i 2014 øker med trinnene, og at Bamble kommune i 2014 har tilsvarende «profil» på andel elever med spesialundervisning som kommunegruppe 8 og landsgjennomsnittet. Der viste vi at profilen på spesialundervisningen i Bamble i 2014 er motsatt av hva man kunne ønske seg som effekt av tidlig innsats (avtrappende med økende alderstrinn inn i ungdomsskolen). Dersom man lykkes med økt tidlig innsats, kan en større andel av elevene klare seg uten spesialundervisning på mellomtrinnet og ungdomstrinnet. Slik tidlig innsatsen bør starte allerede i barnehagen.

Språk, lese- og skriveopplæring, og tidlig innsats

Å tilegne seg språk er noe av det viktigste som skjer i et barns liv. Språk gir identitet, felleskap med andre og tilhørighet i samfunnet. Språket er også avgjørende for å kunne tilegne seg ny kunnskap. Betegnelsen språkvansker brukes når barnet har problemer med å snakke, bli forstått eller forstå språk, eller når barnet ikke følger det vanlige mønsteret i språkutvikling. Eksempler på dette er når barn har vansker med å forstå det som sies, formulere seg forståelig eller bruker ekstra lang tid på å finne riktig ord for tankene. Språkvansker regnes ofte blant de vansker som opptrer hyppigst i førskolealder. Ca. 10 – 15 % av alle barn har forsinket språkutvikling eller språkvansker i tidlig alder (Statped 2012).

Det må reageres så tidlig som mulig dersom en elev strever med å lære bokstaver eller å lese og skrive. Tidlig hjelp er god hjelp. Vansker med lesing og skriving må heller ikke bortforklares dersom eleven i tillegg har andre typer vansker, som for eksempel atferdsvansker. Det er viktig å få svar på hvorfor elever har vansker i forhold til lesing og/eller skriving for å hjelpe dem videre i sin utvikling. Tidlig hjelp er også viktig for å forhindre uheldige reaksjoner emosjonelt og sosialt (Lesesenteret, 2012).

³ KOSTRA-tall for 2014 viser at Bamble kommune har 92.280 lærertimer totalt fordelt på 59.992 på barnetrinnet og 32.998 på ungdomstrinnet. Dette betyr at 64,5 % av timene brukes på barnetrinnet og 35,5 % av timene på ungdomstrinnet. Et gjennomsnittlig årsverk på barnetrinnet har 950 undervisningstimer, og på ungdomstrinnet er tallet ca 885 timer (avhengig av type fag). Et vektet årsverk får da 926,9 undervisningstimer basert på fordeling mellom barne- og ungdomstrinnet som vist over. Vi ser av KOSTRA-tall for 2014 at Bamble kommune har 12.986 årstimer til spesialundervisning og hvis vi dividerer dette timetallet på 926,9 (vektet undervisningstimer pr årsverk) kommer vi frem til at Bamble bruker 14 årsverk på spesialundervisning.

Barn som har god språkutvikling før skolestart, har bedre sosial utvikling og bedre leseutvikling i grunnskolen enn barn med forsinket språkutvikling. Gjennom et godt barnehagetilbud vil barn med problemer i språkutviklingen kunne fanges opp tidlig og få kvalifisert hjelp og støtte.

Forskning viser at jo tidligere barnet utvikler bevissthet om språk, desto bedre er det for deres lese- og skriveutvikling og for læring generelt. Leseutviklingen påvirker motivasjonen, som igjen påvirker læringen i de ulike fagene. Småbarnsalderen er derfor en viktig periode for utvikling av evnen til kommunikasjon, begrepsforståelse og ordforråd.

I St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... *og ingen sto igjen*, introduserte departementet «tidlig innsats» som en nøkkel i arbeidet med å fange opp og følge opp de som trenger særskilt hjelp og støtte. Tidlig innsats må på den ene siden forstås som innsats på et tidlig tidspunkt i barns liv, og på den andre siden som tiltak som settes inn tidlig etter at problemer avdekkes eller oppstår enten det er i førskolealder, i løpet av grunnopplæringen eller i voksen alder. Tidlig innsats forutsetter at utdanningssystemet kan fange opp og følge opp. Det første handler om evnen til å identifisere og vurdere barn og unges utvikling og kompetanse, mens det andre handler om å kunne anvende et profesjonelt skjønn for å avgjøre hvilke oppfølgingsiltak som kan styrke læringsutviklingen.

I læreplanen for norsk skole, Kunnskapsløftet (2006), er lesing, skriving og digital kompetanse trukket fram som tre av fem grunnleggende ferdigheter elevene skal tilegne seg gjennom arbeid i alle fag. Øvrige grunnleggende ferdigheter er muntlig framstillingsevne og regning. Det at elevene i den norske skolen tilegner seg grunnleggende ferdigheter er nødvendig for at de skal kunne oppleve mestring og tilegne seg ny viten gjennom opplæringen i skolen. Tilegnelse av grunnleggende ferdigheter er følgelig en forutsetning for læring i alle fag.

Av ulike årsaker er det mange elever som har vansker med lesing og skriving. I store deler av den vestlige verden brukes betegnelsene spesifikke lese- og skrivevansker og dysleksi som synonyme begreper. Lese- og skrivevansker kan imidlertid ha en rekke ulike årsaksfaktorer utover de som knyttes til begrepet dysleksi. Syns- og hørselsskader, generelle lære- og skrivevansker, samt sosiale og emosjonelle forhold kan også ha negativ innvirkning på barns lese- og skriveutvikling (Befring og Tangen, 2004).

I følge Høien og Lundberg (2007) er dysleksi en utbredt vanske i vår del av verden, og i Norge kan man anslå at flere hundre tusen mennesker har større eller mindre dyslektiske vansker. Så stor andel som 5-10 % av befolkningen kommer inn under betegnelsen alvorlige dyslektiske forstyrrelser. Definisjonen av dysleksi er imidlertid flytende, noe som betyr at antallet varierer etter hvilke kriterier som legges til grunn, og dermed fra undersøkelse til undersøkelse. Omfanget er uansett av en slik størrelse at lærerne i de fleste skoleklasser må forholde seg til elever med dyslektiske forstyrrelser.

Kunnskapsløftet (2006) beskriver digital kompetanse som den femte grunnleggende ferdighet. Digital kompetanse er ferdigheter, kunnskaper, kreativitet og holdninger som alle trenger for å kunne bruke digitale medier for læring og mestring i kunnskapssamfunnet (ITU, 2005). I følge Heber og Knivsberg (2005) kan IKT-hjelpemidler gi elever med lese- og skrivevansker nødvendig motivasjon til å ta fatt på ulike oppgaver som kan styrke deres faglige nivå. Det finnes pedagogiske programmer der elevene skal bedre sine ferdigheter gjennom aktiv bruk og repetisjoner. I tillegg har man kompensatorisk programvare som har til hensikt å avhjelpe en vanske. Lese- og skrive støtteprogrammer er eksempel på slike programmer.

Organisering for inkludering

Meld. St. 18 (2010-2011) *Læring og fellesskap* vektlegger at inkludering er et grunnleggende prinsipp i den nasjonale utdanningspolitikken. Videre sier meldingen at den inkluderende barnehagen og skolen er basert på verdier og et menneskesyn med grunnleggende respekt for menneskerettighetene og menneskers likeverd. Dette er et verdigrunnlag som har sterk oppslutning i samfunnet vårt og som er nedfelt i formålsparagrafen for både barnehage og skole. I dette ligger hovedbegrunnelsen for å sikre en inkluderende barnehage og skole. Forskning viser også at inkludering under gitte forutsetninger gir best læringsutbytte for alle. I mangfoldige elevgrupper vil elevenes ulike styrker og interesser gi impulser til hverandre og bidra til motivasjon for læring. Organisatorisk varig nivå-differensiering gir i mange tilfeller dårligere resultater, men noen studier indikerer unntak fra dette.

I Bamble kommunes *Utfordringsnotat og budsjett 2016-2019* for Enhet skole og barnehage beskrives kommunens oppfatning av inkludering i skole og barnehage slik:

Inkludering er ifølge bred evidensbasert forskning den mest sentrale tilnærmingen for å kunne realisere god opplæring for alle barn og unge. Vi ser derfor mangfold som en pedagogisk ressurs; ved å utnytte hverandres ulike potensial vil barn og elever lære mer. Det hviler på en forutsetning av at den proksimale utviklingszone (Vygotskij) er større for individet dersom det er i et heterogent lærings- og utviklingsmiljø.

Vi opererer med fire former for inkludering i læringsmiljø i skole og barnehage:

- *Fysisk inkludering (deltakelse i den enkelte skole og barnehage) – NB! Er ikke med i tabellen under*
- *Faglig/pedagogisk inkludering (deltakelse i faglige/pedagogiske aktiviteter med et faktisk og tilfredsstillende læringsutbytte)*
- *Sosial inkludering (deltakelse i fellesskapet sammen med de andre)*
- *Psykisk inkludering (barn og unge opplever selv at de er inkludert)*

Videre skiller vi mellom tre typer av fellesskap, og i alle felleskapene er relasjoner og relasjonskompetanse sentralt:

- *Formelle voksenstyrte læringsfellesskap*
- *Voksen-elev-fellesskap / voksen-barn-fellesskap*
- *Elev-elev-fellesskap / barn-barn-fellesskap*

	Sosial inkludering	Faglig inkludering	Psykisk opplevd inkludering
Formelle voksenstyrte læringsfellesskap (undervisning)	Demokratisk deltagelse i klasser	Reelt læringsutbytte i skolens fag	Autentisk mestring i skolens fag
Voksen-elev fellesskap (interpersonlige fellesskap)	Bli sett og hørt av lærere	Medvirkning i undervisning og læring	Positiv støttende relasjon til lærere
Elev-elev fellesskap (interpersonlige fellesskap)	Deltakelse i sosiale aktiviteter	Undervisning og læring sammen med medelever	Trivsel og vennskap

Fravær av ulike typer inkludering, en eller flere av de ovennevnte, vil ofte innebære en form for eksklusjon. Derfor må en sørge for at inkludering i alle dens former må være til stede. Først da er inkludering realisert.

Det er et mål at spesialundervisning gis på måter som ikke medfører segregering eller ekskludering av barn og unge, men det er hensynet til hva som er barn og unges beste som skal være avgjørende. Departementet understreker i meldingen *Læring og fellesskap* at spesialundervisningen må ha realistiske mål for hver enkelt elev, konkrete tiltak, evaluering av resultater og at den ikke må vare lengre enn nødvendig. Nordahl (2007) mener at bruken av segregerte tilbud i skolen er større enn det som er ønsket og nødvendig, men han påpeker at inkludering ikke er ensbetydende med at alle elevene i en gruppe skal være sammen hele tiden. Om spesialundervisningen blir inkluderende, handler om å lykkes med tilpasset opplæring. Nordahl sier videre at organiseringsform må vurderes kontinuerlig slik at både fellesskap og læringsutbytte ivaretas. Det er den store utfordringen for en inkluderende skole. Det sterke individperspektivet, assistentbruk, manglende kvalitetssikring, lav motivasjon og sen innsats vil sannsynligvis ha en negativ sammenheng med elevenes læring i følge Nordahl.

Utdanningsdirektoratets veileder til opplæringsloven om spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning sier at en opplæring for alle uansett evner og forutsetninger må være inkluderende. Inkluderingsprinsippet er tydeliggjort i opplæringsloven § 1-1, i ulike bestemmelser i opplæringsloven, i forskrift til opplæringsloven og i Læreplanverket for Kunnskapsløftet.

Veilederen påpeker også at inkludering er et krav som retter seg til skolen og opplæringen. Opplæringen må organiseres og tilrettelegges slik at den virker inkluderende overfor alle elever. En konsekvens av dette er at opplæringen, så langt det er råd, skal tilrettelegges slik at behovet for individuell tilpassing blir løst innenfor rammen av opplæring i en basisgruppe/klasse. Samtidig som elevene tilhører en ordinær basisgruppe-/et klassefellesskap, kan den daglige organiseringen av opplæringen være fleksibel. Den kan for eksempel vekse mellom individuelt arbeid, gruppearbeid, basisgruppe-/klasseundervisning og arbeid i aldersblandede grupper. I noen sammenhenger kan storgrupper/-klasser være egnet.

Drivere og dilemmaer i spesialundervisning

KS initierte og finansierte FoU-prosjektet "Hvorfor øker bruken av spesialundervisning i grunnopplæringen?". Prosjektet baserte seg på dokumentstudie (forskningslitteratur og politikkdokumenter) og intervjustudie (skoleeiere, skoleledere, PPT og lærere).

I dag får ca åtte prosent av alle norske elever spesialundervisning. I 2007 fikk seks prosent av elevene i Norge spesialundervisning. Driverne bak denne økningen er mange og sammensatte⁴. For skolesektoren selv fremstår følgende drivere som spesielt viktige:

1. Presset økonomi i skolesektoren
2. Foreldre krever mer av opplæringen
3. Kunnskapsløftet
4. Mer vekt på internasjonale/nasjonale tester og kartlegginger
5. Økende bruk av diagnoser
6. Læreres manglende spesialkompetanse
7. Økt vektlegging av PPT som sakkyndig og ressursutløser
8. Økt fokus på rettigheter
9. Utilfredsstillende organisering av spesialundervisning
10. Snevrere normalitetsbegrep
11. Lokale årsaker
12. Endret arbeidsmarked med økte kompetansekrav
13. Endringer i hjemmeforhold og familiestruktur
14. Skolens praksis og kvalitet

⁴ IRIS-rapport 2012/017: Spesialundervisning – drivere og dilemma

15. Økning av angst, skolevegring og psykososiale problemer
16. Effekt av tidlig innsats

Å redusere spesialundervisningen krever en kombinasjon av tiltak; som endret regelverksforståelse, fleksibel organisering av undervisningen og endret undervisningspraksis. I en kommentar til FoU-rapporten framgår det at KS ønsker en skole som i større grad får mulighet til å ta hensyn til elevenes ulike behov og forutsetninger. Dagens system for spesialundervisning gjør det vanskelig å fange opp elever som trenger noe mer, eller noe annet, enn det som tilbys innenfor de ordinære rammene. Flere av de som har deltatt i undersøkelsen trekker også fram økonomi, enten en presset kommuneøkonomi, eller en presset økonomi på den enkelte skole, som drivere. Det kan se ut som om flere har kommet inn i en sirkel der lite ressurser til differensiering i ordinær undervisning fører til mer spesialundervisning, som igjen gir færre ressurser til ordinær undervisning. Dette gir en nedadgående spiral.

Foreldrenes økte krav til opplæringen trekkes frem som en særlig sentral årsak til vekst i omfanget av spesialundervisning. Herunder finnes faktorer som i større grad vektlegger rettigheter og hyppigere bruk av diagnoser. Mange av respondentene undersøkelsen mente at det også har utviklet seg et snevrere normalitetsbegrep i skolen. I tillegg er det flere elever enn tidligere som sliter med angst, skolevegring og psykososiale problemer. Endringer i familieforhold, flere skilsmisser og hyppigere flytting gir også større behov for spesialundervisning. Videre gav mange av respondentene i undersøkelsen uttrykk for at økt vekt på PPT som sakkyndig, og dermed også som ressursutløser, som en årsak til mer bruk av spesialundervisning (KS, 2012).

I rapporten fremheves mange forskjellige drivere. Sett fra et kommunalt ståsted, vil det være noen drivere som tiltak kan rettes direkte mot. Læreres manglende spesialkompetanse, PPT sin rolle, organisering av spesialundervisning, samt skolens praksis og kvalitet, er drivere kommunen kan ha en direkte påvirkning på. Organisering og kvalitet vil derfor være nøkkelbegreper i kommunens arbeid med å redusere omfanget av spesialundervisning, og styrke det ordinære opplæringstilbudet. Når det gjelder spesialpedagogisk hjelp i førskolealder ønsker man også her å redusere omfanget av timer til hvert enkelt barn, ved å i større grad enn i dag møte barnas behov innenfor det ordinære barnehagetilbudet og i allmennpedagogisk styrking.

Drivere som omhandler økonomi, læreplaner og økende bruk av diagnoser er faktorer som kommunen må forholde seg til, og som kommunen har mindre påvirkningskraft ovenfor. Likeledes endringer i hjemmeforhold og familiestrukturer. Når det gjelder økning i angst, skolevegring og psykososiale problemer, er dette ofte komplekse problemstillinger som omhandler hjem, skole/barnehage, fritid og nærmiljø. Disse utfordringene må møtes gjennom tverrfaglig samarbeid der fokus ligger på flere områder samtidig. Ved at kommunen kan gi helhetlige tilbud til barn og deres familier, kan det være mulig å påvirke positivt utfordringene som denne driveren representerer.

Dette oppdraget er ikke omfattende nok til at KS-Konsulent kan vurdere i hvilken grad disse driverne er relevante for Bamble kommune. Dersom Bamble kommune velger å ta tak i sine utfordringer innen spesialundervisning og tilpasset opplæring, kan det være lurt å starte med en analyse av disse forholdene.

I forhold til punktet om Kunnskapsløftet som driver, har Utdanningsdirektoratet fulgt innføringen av grunnopplæringsreformen gjennom flere forskningsprosjekter, blant annet knyttet til spesialundervisning. Forskere finner en klar økning i bruken av spesialundervisning i grunnskolen, både som del av det generelle pedagogiske tilbudet og som segregerte opplæringstilbud. Den politiske målsettingen om å redusere behovet for

spesialundervisning og heller satse på tilpasset opplæring, har ikke ført til reduksjon av spesialundervisningen. Andelen elever som mottar spesialundervisning varierer i svært stor grad fra skole til skole, og forskerne mener dette har sammenheng med den generelle kvaliteten på undervisningen. På tross av en tydelig politisk intensjon om at flere elever skal få hjelp tidligere, har det vært en jevn stigning i antallet elever som mottar spesialundervisning utover grunnskolen. Forskerne finner ingen tegn på at skolene går over til å fokusere mer på spesialundervisning på lavere klassetrinn. Forskerne finner få prinsipielle føringer eller visjoner for det spesialpedagogiske arbeidet i skolene.

Ogden (2012) sier at det i dag er langt mer kunnskap om hvordan opplæring og undervisning skal tilpasse for elever med særlige utfordringer enn det som er tatt i bruk i praksis. Dette begrunnes blant annet med at segregerte tiltak øker. Når denne elevgruppen skyves ut av den ordinære skolen, fører det til at skolen ikke utvikler tilbud og kompetanse på dette området. Tidligere kunnskapsminister Kristin Halvorsen (2012) mener at normalitetsbegrepet må tøyes, og at flere må få hjelp innenfor den vanlige undervisningen.

Spesialpedagogiske tiltak skal sikre deltakelse i fellesskapet, men de kan samtidig virke segregerende. Dilemmaene som dukker opp i spenningsfeltet mellom det å skulle inkludere og det å sette inn spesialpedagogiske tiltak omtales av Fylling (2000)⁵ som spesialundervisningens Janus-ansikt. Skrtic (1991)⁶ mener at det individuelle perspektivet gjennomsyrrer spesialpedagogikken som fag. Han problematiserer fokuset på diagnoser i de spesialpedagogiske tiltakene, og dermed synet på eleven som bærer av et problem. Han argumenterer for at det er et uheldig skille mellom spesialpedagogikk og pedagogikk, at det er en uskrevet regel at oppgaven for spesialpedagogiske tiltak er å håndtere de elevene som den vanlige pedagogikken ikke makter. Slik opprettholdes en praksis som skaper vansker for mange elever. Persson (2009, s. 16)⁷ deler disse synspunktene, og tydeliggjør det: «*Det spesialpedagogiske fältet kan lite brutalt uttryckt sägas ha sitt ursprung och sin legitimitet i den pedagogiske verksamhetens tilkortkommande.*» Forskning viser at tidlig innsats er forebyggende for et eventuelt senere behov for spesialpedagogisk hjelp.

Når vi velger å fokusere på spesialpedagogikkens dilemma, er det med utgangspunkt blant annet i stigmatiseringseffekten av et fokus på det spesielle versus det normale, og nyere forskning som tydelig viser hvor liten effekt én-til-én undervisning har sammenlignet med hva tilhørigheten til et større læringsmiljø og læringsfelleskap gir elevene. Forskingen viser dessuten til selvoppfylgende profetier som omhandler at en får det man etterspør og en får resultater etter hvilke forventninger en har. Vi tillater oss i denne sammenheng å kalle dette for spesialpedagogikkens dilemma.

⁵ Fylling, I. (2000). Forvaltningsregime og skolepraksis. Tildeling og bruk av ressurser i grunnskolens spesialundervisning. Spesialpedagogikk. Artikler fra forskningsprogrammet «Spesialpedagogisk kunnskaps- og tiltaksutvikling (1993–1999).

⁶ Skrtic, T.M. (1991). Behind special education: A critical analysis of professional culture and school organization. Denver, CO: Love Publishing Company.

⁷ Persson, B. (2009). Finns en spesialpedagogisk agenda? Om utbildningspolitik och elever i behov av särskilt stöd. KRUT, 136, 11–27.

Helhetlig modell

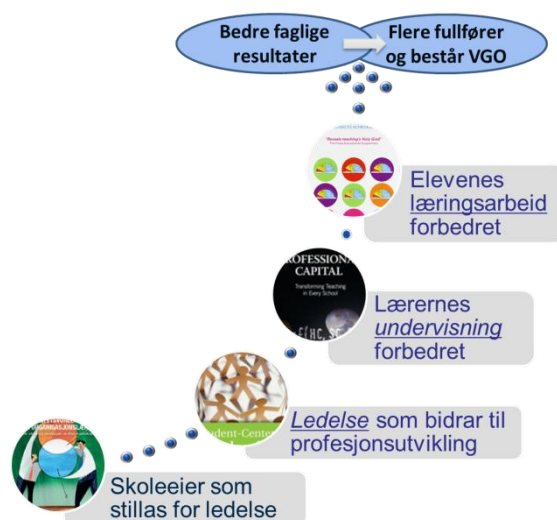
Dette kapitlet er grunnleggende for å forstå helheten og sammenhengen i status for norsk og internasjonal forskning om utvikling av kvaliteten i skolen. KS-Konsulent forutsetter at Bamble kommune velger å videreføre det solide arbeidet som er igangsatt for å heve kvaliteten i Bambleskolen. I dette perspektivet er dette kapitlet i vår rapport sentralt.

Et av de tre nasjonale hovedmålene⁸ for grunnopplæringen er at alle elever og læringer som er i stand til det, skal gjennomføre videregående opplæring med kompetansebevis som anerkjennes for videre studier eller i arbeidslivet

Delstaten Ontario i Canada er det beste eksemplet på en vellykket felles satsing som har gitt store forbedringer i et helt skolesystem. Ett av grunnprinsippene for forbedringsarbeidet i Ontario var at «alle skal med». Alle kan lære. Det gjelder å forbedre læringsarbeidet til hver enkelt elev. Forbedringsarbeidet i Ontario ga måloppnåelse i løpet av bare 3 år. Hele satsingen var basert på å gjøre mer av det som nyere skoleforskning dokumenterte at faktisk bidrar til å forbedre elevenes læringsarbeid. Beskrivelsen i avsnittet «Helhetlig modell» nedenfor baseres på samme forskningsgrunnlag som dette forbedringsarbeidet i Ontario⁹.

Modellen i figuren nedenfor illustrerer en forskningsbasert helhetlig forståelse for hva som må være hovedfokus på hvert nivå i skoleorganisasjonen for å nå hovedmålet om å fullføre og bestå videregående opplæring.

- For at flere skal fullføre og bestå videregående opplæring, må elevenes faglige resultater forbedres
- For å oppnå bedre faglige resultater, må elevenes eget *læringsarbeid* forbedres
- For å forbedre elevenes læringsarbeid, må lærernes *undervisningsarbeid* forbedres
- For å forbedre lærernes undervisningsarbeid, må skolen lykkes i å drive et kontinuerlig kollektivt profesjonsutviklingsarbeid som er knyttet til enkeltlærernes pedagogiske praksis i arbeidshverdagen
- For å lykkes i å forbedre lærernes undervisningsarbeid, må skoleledelsen aktivt lede det pedagogiske utviklingsarbeidet på en slik måte at det fremmer det kontinuerlige kollektive profesjonsutviklingsarbeidet i lærergruppene
- For at skoleledelsen skal lykkes i å tilrettelegge for og delta i lærernes læring og utvikling i et kollektivt basert profesjonsutviklingsarbeid, må skoleeier koordinere, tilrettelegge og fungere som «stilas» for ledelsen på skolene, slik at de kan prioritere det kollektive pedagogiske utviklingsarbeidet



⁸ Meld. St. 20 (2012–2013)

⁹ Michael Fullan (2011): *All Systems Go.* (På norsk 2014: *Å dra i same retning, Kommuneforlaget*)

Nedenfor kommenterer vi hvert av nivåene i denne modellen, og viser et utsnitt fra modellen for å markere hvilket nivå som omtales:

Utvikling av elevens læringsarbeid

Det er kontinuerlig fokus på bedring av elevenes læringsarbeid som gir bedre faglige resultater og bedret gjennomføringsevne i videregående opplæring. Systematisk forbedring forutsetter løpende vurdering. Skolene i Bamble kommune jobber systematisk med slik vurdering i dag («Vurdering for Læring»).

Vurdering for læring er all vurdering som gjennomføres underveis i opplæringen og som bidrar til å fremme læring. I vurdering for læring er det ikke bare elevens resultater og mestring som vurderes, men også elevens læringsarbeid og hvordan eleven har klart å dra nytte av undervisningen.

Elevens egevaluering er sentral i vurdering for læring. Dette innebærer at eleven selv vet nøyaktig hvor godt eller dårlig hun/han presterer og kan forklare dette for læreren. Vurderingsinformasjonen gir elev og lærer innsikt i hvordan eleven lærer best, hva eleven kan og hva hun/han må jobbe mer med. Vurderingen bygger på det som eleven nå mestrer i forhold til læremålene, og læreren veileder eleven til å forstå hva som er neste læringsmål og hvordan hun/han skal jobbe for å nå dette læringsmålet. Da brukes innsikten vurderingen har gitt til å tilrettelegge og justere egen læring, og undervisningsopplegg underveis ut fra elevens behov og forutsetninger.



Forskningsresultatene til professor John Hattie¹⁰ ved universitetet i Auckland i New Zealand gir god innsikt i hva lærere kan gjøre for at elever kan lykkes i å forbedre sitt læringsarbeid. John Hattie har sammenfattet resultatet av 800 metastudier av hva som fungerer i undervisning. De 800 metastudiene bygger på 52.637 studier av undervisning som omfattet 80 millioner elever.

KS-Konsulent har gjennom intervjuer, samtaler og dokumentstudier fått inntrykk av at hovedinnholdet i John Hatties forskning er godt kjent blant skolelederne og i kommuneledelsen i Bamble, og at dette ligger til grunn for mye av skoleutviklingsarbeidet i kommunen.

Utvikling av lærernes undervisning

At kvaliteten på lærerne er det mest avgjørende for gode resultater i klasserommet, er vår tids mest misbrukte gjengivelse av forskningsresultatene, sier Michael Fullan¹¹ (professor ved universitetet i Toronto, Ontario i Canada) og Andy Hargreaves (Andrew Hargreaves er professor i sosiologi, og leder ved lærerutdanningen ved Boston University College i USA). Det er ikke kvaliteten på lærerne, men kvaliteten på lærernes undervisning som er den viktigste enkeltfaktoren for elevenes læring. For at elever skal klare å forbedre sitt læringsarbeid, må *lærernes undervisningsarbeid* forbedres.



¹⁰ John Hattie (2009): “Visible learning. A synthesis of over 800 meta-analysis relating to achievement” (Routledge) (På norsk 2013: Synlig læring. Fulgt opp med Hattie J. 2014: Synlig læring for lærere og John Hattie og Gregory Yates 2014: Synlig læring - hvordan vi lærer)

¹¹ Michael Fullan, Andy Hargreaves (2012): “Professional Capital. Transforming Teaching in Every School.” (Teachers College Press). (På norsk 2014: Arbeidskultur for bedre læring i alle skoler. Kommuneforlaget)

Forskningen viser at høyt presterende skoler kjennetegnes av at personalet som kollektiv er i kontinuerlig utvikling. Skal man lykkes med å bygge en enda bedre skole er et av de viktigste grepene å utvikle lærernes profesjonalitet (profesjonelle kapital) med utgangspunkt i skolen som organisasjon. En aktiv profesjonsutvikling er avhengig av en kollektivt orientert kompetanseutvikling knyttet til den enkelte arbeidsplass. Forskning dokumenterer at det er en klar sammenheng mellom graden av kollektivt læreransvar og elevers læring¹². I skoler som har beveget seg fra en mer tradisjonell, individuell praksis, og til en mer kollektiv, samarbeidende praksis, rapporterer lærerne at deres individuelle arbeidsbelastning har gått ned, og de vil ikke tilbake til skolen slik den var¹³. «Helheten er mer enn summen av delene, og skoler med kollektiv samarbeidsånd er bedre til å håndtere forandring enn skoler med en individuell orientering», sier Lars Klewe og Poul Skov.

Ny norsk forskning støtter også opp under dette¹⁴. Bakgrunnen for studien baserer seg på at regioner som i utgangspunktet kan sammenliknes presterer ulikt på nasjonale prøver. Sogn og Fjordane kan vise til veldig gode resultater i norsk, engelsk og matematikk, mens Nord – Trøndelag har heller svake resultater. På bakgrunn av dette har fylkesmennene i de to fylkene satt i gang et prosjekt for å kunne belyse hvorfor det er slik. Senere har også Aust-Agder, Hedmark og Oppland valgt å delta i prosjektet. Arbeidet var kvalitativt rettet og baserte seg på intervjuer med ledere, lærere og elever på skoler som presterer godt. Observasjoner av klasseromspraksis ga også viktige bidrag til dette datamaterialet.

Spørsmålet forskerne stilte seg var: Hvilke forhold knyttet til ledelses- og undervisningspraksis kan forklare hvorfor noen skoler oppnår gode resultater? Punktlisten nedenfor oppsummerer noen av resultatene fra dette norske forskningsarbeidet som pt. ikke er avsluttet:

- Skolene er i stor grad samarbeidsorienterte. De er preget av samarbeid og fellesskap. De er "vi-skoler".
- Lærerne framhever at alle i klassen er deltagere, og lærerne er tett på elevenes læring. Lærerne er flinke til «å se» alle elevene. Tiltak blir satt inn tidlig, og det er mye oppfølging av den enkelte elev.
- Det kan se ut som at det er viktig med en tydelig og pedagogisk orientert leder med blick for elevenes læring og skolens klasseromspraksis. Disse skolene har ledere som vet hvor de vil. Lederne her setter seg ett og ett mål. Når det er nådd, fortsetter de mot det neste.
- Skolene har et sterkt ønske om å utvikle praksis med tanke på elevenes læring. De har ledere som organiserer møter for kollektiv refleksjon og selv-evaluering. Ledelse og samarbeidet preges av fastere strukturer enn ved andre skoler. De ansatte vet når de skal møtes, og det er struktur på møtene de holder. Deltagerne vet hva de skal snakke om, og hva målet med samtalen skal være. «La skoleledere få tid til å

¹² Goddard, R. D., Hoy, W. K., & Woolfolk Hoy, A. (2000): "Collective teacher efficacy: Its meaning, measure, and effect on student achievement." (*American Education Research Journal*, 37(2), 479–507.) og Lee, V. & Smith, J. (1996): "Collective responsibility for learning and its effects on gains in achievement for early secondary school students." (*American Journal of Education*, 104(2), 103-147.).

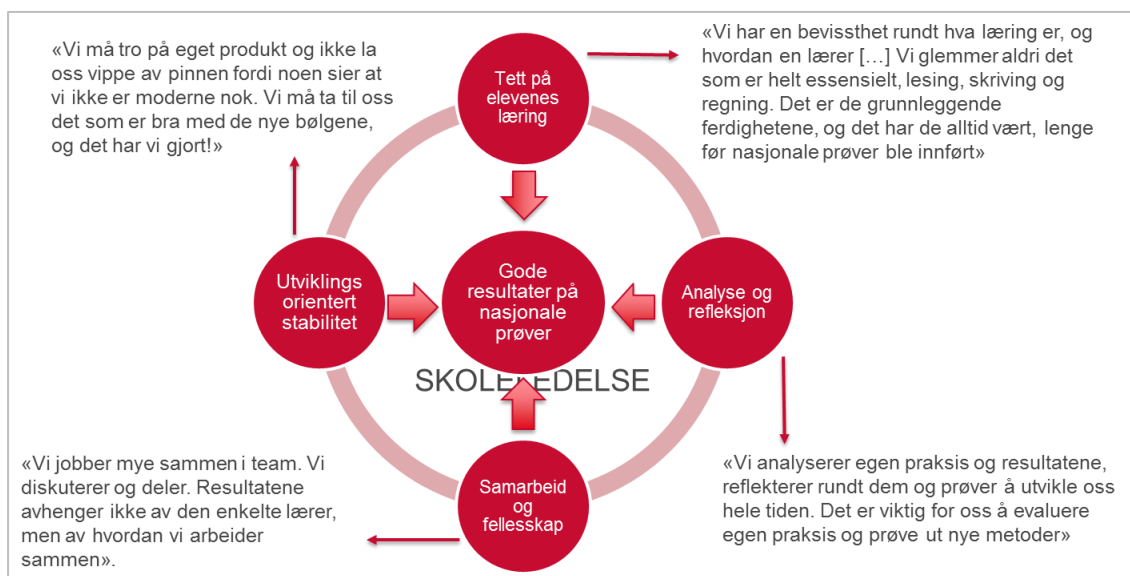
¹³ Dahl, T., Klewe, L., & Skov, P. (2004). «Norsk skole i utvikling, men i ujevn takt. Noen momenter fra evalueringen av kvalitetsutviklingen i grunnskolen 2000–2003». (Danmarks Pædagogiske Universitet og SINTEF, Norge)

¹⁴ Praksis på skoler med gode resultater på nasjonale prøver. Kitt Lyngsnes og Ole Petter Vestheim, Høgskolen I Nord-Trøndelag

være tett på lærerne, og la lærerne få være tett på elevene», er et sitat fra rektor ved en av disse skolene.

- Skolenes preg av god struktur i ledelse og lærersamarbeid finner forskerne også igjen i klasserommene. Lærerne er tydelige overfor elevene. De er autoriteter elevene viser respekt for.

Figuren¹⁵ nedenfor er laget av Ole Petter Vestheim ved Høgskolen i Nord-Trøndelag, og illustrerer noen sentrale resultater og sammenhenger, og oppsummerer mye av det som er nevnt ovenfor:



I en annen studie gjort ved fire ungdomsskoler i Aust-Agder og Sogn og Fjordane, har forskere vært til stede i klasserommene og lyttet til samtaler mellom lærere og elever. Det viste seg at i klasserom med gode resultater på nasjonale prøver, deltok elevene mye med egne erfaringer og opplevelser i samtalen mellom elever og lærere. Den skolen i Sogn og Fjordane hvor forskerne fant aller best kommunikasjon mellom elever og lærer, var også den som hadde fått best resultater på nasjonale prøver. I klasserommene på skoler med dårligere resultater på nasjonale prøver, var samtalen mer preget av: læreren spør – elevene svarer – læreren evaluerer svaret.

Viviane Robinson, professor ved universitet i Auckland New Zealand, sier følgende om lærere i skoler som lykkes godt¹⁶: Lærerne har et fellesskap i profesjonsgruppen, og

- har et felles rammeverk for sin undervisning
- forsterker det samme budskapet
- anvender det samme begrepsapparatet for å kommunisere budskapet
- vet hvordan de skal skape forbindelse til det som har vært tatt opp tidligere
- forbedrer sin undervisning basert på felles evaluering

Skolen må systematisk bruke vurdering av elevprestasjoner, arbeid og oppgaver som grunnlag for videre læring og for å utvikle kompetanse. Det vurderingsarbeidet skolens profesjonsgrupper gjør av sitt eget undervisningsarbeid er grunnleggende i den kollektive

¹⁵ Figur v/ Ole Petter Vestheim: Vestheim, O.P. (2014). Slik blir det at hele flokken løfter seg. Det er ikke opp til enkeltlærere!

¹⁶ Viviane Robinson (2011): "Student-Centered Leadership" (Jossey-Bass) (På norsk 2014: Elevsentrert skoleledelse. Cappelen Damm)

innsatsen for å forbedre egen og hverandres undervisningsarbeid. Slik vurderingsarbeid er forskriftsfestet i § 2-1 i forskrift til opplæringsloven:

«Skolen skal jamleg vurdere i kva grad organiseringa, tilrettelegginga og gjennomføringa av opplæringa medverkar til å nå dei måla som er fastsette i Læreplanverket for Kunnskapsløftet. Skoleeigaren har ansvar for å sjå til at vurderinga blir gjennomført etter føresetnadene.»

For at lærergruppene kollektive vurdering skal føre til ny felles kunnskap om hvordan de kan forbedre undervisningen sin, slik Michael Fullan og Andy Hargreaves skriver om i boken Professional Capital (på norsk: Arbeidskultur for bedre læring i alle skoler), må profesjonsgruppene evaluering knyttes til lærernes konkrete pedagogiske praksis i klasserom og verksteder. Da må de dele praksisopplevelser med hverandre og reflektere i fellesskap over hva de konkret gjør som fører til at elevene forbedrer sitt læringsarbeid.

Kollegaveiledning basert på observasjon er en virkningsfull metode som kan supplere kollektiv vurdering i møter. God undervisning er ikke et individuelt anliggende, men et kollektivt. Det er nødvendig, men ikke tilstrekkelig at den enkelte lærer gjør sitt beste. I tillegg må faggrupper og klasseteam ta et kollektivt ansvar for planlegging, gjennomføring og evaluering av undervisningen.

Når profesjonsgruppen bruker den kollektive vurderingen til å utvikle felles normer og standarder som skal gjelde for deres undervisning, legger de et grunnlag for en systematisk og sirkulær prosess der de sammen beskriver, prøver ut og vurderer sin felles beste praksis i søken etter sin neste praksis.

Det å utvikle felles profesjonsstandarder kan gjøres på ulike måter. En av disse er å utvikle kjennetegn på god praksis på de mest sentrale feltene. Slike kjennetegn kan utarbeides for flere ulike kvalitetsnivåer, og slik bli enda bedre egnet som redskap i vurdering av kvalitet i egen praksis. Dersom kjennetegn på god praksis utvikles i en prosess der profesjonsgruppene deltar (medskapning), vil de utvikle eierskap til kjennetegnene, og en dypere forståelse for hva som har størst betydning for at kvaliteten skal bli god.

Eirik J. Irgens¹⁷ har beskrevet to ulike resonnement som karakteriserer to ulike holdninger til kollektiv profesjonsutvikling:

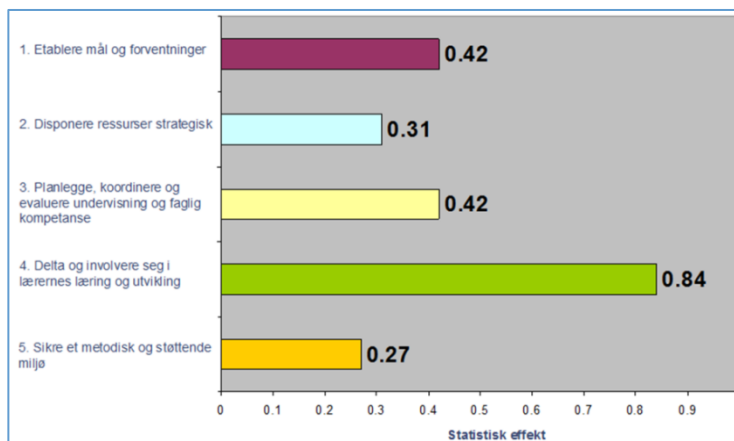
- a) Gode (enkelt-)lærere sørger for god læring hos elevene, og må derfor ha fokus på egen undervisning og skjermes for arbeid som ikke er direkte elevrettet.
- b) Et kollektivt orientert personale og en god skoleorganisasjon understøtter god undervisning og et godt sosialt miljø, som igjen understøtter god læring hos elevene.

Resonnement a) hindrer kollektiv profesjonsutvikling, mens forståelsen i pkt. b) bærer med seg er potensial for kollektiv profesjonsutvikling.

¹⁷ Irgens, E.J. (2011): Rom for arbeid: Lederen som konstruktør av den gode skole. I: Andreassen, Irgens & Skaalvik (red.): Kompetent skoleledelse. Trondheim: Tapir 2010, s.125-145

Ledelse som bidrar til profesjonsutvikling

Å tilrettelegge for og delta i lærernes læring og utvikling er den ledelsesdimensjonen som har best innflytelse på elevresultatene, sier professor Viviane Robinson¹⁸. Dette er den viktigste av de fem nøkkelaspektene ved elevsentrert ledelse. Robinson bygger dette på sine metastudier av hva som har betydning når en skal lede skoler på en måte som gjør en forskjell for elevers faglige og sosiale utvikling. Figuren ovenfor viser den statistiske effekten av de fem nøkkelaspektene ved elevsentrert ledelse. Effekten av det å delta og involvere seg i lærernes læring og utvikling er dobbelt så stor som den nest mest virkningsfulle lederatferden.



Viviane Robinson understreker at lederen skal delta i den kollektive læringen både som leder og for å lære sammen med lærerne. Konteksten kan være både formell, som i ulike møter, eller uformell, som i dialoger om spesifikke pedagogiske tema eller utfordringer. Systematisk «skolevandring» er eksempel på en ledermetode som over tid gir skolelederen god innsikt i det pedagogiske arbeidet, og et praksisbasert grunnlag for å delta i kollektive refleksjoner i profesjonsgruppene. Sammen med tillitsvalgte sørger skolelederen for at det skapes tid og rom for kollektiv refleksjon som fører til utvikling og til at felles rutiner, normer og standarder blir til gjennom medskapning.

God og tydelig ledelse handler blant annet om kapasitetsbygging, og man må skape innsikt for å skape evne til å møte nye utfordringer med handling. Innsikt oppstår gjennom medskapning og fellesskap, og ved at fagfolk kan analysere og reflektere sammen. Lykkes man, oppnår man gjennom felles kunnskapsutvikling ny individuell innsikt.

Overgangen fra erfaring og informasjon til kunnskap, innsikt og ny handling er utfordrende, og fordrer at skolelederne har utviklet gode ferdigheter i tilrettelegging og gjennomføring av lærende prosesser, og lykkes i å anvende dette på møtearenaene i skolen. Gjennom å delta i lærernes læring og utvikling, bidrar skolelederen til utvikling av en *vi-kultur* der ansvaret ikke er individualisert, men er hele skolens.



Nasjonale forventninger til rektor som leder for den skolebaserte kompetanseutviklingen finner vi mest tydelig i «Rammeverket for skolebasert kompetanseutvikling på ungdomstrinnet 2012-2017» (Utdanningsdirektoratet, 2012) Der beskrives skolebasert kompetanseutvikling som et virkemiddel for å utvikle skolens klasseledelsespraksis. Rektor må ha kunnskap om og kunne lede endringsprosesser. Rektor skal være en tillitsskaper som gjennom støtte og dialog fremmer læring i hele organisasjonen. Rektorrollen innebærer også å være en støttende pådriver både i forkant og underveis i endringsarbeidet og kompetanseutviklingsarbeidet. Dette handler om å gi lærerne tid og mulighet til å fordype seg i bl.a. klasseledelse som tema, både teoretisk og gjennom praktisk arbeid. Det kollektive kompetanseutviklingsarbeidet i lærerteamene og i hele lærerpersonalet på skolen,

¹⁸ Viviane Robinson (2011): "Student-Centered Leadership" (Jossey-Bass) (På norsk 2014: Elevsentrert skoleledelse. Cappelen Damm)

og at lærerne veksler mellom kollektiv refleksjon over / vurdering av pedagogisk praksis og utprøving av ny forbedret praksis, er avgjørende for å lykkes med å utvikle individuelle ferdigheter hos den enkelte lærer.

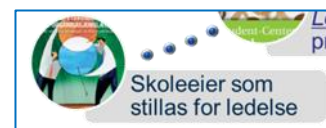
Rammeverket¹⁹ beskriver (s. 10) at kompetanseutviklingen på skolen skal ledes av rektor med støtte av skoleeier.

Skoleeier som stilas for ledelse

Det er viktig at skoleeier er datainformert og ikke datastyrt. Det er fort gjort å fortape seg i all tilgjengelig informasjon, og bli mer opptatt av kvalitetssystemet enn av kvalitetsarbeidet. Opplæringslovens § 13-10 kan lett oppfattes som å vektlegge kvalitetssikring, og lede til at informasjonsflommen blir styrende og «skygger for» for paragrafens intensjon om et aktivt skoleeierskap med vekt på å bruke informasjonen fra kvalitetssikringsarbeidet til kvalitetsvurdering for å komme på sporet av det gode kvalitetsutviklingsarbeidet. Informasjon er ikke kunnskap, og data er ikke vurdering. Informasjonen skal være grunnlag for vurderingsarbeidet. Kommunene må flytte fokus fra kvalitetssystemet til å forbedre kvaliteten på kvalitetsarbeidet.

En samlet fremstilling av hva et slikt aktivt skoleeierskap innebærer, kan man få ved å lese Jan Sivert Jøsendals og Dag Langfjærans rapport til KS «Kom nærmere!»²⁰ og/eller Knut Roalds bok om kvalitetsvurdering som organisasjonslæring²¹.

Skolene og skolelederne har behov for en skoleeier som er stilas for ledelsen på hver skole, og tilrettelegger for at skolelederne kan prioritere utviklingsledelse og læringsledelse sammen med skolens profesjonsgrupper, og ikke blir fortapt i administrative oppgaver.



Oppsummering vedr. skoler som lykkes

Nedenfor lister vi opp de viktigste fellestrekkene ved skoler som lykkes i å "løfte" elevene. Disse funnene gjelder uavhengig av skolestørrelse²²:

- Forbedring av elevenes læringsarbeid er hovedfokus for lærere, skoleledere, kommuneadministrasjon og politisk skoleeier
- Lærere som har høye forventninger til alle elevene ved skolen, uavhengig av deres bakgrunn og karakteristika (foreldres utdanning og inntekt, elevenes kjønn og innvandringsbakgrunn)
- I klasserommene preges samtaler mellom lærere og elever av at elevene i stor grad deltar med egne erfaringer og opplevelser
- Et personale som prioriterer egen profesjonsutvikling. Lærere som jobber systematisk med en kollektivt orientert kompetanseutvikling knyttet til den enkelte arbeidsplass

¹⁹ Rammeverket for skolebasert kompetanseutvikling på ungdomstrinnet 2012-2017. Utdanningsdirektoratet, 2012

²⁰ Jøsendal, Jan Sivert og Langfjæran, Dag (2009): Kom Nærmere! (Trykt: PwC-rapport) (Nettversjon: <http://www.ks.no/PageFiles/8754/084013Rapport.pdf>)

²¹ Roald, Knut (2012): Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring. Når skole og skoleeigar utviklar kunnskap (Fagbokforlaget)

²² Kilder: Alle tidligere refererte i dette kapitlet, pluss: Skolverket 2005, Mehlby og Ringmose 2004, St.meld.16 – 2006-2007

- Skolen satser både på kunnskap, sosial omsorg og kontroll.
- Skolens verdigrunnlag er tydelig for alle, og alle lærere vet hvordan verdigrunnlaget skal konkretiseres i hverdagen.
- Skolens ledelse er tydelig og synlig, veileder personalet, følger opp beslutninger, lytter til lærerne og planlegger sammen med dem.
- Skoleledelse som tilrettelegger for og deltar i lærernes profesjonsutviklingsarbeid
- Organiseringen av skolen er preget av velstrukturerte og planlagte aktiviteter og klare prosesser for utvikling.
- Det legges stor vekt på læring av faglige ferdigheter, og de faglig svake elevenes tilbys intensivt opplæring. Elevene legger vekt på faglig læring og verdsetter gode prestasjoner.
- De faglig svake elevene skilles ikke ut i egne aktiviteter, men det tas hensyn til den faglige spredningen blant elevene. Elevene samarbeider aktivt om faglige oppgaver.
- Overganger mellom aktiviteter er godt planlagt. Lærerne behersker varierte undervisningsmetoder og bruker faglig relevant viten fra elevenes hverdagsliv.
- En skoleeier som er stilas for ledelsen på hver skole, og tilrettelegger for at skolelederne kan prioritere utviklingsledelse og læringsledelse sammen med skolens profesjonsgrupper.

I tillegg til dette kommer skolestørrelse som en ekstra dimensjon – se eget kapittel nedenfor.

Konsekvenser for Bamble kommune

- a) bør ha en skolesektor som preges av
 - de kjennetegnene som er fellestrekk ved skoler som lykkes i å løfte elevene – se oppstillingen ovenfor
 - tydelighet
 - felles ambisjoner mellom de folkevalgte, kommuneledelsen, lederne, de tillitsvalgte og profesjonene
 - vi-holdninger og en forståelse av felles ansvar
 - felles virkelighetsforståelse
 - felles oppfatning av hva som er de viktigste utviklingsmålene for hver skole
- b) bør være en skoleeier som
 - er tydelig
 - ivaretar og følger opp skolene som organisasjoner
 - tilrettelegger for at skolelederne har tid og rom for å prioritere utviklingsledelse, og ikke «drukner» i administrative oppgaver
 - sørger for gode støttesystemer for skolelederne
 - sørger for profesjonsutvikling i skoleledergruppen
 - har evne til å prioritere de viktigste målene og la de øvrige vente
 - har gjennomføringsevne, utholdenhet og evne til langsiktighet
 - etablerer gode samhandlingsarenaer der folkevalgte, kommuneledelsen, skolelederne, de tillitsvalgte og profesjonene kan møtes i felles refleksjon og dialog om kvalitetsutviklingen i skolene

Pågående kvalitetsarbeid i skolesektoren i Bamble kommune

Her beskriver vi svært kort og punktvis pågående tiltak innen kvalitetsutvikling i skolesektoren i Bamble kommune, slik KS-Konsulent ser det. En fyldigere omtale finnes i dokumentet *Utfordringsnotat og budsjett 2016-2019* som Enhet for skole og barnehage i Bamble kommune har utarbeidet.

Prioriterte tiltak og satsinger i Bambleskolen

- Vurdering for læring – Utdanningsdirektoratets nasjonale satsing Vurdering for læring har som overordnet målet at skoleeier og skoler skal videreutvikle en

vurderingskultur og en vurderingspraksis som har læring som mål. Den nasjonale satsingen er en implementeringsstrategi for bestemmelsene om undervisningsvurdering. Den er avgrenset og strukturert rundt følgende fire forskningsbaserte prinsipper for god undervisningsvurdering. Elevers og lærlingers forutsetninger for å lære kan styrkes dersom de: 1) Forstår hva de skal lære og hva som er forventet av dem. 2) Får tilbakemeldinger som forteller dem om kvaliteten på arbeidet eller prestasjonen. 3) Får råd om hvordan de kan forbedre seg. 4) Er involvert i eget læringsarbeid ved blant annet å vurdere eget arbeid og utvikling.

- RESPEKT – et forskningsbasert læringsmiljøprogram, som krever tydelig lederskap der motivasjon for endring gjennom bl.a. medskapning av alle ansatte (inkludert SFO, miljøterapeuter, helsesøstertjenesten og PPT) er en vesentlig faktor. Respekt er et skoleutviklingsprogram utviklet ved Senter for atferdsforskning, i dag Læringsmiljøsentret, ved Universitetet i Stavanger. Respekt skal hjelpe skoler til å utvikle og realisere sitt potensial for godt lærings- og sosialt miljø. Respekt bygger på nasjonal og internasjonal forskning og erfaring. Programperioden strekker seg over to år. Programmet har hovedfokus på mobbing, konsentrasjon og disiplin
- Systematisk arbeid med de nasjonale prøvene
- Utvikling av annen og mer systemrettet arbeidsform for PPT og spesialpedagogisk kompetansesenter for å bidra til at virksomhetene får på plass nye rutiner og arbeidsformer i tråd med Nordahl-rapporten *Prinsipper og prosedyrer for spesialpedagogisk hjelp og spesialundervisning – Telemark fylke*.
- Pedagogisk lederskap og verdibasert ledelse
- Virksomhetsvurdering der kommunalsjef og skolefaglig rådgiver vurderer hver skole sammen med ledelse og personale fra skolen
- Bamble kommune er i en tidlig fase med innføring og bruk av lærerstøtteverktøyet VOKAL (Vurdering Og KArtlegging for Læring) og lederstøtteverktøyet PULS (Pedagogisk Utviklings- og LæringsSpeil)
- Grunnleggende ferdigheter – her er lesing og regning prioritert i Bamble. Fra skoleåret 2016-17 vil hele enheten ha et regningsløft, der alle ansatte skal få etterutdanning i å arbeide med regning som grunnleggende ferdighet. Leseopplæringsverktøyet SOL er under innføring i alle skolene, og er et strategisk viktig grep for å lykkes bedre i leseopplæringen. SOL er et forskningsbasert verktøy som har til mål at elevene skal bli gode lesere. SOL er: a) Et system/verktøy for å fastslå hvor elevene er i sin leseutvikling. B) Et program for kompetanseheving for lærere. C) Et verktøy der hver elev skal følges i sin leseutvikling gjennom alle 10 årene i grunnskolen. D) Et verktøy for tilbakemelding til elever og foresatte.
- Kollektiv kapasitetsbygging. Enhetsledelsen og hver enkelt skole driver et systematisk og ledelsesstyrt utviklingsarbeid basert på lærdom fra studietur til New Zealand.

Dette er tiltak og satsinger som etter KS-Konsulents oppfatning på sikt vil ha positive effekter ved å bidra til et godt læringsmiljø, bedret læringsarbeid hos elevene, bedret undervisningsarbeid i personalet, profesjonsutvikling med utgangspunkt i pedagogisk hverdag for personalet, skoleledelse som bidrar til profesjonsutvikling og skoleeierskap som administrativt og ledelsesmessig understøtter og legger til rette for dette. KS-Konsulent vil berømme Bamble kommune for å ha tatt viktige grep om utviklingsarbeidet innen Bableskolen basert på det kommunens representanter har lært av skoler på New Zealand som vurderes å være fyrtårn i verdenssammenheng. Det er alltid mye å lære av de beste. Mange av disse tiltakene er bare nettopp iverksatt, og noen er bare vedtatt innført. Videre er dette tiltak som krever langsiktighet og tålmodighet før en kan forvente konkrete resultater i forbedring av elevenes læringsresultater. Her er det viktig at ledelse og profesjon får tid nok og tilstrekkelige ressurser til å gjennomføre det som er vedtatt og igangsatt. Det er altså for tidlig å forvente å se effekter av disse satsingene foreløpig.

Bamble kommunes enhet for skole og barnehage drøfter dette selv i sitt dokument *Utfordringsnotat og budsjett 2016-2019*, og vi siterer derfra:

«Kommunebarometeret 2015 viser at nøkkeltallene for Bamble kommune er klart bedre, og det gjelder på de fleste områder, også barnehage. Dessverre går pila motsatt vei også i år når det gjelder skole.»

Barnehage kommer på 127. plass av landets 428 kommuner. I Telemark fylke kommer Bamblebarnehagen på en syvende plass, av totalt 19 kommuner. Kommunebarometeret viser at bemanningen i kommunale barnehager er lav, blant de 5 % kommuner med lavest bemanning. Dette er med på å trekke skåren godt nedover. Det som trekker opp, er blant annet at alle styrere og ledere i kommunale barnehager har barnehagelærerutdanning. Vi styrer mot det nasjonale målet om 50 % pedagog i læringsmiljø i barnehage. I dag har vi 33-35 %.

Skole har ikke samme gode posisjon som barnehage og havner på 345. plass av landets 428 kommuner. I Telemark fylke kommer Bamble skolen på en 17. plass av totalt 19 kommuner. En hovedkonklusjon er at avgangskarakterene på 10. trinn har vært veldig svake de siste årene, og det trekker mye ned i målingen. I juni 2014 som tallene er fra, var avgangskarakterene på det hittil lavest målte nivået. En annen faktor som er med på å trekke ned i Kommunebarometerets målinger, er at Bamble skolen har færre lærere med høyere utdanning ut over lærerskole. Videre viser målingen at frafallet på videregående skole blant elever fra kommunen er noe over landsgjennomsnittet, dvs at flere elever fra BK faller fra.

Samtidig gir det grunn til optimisme at skåringen på nasjonale prøver er på middels nivå i landet, for Bamble skolen har satset mye på holdningsarbeid i skolene når det gjelder nasjonale prøver. Nasjonale prøver avholdes i 5., 8. og 9. trinn. De måler ferdighetene lesing og skriving samt faget engelsk. Det er en nedgang i resultater på nasjonale prøver fra åttende til niende trinn, og det kan skyldes at læringstrykket ikke er høyt nok i ungdomsskolene. (Merknad fra KS-Konsulent: Dette kan synes som en noe streng vurdering. Kommunebarometeret 2015 viser også framgang på Nasjonale Prøver for 9. klassetrinn.)

Prestasjonene på nasjonale prøver er mye bedre enn avgangskarakterene. ... Videre har Bamble skolen satset på læringsmiljøarbeid gjennom Respekt-programmet, og vi ser at trivselen blant elevene er svært god i målingen. Det er grunn til å hevde at på de områdene der vi har satset kollektivt og investert store ressurser, både økonomisk og menneskelig, der har vi også lykket med å snu statistikken.»

Plasseringen i Kommunebarometeret 2015 er basert på tall fra 2014. I 2014 var gjennomsnittlig grunnskolepoeng for avgangselevne i Bamble kommune så lave som 37,6. Gjennomsnittlig grunnskolepoeng teller mye ved beregning av plasseringen i Kommunebarometeret. Våren 2015 hadde gjennomsnittlig grunnskolepoeng for avgangselevne i Bamble kommune økt til 40,0. Bamble kommune ville ha fått en vesentlig bedre plassering i Kommunebarometeret dersom det var grunnskolepoengene våren 2015 som ble brukt og ikke tallene fra 2014. Årsaken til framgangen i gjennomsnittlig grunnskolepoeng fra 2014 til 2015 er det ikke mulig for oss å si noe sikkert om, og det vil bli spennende å følge med om denne framgangen opprettholdes videre framover.

KS-konsulent anbefaler derfor at Kommunestyret i Bamble kommune som politisk skoleeier legger til rette for videreføring / gjennomføring av de iverksatte tiltakene / satsingene i Bamble skolen som er nevnt ovenfor.

Framtidas skole i Bamble kommune

Ludvigsen-utvalget ble oppnevnt av Regjeringen ved kongelig resolusjon av 21. juni 2013 for å vurdere grunnopplæringens fag opp mot krav til kompetanse i et fremtidig samfunns- og arbeidsliv. Ludvigsen-utvalgets hovedinnstilling «Fremtidens skole» er utgitt i serien Norges offentlige utredninger som NOU 2015:8, og ble offentliggjort 15. juni 2015. Store deler av teksten i avsnittet «Framtidas skole i Bamble kommune» er sitater fra Ludvigsen-utvalgets innstilling NOU 2015:8.

Bamble kommunestyre har behandlet Ludvigsen-utvalgets utredning i sak 79/15 i møte 10. september 2015, med følgende vedtak:

«Bamble kommunestyre tar NOU 2015:8 *Fremtidens skole* til etterretning, og støtter vurderingene og konklusjonene i rapporten.»

Flere utviklingstrekk peker mot et samfunn med større mangfold, høy grad av kompleksitet og hurtige endringer. På bakgrunn av utviklingstrekkene anbefaler

Ludvigsen-utvalget fire kompetanseområder som grunnlag for fornyelse av skolens innhold:

- fagspesifikk kompetanse
- kompetanse i å lære
- kompetanse i å kommunisere, samhandle og delta
- kompetanse i å utforske og skape

Fagspesifikk kompetanse

Fag og fagområder endrer seg raskere enn tidligere. God kunnskap om de mest sentrale metodene og tenkemåtene, begrepene og prinsippene fagene består av, vil gi elevene innsikt og ferdigheter i faget som er relevante over tid. Utvalget anbefaler at matematikk styrkes i skolen og synliggjøres bedre i fag der matematisk kompetanse er en viktig del av kompetansen, spesielt samfunnsfag og naturfag. I lys av økt globalisering og et internasjonalt arbeidsliv anbefales en styrking av språkfagene. Teknologitvillingen virker inn på alle fag, og digital kompetanse må komme til uttrykk i alle skolefagene.

Å kunne lære

At elevene kan reflektere over hensikten med det de lærer, hva de har lært, og hvordan de lærer, kalles metakognisjon. Elever som utvikler et bevisst forhold til egen læring, som lærer om det å lære, og tenker over hvordan de lærer, er bedre rustet til å løse problemer på en reflektert måte, alene og sammen med andre. Å kunne ta i bruk ulike strategier for å planlegge, gjennomføre og vurdere egne lærings- og arbeidsprosesser er en del av dette. At elevene i samarbeid med lærere og medelever lærer å ta initiativer og arbeide målrettet for å lære, og lærer å regulere egen tenkning og egne handlinger og følelser, kalles selvregulering. Utvalget anbefaler at det legges vekt på metakognisjon og selvregulert læring i alle fag.

Å kunne kommunisere, samhandle og delta

Elevene vil i større grad måtte mestre ulike former for kommunikasjon i arbeids- og samfunnsliv. De må kunne kommunisere muntlig og skriftlig med ulike formål og mottakere. Utvalget anbefaler at samhandling og deltakelse inkluderes i alle fag og rettes mot samarbeid om problemløsning, flerfaglige problemstillinger og deltakelse i faglige diskusjoner. Et sentralt mål for elevenes læring må være at de skal kunne samhandle på en rekke samfunnsarenaer, ikke minst relatert til demokratisk deltakelse, toleranse og sosial ansvarlighet.

Å kunne utforske og skape

Dette kompetanseområdet inkluderer kritisk tenkning og problemløsning, som vil si å kunne resonnerer og analysere, identifisere relevante spørsmål og bruke relevante strategier for å løse problemer. Å kunne vurdere påstander, argumenter og beviser fra ulike kilder, er en del av denne kompetansen. Kritisk tenkning og problemløsning henger sammen med kreativitet og innovasjon. Kreativitet forstås som å være nysgjerrig, utholdende, fantasifull i problemløsning, alene og ikke minst i samarbeid med andre. Innovasjon inkluderer sentrale sider ved kreativitet, men innebærer i tillegg å kunne ta initiativer og omsette ideer til handling. For å kunne bidra til nytenkning, innovasjon og omstilling i arbeidslivet, og for å håndtere fremtidige samfunnsutfordringer, mener utvalget at skolen må legge til rette for at elevene utvikler evne til å utforske, se nye muligheter og utvikle nye løsninger. Å ha kompetanse som gjør at man kan skape noe, alene eller sammen med andre, er viktig for den enkelte, både i skolen, i arbeidslivet og på andre arenaer. Kreativitet, innovasjon, kritisk tenkning og problemløsning er sentrale kompetanser i mange fag.

Dybdelæring og konsekvenser for elevenes læringsarbeid og lærernes undervisningsarbeid

Det sentrale poenget med kompetanse er anvendelse, det vil si kapasitet til å ta i bruk kunnskaper og ferdigheter til å mestre utfordringer og løse oppgaver. Elevenes kunnskap om og forståelse av det de har lært, hvordan de kan bruke det de har lært, og når de kan bruke det, er viktig for å oppnå kompetanse. Kompetanseoppnåelse forutsetter dybdelæring. Å lære noe grundig og med god forståelse forutsetter aktiv deltakelse i egne læringsprosesser, bruk av læringsstrategier og evne til å vurdere egen mestring og fremgang. Slik sett henger dybdelæring nøye sammen med kompetanse i å lære.

Å lære noe grundig og ikke overfladisk krever en aktiv involvering fra elevens side, men det er skolens ansvar å legge til rette for god læring. Tilstrekkelig tid til fordypning, utfordringer tilpasset den enkelte eleven og elevgruppens nivå, samt støtte og veiledning, er stikkord for lærernes arbeid. Lærerens arbeid med å fremme dybdelæring forutsetter varierte arbeidsformer. Forståelse av det eleven har lært, er en forutsetning for og en konsekvens av dybdelæring. Skoler som legger bedre til rette for læringsprosesser som fører til forståelse, kan bidra til å styrke elevenes motivasjon og opplevelse av mestring og relevans i skolehverdagen.

Progresjon handler om utvikling i elevenes læring og er nært forbundet med dybdelæring. For å legge til rette for forventet progresjon i elevenes faglige utvikling, må lærerne kartlegge og reflektere over om undervisningen bidrar til enkeltelevens og elevgruppens læring. Det krever også en fleksibel gjennomføring av undervisningen ved at lærerne kan gjøre endringer dersom metodene eller arbeidsmåtene de har valgt, ikke gir ønskede resultater for elevenes læring.

Ludvigsen-utvalget understreker at kompetanseheving og lokale utviklingstiltak er et premiss for å få til praksisendringer. Endringer i undervisningspraksis er nødvendig for å forbedre elevenes læringsarbeid, noe som er nødvendig for å forbedre elevenes læringsresultater.

Anbefalinger

KS-Konsulent anbefaler Bamble kommune å velge en ungdomsskolestruktur som gir kommunen et økonomisk handlingsrom til å foreta målrettede satsinger innen grunnskolen.

KS-konsulent anbefaler at Bamble kommune viderefører og styrker den pågående satsingen på utvikling av sektorledelsens, skoleledernes og lærernes kunnskap om, holdninger til og ferdigheter i å bruke kartlegginger som grunnlag for refleksjon over og

vurdering av undervisningen og hvor godt den bidrar til enkeltelevens og elevgruppens læring. For at resultatene skal vise seg i forbedring av elevenes læringsarbeid og dermed i elevenes læringsresultater, bør Bamble kommune ytterligere styrke satsingen på lærernes vurdering av egen og hverandres undervisningspraksis, og styrke skoleledernes deltakelse i lærernes læring og utvikling. For å lykkes med dette bør Bamble kommune styrke den pedagogiske grunnbemanningen og styrke ledelsesressursen i skolene. I tillegg bør kapasiteten i kommuneledelsen styrkes.

Ludvigsen-utvalget understreker viktigheten av at utviklingsarbeidet skoleeiere, skoleledere og profesjonene i skolen driver må være forskningsbasert. Det krever at Bamble kommune som skoleeier, skolelederne i Bamble og profesjonene i Bamble skolen har fortløpende tilgang på oppdatert forskning om helhetlig kommunal skoleutvikling, skoleledelse, undervisning og læring i fagene. Bamble kommune har allerede lagt stor vekt på dette, og har ikke bare brukt tilgjengelig skriftlig og muntlig formidling av oppdatert forskning, men har også satset på studietur bl.a. til New Zealand for at sektorledelsen og skolelederne skal være sikret førstehånds informasjon og opplevelser om anvendelsen av den nyeste forskningen på feltet. Dette har gitt kommuneledelsen en innsikt og dybdeforståelse av ny forskning slik at man har kunnet legge dette til grunn for det systematiske og målrettede utviklingsarbeidet som er igangsatt i Bamble kommune.

KS-konsulent anbefaler derfor at denne forskningsbaseringen av utviklingsarbeidet videreføres og prioriteres over tid av kommunestyret som skoleeier i Bamble.

Ludvigsen-utvalget har anbefalt endringer som vil kreve videreutvikling og styrking av lærerprofesjonen. Framtidskravene vil også forde en tilsvarende videreutvikling og styrking av skoleledelsen og sektorledelsen. **KS-konsulent anbefaler** derfor at Bamble kommune utvikler en plan for kompetanseutvikling i tråd med overordnede nasjonale målsettinger som omfatter etter- og videreutdanning og skolebaserte kompetanseutviklingstiltak. Forskning har vist at de mest suksessrike skolene er de som har en ledelsesdrevet kontinuerlig kollektiv kompetanseutvikling basert på den enkelte lærers og lærerteamenes felles pedagogiske praksis, og hvordan undervisningspraksisen tilrettelegger for og styrker elevenes læring. **KS-konsulent anbefaler** derfor at skolebasert vurdering og kollektive kontinuerlige skolebaserte kompetanseutviklingstiltak prioriteres høyt, og tilføres ekstra ressurser. Dette arbeidet må være ledelsesdrevet på hver skole, og det må være satt inn i en helhetlig kommunal sammenheng under overordnet kommunal ledelse. For å lykkes med dette **anbefaler KS-Konsulent** at Bamble kommune disponerer noe av ressursene i det økonomiske handlingsrommet en endring av ungdomsskolestrukturen kan gi til å styrke den pedagogiske grunnbemanningen og styrke ledelsesressursen i skolene. **KS-konsulent anbefaler** at Bamble kommune foretar en gjennomgang av hvordan man kan legge bedre til rette for at skolelederne kan benytte tiden sin til ledelse og bruke mindre tid på administrasjon, ved å styrke kompetansen og kapasiteten i den merkantile bemanningen og forbedre IT-systemene i den administrative støttefunksjonen rundt lederne. For å lykkes med endring i skolen, må man prioritere pedagogisk ledelse. Dersom man skal lykkes i å realisere den framtidens skole som Ludvigsen-utvalget beskriver, må det til endring i grunnskolen. For å lykkes i å bevege seg fra å prioritere tid til administrasjon til å prioritere tid til profesjonsutvikling og pedagogisk ledelse, kreves det bl.a. at man har tilstrekkelig ledelsesressurs på hver skole og i kommuneledelsen. **KS-konsulent anbefaler** at kapasiteten i kommuneledelsen styrkes, slik at man får tilstrekkelig kapasitet til å følge opp hver enkelt skole slik det anbefales i KS-rapporten «Kom nærmere!».

Et eksempel til inspirasjon og læring

Bamble kommune vil ikke lykkes ved å kopiere andre kommuners tiltak og satsinger, men kan benytte gode eksempler fra andre kommuner som inspirasjon og kilde til læring slik at Bamble kommune kan finne fram til tiltak som er tilpasset kommunens størrelse, økonomisk

evne, tradisjoner og kultur. Et slikt godt eksempel kan være Drammen kommune, selv om Bamble kommune er mye mindre.

I Drammen kommune er det 21 skoler. Med visjonen *Drammensskolen, Norges beste skole, en skole der hver enkelt elev oppfyller sitt fulle faglige potensial og blir et trygt, aktivt og selvstendig menneske*, arbeider Drammen kommune med kontinuerlig utviklingsarbeid og kompetanseutvikling for lærerne og skolelederne. Kompetansemobiliseringen er felles for alle skolene, samtidig som den er tilpasset ledernes og lærernes faglige nivåer.

Kommunen har etablert en utviklingsbase, der det jobber ressurspersoner med spisskompetanse som planlegger, gjennomfører og støtter opp om felles kompetanseutvikling for lærere og skoleledere. Hovedambisjonen er å arbeide kontinuerlig med tiltaksplaner og lokalt læreplanarbeid – for på den måten å løfte elevene til et høyere nivå enn det levekårsindeks og foreldrenes utdanningsnivå skulle tilsa. Hovedvirkemiddelet er relevante kompetanseutviklingstilbud med et potensial til å bedre praksisen i klasserommet. Kommunene har tre overordnede prioriterte områder:

- Ledelse for utvikling og endring gjennom distribuert ledelse.
- Å satse på læreren gjennom omfattende kompetanseheving.
- Læringsnettverk på tvers av alle skolene i Drammen.

Som en del av dette arbeidet blir skolene tilbudt kompetansepåfyll med god kvalitet, felles møteplasser og veiledning/støtte. Skolene får støtte til å implementere tiltaksplaner, å sørge for framdrift i implementeringsarbeidet og å legge til rette for en delingskultur på skolene og mellom skoler.

Gjennomføringskraft og bærekraft er to viktige premisser for å lykkes med et langsiktig og kontinuerlig utviklingsarbeid, noe som realiseres via et profesjonelt støtteapparat som tar styring, utvikler systemer og sørger for nødvendig omstilling i skolene både faglig og administrativt.

Arbeidet bygger på felles kartleggingsverktøy og felles arbeid med læreplanene. I tillegg ligger relevant læringsforskning til grunn for lærernes valg av metoder og didaktikk. Lærerne og skolelederne bygger sin profesjon i kollektive prosesser, samtidig som det etableres kultur for felles identitet og læring. Gjennom å lage et system som styrker den profesjonelle utviklingen i kollektive prosesser, har Drammen kommune bygget en organisasjon som kan håndtere kontinuerlig endring.

KS-konsulent anbefaler at Bamble kommune setter seg inn i Drammen kommunes satsing «Utviklingsbasen», og vurderer hvordan Bamble kommune kan oppnå noe av det samme, men i en form som ivaretar kommunens størrelse, økonomisk evne, tradisjoner og kultur, og bygger videre på det gode arbeidet som allerede er igangsatt av Enhet for skole og barnehage. Denne anbefalingen må sees i sammenheng med vår anbefaling ovenfor om styrking av kapasiteten i Enhet for skole og barnehage. Den må også sees i sammenheng med etableringen av en ny virksomhet i Enhet skole og barnehage: 25. juni 2015 la en arbeidsgruppe i Bamble kommune fram sin rapport²³ fra en utredning der de anbefaler at det opprettes en ny sammenslått virksomhet i Enhet skole og barnehage. Virksomheten skal hete PPT og spesialpedagogisk kompetansesenter. Virksomheten skal bestå av tre tidligere tjenesteområder som i dag har ulik organisatorisk tilhørighet; PPT, støttepedagoger i barnehage og spesialpedagogisk ressursteam. Virksomheten skal ledes av en virksomhetsleder som det lyses etter eksternt og som er ønskelig å tiltrer innen 1.1.2016.

²³ PPT og spesialpedagogisk kompetansesenter. Ny virksomhet i Enhet skole og barnehage

6. Skolestørrelse og forholdet til lokalsamfunnet

Hva er egentlig en stor og en liten skole?

Tendensen går mot færre og større skoler i Norge. I 2014 er det 2886 grunnskoler. Det er 21 færre enn i 2013 og nesten 400 færre enn i 2004. Høsten 2014 er det i gjennomsnitt 214 elever pr skole, og det er 25 flere enn for ti år siden.

I 2014 var det 155 skoler med over 500 elever, og over 90 000 elever gikk på disse skolene. For ti år siden var det 115 skoler med så høye elevtall, og disse skolene hadde i underkant av 64 000 elever i alt. I tillegg til at det har blitt flere store skoler, har gjennomsnittlig elevtal på disse skolene økt fra 550 til 580 elever.

Samtidig som det blir flere av de største skolene, blir det færre av de minste. I 2004 var det 1200 skoler med under 100 elever, mens antallet i dag er under 900. I alt går 44 000 elever på de minste skolene, og det er 12 000 færre enn i 2004.

Statistisk Sentralbyrå (SSB) har kategorisert norske skoler etter tre størrelser:

- 34,0 % av skolene i Norge har mindre enn 100 elever
- 39,6 % av skolene i Norge har mellom 100 og 300 elever
- 26,4 % av skolene i Norge har mer enn 300 elever

Denne inndelingen legger KS-Konsulent i denne rapporten til grunn for våre betegnelser små, mellomstore og store skoler.

Når vi nedenfor gjengir noen norske og internasjonale forskningsresultater vedrørende sammenhengen mellom små og store skoler, er det viktig å ha klart for seg at norsk forskning forholder seg til SSBs størrelseskategorisering, mens internasjonal forskning opererer med helt andre kategorier. Internasjonalt regnes skoler opp til 300 elever på barnetrinnet og 900 på videregående nivå som små skoler²⁴.

Det finnes generelt lite empirisk forskning i Norge om betydningen av skolestørrelse. Professor Thomas Nordahl ved Høgskolen i Hedmark har publisert resultater fra en begrenset studie i 2007. I tillegg har vi arbeidet til Solstad ved Nordlandsforskning (2006), Kvalsunds doktorgrad ved Høgskolen i Volda (2004) og rapportene fra Bonesrønning og Vaag Iversen ved Senter for økonomisk forskning (SØF), der vi i denne rapporten har brukt rapporten fra 2010²⁵.

Internasjonale forskningsresultater

Internasjonal forskning er preget av ulike ideologiske syn på små og store lokalsamfunn. Det meste av denne forskningen er amerikansk. Det er samstemte resultater fra den internasjonale forskningen som konkluderer med:

- Optimal skolestørrelse er mellom 600 og 900 elever
- Optimal skolestørrelse varierer med elevenes alder
- Jo større skolen er, jo bedre faglige resultater oppnår elevene. Merk allikevel at man ikke kan påvise en direkte årsakssammenheng, men bare en samvariasjon.

Disse konklusjonene må forstås i den internasjonale størrelseskategoriseringen, der skoler ikke betraktes som store før de passerer 1000 elever.

24 Andrews, Duncombe and Yinger 2002 i Herczynski og Herbst 2004, EPPI 2004

25 SØF-rapport nr. 01/10: Prestasjonsforskjeller mellom skoler og kommuner: Analyse av nasjonale prøver 2008 Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen SØF-prosjekt nr. 5300 "Nasjonale prøver". Prosjektet ble finansiert av Utdanningsdirektoratet

Norske forskningsresultater

Studien til professor Thomas Nordahl (2007) baserer seg på et materiale fra bare en kommune. Resultatene er fra en ungdomsskole med tilhørende barneskoler. Han understreker at de sammenhengene han har påvist kan skyldes forhold internt ved skolene. Han understreker også at det ikke er påvist årsakssammenheng, bare variasjonssammenheng. Siden hans studie er så begrenset i omfang, er sammenhengene heller ikke påvist å gjelde små skoler generelt.

Thomas Nordahl fant at elever i ungdomsskolen som kom fra små barneskoler:

- Hadde i mindre grad selvkontroll
- Var i mindre grad selvhevdende (evne til å være aktivt handlende og deltakende, og kunne gi uttrykk for egne meninger)
- Ble av lærerne vurdert som mindre sosialt kompetente
- Trivdes dårligere på ungdomsskolen, og hadde et mer negativt syn på skolegang
- Hadde større innslag av atferdsproblemer

Arbeidene til Solstad (Nordlandsforskning) og Kvalsund (doktorgrad ved Høgskolen i Volda) konkluderer med at:

- Små skoler er viktige sosiale arenaer i mindre bygdesamfunn; det er mange lokale aktiviteter knyttet til skolen.
- Små skoler i bygdesamfunn har potensial til å skape læringsaktiviteter som er godt forankret i lokalbefolkningen, lokal natur og lokalt næringsliv, og dermed potensial til å tilpasse opplæringen på en god måte

Forskningen til Bonesrønning og Vaag Iversen på materialet fra Utdanningsdirektoratets (UDIR) Nasjonale prøver viser at:

- De aller minste kommunene med færre enn 2500 innbyggere sakker akterut på de nasjonale prøvene (2007 og 2008). Tendensen er at jo mindre kommunen er, desto dårligere er resultatene. (Utdanningsspeilet 2009, utgitt av UDIR)
- De små suksessrike kommunene har større skoler enn mindre suksessrike småkommuner
- Små kommuner som har redusert antallet små skoler, oppnår suksess gjennom i større grad å fokusere på skolekvalitet.
- Det presteres bedre i store enn i små skoler, men det påvises heller ikke her en direkte årsakssammenheng

Oppsummert om skolestørrelsens betydning

Skolens viktigste oppgave er opplæring. Oppsummert indikerer forskningen at større skoler gir bedre muligheter for å utvikle og forbedre lærernes undervisning og dermed også for å oppnå bedre forutsetninger for elevenes læring og utvikling.

Forholdet til lokalsamfunnet

I alle tilfeller av endringer i skolestruktur vil det reises spørsmål om konsekvenser for lokalsamfunnet eller nærmiljøet.

Konsekvenser for lokalsamfunnet sett fra ungdommenes ståsted omtales i kapittel 7 under omtalen av skolestrukturalternativene A, B og C.

Noe av bekymringen i lokalsamfunn der den lokale skolen er under press, er knyttet til framtidige lokale arrangementer på 17. mai. Alle ungdomsskole-strukturalternativene forutsetter at det opprettholdes barneskole (1.-7. klassetrinn) på Både Herre, Rugtvedt og Rønholt dersom ungdomsskoledriften på disse skolene overføres til andre skolesteder. Dersom det i framtida blir ett felles 17.-mai-tog i Bamble kommune, kan en allikevel ha lokale arrangement ved hver barneskole. Dette har vist seg å bli løsningen i praksis i andre kommuner der man har gått over til å ha ett samlende 17.-mai-tog.

Siden ingen barneskoler skal legges ned, vil også dagens grendehusfunksjoner kunne videreføres.

Videre i dette kapitlet vil ta utgangspunkt i hva Læreplanen for Kunnskapsløftet²⁶ sier om forholdet mellom skole og nærmiljø / lokalsamfunn, og referere noe relevant forskning om nærmiljø og lokalsamfunn relatert til skolestruktur.

I læreplanen for Kunnskapsløftet brukes begrepet lokalsamfunnet dels som en betegnelse på nærmiljøet rundt skolen, og dels som nærmiljøet omkring elevenes bosted. Disse to nærmiljøene vil gli mer og mer over i hverandre jo kortere avstanden er mellom skolen og elevenes bosted, og jo eldre elevene er (eldre elever har større aksjonsradius rundt sine bosteder).

Lokalsamfunnets betydning i opplæringen

Læreplanen for Kunnskapsløftet har presiseringer av hvor viktig nærmiljøet er som læringsressurs. Et eksempel på dette finner vi i generell del – fra omtalen av "det samarbeidende menneske":

"Lokalsamfunnet, med dets natur og arbeidsliv, er selv en vital del av skolens læringsmiljø. De unge henter på egen hånd impulser og erfaringer herfra som undervisningen må knytte an til og berike. ... Men undervisningen må generelt initiere kontakt til skolens nabolag og gjøre bruk av de ressurser som ligger i dens omegn."

I læreplanen for Kunnskapsløftet (prinsipper for opplæringen) utdypes dette:

- "Godt samspill mellom skolen og nærings- og arbeidsliv, kunst- og kulturliv og andre deler av lokalsamfunnet kan gjøre opplæringen i fagene mer konkret og virkelighetsnær og gjennom det øke elevenes evne og lyst til å lære.
- "Lokalsamfunn er ulike, og hva som er lokalt for elevene, endres avhengig av deres alder og utvikling og av endringer i samfunnet."
- "Samarbeidet mellom skolen, kulturskolen, lokale lag, foreninger og andre i

26 Læreplanverket for Kunnskapsløftet i grunnskolen og videregående opplæring – grunnopplæringen – danner fundamentet og rammen for opplæringen i skole og bedrift. Det består av en generell del, prinsipper for opplæringen, læreplaner for fag og fag- og timefordeling for grunnskolen og videregående opplæring. Læreplanverket er forskrift med hjemmel i opplæringsloven og forpliktende for grunnopplæringen.

lokalsamfunnet gir barn og unge muligheter til å utvikle sine evner og talenter gjennom aktiv deltakelse i et mangfold av sosiale og kulturelle aktiviteter.”

Ved vurdering av betydningen nærmiljøet / lokalsamfunnet kan ha som læringsressurs, er det rimelig å anta at særlig de minste barna lettere knytter sitt eget nærmiljø til lærestoffet dersom det nærmiljøet skolen benytter er sammenfallende med det nærmiljøet elevene knytter til sitt boområde. For de minste barna vil trolig en desentralisert skolestruktur trolig gi best forutsetninger til å møte intensjonene i opplæringsloven, læreplanen for Kunnskapsløftet og andre forskrifter til loven.

Skolens betydning for lokalsamfunnet

I generell del av læreplanen (omtalen av ”det samarbeidende menneske”) heter det:

”Skolen skal være aktiv som et ressurs-, kraft- og kultursenter for lokalsamfunnet der det knyttes nærmere kontakter, ikke bare mellom voksne og unge, men også til lokalt arbeids- og næringsliv.”

Læreplanen for Kunnskapsløftet forutsetter at skolen skal være en aktiv og levende kulturinstitusjon i lokalsamfunnet, og samarbeide med organisasjoner, institusjoner og andre i lokalsamfunnet som arbeider med tiltak for barn og unge.

Læreplanen for Kunnskapsløftet setter klare krav til skolens aktive rolle og bidrag til utvikling av gode oppvekstmiljø i lokalsamfunnet. Det er imidlertid ikke gjennomført studier som direkte omhandler skolens mulighet til å spille en slik aktiv rolle i lokalsamfunnet sett i forhold til ulik avstand mellom skolested og bosted. Det er allikevel rimelig å anta at skolen i lokalsamfunn som mister sin skole, eller der avstanden mellom skolested og elevenes bosted er stor, i mindre grad kan bidra til utvikling av gode oppvekstmiljø i lokalsamfunnet. Skolens betydning som ressurs i utvikling av det lokale kulturlivet og som sosialt samlingssted, vil kunne svekkes med økt avstand mellom skolested og elevenes bosted.

Lokalsamfunn

Selv om det i litteraturen er vanskelig å finne en entydig definisjon på begrepet lokalsamfunn, er det grunn til å anta at begrepet har en relativt ensartet oppfatning hos de fleste. Begrepet lokalsamfunn vil allment være knyttet til et avgrenset geografisk område med et visst fellesskap i form av uformell og formell kontakt blant de som bor der. Mennesker er knyttet til et lokalsamfunn ved en identitetsfølelse. Dyrvik²⁷ har formulert seks kjennetegn på et lokalsamfunn:

- «(Det er) eit geografisk avgrensa busetnadsområde med hyppigare kontakt mellom menneska innanfor enn på tvers av områdegrensene.
- Innbyggjarane kjenner kvarandre og har mangesidig samkvem med kvarandre.
- Innbyggjarane har sams normer for sosial åtferd og utøver sosial kontroll over kvarandre.
- Området har fellestrekk i ressursgrunnlag, produksjonsliv og materiell kultur.
- Området har sams religiøse, rettslege og politiske primærinstitusjonar.
- Det finst ein opplevd fellesskap mellom innbyggjarane.»

27 Dyrvik S. (1983) Historisk demografi. Ståle Dyrvik er professor i historie ved Universitetet i Bergen, og blant de fremste ekspertene i landet på historisk demografi.

Andre opererer med andre sett av kriterier som til dels overlapper med Dyrviks. Aarsæther²⁸ benytter følgende kjennetegn for et lokalsamfunn:

- *«En avgrensbar lokalitet. Folk må i utgangspunktet se eller oppleve en romlig avgrensning av stedet der de bor.*
- *Ikke for lite, ikke for stort. Lokaliteten må omfatte flere enn et hushold, og være mindre enn en region.*
- *Ikke for rask utskiftning.*
- *Arena for å gjøre kollektiv handling mulig. Det må være en eller flere arenaer der folk kan møtes og drøfte/samarbeide med tanke på å utvikle det lokale miljøet.»*

Det vil i praksis knapt finnes noen kommune i landet som oppfyller alle de seks lokalsamfunnskriteriene til Dyrvik. Bamble kommune er i denne forståelsen ikke ett samlet lokalsamfunn, selv om det er en relativt liten kommune både i innbyggertall og i areal med bosetting.

De fire lokalsamfunnskriteriene Aarsæther opererer med gir en forståelse av lokalsamfunnsbegrepet som ikke er fullt så avgrensende som Dyrviks, men når vi kommer til Aarsæthers fjerde kriterium vil det fortsatt ikke være rimelig å definere Bamble kommune som et samlet lokalsamfunn. KS-Konsulent vil heller ikke påstå at de fem opptaksområdene for ungdomsskolene i Bamble kan tilfredsstille det fjerde kriteriet til Aarsæther.

Et viktig element i det lokale er avstandsfaktoren, nærmere bestemt avstanden mellom ressurser, institusjoner og samhandlingspartnere som har betydning i folks daglige liv. Det er en ressurs i seg selv å ha samfunnsinstitusjoner og personer som en bruker ofte lokalisert så nært som mulig, for eksempel butikk, skole, lege, bank, arbeidsplass (Thuen og Wadel²⁹).

Det er rimelig å hevde at skolens betydning øker jo færre samlende samfunnsinstitusjoner som finnes i lokalsamfunnet. Skolen har betydning for organisasjonslivet i grendene fordi mange av aktivitetene er knyttet til skolelokalene. Nedleggelse av skolen kan virke inn på innbyggernes lokale identitet dersom skolen har en sterk funksjon som identitetsskaper i dette lokalsamfunnet. Folk kan komme til å ha mindre fokus på det som foregår i lokalsamfunnet, og bli mindre interessert i å bidra til at det lokale miljøet har kvaliteter som gjør det til trygge og trivelige omgivelser for barn og voksne.

På den annen side kan en skolenedleggelse bidra til mobilisering i grenda, og faktisk danne grunnlag for økt engasjement, og slik styrke den lokalt forankrede ansvarsfølelsen. Det er også mulig å opprettholde en funksjon som grendehus i skolebygg der skolevirksomheten er avvirket. Det er gode eksempler fra andre kommuner på at lokalsamfunn der skolen har blitt lagt ned har opplevd vekst og styrket samhold med utgangspunkt i at hele eller deler av det tidligere skoleanlegget ble overdratt til lokal velforening som grendehus. I Bamble kommune er det ikke aktuelt å legge ned noen skole, bare å overføre ungdomstrinnet til en annen skole. Allikevel kan det være mulig at dette også kan bidra til en tilsvarende mobilisering i grendene, dersom innbyggerne ikke er oppmerksom på både fordeler og ulemper ved strukturendringene.

Innbyggerne i et lokalsamfunn har mange koblinger utenfor lokalsamfunnet. I våre moderne samfunn har folk stor aksjonsradius og nettverk ut av de enkelte lokalsamfunn. Når

28 Aarsæther, N. (1999): Moderne lokalsamfunn: strategier for stadleg sosialitet. I Røiseland, A. m.fl. (red.): Lokalsamfunn og helse. Forebyggende arbeid i en brytningstid. Fagbokforlaget.

29 Thuen og Wadel (1978): Lokale samfunn og offentlig planlegging. Universitetsforlaget.

lokalsamfunnene likevel har betydning, har det sammenheng med at det er ramme for fritidselementene i livet. Vi ønsker alle å bo i trygge og trivelige omgivelser. I følge Aarsæther (1999) ligger verdien i lokalsamfunnene i at de har en "lokalt forankret sosialitet". Dette handler om en lokalt forankret identitet og ansvarsfølelse ved at de som bor i et lokalsamfunn bryr seg om hverandre og det som foregår lokalt, og at en kan samarbeide og søke hjelp og støtte hos hverandre. En godt utviklet lokal identitet og ansvarsfølelse er et viktig supplement til den omsorgen egen familie representerer, og de kommunale og statlige velferdstjenestene.

Skolens betydning for bosetting i lokalsamfunnene

Forskning om skolens betydning for etablering og bosetting viser at skolen bare er en av mange faktorer som vurderes ved valg av bosted. Andre faktorer som arbeidsmarkedet, servicetilbud og kommunikasjonsforhold har relativt mer å si enn skolen. Spesielt betyr arbeidsmarkedet særlig mye for bosetting og flytting (Sørli³⁰). En annen viktig faktor som er dokumentert gjennom forskning, er tilhørighet til stedet (Hagen³¹).

Det er likevel allment antatt at skole har betydning ved etableringsvalg ved tilflytting, spesielt for familier med mindreårige barn. Det er vanlig å anta at valg av bosted skjer ut fra en samlet vurdering av ulike faktorer som den enkelte familie betrakter som viktige. Beslutningen om etablering skjer for mange i småbarnsfasen. Det å skifte bosted flere ganger i livet er ikke uvanlig. Mens barna går på skolen er det imidlertid mer vanlig å velge å bo i samme oppvekstområde over tid.

Andre forhold som har betydning for folk ved valg av bosted, er om bomiljøet er preget av barnefamilier eller av eldre voksne uten barn, og om nærmiljøet er tettbygd eller spredt bebygd.

I grender der skolen blir lagt ned, og der det er lang vei til skolen, stagnerer gjerne befolkningsutviklingen. Situasjonen preges gjerne av utflytting, lite tilflytting og etter hvert forgubbing og uttynning. En slik utvikling skyldes imidlertid sjelden nedleggelsen av skolen i bygda, men har sammenheng med andre forhold knyttet til prosesser i arbeidsmarkedet, strukturendringer i næringer, endringer i befolkningssammensetningen etc. Skolenedleggelse kommer på toppen, og kan bidra til å forsterke nedgangen i befolkningen.

I sin undersøkelse "Skulelokaliseringsprosjektet" fant Hagen (1992) at "en stor del av respondentene var enige i påstand om at skolen er avgjørende for at familier skal slå seg ned i kretsen. Det var imidlertid færre som trakk dette fram blant de viktigste faktorene for egen etablering. På direkte spørsmål mente likevel en tredjedel at de ikke ville flyttet til kretsen dersom det ikke hadde vært skole der." "Skulelokaliseringsprosjektet" konkluderer bl.a. med at: "Nedlegging av den lokale skolen har relativt lite å si for bosettingsmønsteret på kort sikt, men "... utan lokal skule minskar sjansane for den nyrekrutteringa som alle lokale samfunn treng for å greie seg i framtida." (rapportens s. 123). Et annet funn fra Hagens undersøkelse er at "flere av de med arbeidssted utenfor kretsen vurderte skolen som viktig, enn blant de med arbeidssted innenfor kretsen. Det tilsier at folk som velger å bosette seg et annet sted enn der de arbeider legger vekt på andre forhold, for eksempel tjenestetilbudet." "Opprettholdelse av skole i bygda virker som en tiltrekningsfaktor i valget av bosted, mens trussel om nedleggelse virker som en frastøttingsfaktor" (Hagen 1992).

Kommunens skoletilbud vil sannsynligvis være viktig for at Bamble kommune fortsatt kan framstå som attraktiv for barnefamilier ved valg av bosted, og dermed kan skoletilbudet ha

30 Sørli, K. (1998): Bosetting, sysselsetting og flytting i livsløpsperspektiv. Søkelys på arbeidsmarkedet, årgang 15, 9-23. Institutt for samfunnsforskning.

31 Hagen, T. (1992): Skulen og busettinga. Demografiske konsekvensar av ulike skulemønster. Møreforskning Volda. Rapport nr. 9212.

betydning for framtidig tilflytting. Om det viktigste er hvor nært skolen ligger, eller hvor god kvalitet det er på opplæringstilbudet sier ikke disse studiene noe om. Om kommunen velger en sentralisert eller desentralisert skolestruktur vil sannsynligvis ikke ha noen avgjørende betydning for den samlede veksten i kommunens befolkning, såfremt kvaliteten på skoletilbudet ikke forringes betydelig ved en sentralisering. En sentralisering av skolestrukturen, og særlig da barneskolestrukturen, vil imidlertid muligens kunne spille inn på befolkningsutviklingen i enkelte grender. Grender som mister skolen ved en sentralisering vil kunne framstå som mindre attraktive, særlig for nyinnflyttere³², men kanskje også for tilbakeflyttere³³.

For bidra til en balansert vekst i folketallet i alle deler av kommunen, er vår vurdering at en desentralisert skolestruktur trolig vil være den beste løsningen. Bamble kommunes prioritering av å opprettholde alle barneskolestedene i kommunen vil i så fall ha betydning. For den totale veksten i kommunens folketall vil valg av skolestruktur neppe ha noen stor betydning – heller ikke barneskolestruktur.

I vurderingen av skolestruktur bør en også ta med i betraktning at kommunen ved eventuelt å opprettholde en desentralisert skolestruktur signaliserer at de vil satse i alle delene av kommunen, og ikke bare noen utvalgte "vekstsentra", mens en eventuell sentralisering kan bidra til at noen lokalsamfunn blir oppfattet som "utkanter".

32 Nyinnflyttere er folk som tidligere ikke har bodd i kommunen

33 Tilbakeflyttere er folk som tidligere har bodd i kommunen

7. Skolestrukturalternativer – vurdering

De fire strukturalternativene som er utredet har skolelokaler på disse geografiske stedene:

- a) Én ungdomsskole: Grasmyr
- b) To ungdomsskoler: Grasmyr og Rugtvedt,
- c) Tre ungdomsskoler: Grasmyr, Langesund og Rugtvedt,
- d) Fem ungdomsskoler: Grasmyr, Herre, Langesund, Rugtvedt og Rønholt

Ved beregning av potensialet for kostnadsreduksjon knyttet til bemanningen for hvert av strukturalternativene nedenfor, har vi tatt utgangspunkt i vår beregnede klassesetallsreduksjon (se kap. 4 foran) og vår beregnede gjennomsnittskostnad pr. ungdomstrinnsklasse i Bamble kommune – ca kr. 913.000³⁴.

Prosjektmandatet beskriver at rapporten skal inneholde anbefaling om ungdomsskolestruktur på kort sikt og på lang sikt. Disse to tidsperspektivene er drøftet i møte i Prosjektgruppen, og konklusjonen var da at begrepet «lang sikt» i denne utredningen skal forstås som det tidligst mulige tidspunkt da skoleanlegg kan stå ferdig for det alternativet som blir anbefalt av KS-Konsulent som varig løsning. Vi regner det ikke som realistisk å ha fullført nytt/nye skoleanlegg for en varig løsning før sommeren 2021. Anbefalt ungdomsskolestruktur bør være bærekraftig for anslagsvis de neste 50 år. Med begrepet «kort sikt» menes i denne utredningen tiden fram til ny langsiktig ungdomsskolestruktur er gjennomført. Konkret betyr dette:

- Kort sikt: til og med skoleåret 2020/2021
- Lang sikt: fra og med skoleåret 2021/2022

Potensialet for kostnadsreduksjon vil ikke være det samme hvert år, da det vil variere med antall klasser på ungdomstrinnet. Vi er nå i skoleåret 2015/2016, og KS-Konsulent har tatt utgangspunkt i at det ikke blir aktuelt å endre ungdomsskolestrukturen på kort sikt før fra og med skoleåret 2016/2017.

Ved beregning av gjennomsnittlig potensial for kostnadsreduksjon for hvert strukturalternativ, skiller vi derfor på disse to årsintervallene:

- a) De 5 første årene: fra og med skoleåret 2016/2017 til og med skoleåret 2020/2021 (tilsvarer perioden «kort sikt»)
- b) De 7 neste årene: fra og med skoleåret 2021/2022 til og med skoleåret 2027/2028 (resterende del av perioden for utredningens framskriving av elev- og klassesett)

Ved beregning av gjennomsnittlig potensial for kostnadsreduksjon for hvert strukturalternativ, har vi for hvert år sammenlignet med framskrevet klassesett for dagens ungdomsskolestruktur. Dvs. at beregningen tar hensyn til endringer i klassesett som følge av endringer i elevtall i utredningsperioden.

Alle tall for beregnet potensial for kostnadsreduksjon i denne rapporten er kun å betrakte som estimater.

³⁴ Gjennomsnittskostnaden pr. ungdomstrinnsklasse i Bamble kommune har vi beregnet slik: Ut fra kommunens ressursberegningsmodell og faktisk tildelte ressurser til ungdomsskolene har vi beregnet gjennomsnittlig antall lærertimer pr. ungdomsskoleklasse pr. uke til 32,7. Ved å dividere 32,7 med 23,3 som er gjennomsnittlig leseplikt for lærere i ungdomstrinnet, får vi at Bamble kommune i gjennomsnitt bruker 1,4 lærerstilling pr. ungdomsskoleklasse. Et lærerårsverk på ungdomstrinnet i Bamble kommune koster gjennomsnittlig ca kr. 650.000, inkl. arbeidsgiveravgift, pensjonskostnader og feriepenger. Ved å multiplisere 650.000 med 1,4 får vi kr. 913.000 som gjennomsnittskostnad pr. ungdomstrinnsklasse i Bamble kommune. (Avrundede tall er brukt i denne beskrivelsen.)

Potensialet for kostnadsreduksjon etter skoleåret 2027/2028 er mer usikkert enn for potensialet for disse to årsintervallene a) og b), og beskrives ikke i denne rapporten.

Forutsatt at reduksjonen pr elev (innbygger i aldersgruppen 6-15 år) i rammetilskuddet fra staten videreføres med kr 112.000, vil Bamble kommune måtte forvente slik reduksjon i den statlige finansieringen av grunnskolesektoren i perioden for framskrivning av elevtallet i ungdomstrinnet som vist i tabellen nedenfor, i tusen kroner (Merk at tallene på linjen «Redusert ramme fra staten» i tabellen nedenfor har positive verdier for reduksjon, og negative verdier for økning i de statlige overføringene. Rammeoverføringene fra staten øker når elevtallet øker, og reduseres når elevtallet reduseres.):

	2015-16	2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26	2026-27	2027-28
Sum antall elever u-trinn	530	504	467	457	482	512	513	478	440	464	442	437	389
Redusert ramme fra staten		2 912	4 144	1 120	-2 800	-3 360	-112	3 920	4 256	-2 688	2 464	560	5 376
Akkumulert reduksjon		2 912	7 056	8 176	5 376	2 016	1 904	5 824	10 080	7 392	9 856	10 416	15 792

Tabellen ovenfor indikerer årlig og akkumulert behov for kostnadsreduksjon i ungdomstrinnet i Bamble kommune, i tusen kroner.

I tillegg kommer et tilsvarende behov for kostnadsreduksjon som følge av elevtallsreduksjon i barneskoletrinnet.

Differansen mellom det årlige kostnadsreduksjonspotensialet for hvert strukturalternativ og den årlige reduksjonen i de statlige rammeoverføringene (faktor pr. innbygger i alderskategorien 6-15 år) utgjør et estimat på handlingsrommet Bamble kommune vil kunne få til å finansiere andre kostnadsøkninger som følge av strukturendringen, kvalitetsutviklingsprosjekter i både ungdomsskole og i barneskole, styrking av barneskolene, økt ressursinnsats til spesielle formål i grunnskolen, økt innsats i andre sektorer, budsjettsaldering eller generering av regnskapsoverskudd.

Skoleskyss er omtalt for hvert av strukturalternativene nedenfor. For øvrig viser vi til kapittel 8 i denne rapporten for en mer utførlig omtale av situasjonen vedr. skoleskyss i Bamble kommune, generelt om regler for skoleskyss, og oversikt over forskning om farlig skolevei.

Mulig kommunesammenslåing

I gruppeintervjuene har mange vært opptatt av hva som vil kunne skje med skolestrukturen i Bamble dersom kommunen slås sammen med en annen eller andre kommuner, og om det da vil gi Bamble kommune ulike muligheter ut fra hvilket ungdomsskolestrukturealternativ man nå velger. Vi har forståelse for at dette er tema som kan synes vesentlige. KS-Konsulent har allikevel kommet til at vi ikke kan gå inne i slike vurderinger, da det vil bli spekulasjoner ut fra antakelser om fremtiden.

Skoleskyss

Vi har erfaring fra andre kommuner som har gjort endringer i skolestrukturen. Erfaringen tilsier at dersom man forsøker å beregne hvor stor endringen i pris vil komme til å bli, så blir alltid resultatet annerledes enn man hadde beregnet på forhånd. Dette kommer av at fylkeskommunen sammen med busselskaper og taxiselskaper alltid må legge ruter på nytt når skolestrukturen er ny, og de vil alltid søke å kombinere ruter for ulike transportbehov som f.eks. barneskole, ungdomsskole og videregående skole. Ruteendringer kan i noen tilfeller ha større innvirkning på sluttregningen til kommunen enn endringen i antallet skysselever. Hva den totale prisendringen vil komme til å bli er det derfor umulig å si noe om før fylkeskommunen har lagt opp et nytt skysstilbud.

Ledelsesressurs

Strukturalternativ A innebærer nedlegging av Langesund ungdomsskole. Det innebærer 100 % innsparing av kostnader til ledelse på denne skolen. For de øvrige skolene der ungdomstrinnet flyttes (Rugtvedt, Rønholt og Herre), drives skolene videre som barneskoler.

Hvis man vil videreføre prioriteringen av skoleledelse på dagens nivå, kan man benytte Bamble kommunes ressursfordelingsmodell til å beregne behovet for skoleledelse. Ved å anvende beregningsmodellen for ledelsesressurs til hver enkelt skole som ligger i Bamble kommunes ressursfordelingsmodell, kommer vi fram til at strukturalternativ A fører til et mindrebehov på 0,6 lederstilling totalt i kommunen. At ressursfordelingsmodellen ikke gir større innsparing på ledelse kommer av at små skoler krever relativt sett vesentlig mer til ledelse pr. elev enn større skoler. Barneskolene i dette alternativet er små og bidrar relativt sett til å heve det totale kostnadsnivået til ledelsesressurs. Videre kreves en økning i ledelsesressursen til nye Grasmyr ungdomsskole siden denne blir vesentlig større enn dagens skole på Grasmyr.

De øvrige strukturalternativene gir mindre innsparingspotensial for ledelse på skolene enn alternativ A.

De kvalitetsutviklingstiltakene Bamble kommune har iverksatt og de ambisjonene kommunen har for å heve kvaliteten på grunnskolen, krever etter KS-Konsulents mening en styrking av ledelsesressursen ut over dagens nivå. **KS-Konsulent anbefaler** Bamble kommune å bruke ressurser av det økonomiske handlingsrommet³⁵ til å styrke ledelsen på hver skole. Konkret anbefaler vi å øke rammen til ledelse tilsvarende 1,5 stilling.

Svømmehall

Som følge av endrede kompetansemål i læreplanen for svømming vil Bamble kommune få behov for egen svømmehall. Dette behovet er likt for alle ungdomsskolestrukturalternativene, og derfor ikke relevant for valg av strukturalternativ. Følgelig utredes ikke behovet for svømmehall i denne rapporten ut over den omtalen som står under strukturalternativ A nedenfor.

³⁵ Om økonomisk handlingsrom: se nedenfor under omtalen av hvert strukturalternativ

Alternativ A – 1 ungdomsskole: Grasmyr

Dette alternativet er beskrevet i Bamble kommunes dokument «YGGDRASIL Mulighetsstudie for utvikling av Grasmyr som skolesenter», og vi legger denne beskrivelsen til grunn for alternativ A. Yggdrasil innebærer bygging av ny ungdomsskole på Grasmyr.

Kort og lang sikt

KS-Konsulent legger til grunn at det ikke er mulig å realisere dette alternativet før fra og med skoleåret 2021/2022. I tidsintervallet de 5 første årene: fra og med skoleåret 2016/2017 tom skoleåret 2020/2021 er det mulig å midlertidig legge om ungdomsskolestrukturen til 3 skolesteder, noe som tilsvarer alternativ C (Grasmyr, Rugtvedt og Langesund).

En midlertidig omlegging av ungdomsskolestrukturen til 3 skolesteder innebærer at man må frigjøre plass på Rugtvedt til ungdomsskoleelevene fra Rønholt og Herre. Dette er iflg. rektorene mulig uten vesentlige bygningsmessige endringer, ved å gjennomføre begge disse endringene:

- Flytte Paletten³⁶ til annet egnet sted i kommunen. Mulige alternativer er lokaler på Langesund barneskole, Langesund ungdomsskole, Rønholt skole eller Herre skole.
- Endre kretsgrensene mellom Grasmyr og Rugtvedt, og mellom Grasmyr og Langesund ungdomsskole. Elevene som bor i Krabberødstrand og i Krabberødområdet forøvrig, begynner på Grasmyr. Elevene som bor i Sundbylia og på Sundbyflata begynner på Langesund.

Ved å gjøre disse to endringene, vil det iflg. rektorene i Bamble kommune være mulig å overføre ungdomsskoleelevene fra Herre og Rønholt til Rugtvedt allerede fra høsten 2016.

Klassetallframskriving og økonomisk handlingsrom

Dette vil gi følgende framskriving av antall klasser pr skoleår for strukturalternativ A:

Midlertidig 3 ungdomsskolesteder					Ett ungdomsskolested							
2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025	2025-2026	2026-2027	2027-2028	
22	21	21	22	23	19	17	15	16	16	16	15	

For de 5 første årene, fra og med skoleåret 2016/2017 til og med skoleåret 2020/2021, har vi beregnet det gjennomsnittlige potensialet for kostnadsreduksjon mht. pedagogisk bemanning til kr. 6.573.600 pr. år (akkumulert for de 5 årene: kr. 32.868.000).

For de 7 neste årene, fra og med skoleåret 2021/2022 til og med skoleåret 2027/2028, har vi beregnet det gjennomsnittlige potensialet for kostnadsreduksjon mht. pedagogisk bemanning til kr. 5.608.400 pr. år (akkumulert for de 5 årene: kr. 39.259.000).

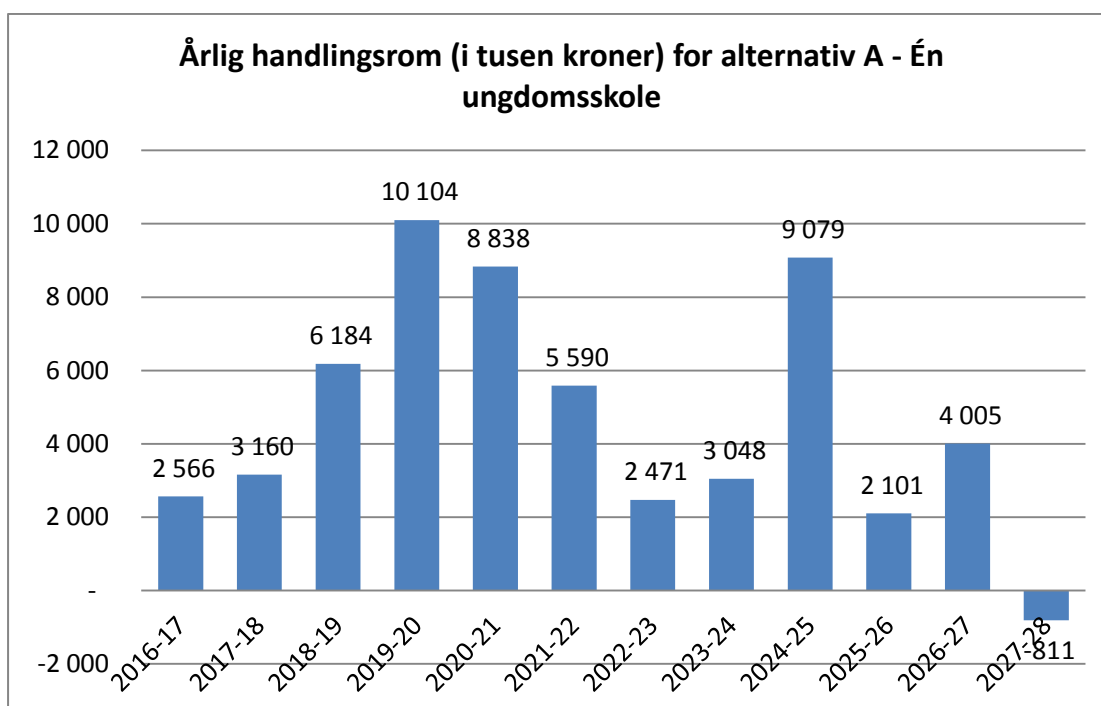
³⁶ Paletten er en innføringstjeneste for elever med flyktningebakgrunn eller innvandrerbakgrunn, og er nå i slutten av i sin treårige forsøksperiode. Paletten har 60 elever fordelt på 18 ulike nasjonaliteter. Alle 7 skolene i Bamble har eller har hatt elever i Paletten. Hovedoppdraget til Paletten er å tilby intensiv, særskilt norskopplæring til elevene slik at de snarest mulig er i stand til å følge den ordinære undervisningen på sin nærskole. Elevene har til nå en gjennomsnittlig gjennomføringstid på et drøyt skoleår på Paletten før de fortsetter i fulltid på sin nærskole. Innføringstilbudet i Bamble kommune er et delt tilbud. Det betyr at elevene er tre dager i Paletten og to dager på sin nærskole. Formålet med en slik organisering er at elevene fra dag én skal inkluderes faglig og sosialt på sin nærskole. Dette krever et godt og tett samarbeid mellom Paletten og nærskolene. Derfor er lærerne på Paletten ukentlig ute på de ulike nærskolene. Kilde: Avdelingsleder Øyvind Hansen

Akkumulert kostnadsreduksjonspotensial mht. pedagogisk bemanning for de første 11 årene blir da kr. 72.127.000.

Differansen mellom det årlige kostnadsreduksjonspotensialet mht. pedagogisk bemanning og den årlige reduksjonen i de statlige rammeoverføringene (faktor pr. innbygger i alderskategorien 6-15 år) utgjør et estimat på handlingsrommet dette strukturalternativet kan gi Bamble kommune til å finansiere f.eks. andre kostnadsøkninger som følge av strukturendringen, kvalitetsutviklingsprosjekter eller økt ressursinnsats i grunnskolen (barnetrinn og ungdomstrinn). Tabellen nedenfor viser denne differansen for strukturalternativ A (i tusen kroner for hvert år):

2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26	2026-27	2027-28
2 566	3 160	6 184	10 104	8 838	5 590	2 471	3 048	9 079	2 101	4 005	-811

Figuren nedenfor viser dette handlingsrommet grafisk:



Tabellen og figuren ovenfor viser at alternativ A vil gi et reelt handlingsrom allerede i skoleåret 2016/2017. Det akkumulerte handlingsrommet i hele utredningsperioden (tom skoleåret 2027/2028) estimeres til kr. 56.335.000, noe som tilsvarer gjennomsnittlig kr. 5.121.000 pr år i utredningsperioden. Tabellen og figuren viser at dette økonomiske handlingsrommet varierer relativt mye fra år til år.

KS-Konsulent vurderer det slik at Bamble kommune ved å velge alternativ A har en god mulighet til å få grunnskolebudsjettene i balanse allerede på kort sikt, og samtidig skaffe seg et økonomisk handlingsrom som kan benyttes til kvalitetsutviklingsformål innen grunnskolen. Dette vurderer vi som et meget tungtveiende argument for valg av alternativ A.

Skoleskyss

Avstanden mellom Langesund ungdomsskole og grasmyr er 4,8 km. Av dagens 138 elever på Langesund ungdomsskole, har 6 elever skoleskyss i dag. De fleste elevene bor nærmere Grasmyr enn distansen til Langesund torg. Enhet for skole og barnehage i Bamble kommune har kommet til at anslagsvis 50-70 elever som i dag går på Langesund ungdomsskole trolig vil ha krav på skoleskyss til Grasmyr. For elevene fra Herre, Rønholt

og Rugtvedt vil situasjonen være at samtlige trolig vil ha krav på fri skoleskyss til Grasmyr pga. farlig skolevei. Pr i dag har 6 elever fri skyss til Herre, 37 til Rugtvedt og 46 til Rønholt. For elevene på som går på Grasmyr ungdomsskole vil skyssrettighetene fortsatt være som i dag, slik at dette skolestrukturalternativet ikke resulterer i økning i antall skyss elever for denne skolen. Alt i alt vil det trolig bli mellom 140 og 163 nye skyss elever for strukturalternativ A. Dette er beregnet ut fra de elevene som går på ungdomstrinnet i 2015/2016. Antallet vil være annerledes for neste skoleår.

Erfaringer fra andre kommuner som har gjort endringer i skolestrukturen tilsier at dersom man forsøker å beregne hvor stor endringen i pris vil komme til å bli, så blir alltid resultatet annerledes enn man hadde beregnet på forhånd. Denne utredningen omfatter derfor ikke en beregning av priskonsekvens for endringer i skoleskyssen.

KS-Konsulent vurderer det slik at kostnadsendringene knyttet til skoleskyssen er så uforutsigbare at dette ikke kan tillegges vesentlig vekt ved valg av ungdomsskolestrukturalternativ.

Skolekvalitet

For en forståelse av hva som er vesentlig for å lykkes godt med kvalitetsutviklingsarbeid i skoler, viser vi til kapittel 5 i denne rapporten *Kvalitet i skoler – generelt og betydning for Bamble*. Dette kapitlet er grunnleggende for å forstå vurderingene og anbefalingene fra KS-Konsulent.

Telemark fylkeskommune og de videregående skolene som mottar elever fra Bamble er en kilde til eksternt blikk på ungdomsskolene i Bamble kommune. De erfarer at det er ulik praksis og ulik kultur ved ungdomsskolene, og at dette gir elevene ulike forutsetninger ut fra hvilken ungdomsskole de kommer fra. Et konkret eksempel på dette er ulik praksis mht setting av standpunkt karakterer i enkeltfag. En standpunkt karakter kan se fin ut på papiret, men kan vise seg å ikke være uttrykk for det faglige nivået eleven har oppnådd. Når dette viser seg som mønstre og preger standpunkt karakterene ved enkelte skoler – i alle fall i enkeltfag – så er det uttrykk for en ulik kvalitet innen ungdomsskolene i kommunen som verken Bamble kommune eller elevene er tjent med.

Når det er større fagmiljø på en skole, blir det også bedre grunnlag for utvikling av en ens praksis. Det gjelder selvfølgelig ikke bare mht. standpunkt karakterer, men mht. pedagogisk praksis i det hele tatt. For å lykkes med kvalitetsutviklingsarbeidet, er det nødvendig å drive fellesprosesser i lærerpersonalene der lærerne sammen med sine ledere driver et utviklingsarbeid som fungerer som et kontinuerlig kollektivt kompetanseutviklingsarbeid knyttet til den enkelte lærers arbeidspraksis. Slikt profesjonsutviklingsarbeid må drives i små lærerteam, i klassetrinnsteam, i hovedtrinnteam (f.eks. team for småskoletrinnet) og i plenumssammenheng. Et utsagn som kom i ett av gruppeintervjuene er godt i denne sammenhengen: «Det er ikke profesjonsutvikling når det er én fagperson i profesjonsgruppen, da blir det en medarbeidersamtale.» Dersom Bamble kommune bare hadde én ungdomsskole, ville forholdene ligge til rette for et bedre faglig, fagdidaktisk og pedagogisk samarbeid mellom lærerne. Det ledelsesdrevne profesjonsutviklingsarbeidet får mye større felles effekt når fagmiljøene er samlet på større enheter, og dette er det aller mest sentrale momentet mht. Bamble kommunes muligheter til å drive et systematisk og systemisk kvalitetsutviklingsarbeid i ungdomstrinnet framover.

På de minste skolene er det ikke mulig å gi elevene reelle valg mht. valgfag. F.eks. har alle elevene på Herre Tysk som valgfag. Det er også vanskelig å skaffe kvalifiserte lærere til «smale fag³⁷» som f.eks. Musikk og Mat og helse. Det fører til at lærere må undervise i fag

³⁷ Med betegnelsen smale fag menes fag med få undervisningstimer

der de ikke har godkjent kompetanse. I et konkret tilfelle var det en ansatt i Bamble kommune med kompetanse i spansk som ble tilbudt til en av de små skolene som ikke gir valgfagstilbud i spansk. Skolens svar var at det ikke er praktisk mulig å tilby spansk som valgfag på en skole med så få elever på ungdomstrinnet, selv om en har tilgang på lærer med spanskkompetanse. Dette problemet løses når skolene er større, slik at det blir bredere kompetansesammensetning i lærerpersonalet på skolen.

Det er ofte svært krevende for de minste skolene å sikre nødvendig kompetanse i fag som norsk, engelsk og matematikk. Noen har foreslått å la personalet ambulere mellom skoler for å kompensere for at en mangler spesifikk fagkompetanse på en eller flere skoler. Dette er ikke tilrådelig av flere grunner. Slike ordninger er forsøkt i andre kommuner uten at det har vært suksess. Det går bort svært mye verdifull arbeidstid til reising mellom skolene. Lærernes arbeidstidsavtale er så rigid at den hindrer slik fleksibel bruk av personalressurser. De lærerne som ambulerer mellom skoler havner på sidelinjen i forhold til det indre livet på begge de aktuelle skolene. De går glipp av beskjeder og går glipp av samarbeidet om praktisk drift av undervisningen. Enda viktigere er det at de går glipp av å delta i profesjonsutviklingsarbeidet, den kontinuerlige kollektive kompetanseutviklingen som er hovedvirkemiddelet i skoleutviklingen. Dette innebærer at ordningen med ambulerende lærere er i strid med nyere forskning, og i strid med satsinger som Bamble kommune har iverksatt.

Jo mindre en skole er, jo mindre attraktivt er det å være lærer der. Dette ser ut til å være en akutt utfordring i Bambleskolen. På de små skolene er det ikke robuste fagmiljøer. For at en skal kunne snakke om et fagmiljø i det hele tatt, må det være minst 3 lærere i faget. På Langesund ungdomsskole (117 elever fordelt på 6 klasser) er det i dag 3-4 faglærere innen hvert fag, og i realfag er det 5 lærere. I fagseksjonene drives nytenkning og fornying, og man bruker Vitensenteret i Porsgrunn aktivt. I de «smale fagene» er det ikke fagmiljøer men enkeltlærere.

På de mindre skolene gir lærere uttrykk for at de savner kollegaer på teamet sitt og på skolen. De føler at de er avhengig av et litt større miljø for å få de gode refleksjonene og det gode kompetente samarbeidet man trenger. På skoler med små fagmiljøer blir skolens undervisningstilbud til elevene mer sårbart også for lærerfravær enten der er pga. sykdom eller av andre årsaker. På de små skolene i Bamble kommune er fagmiljøene ikke så store som de burde være. Det er imidlertid vanskelig å si noe sikkert om hvor stort et fagmiljø må være for at det skal være stort nok. Personlige relasjoner kan være like viktige som hvor mange man er i et fagmiljø. Det kan være 2 som jobber godt sammen, og det kan være 4 som ikke jobber godt sammen. Minst like viktig for å et godt læringsmiljø er at en etablerer gode relasjoner mellom elevene og lærerne. «Det er våre elever, ikke mine og dine».

Kompetansekravene i hvert enkelt undervisningsfag er større på ungdomstrinnet enn på barnetrinnet. Tidligere ble det utdannet allmennlærere som hadde undervisningskompetanse i hele grunnskolen (småskoletrinn, mellomtrinn og ungdomstrinn). Forskriftene til opplæringsloven (§ 10-2) er nylig endret. For å kunne undervise i fagene norsk, samisk, norsk tegnspråk, engelsk og matematikk må en lærer i fast stilling nå ha minst 30 studiepoeng (barnetrinnet), og 60 studiepoeng i ungdomstrinnet. Kravene gjelder fra august 2015, men det gis dispensasjon frem til august 2025. Som følge av denne forskriftsendringen er det utviklet nye og differensierte utdanningsløp for lærere:

- Grunnskolelærer (1.-7. trinn)
- Grunnskolelærer (5.-10. trinn)
- Lektorutdanning (5-årig mastergrad)
- Fag- og yrkeslærerutdanning (3-årig bachelorgrad)

Dersom man har bachelorgrad eller mastergrad fra før, kan en ta årsstudium i praktisk pedagogikk (PPU) for å bli lærer.

Disse økte kompetansekravene for å få undervisningskompetanse gjør det enda mer krevende å skaffe kompetente lærere til små skoler.

For å bygge robuste fagmiljøer er det nødvendig å øke størrelsen på ungdomsskolene. Dersom ungdomstrinnet flyttes fra en liten skole, vil fagmiljøet på barnetrinnet svekkes. Faglærerne på ungdomstrinnet tilfører en forsterket kompetanse til lærermiljøet også på barnetrinnet. Man har gjerne faggrupper felles for barne- og ungdomstrinn ledet av faglærere fra ungdomstrinnet. Dette vil jo bortfalle dersom ungdomstrinnet flyttes til en annen skole. Det blir f.eks. bare 12 lærere igjen på Rønholt dersom ungdomstrinnet flyttes. Dersom ungdomstrinnet flyttes fra de små skolene, vil de små barneskolene kunne oppleves som å være enda mer i faresonen for nedlegging i framtida. For å motvirke svekking av fagmiljøene når ungdomstrinns lærere flyttes fra småskolene og for å motvirke risikoen for framtidig nedlegging, mener KS-Konsulent at Bamble kommune bør vurdere om noe av handlingsrommet en sentralisering av ungdomstrinnet gir bør brukes til å styrke barneskolene både mht. ledelsesressurs og mht. lærerbemanning. Ved å opprettholde og styrke barneskolene, bidrar en også trolig mer til å ta vare på lokalsamfunnsfunksjoner knyttet til skolekretsen.

KS-Konsulent vurderer det slik at Bamble kommune ved å velge alternativ A legger til rette for å bygge robuste fagmiljøer på ungdomstrinnet og for en videreføring av den forskningsbaserte kvalitetsutviklingen av grunnskolen som allerede er igangsatt. Det er av stor betydning å videreføre dette arbeidet. Dette vurderer vi som et meget tungtveiende argument for valg av alternativ A.

Svømmeopplæring

Tidligere hadde læreplanen bare kompetansemål i svømming til og med 4. klassetrinn. Nå er det slike mål også for 7. og 10. klassetrinn. Bl.a. er det nå krav om at elevene skal lære å dykke og de skal lære ilandføring av annen person. For å nå disse obligatoriske kompetansemålene, er det økt behov for tid til svømmeopplæring for samtlige elever. Heistadhallen har trolig ikke framleiekapasitet til å dekke et slikt behov for svømmeopplæring for Bambleskolen. Sannsynligvis vil Porsgrunn kommune selv ha økt behov for Heistadhallen til egen svømmeopplæring etter at læreplanen i svømming nå er endret. Bassenget på Quality Hotel & Resort Skjærgården er ikke egnet for svømmeopplæringen som forutsettes i læreplanen. Et opplegg basert på utendørs svømmeopplæring er ikke tilstrekkelig for å nå kompetansemålene i læreplanen. Bamble kommune vil trolig ha behov for egen svømmehall for å drive svømmeopplæring i tråd med kompetansemålene i læreplanen.

Slik KS-Konsulent vurderer dette, er det trolig bare alternativ A kan gjøre det mulig å finansiere en ny svømmehall i tilknytning til bygging av et nytt skoleanlegg på Grasmyr.

Om å komme utenfra

Når elevene fra alle barneskolene samles på en felles ungdomsskole, vil det være bedre grunnlag for å utvikle en felles tilhørighetskultur for ungdommene i Bamble kommune.

I flere av gruppeintervjuene ble det, uten at KS-Konsulent spurte om det, nevnt at ungdommer fra de små skolene når de f.eks. deltar på idrettsarrangement utenfor Bamble kommune opplever at de ikke kommer fra Bamble, men fra Herre, Rønholt eller Rugtvedt. Ungdom fra Herre og Rønholt gir uttrykk for at de føler seg underlegne når de i idrettssammenheng kommer utenfor Bamble kommune. Ungdommer som går på Grasmyr eller Langesund ungdomsskoler, oppfattes i større grad som å komme fra Bamble. Seg imellom oppfatter også disse gruppene av Bambleungdommer hverandre som å komme

den eller den delen av kommunen, og ikke at de kommer fra samme kommune. Hvis de hadde kommet fra én felles ungdomsskole, ville de ha representert Bamble.

Eksempelvis vil elevene fra Herre og Rønholt i større grad være «noen utenfra» når de kommer som ungdomsskoleelever til Rugtvedt enn om alle barneskolene avga elever til én og samme ungdomsskole. Det vil lettere dannes felles ungdomskultur når man samles på én stor skole. Til Grasmyr kommer alle elevene som «nye» fra hver sine barneskoler. Når alle stiller likt – som «nye» – er grunnlaget bedre for å møtes på like vilkår. Dette vil også virke inn på ungdommenes egen oppfatning av seg selv og hverandre som å komme fra samme sted når de deltar sammen på arrangementer utenom kommunen – «Vi er fra Bamble, vi». Dersom man setter sammen nye 8.-klasser slik at en blander elever fra flere barneskoler, vil det gjøre det lettere å bli integrert i et nytt og større ungdomsmiljø. KS-Konsulent fraråder derfor å sette sammen «rene» klasser fra samme barneskole.

Mange har hevdet at det vil være bedre for elevene i Bamble kommune å komme tidligere i møte med et større miljø enn det som er tilfelle i dag. Det fortøner seg enda mer skremmende å begynne på videregående skole når en kommer fra et lite ungdomsmiljø ved en av småskolene enn om en har vært igjennom prosessen med å begynne på en større ungdomsskole først.

Dette er en av vurderingene som leder KS-Konsulent til å anbefale alternativ A, og at den kortsiktige perioden med tre ungdomsskolesteder fram til én ny ungdomsskole står klar, blir så kort som mulig.

Om fritid og lokalmiljø

I gruppeintervjuene har noen gitt uttrykk for at en sentralisering til én ungdomsskole kan få konsekvenser for fritidstilbudet i lokalsamfunnet omkring skolen, slik som idrettstilbud og skolekorps. Til dette har andre svart at det allerede har skjedd uten at ungdomsskoletrinnet har blitt flyttet fra småskolene. De nevner som eksempel at det ikke lenger er tilbud om «11-fotball» fordi antallet barn er for lavt, og det er heller ikke tilbud om håndball. Rønholt og Rugtvedt har allerede felles korps, mens det er et ungdomskorps på Herre, der en del av ungdommene har en del høyere alder enn de som går på ungdomsskolen. Langesund har eget skolekorps. Stathelle har både Stathelle skolemusikkorps og Stathellemusikkorps. I tillegg kommer Bamble musikkorps.

Det har også blitt sagt at flere av ungdommene fra skolene «bortenfor tunellen» er redde for å miste ungdomsklubben i nærmiljøet sitt dersom ungdomsskoletilbudet blir sentralisert. Dette bør vurderes og tas hensyn til i den videre beslutningsprosessen.

KS-Konsulent tror ikke at forholdene mht. fritidstilbud og lokalmiljøet vil oppleves likt av alle. Det vil være fordeler og ulemper enten det er én ungdomsskole eller det er flere. Vi heller allikevel til oppfatningen at det vil være en fordel for de fleste ungdommene å bli del av ett samlet ungdomsmiljø ved én ungdomsskole, uansett hvilken barneskole man kommer fra.

Forholdet til videregående skole

Det er et klart mål for Bamble kommune å beholde og helst videreutvikle et videregående opplæringstilbud i egen kommune. Telemark fylkeskommune har satt av 50 millioner kroner i sitt langtidsbudsjett med tanke på å bygge ut / fornye Bamble videregående skole. Signalene fra fylkeskommunen og Bamble videregående skole er at eksisterende tilbud i Bamble nå er under press som følge av synkende elevtall. Synkende elevtall vil føre til redusert bredde i studietilbudet ved Bamble vgs. Hvis det blir for få elever på et utdanningsprogram, blir ikke utdanningsprogrammet bærekraftig. Hvis det f.eks. er 15 elevplasser på et utdanningstilbud og det bare er 7 søkere, vil dette tilbudet trolig flyttes til en annen videregående skole. Bredden i utdanningstilbudet kan utvikle seg til å bli så smalt

at Bamble videregående skole blir lagt ned fordi den blir for liten. Det er pr. i dag ingen planer om å legge ned Bamble videregående skole.

Det kan tenkes at en ved å samle alle ungdomsskoleelevene i én ungdomsskole på Grasmyr og legge opp til et utstrakt samarbeid og sambruk av arealer mellom de to skoleslagene vil kunne knytte Bambleelevene sterkere til Bamble videregående skole, og dermed bidra til å opprettholde søkningen til kommunens egen videregående skole.

Den delen av Bamble videregående skole som er lagt til lokalene på Croftholmen er dyr å drifte, og det er betydelig behov for bygningsmessig vedlikehold. F.eks. vurderes det som uheldig å ha en TIP-avdeling alene på Croftholmen. Fylkeskommunen planlegger å flytte de delene av Bamble videregående skoles aktivitet som i dag er lagt til Croftholmen Noe av tilbudet på Croftholmen vil sannsynligvis bli overført til Bamble videregående skoles bygningsmasse ved Grasmyr, mens noe trolig vil bli overført til andre videregående skoler der de aktuelle utdanningsprogrammene allerede har et større elevtilfang og følgelig kan være bærekraftige. Da Croftholmen ble lagt inn under Bamble videregående skole, var det planlagt å flytte noen tilbud til andre videregående skoler (matfag og elektro). Dette er ikke gjennomført pga. at søkningen til disse tilbudene på Bamble videregående skole foreløpig har vært så stor at det har vært mulig å videreføre disse tilbudene ved Bamble videregående skole.

Økonomien til Telemark fylkeskommune har blitt trangere de siste årene, og det er ikke sikkert at Bamble videregående skole kan bygges ut slik som planlagt – men signalene om dette vil komme i budsjettprosessen høsten 2015. Bamble videregående skole må regne med å redusere driften, og det kan påvirke investeringsmulighetene. Hele skolen kan være i faresonen på relativt kort sikt dersom man ikke realiserer potensialet som ligger i å dele arealer til ulike pedagogiske formål mellom ungdomsskolen og den videregående skolen i et nytt skoleanlegg på Grasmyr. Et positivt vedtak om utbygging av én ungdomsskole på Grasmyr, vil være et viktig premiss for et positivt vedtak i Telemark fylkeskommune om å realisere utvidelsen av Bamble videregående skole slik det er lagt opp til i fylkeskommunens budsjetter. Grasmyr ungdomsskole bør planlegges og bygges for et svært tett samarbeid med Bamble videregående skole.

Bamble videregående skole har behov for økt kapasitet på idrettshall. Dette settes særlig på spissen når studietilbudene på Croftholmen flyttes derfra. Bamble videregående skole vil da ikke lenger være tjent med å opprettholde det leieforholdet de i dag har på idrettshallen ved Croftholmen. Dette er også et dyrt leieforhold. Det er nødvendig med ny idrettshall (dvs. 2 haller) for å dekke behovet til Bamble videregående skole og en stor ungdomsskole. Det ligger ikke budsjettmidler hos Telemark fylkeskommune til å bygge ny idrettshall ved Bamble videregående skole. Derimot er det lettere å videreføre midler som i dag brukes til å leie idrettshall ved Croftholmen til å leie en ny idrettshall bygd av Bamble kommune i tilknytning til en ny ungdomsskole på Grasmyr. Hvis hallkapasiteten er der, vil det være lettere for Telemark fylkeskommune å realisere den budsjetterte utbyggingen av Bamble videregående skole.

En felles skoleutbygging for Bamble ungdomsskole og Bamble videregående skole der en tilrettelegger for sambruk av lokaler, vil kunne styrke både ungdomsskolen og den videregående skolen, og det vil kunne redusere utbyggingsbehovet og dermed investeringsbehovet for både Telemark fylkeskommune og Bamble kommune. Spesialrom, auditorier, gymsal og fellesarealer er aktuelle for felles bruk. Utearealene må være adskilt for de to skoleslagene. Ordinære klasserom er neppe aktuelle for felles bruk.

For smale fag kan det være svært interessant for lærerne å undervise både i videregående skole og i ungdomsskolen for å fylle opp stillingen. Dette vil også være i begge arbeidsgivernes interesse for å bedre kompetansedekningen i smale fag, og for å bidra til å

redusere uønskede deltidsstillinger. Utnytting av lærerressurser på tvers mellom videregående skole og ungdomsskole møter imidlertid utfordringer der dette har blitt prøvd. Det mest krevende er knyttet til at de har to ulike ansettelsesforhold med ulike undervisningsplikter og arbeidstidsordninger. Dette byr på noe av de samme uheldige virkningene som omtalt i forbindelse med lærere som ambulerer mellom ungdomsskoler, knyttet til smale fag (se omtalen i avsnittet *Skolekvalitet* på side 71 ovenfor). Konkret dreier det seg om tap av arbeidstid til reising mellom skolene, at ambulerende lærere havner på sidelinjen i forhold til det indre livet på begge de aktuelle skolene, at de går glipp av beskjeder og går glipp av samarbeidet om praktisk drift av undervisningen, og aller viktigst at de går glipp av å delta i profesjonsutviklingsarbeidet, den kontinuerlige kollektive kompetanseutviklingen som er hovedvirkemiddelet i skoleutviklingen. I tillegg kommer organisatoriske forhold som kan være forskjellige ved de to skolene, men det vil vanligvis være mulig å løse i fellesskap. Det kan f.eks. dreie seg om enkle ting som at Bamble videregående skole og Grasmyr ungdomsskole i dag ikke har felles ringetider, noe som vanskeliggjør samarbeid om bruk av lokaler. Selv slike enkle ting kan vise seg å være krevende å få til i praksis.

Det er lettere å samarbeide og lykkes med samhandling mellom videregående skole og ungdomsskole når videregående skole bare har en ungdomsskole å forholde seg til i Bamble kommune. Bamble videregående skole gir uttrykk for at de foretrekker å ha bare en ungdomsskole i Bamble, men at man i det minste bør komme ned på to. Når videregående skole har bare en ungdomsskole å samarbeide med i en kommune, er det enklere å drive felles vurderingsarbeid knyttet til opplæringen for å videreutvikle og forbedre undervisningsarbeidet i begge skoleslagene, og lykkes i å utvikle et mer helhetlig opplæringsløp for elevene med bedre sammenheng mellom opplæringen i de to skoleslagene.

KS-Konsulent vurderer det slik at Bamble kommune bør benytte muligheten til å prosjektere og bygge ny ungdomsskole på Grasmyr i samarbeid med Telemark fylkeskommune, og involvere ledelsen og representanter for personalet på begge skolene i planleggingsprosessen for å utnytte deres kompetanse mht. muligheter for felles bruk av arealer. Dersom Bamble kommune ikke går inn for et slikt utbyggingssamarbeid med Telemark fylkeskommune, kan det innebære en risiko for at Bamble videregående skole blir sterkt redusert i løpet av kort tid. Dette vurderer vi som et meget tungtveiende argument for valg av strukturalternativ A.

Midlertidige lokaliteter og skoledrift i byggefase

I gruppeintervjuene kom det synspunkter om at man ikke ønsker å havne i en situasjon der midlertidige løsninger viser seg å bli permanente. Dette kan lett bli tilfelle f.eks. dersom man blir nødt til å revurdere en framdriftsplan i forbindelse med utvidelse eller utbedring av skolelokaler. Spesielt ble det lagt vekt på at man ikke ville ha en situasjon der en risikerer at brakkeløsninger blir permanente. Alternativ A innebærer mulighet til å løse behovene for skolelokaler fram til en ny skole står ferdig uten å benytte brakker i den korte tidshorisonten. Enten man velger alternativ B, C eller D, vil det bli behov for brakker som midlertidige løsninger mens man utvider eller utbedrer eksisterende lokaler.

Ved valg av alternativ A kan Grasmyr ungdomsskole drives i eksisterende bygninger i byggeperioden og holdes adskilt fra byggeprosessen. Ved valg av alternativ B, C eller D, vil det bli behov for bygningsmessige arbeider i form av kapasitetsutvidelse, rehabilitering og/eller vedlikehold som gjør at skoledriften vil påvirkes av bygge- og anleggsarbeider i større eller mindre grad.

KS-Konsulent vurderer følgelig behovet for midlertidige lokaler og skoledrift i byggeperioden slik at det er et argument for valg av alternativ A.

Lokaliteter

Kapasiteten på Grasmyr ungdomsskole er sprengt pr. i dag. Alternativ A innebærer bygging av ny ungdomsskole. Kostnadene ved dette er utredet i Yggdrasil til 355 millioner kroner inkl. marginer og reserver på 20 %, og vi siterer fra Yggdrasil-rapporten:

«Dersom kommunen og fylkeskommunen samarbeider om utviklingen på Grasmyr kan dette gi økonomiske synergier som gjør at begge parter får realisert bedre anlegg og funksjoner enn de har anledning til hver for seg. ... Flerbruk av arealer for forskjellige funksjoner og brukergrupper kan redusere det totale bebygde arealet. ... Det totale rehabiliteringsbehovet i kommunen er også en del av det økonomiske bildet. Avhending av bygg og spart husleie representerer en potensiell gevinst.»

Videre viser vi til vurderinger vedrørende flerbruk og sambruk av arealer for en ny ungdomsskole og en utbygd Bamble videregående skole ovenfor. KS-Konsulent mener at investeringsbehovet knyttet til alternativ A må utredes på nytt, da det vil være avhengig av mange avklaringer og særlig i forhold til hvilke løsninger som kan realiseres i et samarbeid med fylkeskommunen knyttet til deres planlagte investeringer i Bamble videregående skole.

I forbindelse med realisering av et nybygg på Grasmyr vil det bli utarbeidet en FDV³⁸-plan. Kostnader vedrørende drift og vedlikehold av et nytt skoleanlegg vil følge av denne.

Nåværende Grasmyr ungdomsskole har vesentlige behov for vedlikehold og opprusting. Administrasjonen i Bamble kommune har anslått kostnader vedrørende oppgradering av ventilasjonsanlegget på dagens Grasmyr ungdomsskole til ca. 10 millioner kroner. Dette er kostnader som faller bort dersom alternativ A velges.

Dersom det blir aktuelt å stenge av lokalene som i dag brukes av ungdomstrinnet uten alternativ bruk av lokalene, vil det dreie seg om følgende arealer³⁹ der innvendig vedlikehold, renhold og fying kan trappes vesentlig ned:

Skole	Areal i m ²
Langesund	3.450
Herre	200
Rugtvedt	2.100
Rønholt	400
Sum	6.150

Det er anslått⁴⁰ at en stengning av ovennevnte arealer vil kunne gi en årlig kostnadsreduksjon mht drift og innvendig vedlikehold av bygg på ca. kr. 2.600.000. Dette anslaget har stor grad av usikkerhet.

På Rønholt skole dreier det seg om helt nye og moderne lokaler av høy standard. Det er ønskelig at disse arealene ikke bare stenges av, men at kommunen klarer å finne alternativ anvendelse.

For Herre skole antar vi at det blir ekstra krevende å foreta en slik isolering og avstenging av lokaler tilsvarende de arealene ungdomstrinnet benytter i dag. Det er neppe realistisk å kunne få noen innsparing på drift og innvendig vedlikehold på disse arealene.

³⁸ FDV står for Forvaltning, Drift og Vedlikehold

³⁹ Kilde: Bamble kommunes avd. for Bygg-drift og vedlikehold

⁴⁰ Kilde: Bamble kommunes avd. for Bygg-drift og vedlikehold

Vi har ikke tilføyinger vedrørende avhending eller etterbruk av ledige bygg på Grasmyr etter nybygg knyttet til alternativ A, utover det som står i Yggdrasil-rapporten.

I strukturalternativ A vil hele Langesund ungdomsskole bli ledig. Anlegget har en relativt attraktiv beliggenhet som gjør avhending mulig, og forhold som har betydning for dette beskrives derfor litt mer inngående. Med gymsal er det ca. 3.450 m², og uten gymsal er det ca. 2.000 m². Ventilasjonsanlegget ble oppgradert i 1969, og bygget er påkostet relativt mye de siste 10 årene. Det gjelder overflater, vinduer, elektrisk anlegg og toalettanlegg. Bygget har bærende betongvegger med midtkorridor, og kan være mulig å bygge om til leiligheter eller omsorgsleiligheter. Et klasserom kan bli en leilighet. Heisen er bare løfteplattform, så det vil ikke være godt nok. Tomten er ca. 7 - 10 mål, og det er følgelig plass til andre bygg og parkering. Tomten kan omreguleres til andre formål. Bamble kommune har også kjøpt 2 hus som er tilstøtende til skoleanlegget. Disse husene har relativt store tomter. Dersom en ser verdien for skoleanlegget og boligeiendommene i sammenheng, kan prisen bli høyere enn for bare skoleanlegget.

Alternativ kommunal bruk for Langesund ungdomsskole kan være Voksenopplæringen og Paletten, som begge har behov for nye arealer. Beliggenheten vil trolig være gunstig for både Voksenopplæringen og Paletten. Voksenopplæringen vil (med dagens behov) trolig få tilstrekkelig areal ved å bruke bare en etasje i dagens Langesund ungdomsskole. I disse lokalene ville de også kunne innrede en øvingsleilighet. I dette alternativet kan kommunen fortsatt avhende deler av tomten.

Voksenopplæringen kan også tenkes flyttet til arealer som nå brukes av ungdomstrinnet på Rugtvedt skole når alle ungdomsskoleelevene samles i ny skole på Grasmyr. 2. etg i ungdomstrinnsbygget på Rugtvedt er ca. 1000 m², og vil trolig være godt egnet for Voksenopplæringen. Dette gir også muligheter for å løse logistikkbehovene til Voksenopplæringen sammen med skoleskyssen for ungdomsskoleelevene fra Rønholt og Herre. Kanskje blir det da også lettere å bosette innvandrere i utkantene av kommunen. Det ville bedre elevgrunnlaget for Herre og Rønholt skoler, og kanskje også redusere kommunens bosettingskostnader.

Kanskje kan det være mulig å bygge om ungdomstrinnsbygget på Rugtvedt til eldre senter, noe som mangler i den delen av kommunen.

Paletten har ikke så stort arealbehov som Voksenopplæringen, så det kan også være aktuelt med de frigjorte arealene ved Rønholt skole eller Herre skole når ungdomstrinnet flytter ut derfra. For elevene på Paletten vil det uansett alternativ bli behov for skyss. Hva som er den gunstigste lokaliseringen bør drøftes med Palettens ansatte og ledelse, brukerne, de aktuelle mottaksstedene og administrasjonen for grunnskole og for teknisk drift.

Oppsummering av KS-Ks vurdering vedr. alternativ A

En samlet gjennomgang av våre vurderinger i hvert av punktene ovenfor leder til en klar anbefaling av alternativ A på lang sikt.

KS-Konsulent konkluderer med at strukturalternativ A gir Bamble kommune meget gode muligheter til å sikre et godt pedagogisk og likeverdig opplæringstilbud på ungdomstrinnet i kommunen. Ved å følge de øvrige anbefalingene i denne rapporten vil strukturalternativ A være det alternativet som gir Bamble kommune de beste mulighetene i denne sammenheng.

Alternativ A vil gi ungdomstrinnet fagmiljøer av forsvarlig størrelse, slik at muligheten til å ivareta en kontinuerlig kollektiv kompetanseutvikling på arbeidsplassen blir god. Skolestørrelsen mht. å kunne møte enkeltelevens behov blir forsvarlig. Elevmiljø og profesjonsmiljø vil bli tilstrekkelig heterogent til å møte ulike elevers behov og elevers skiftende behov.

Strukturalternativ A er meget godt tilpasset fremtidig elevtallsutvikling i Bamble kommune.

Strukturalternativ A er det alternativet som gir Bamble kommune best muligheter til at det forblir og utvikles videregående skole i Bamble kommune.

Alternativ B – 2 ungdomsskoler: Grasmyr, Rugtvedt

I utredningen av alternativ B overføres ungdomsskoleelevene fra Langesund ungdomsskole til Grasmyr, og ungdomsskoleelevene fra Herre og Rønholt overføres til Rugtvedt.

Å frigjøre plass på Rugtvedt til ungdomsskoleelevene fra Rønholt og Herre er iflg. rektorene mulig ved å gjennomføre disse endringene:

- Flytte Paletten til annet egnet sted i kommunen. Mulige alternativer er lokaler på Langesund barneskole, Langesund ungdomsskole, Rønholt skole eller Herre skole.
- Vurdere om det er nødvendig å endre kretsgrensene mellom Grasmyr og Rugtvedt.

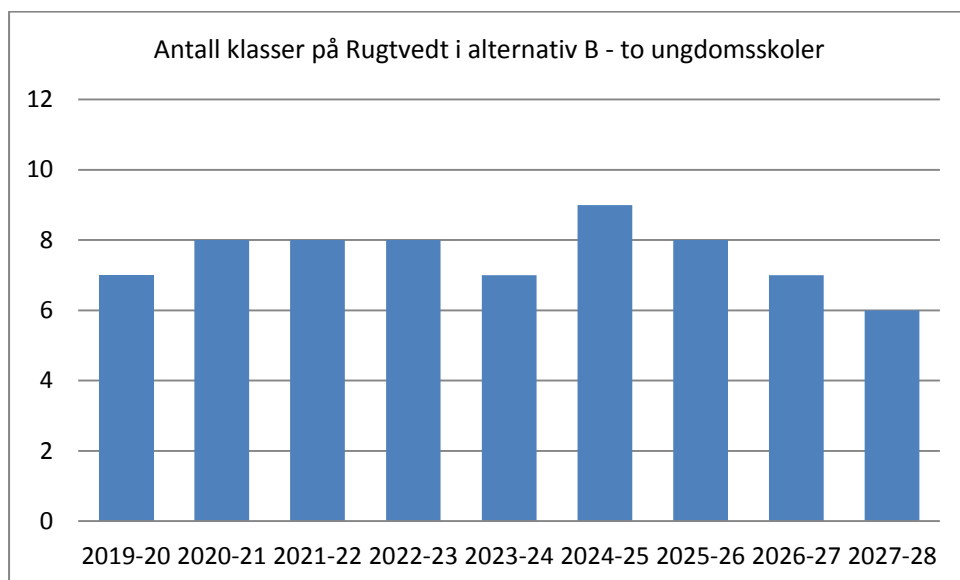
Ved å gjøre disse endringene, vil det iflg. rektorene i Bamble kommune være mulig å overføre ungdomsskoleelevene fra Herre og Rønholt til Rugtvedt uten vesentlige bygningsmessige endringer.

Kort og lang sikt

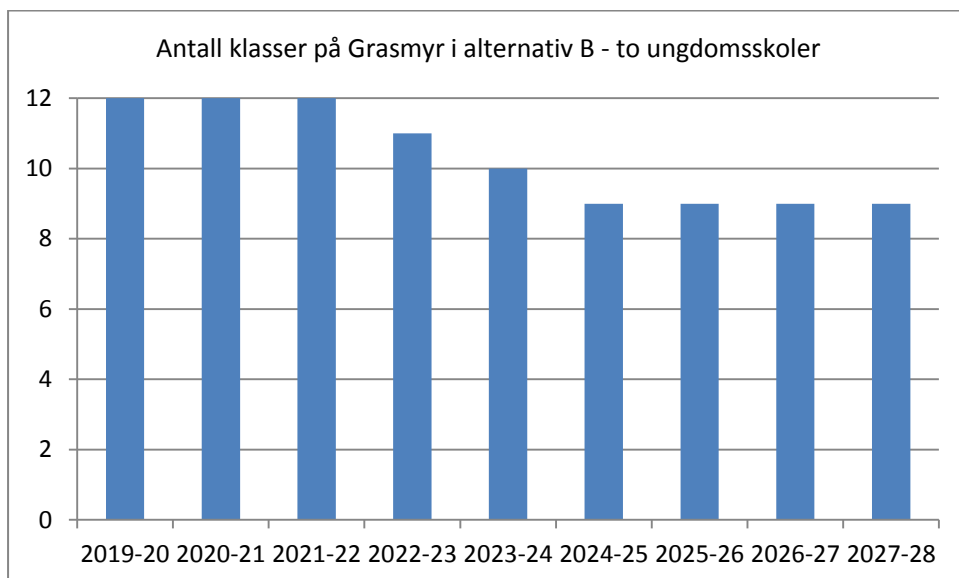
KS-Konsulent regner med at det er mulig å realisere dette alternativet fra og med skoleåret 2019/2020.

I tidsintervallet de 3 første årene: fra og med skoleåret 2016/2017 til og med skoleåret 2018/2019 må fokus være på å ruste Grasmyr og Rugtvedt bygningsmessig til å ta imot økt elevtall og på å utføre nødvendig vedlikehold og oppgradering av ventilasjonsanlegg på Grasmyr. Grasmyr skole får behov for å øke kapasiteten for å kunne ta imot elevene fra Langesund. Dette betyr at skolestrukturen med 5 skolesteder på ungdomstrinnet opprettholdes på kort sikt – i 3 skoleår. I disse 3 årene vil kommunen ikke ha noen kostnadsreduksjon siden strukturen holdes uendret.

Framskrivningen av klassetallet for de to skolene fra og med skoleåret 2019/2020 vises grafisk i de to figurene nedenfor.



Figuren ovenfor viser framskrivningen av klassetallet på ungdomstrinnet for Rugtvedt skole i alternativ B. Det er nødvendig å dimensjonere ungdomstrinnet på Rugtvedt skole for 8 klasser (trolig 9 klasser i skoleåret 2024/2025). Rugtvedt skole har klasseromskapasitet til dette klassetallet.



Figuren ovenfor viser framskrivningen av klassetallet for Grasmyr ungdomsskole i alternativ B. Det er nødvendig å dimensjonere Grasmyr ungdomsskole for 12 klasser (4 paralleller).

Klassetallframskrivning og økonomisk handlingsrom

Dette vil gi følgende framskrivning av antall klasser pr skoleår for strukturalternativ B:

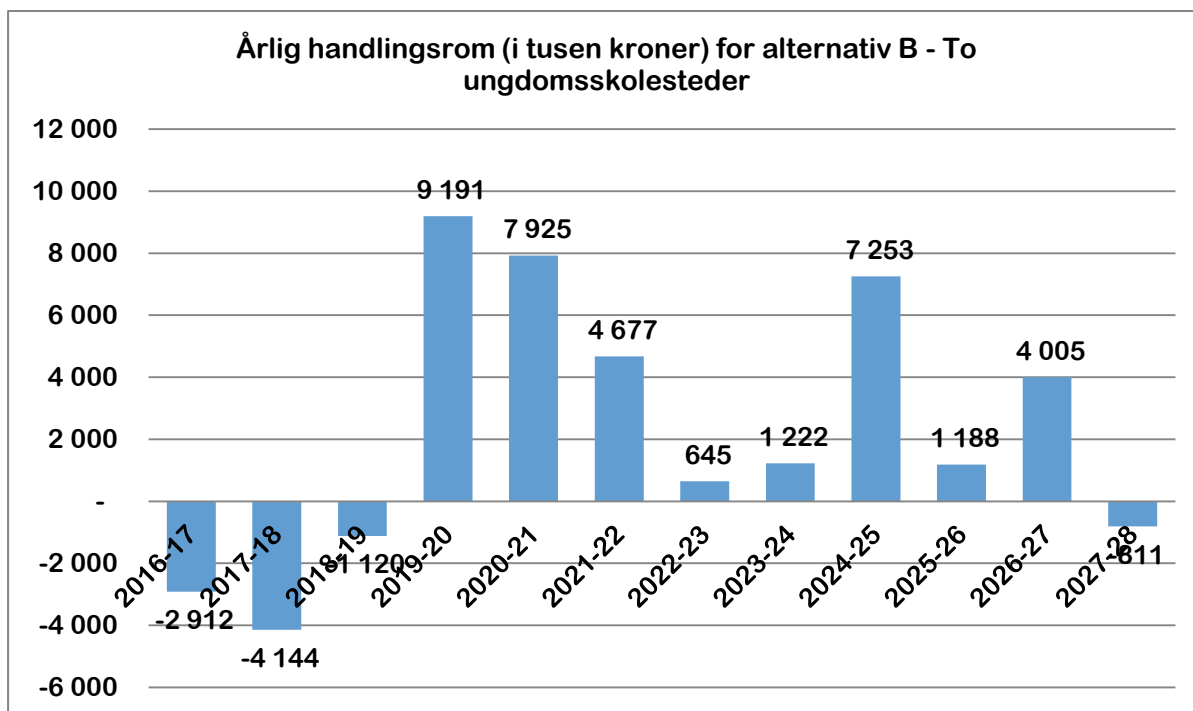
To ungdomsskolesteder								
2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025	2025-2026	2026-2027	2027-2028
19	20	20	19	17	18	17	16	15

For disse 9 siste årene i framskrivingsperioden, fra og med skoleåret 2019/2020 tom skoleåret 2027/2028, har vi beregnet det gjennomsnittlige potensialet for kostnadsreduksjon mht. pedagogisk bemanning til kr. 4.767.889 pr. år. (akkumulert for de 9 årene: kr. 42.911.000). De tre første årene får kommunen imidlertid negative bidrag til handlingsrommet, siden man ikke får noe kostnadsreduksjon men uansett får reduksjon i rammeoverføringene fra staten. Når vi ser på hele 12-årsperioden blir det beregnede gjennomsnittlige potensialet for kostnadsreduksjon mht. pedagogisk bemanning kr. 3.576.000 pr. år.

Differansen mellom det årlige kostnadsreduksjonspotensialet mht. pedagogisk bemanning og den årlige reduksjonen i de statlige rammeoverføringene (faktor pr. innbygger i alderskategorien 6-15 år) utgjør et estimat på handlingsrommet dette strukturalternativet kan gi Bamble kommune til å finansiere f.eks. andre kostnadsøkninger som følge av strukturendringen, kvalitetsutviklingsprosjekter eller økt ressursinnsats i grunnskolen. Tabellen nedenfor viser denne differansen for strukturalternativ B for de 12 årene (i tusen kroner for hvert år):

2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26	2026-27	2027-28
-2 912	-4 144	-1 120	9 191	7 925	4 677	645	1 222	7 253	1 188	4 005	-811

Figuren nedenfor viser de samme tallene grafisk fremstilt (beregnet potensial for kostnadsreduksjon pr. år for disse 12 årene):



Tabellen og figuren ovenfor viser at strukturalternativ B gir negativt handlingsrom de første tre årene, deretter tre år med reelt handlingsrom fra og med skoleåret 2019/2020, videre kommer to år som ikke gir større kostnadsreduksjon enn at det så vidt dekker reduksjonen i de statlige rammeoverføringene. Videre kommer to av tre år som igjen gir et handlingsrom for f.eks. kvalitetsutviklingsinnsats. Det akkumulerte handlingsrommet i hele 12-årsperioden (til og med skoleåret 2027/2028) estimeres til kr. 27.119.000, noe som tilsvarer gjennomsnittlig kr. 2.260.000 pr år i 12-årsperioden.

Skoleskyss

Avstanden mellom Langesund ungdomsskole og Grasmyr er 4,8 km. Av dagens 138 elever på Langesund ungdomsskole, har 6 elever skoleskyss i dag. De fleste elevene bor nærmere Grasmyr enn distansen til Langesund torg. Enhet for skole og barnehage i Bamble kommune har kommet til at anslagsvis 50-70 elever som i dag går på Langesund ungdomsskole trolig vil ha krav på skoleskyss til Grasmyr. For elevene fra Herre og Rønholt vil situasjonen være at samtlige trolig vil ha krav på fri skoleskyss pga. farlig skolevei. Pr i dag har 6 elever fri skyss til Herre og 46 til Rønholt. For elevene på Rugtvedt skole og Grasmyr ungdomsskole vil skyssrettighetene fortsatt være som i dag, slik at dette skolestrukturalternativet ikke resulterer i økning i antall skyss elever for disse to skolene. Alt i alt vil det trolig bli mellom 90 og 113 nye skyss elever for strukturalternativ B. Dette er beregnet ut fra de elevene som går på ungdomstrinnet i 2015/2016. Antallet vil være annerledes for neste skoleår.

Erfaringer fra andre kommuner som har gjort endringer i skolestrukturen tilsier at dersom man forsøker å beregne hvor stor endringen i pris vil komme til å bli, så blir alltid resultatet annerledes enn man hadde beregnet på forhånd. Denne utredningen omfatter derfor ikke en beregning av priskonsekvens for endringer i skoleskyssen.

Skolekvalitet

For den faglige beskrivelsen vedr. skolekvalitet viser vi til beskrivelsen i kapittel 4 og beskrivelsen under alternativ A ovenfor.

KS-Konsulent vurderer det slik at Bamble kommune ved å velge alternativ B (to ungdomsskolesteder) også kan videreføre den forskningsbaserte kvalitetsutviklingen av grunnskolen som allerede er igangsatt, men det økonomiske handlingsrommet til å finansiere dette er svakere enn for alternativ A. Hvis Bamble kommune velger strukturalternativ B, kan man risikere at det igangsatte kvalitetsutviklingsarbeidet kan komme under press mht. å kunne fullføre det i et tilstrekkelig langt tidsrom. Bamble kommune kan ut fra kvalitetsvurdering velge alternativ B, men alternativ A vurderes som bedre egnet. Særlig gjelder det muligheten til å drive profesjonsutvikling i robuste faggrupper. Det ledelsesdrevne profesjonsutviklingsarbeidet får mye større felles effekt når fagmiljøene er samlet på større enheter, og dette er det aller mest sentrale momentet mht. Bamble kommunes muligheter til å drive et systematisk og systemisk kvalitetsutviklingsarbeid i ungdomstrinnet framover.

Svømmeopplæring

Tidligere hadde læreplanen bare kompetansemål i svømming til og med 4. klassesetrinn. Nå er det slike mål også for 7. og 10. klassesetrinn. For å nå disse obligatoriske kompetansemålene, er det behov for en uketime svømming for samtlige elever. Heistadhallen har ikke kapasitet til å dekke et slikt behov for svømmeopplæring. Et opplegg basert på utendørs svømmeopplæring er ikke tilstrekkelig for å nå kompetansemålene i læreplanen. Bamble kommune har behov for svømmehall for å drive svømmeopplæring i tråd med kompetansemålene i læreplanen.

Slik KS-Konsulent vurderer dette, er det trolig bare alternativ A som kan gjøre det mulig å finansiere en ny svømmehall i tilknytning til bygging av et nytt skoleanlegg på Grasmyr. Dette taler mot å velge strukturalternativ B.

Om å komme utenfra

I dag opplever ungdommer fra de små skolene når de f.eks. deltar på idrettsarrangement utenfor Bamble kommune at de ikke kommer fra Bamble, men fra Herre, Rønholt eller Rugtvedt. Ungdom fra Herre og Rønholt gir uttrykk for at de føler seg underlegne når de i idrettssammenheng kommer utenfor Bamble kommune. Ungdommer som i alternativ B går på Grasmyr ungdomsskole eller Rugtvedt skole, vil trolig i større grad oppfatte seg som å komme fra Bamble enn tilfellet er i dag når de går på fem forskjellige skoler.

I gruppeintervjuene kom det fram at elevene fra Herre og Rønholt i større grad ville føler seg som å «noen utenfra» når de kommer som ungdomsskoleelever til Rugtvedt enn om alle barneskolene avga elever til én og samme ungdomsskole. Det vil lettere dannes felles ungdomskultur når man samles på én stor skole. I strukturalternativ A (én ungdomsskole) ville alle elevene komme til Grasmyr som «nye» fra hver sine barneskoler. Når alle stiller likt – som «nye» – er grunnlaget bedre for å møtes på like vilkår. Denne effekten vil man ikke oppnå dersom man velger strukturalternativ B.

Mange har hevdet at det vil være bedre for elevene i Bamble kommune å komme tidligere i møte med et større miljø enn det som er tilfelle i dag. Det fortøner seg enda mer skremmende å begynne på videregående skole når en kommer fra et lite ungdomsmiljø ved en av småskolene enn om en har vært igjennom prosessen med å begynne på en større ungdomsskole først. Med strukturalternativ B vil de aller fleste elevene i Bamble oppleve å skifte skole og komme til en skole med større elevmiljø og større voksemiljø enn tilfelle er i dag. Unntaket er elevene som allerede i dag sokner til Rugtvedt, som i strukturalternativ B vil flyttes fra barneskoledelen til ungdomsskoledelen internt på samme skole. Både Rugtvedt skole og Grasmyr ungdomsskole vil i strukturalternativ B bli store nok til at elevene vil oppleve det som å gå på en stor skole.

Samlet sett leder disse vurderingene KS-Konsulent til å anbefale alternativ A framfor alternativ B.

Om fritid og lokalmiljø

Beskrivelse og vurderinger vil her trolig være tilsvarende for alternativ B som for alternativ A, og vi viser til beskrivelsen under alternativ A foran. KS-Konsulent heller til den oppfatningen at det vil være en fordel for de fleste ungdommene å bli del av ett samlet ungdomsmiljø ved én ungdomsskole, uansett hvilken barneskole man kommer fra, og da er strukturalternativ A å foretrekke framfor alternativ B.

Forholdet til videregående skole

Beskrivelsen under dette punktet er for det meste sammenfallende med strukturalternativ A, og vi viser derfor til denne beskrivelsen ovenfor.

Det er lettere å samarbeide og lykkes med samhandling mellom videregående skole og ungdomsskole når videregående skole bare har en ungdomsskole å forholde seg til i Bamble kommune. Bamble videregående skole gir uttrykk for at de foretrekker å ha bare en ungdomsskole i Bamble. Når en videregående skole har bare en ungdomsskole å samarbeide med i en kommune, er det enklere å drive felles vurderingsarbeid knyttet til opplæringen for å videreutvikle og forbedre undervisningsarbeidet i begge skoleslagene, og lykkes i å utvikle et mer helhetlig opplæringsløp for elevene med bedre sammenheng mellom opplæringen i de to skoleslagene. Ved alternativ B går man også glipp av mulighetene for utvidet sambruk av lokaler i en nybygd ungdomsskole og en utvidet videregående skole der deler av undervisningsarealene i skoleanleggene enten er bygd sammen eller inntil hverandre og planmessig er sett i sammenheng. Dette er beskrevet nærmere i vurderingen av alternativ A ovenfor og vi viser til denne beskrivelsen (se side 73-75),.

KS-Konsulent vurderer forholdene til videregående opplæring som et meget tungtveiende argument for valg av strukturalternativ A framfor strukturalternativ B.

Midlertidige lokaliteter og skoledrift i byggefase

Velger man alternativ B, vil det trolig bli behov for brakker som midlertidige løsninger mens man utvider og utbedrer eksisterende lokaler – i alle fall ved Grasmyr ungdomsskole. Erfaring tilsier at dette innebærer en viss risiko for at brakkeløsninger blir permanente.

Lokaliteter

Strukturalternativ B innebærer opprusting av lokalene for ungdomsskole drift på både Grasmyr og Rugtvedt, og utvidelse på begge skolene eller i alle fall på Grasmyr. I strukturalternativ B sammenlignet med dagens ungdomsskolestruktur, øker kapasitetsbehovet for antall klasser på ungdomstrinnet fra 5 til 9 på Rugtvedt, og fra 9 til 13 på Grasmyr. Strukturalternativ B kan sammenlignes med alternativ RU3 og LU2 i PwCs rapport «Utredning og vurdering av kommunal skolebruksplan for Bamble kommune» fra desember 2009. Der ble behovet for arealøkning beregnet til 400 m² for ungdomstrinnet på Rugtvedt og 1.300 m² for Grasmyr ungdomsskole. I foreliggende utredning er det imidlertid rektorenes vurdering at dette strukturalternativet kan realiseres uten utvidelse for ungdomstrinnet på Rugtvedt dersom man foretar kretsgrensejusteringer som beskrevet ovenfor og samtidig finner nye lokaler for Paletten. Dersom man regner en kvadratmeterpris på kr. 34.800⁴¹, vil dette bety et investeringsbehov på ca 45,2 millioner kroner.

I tillegg til dette investeringsbehovet, vil det påløpe noe kostnader til oppgradering av eksisterende bygg. Nåværende Grasmyr ungdomsskole har vesentlige behov for

⁴¹ Samme kvadratmeterpris som er benyttet i Yggdrasilutredningen. Denne inkluderer marginer og reserver på 20 %.

vedlikehold og opprusting. Administrasjonen i Bamble kommune har anslått kostnader vedrørende oppgradering av ventilasjonsanlegget på dagens Grasmyr ungdomsskole til ca 10 millioner kroner. Dette er en helt nødvendig investering dersom alternativ B velges.

Ingen av disse to skoleanleggene framstår som funksjonelle og tidsmessige. Selv etter en utbygging og oppgradering, vil skoleanleggene neppe framstå som et fortrinn når potensielle tilflyttere til Bamble kommune skal vurdere skoletilbudet på ungdomstrinnet.

Oppsummering av KS-Ks vurdering vedr. alternativ B

KS-Konsulent mener strukturalternativ B totalt sett er det nest beste alternativet for Bamble kommune.

Vurderingene i hvert av punktene ovenfor beskriver hvilke konsekvenser strukturalternativ B har.

KS-Konsulent konkluderer med at strukturalternativ B gir Bamble kommune muligheter til å sikre et godt pedagogisk og likeverdig opplæringstilbud på ungdomstrinnet i kommunen. Ved å følge anbefalingene i denne rapporten så langt de passer i forhold til alternativ B, vil strukturalternativ B være det alternativet som gir Bamble kommune de nest beste mulighetene til å sikre et godt pedagogisk og likeverdig opplæringstilbud på ungdomstrinnet.

Alternativ B vil muligens kunne gi ungdomstrinnet fagmiljøer av forsvarlig størrelse, slik at muligheten til å ivareta en kontinuerlig kollektiv kompetanseutvikling på arbeidsplassen blir god. Skolestørrelsen mht. å kunne møte enkeltelevenes behov blir forsvarlig. Elevmiljø og profesjonsmiljø vil trolig bli tilstrekkelig heterogent til å møte ulike elevers behov og elevers skiftende behov.

Strukturalternativ B gir ikke samme muligheter til å samarbeid og samhandling mellom videregående skole og ungdomsskole som Alternativ A. Når en videregående skole har bare en ungdomsskole å samarbeide med i en kommune, er det enklere å drive felles vurderingsarbeid knyttet til opplæringen for å videreutvikle og forbedre undervisningsarbeidet i begge skoleslagene, og lykkes i å utvikle et mer helhetlig opplæringsløp for elevene med bedre sammenheng mellom opplæringen i de to skoleslagene. Ved alternativ B går man også glipp av mulighetene for utvidet sambruk av lokaler i en nybygd ungdomsskole og en utvidet videregående skole der deler av undervisningsarealene i skoleanleggene enten er bygd sammen eller inntil hverandre og planmessig er sett i sammenheng.

Strukturalternativ B er etter utbygging av skolene på Grasmyr og Rugtvedt godt tilpasset fremtidig elevtallsutvikling i Bamble kommune.

Strukturalternativ B er det alternativet som gir Bamble kommune nest best muligheter til at det forblir og utvikles videregående skole i Bamble kommune.

Strukturalternativ B innebærer investeringer i størrelsesorden 65 millioner kroner. Ledelsen på Grasmyr ungdomsskole og Bamble videregående skole har felles vurdering om at det i tillegg vil være behov for å bygge ny idrettshall for å dekke behovet til begge disse skolene. Investeringsbehovet knyttet til en ny idrettshall er ikke utredet i denne rapporten.

Det økonomiske handlingsrommet i den 12-årige utredningsperioden blir ikke stort nok og ikke stabilt nok til å gi Bamble kommune reelle muligheter til over tid å finansiere de satsingene man allerede har satt i gang og som KS-Konsulent anbefaler.

Alternativ C – 3 ungdomsskoler: Grasmyr, Langesund, Rugtvedt

I Strukturalternativ C er elevene på ungdomstrinnet for Herre og Rønholt flyttet over til Rugtvedt, med moderate grensejusteringer mellom Grasmyr og Rugtvedt. Ungdomsskolene i Langesund og på Grasmyr videreføres for øvrig som i dagens struktur.

Å frigjøre plass på Rugtvedt til ungdomsskoleelevene fra Rønholt og Herre er iflg. rektorene mulig ved å gjennomføre begge følgende endringer:

- Flytte Paletten til annet egnet sted i kommunen. Mulige alternativer er lokaler på Langesund barneskole, Langesund ungdomsskole, Rønholt skole eller Herre skole.
- Endre kretsgrensene mellom Grasmyr og Rugtvedt, og mellom Grasmyr og Langesund ungdomsskole. Elevene som bor i Krabberødstrand og i Krabberødområdet forøvrig, begynner på Grasmyr. Elevene som bor i Sundbylia og på Sundbyflata begynner på Langesund.

Ved å gjøre disse to endringene, vil det være mulig å overføre ungdomsskoleelevene fra Herre og Rønholt til Rugtvedt uten vesentlige bygningsmessige endringer.

Kort og lang sikt

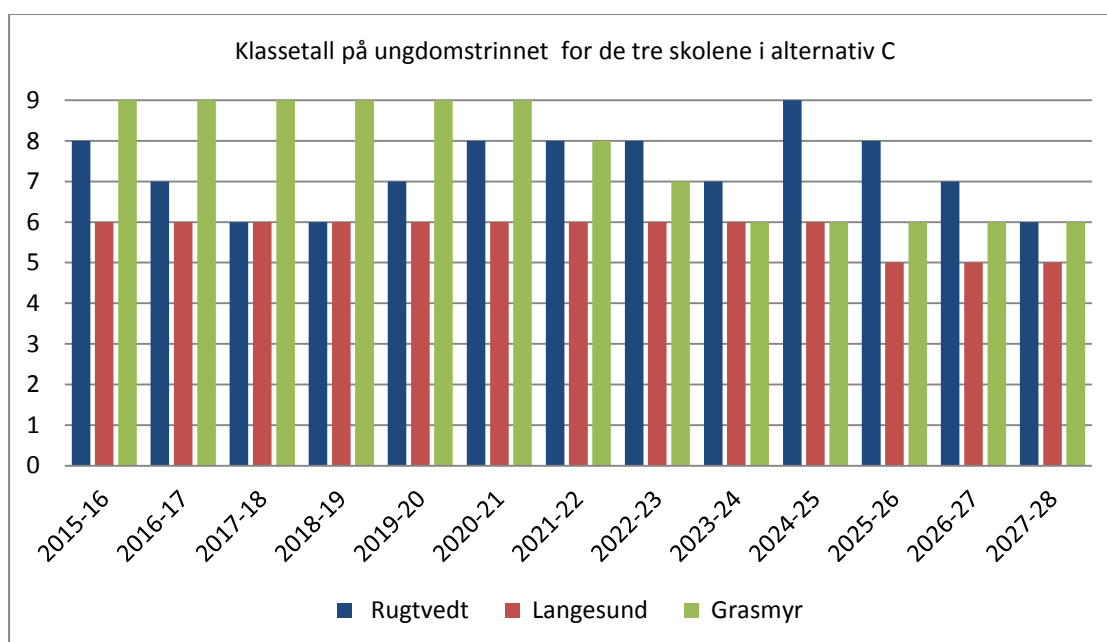
Strukturalternativ C kan innføres fom. skoleåret 2016/2017.

Klassetallsframskriving og økonomisk handlingsrom

Framskrivning av antall klasser pr skoleår for strukturalternativ C:

2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025	2025-2026	2026-2027	2027-2028
22	21	21	22	23	22	21	19	21	19	18	17

Hvordan dette totale klassetallet fordeler seg på de tre ungdomsskolestedene, vises i figuren nedenfor:



Figuren ovenfor viser framskrivingen av klassetallene på ungdomstrinnet for de tre ungdomsskolestedene i strukturalternativ C. I alternativ C vil kapasitetsbehovet på ungdomstrinnet på de tre skolene være:

- Rugtvedt: 8 klasser, men trolig 9 klasser i skoleåret 2024/2025.
- Langesund: 6 klasser
- Grasmyr: 9 klasser

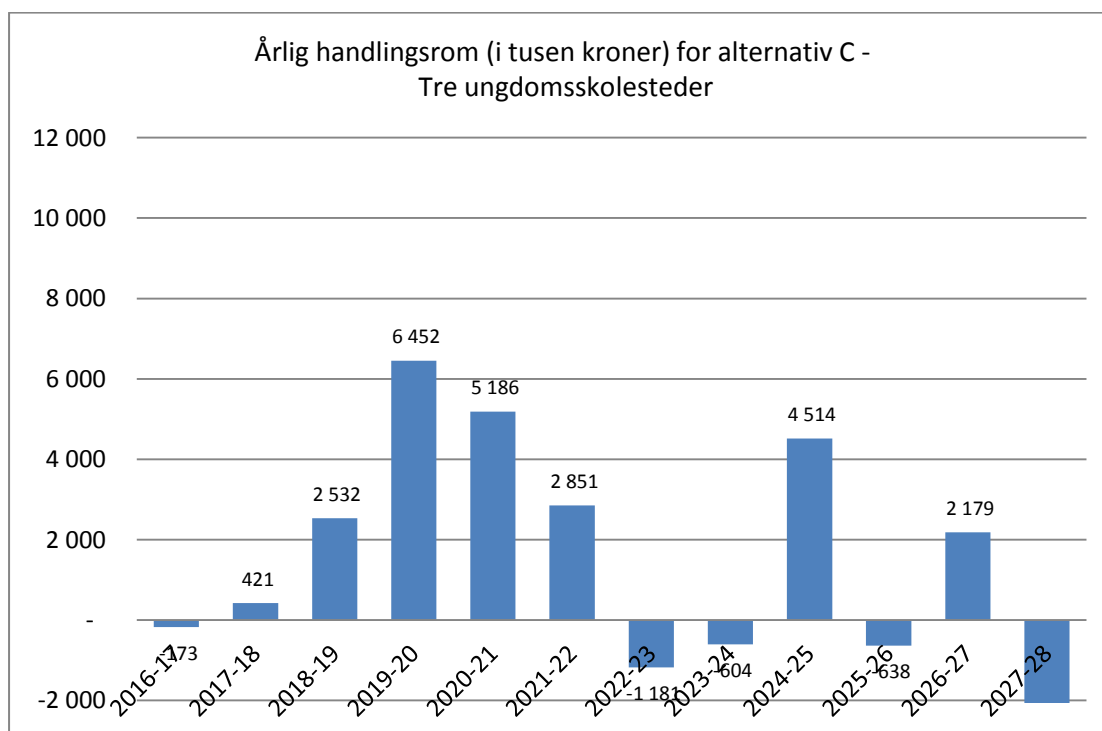
Rugtvedt skole og Langesund ungdomsskole har tilstrekkelig klasseromskapasitet pr. i dag. Grasmyr ungdomsskole er bygd for 2 paralleller, og har 3 paralleller (9klasser) pr. i dag. Romsituasjonen på Grasmyr ungdomsskole er ikke tilfredsstillende, og det bør utredes hvor stor utvidelse som skal til for at denne skolen skal få en forsvarlig dimensjonering i strukturalternativ C.

Vi har beregnet det gjennomsnittlige potensialet for kostnadsreduksjon mht. pedagogisk bemanning til kr. 2.891.000 pr år (akkumulert for de 12 årene: kr. 34.694.000)

Differansen mellom det årlige kostnadsreduksjonspotensialet mht. pedagogisk bemanning og den årlige reduksjonen i de statlige rammeoverføringene (faktor pr. innbygger i alderskategorien 6-15 år) utgjør et estimat på handlingsrommet dette strukturalternativet kan gi Bamble kommune til å finansiere f.eks. andre kostnadsøkninger som følge av strukturendringen, kvalitetsutviklingsprosjekter eller økt ressursinnsats i grunnskolen. Tabellen nedenfor viser denne differansen for strukturalternativ B for disse 12 årene (i tusen kroner for hvert år):

2016-17	2017-18	2018-19	2019-20	2020-21	2021-22	2022-23	2023-24	2024-25	2025-26	2026-27	2027-28
-173	421	2 532	6 452	5 186	2 851	-1 181	-604	4 514	-638	2 179	-2 637

Figuren nedenfor viser de samme tallene grafisk fremstilt (beregnet potensial for kostnadsreduksjon pr. år for disse 12 årene):



Tabellen og figuren ovenfor viser at det økonomiske handlingsrommet i strukturalternativ C neppe er stort nok og tilstrekkelig stabilt til å kunne foreta vesentlige satsinger med varighet som gjør at satsingene får effekt.

KS-Konsulent vurderer det slik at Bamble kommune ved å velge alternativ C får en mulighet til få grunnskolebudsjettene i balanse på kort sikt, men at kostnadsreduksjonen ikke blir tilstrekkelig til å skaffe seg det økonomiske handlingsrommet kommunen trenger til kvalitetsutviklingsformål.

Skoleskyss

For elevene på Rugtvedt skole, Langesund og Grasmyr ungdomsskoler vil skyssrettighetene fortsatt være som i dag, slik at dette skolestrukturalternativet ikke resulterer i økning i antall skysselever for disse tre skolene. For elevene fra Herre og Rønholt vil situasjonen være at samtlige trolig vil ha krav på fri skoleskyss pga. farlig skolevei. Pr i dag har 6 elever fri skyss til Herre og 46 til Rønholt. Alt i alt vil det trolig bli 49 nye skysselever for strukturalternativ C. Dette er beregnet ut fra de elevene som går på ungdomstrinnet i 2015/2016. Antallet vil være annerledes for neste skoleår.

Erfaringer fra andre kommuner som har gjort endringer i skolestrukturen tilsier at dersom man forsøker å beregne hvor stor endringen i pris vil komme til å bli, så blir alltid resultatet annerledes enn man hadde beregnet på forhånd. Denne utredningen omfatter derfor ikke en beregning av priskonsekvens for endringer i skoleskyssen.

Skolekvalitet

For den faglige beskrivelsen vedr. skolekvalitet viser vi til beskrivelsen i kapittel 4 og beskrivelsen under alternativ A og B ovenfor.

KS-Konsulent vurderer det slik at Bamble kommune ved å velge alternativ C (tre ungdomsskolesteder) også kan videreføre den forskningsbaserte kvalitetsutviklingen av grunnskolen som allerede er igangsatt, men det økonomiske handlingsrommet til å finansiere dette er betydelig svakere enn for alternativ A og B. Hvis Bamble kommune velger strukturalternativ C, må man regne med at det igangsatte kvalitetsutviklingsarbeidet vil komme under press mht. å kunne fullføre det i et tilstrekkelig langt tidsrom. Ut fra kvalitetsutviklingsvurdering vil KS-Konsulent ikke anbefale alternativ C. Det ledelsesdrevne profesjonsutviklingsarbeidet får mye større felles effekt når fagmiljøene er samlet på større enheter. Dette og det usikre økonomiske handlingsrommet, er de mest sentrale momentene mht. Bamble kommunes muligheter til å drive et systematisk og systemisk kvalitetsutviklingsarbeid i ungdomstrinnet framover.

Svømmeopplæring

Her viser vi til beskrivelse og vurderinger gjengitt i beskrivelsene for alternativ A og B ovenfor.

Om å komme utenfra

Her viser vi til beskrivelse og vurderinger gjengitt i beskrivelsene for alternativ A og B ovenfor.

Samlet sett leder disse vurderingene KS-Konsulent til å anbefale alternativ A framfor alternativ C.

Om fritid og lokalmiljø

Beskrivelse og vurderinger vil her være tilsvarende for alternativ C som for alternativ A, og vi viser til beskrivelsen under alternativ A foran.

KS-Konsulent heller til den oppfatningen at det vil være en fordel for de fleste ungdommene å bli del av ett samlet ungdomsmiljø ved én ungdomsskole, uansett hvilken barneskole man kommer fra, og da er strukturalternativ A å foretrekke framfor alternativ C.

Forholdet til videregående skole

Beskrivelsen under dette punktet er for det meste sammenfallende med strukturalternativ A, og vi viser derfor til denne beskrivelsen ovenfor.

Det er lettere å samarbeide og lykkes med samhandling mellom videregående skole og ungdomsskole når videregående skole bare har en ungdomsskole å forholde seg til i Bamble kommune. Bamble videregående skole gir uttrykk for at de foretrekker å ha bare en ungdomsskole i Bamble.

Alternativ C gir neppe bedre muligheter for samarbeid og samhandling mellom ungdomsskolene i kommunen og Bamble videregående skole enn det som er tilfelle i dag.

KS-konsulent vurderer det slik at valg av alternativ C vil svekke mulighetene for å opprettholde og utvikle Bamble videregående skole, sammenlignet med alternativ A og også sammenlignet med alternativ B.

KS-Konsulent vurderer forholdene til videregående opplæring som et meget tungtveiende argument for valg av strukturalternativ A framfor strukturalternativ C. KS-Konsulent vil ikke anbefale Bamble kommune å velge strukturalternativ C.

Lokaliteter

Strukturalternativ C innebærer opprusting av lokalene for ungdomsskoledrift på alle tre skolestedene: Grasmyr, Langesund og Rugtvedt. I strukturalternativ C sammenlignet med dagens ungdomsskolestruktur, øker kapasitetsbehovet for antall klasser på ungdomstrinnet fra 5 til 9 på Rugtvedt, mens det ikke blir behov for kapasitetsøkning mht. klasser verken på Grasmyr eller Langesund ungdomsskoler.

Strukturalternativ C kan for Rugtvedt skole sammenlignes med alternativ RU3 i PwCs rapport «*Utredning og vurdering av kommunal skolebruksplan for Bamble kommune*» fra desember 2009. Der ble behovet for arealøkning beregnet til 400 m² for ungdomstrinnet på Rugtvedt. I foreliggende utredning er det imidlertid rektorenes vurdering at dette strukturalternativet kan realiseres uten utvidelse for ungdomstrinnet på Rugtvedt dersom man foretar kretsgrensejusteringer som beskrevet ovenfor og samtidig finner nye lokaler for Paletten. KS-Konsulent vurderer det derfor slik at alternativ C kan realiseres uten arealøkning.

Det vil allikevel påløpe noe kostnader til oppgradering av eksisterende bygg på alle tre skolestedene. Nåværende Grasmyr ungdomsskole har vesentlige behov for vedlikehold og opprusting. Administrasjonen i Bamble kommune har anslått kostnader vedrørende oppgradering av ventilasjonsanlegget på dagens Grasmyr ungdomsskole til ca 10 millioner kroner. Dette er en helt nødvendig investering dersom alternativ B velges.

Ingen av disse tre skoleanleggene framstår som funksjonelle og tidsmessige. Selv etter en utbygging og oppgradering, vil skoleanleggene neppe framstå som et fortrinn når potensielle tilflyttere til Bamble kommune skal vurdere skoletilbudet på ungdomstrinnet.

Oppsummering av KS-Ks vurdering vedr. alternativ C

KS-Konsulent anbefaler ikke Bamble kommune å velge strukturalternativ C.

Vurderingene i hvert av punktene ovenfor beskriver hvilke konsekvenser strukturalternativ C har.

KS-Konsulent konkluderer med at strukturalternativ C gir Bamble kommune svakere muligheter til å sikre et godt pedagogisk og likeverdig opplæringstilbud på ungdomstrinnet i kommunen enn alternativene A og B.

Alternativ C vil muligens kunne gi ungdomstrinnet fagmiljøer av forsvarlig størrelse, slik at muligheten til å ivareta en kontinuerlig kollektiv kompetanseutvikling på arbeidsplassen blir god. Skolestørrelsen mht. å kunne møte enkeltelevens behov blir trolig forsvarlig. Elevmiljø og profesjonsmiljø vil trolig bli tilstrekkelig heterogent til å møte ulike elevers behov og elevers skiftende behov.

Strukturalternativ C er godt tilpasset fremtidig elevtallsutvikling i Bamble kommune.

Strukturalternativ C gir Bamble kommune noe reduserte muligheter til at det forblir og utvikles videregående skole i Bamble kommune.

Alternativ D – 5 ungdomsskoler: Grasmyr, Herre, Langesund, Rugtvedt, Rønholt

Strukturalternativ D bevarer ungdomsskolestrukturen i Bamble kommune som den er i dag. Dette alternativet vil ikke ha tilsvarende potensial for økonomisk kostnadsreduksjon som de andre tre alternativene, da det ikke innebærer noen strukturendring.

De statlige rammeoverføringene til Bamble kommune vil allikevel reduseres som følge av redusert elevtall. Uten strukturendring i grunnskolen, vil ikke Bamble kommune klare å redusere kostnadsnivået slik at en kompenseres for reduserte statlige rammeoverføringer. Dersom Bamble kommune velger strukturalternativ D, vil det føre kommunen inn i ROBEK-registeret og under statlig administrasjon.

Denne vurderingen er i seg selv så avgjørende at det ikke er behov for å vurdere de øvrige momentene.

KS-Konsulent vil fraråde Bamble kommune å velge strukturalternativ D.

8. Skoleskyss

Opplæringslovens § 7-1 omhandler skoleskyss i grunnskolen. Disse elevene har rett til fri skoleskyss⁴²:

- Elever i 1. klasse som har mer enn 2 km mellom hjem og skole en vei, og elever i 2. – 10. klasse som har mer enn 4 km mellom hjem og skole en vei.
- Elever som på grunn av funksjonshemming og som etter legeerklæring har behov for skyss.
- Elever som har plass i SFO, og som på grunn av funksjonshemming eller midlertidig skade eller sykdom har behov for skyss.
- Elever som må reise med ferge eller annen båt mellom hjem og skole.
- Voksne elever over opplæringspliktig alder, som ikke har fått eller har fullført grunnskoleopplæring, og som har rett til full grunnskoleopplæring.
- Voksne elever over opplæringspliktig alder, som etter faglig vurdering har rett til spesialundervisning på grunnskolens nivå.
- Elever ved privatskoler, som mottar tilskudd fra staten, har rett til skyss etter samme regler som ved offentlige skoler. Retten gjelder bare for den delen av skoleveien som ligger innenfor elevens bostedskommune.
- Elever med særlig farlig eller vanskelig skolevei. Det er den korteste veien som legges til grunn når avstanden mellom hjem og skole måles.

Som akseptabel gangavstand til/fra holdeplass regnes 1 km for elever i 1. klasse, og 2 km for elever i 2.-10. klasse. Veiledende regler for maksimalt anbefalt reisetid er 45 minutter for elever i 1.-3. klasse, 60 minutter i 4.-6. klasse og 75 minutter i 7.-10. klasse.

Utførlige opplysninger om skoleskyss for elever i grunnskole i Telemark kan man finne på følgende nettsted: <http://www.telemark.no/Vaare-tjenester/Arealbruk-og-transport/Skoleskyss/Grunnskole>

Organisering av skoleskyssen er et fylkeskommunalt ansvar. I praksis har kommunene liten eller ingen påvirkningsmulighet på disse fylkeskommunale beslutningene.

Erfaringen KS-Konsulent har fra en lang rekke oppdrag vedrørende utredning av alternative skolestrukturer, er at både mht. økonomiske konsekvenser og konsekvenser for kvaliteten i skoleskyssen, har utredningene svært liten treffsikkerhet. Beregninger og vurderinger vil måtte baseres på antakelser om videreføring av de skysstrukturene som benyttes pr. i dag, og disse antakelsene viser seg svært ofte i ettertid å være lite treffsikre. I mange tilfeller vil organisering av skoleskyssen også henge sammen med hvordan fylkeskommunen må organisere skoleskyssen i tilstøtende kommuner og for videregående opplæring. Vår erfaring er at man kommer svært mye lengre gjennom en drøftingsprosess mellom fylkeskommunen og kommunen når kommunen har kommet fram til ett eller noen få alternative skolestrukturer. Vi anbefaler Bamble kommune å be fylkeskommunen om konkrete drøftingsmøter om skoleskyssen når skolestrukturalternativene er mest mulig avgrenset. Fylkeskommunen vil erfaringsmessig da relativt raskt kunne være konkrete på løsninger og kostander for kommunen.

Telemark fylkeskommune har allerede i dag et skyssopplegg for elever i videregående skole. Det er trolig at skyssbehovet for Bamble kommunes ungdomsskoleelever i stor grad vil kunne koordineres med skyssordningen for elevene i videregående opplæring.

⁴² Det er den kortest gangbare/farbare skoleveien som legges til grunn i vurderingen av om eleven har rett på skoleskyss på bakgrunn av avstanden mellom hjem og skole

Enhet for skole og barnehager i Bamble kommune har laget en oversikt over skoleskyss for de aktuelle skolene pr. i dag og hvor mange elever som trolig vil ha krav på skyss dersom ungdomsskolestrukturen endres. Oversikten tar utgangspunkt i elevmassen i skoleåret 2015/2016, og viser følgende antall nye skyss elever for hvert av strukturalternativene A, B og C:

- A. 140-163 nye skyss elever
- B. 90-113 nye skyss elever
- C. 49 nye skyss elever
- D. Ingen nye skyss elever

Følgende takster gjelder for ordinær skoleskyss i Bamble kommune i skoleåret 2015/2016, pr. vei og eksklusive merverdiavgift:

- sone 1 inntil 6,75 km: 15,74 kr
- sone 2: inntil 11,2 km: 18,52 kr
- sone 3: inntil 15,75 km: 22, 22kr
- sone 4: inntil 24,75 km kr: 24,93 kr
- lengre enn 24,75 km: 30,56 kr

KS-Konsulent advarer mot å anvende disse satsene for ordinær skoleskyss og oversikten over antall nye skyss elever til å foreta beregninger av mulig kostnadsendring knyttet til skoleskyss. Slike regnestykker har vist seg å ikke være pålitelige, da det som regel vil bli vesentlige omlegginger av skyssordningen når skolestrukturer endres.

Generelt om farlig eller vanskelig skoleveg

I opplæringsloven og retningslinjene for skoleskyss er grensen for fri skoleskyss satt til 4 km for 2.-7. klasse og 2 km for 1. klasse. Ut over dette kan det etter kommunalt vedtak gis skoleskyss for elever med særlig farlig eller vanskelig skolevei uavhengig av avstanden mellom hjem og skole.

All ferdsel på og langs trafikkert vei innebærer en risiko. Lovverket krever at elevene utsettes for en fare som er utenom det vanlige for at det skal utløse rett til fri skoleskyss. Risikoen skoleelever utsettes for til vanlig når de ferdes i trafikken er derfor ikke tilstrekkelig. Det må være særlige forhold som utløser en skyssrett med bakgrunn i trafikkfarlig skolevei. Både tilstanden til skoleveien, klima, trafikkforholdene på veien og forhold knyttet til den enkelte elev er viktige faktorer når kommunen eller fylkeskommunen skal vurdere om skoleveien er særlig farlig eller vanskelig.

Undersøkelser viser at et stort antall elever som ikke har krav på skyss blir kjørt til skolen av foreldrene. Erfaring viser at elever som går i SFO i enda større grad har privat skyss til og fra skolen. Dette er både i strid med ønsket om fysisk aktivitet blant elevene, og et problem fordi den økte biltrafikken gjør skoleveien mer utrygg for de som faktisk går.

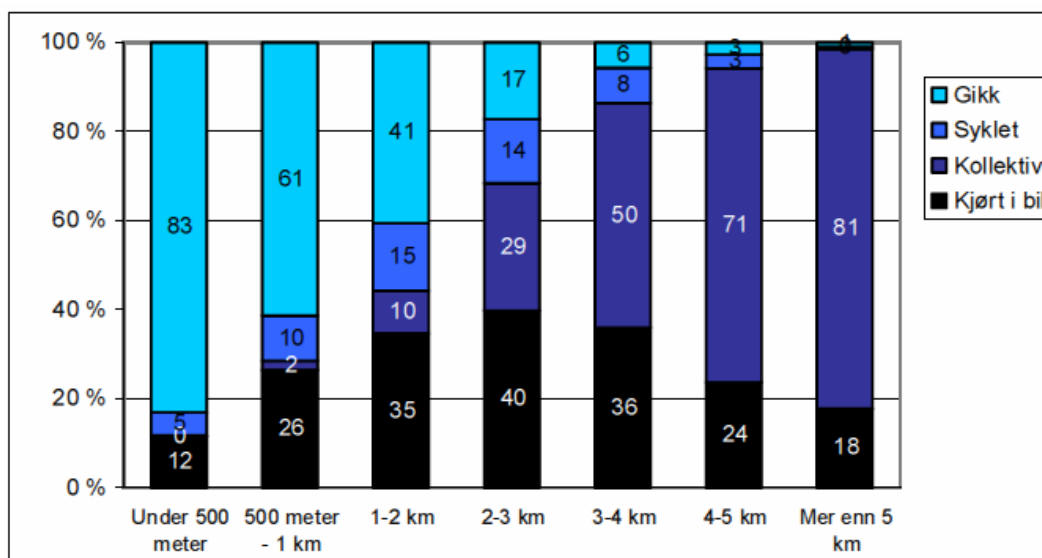
Transportøkonomisk institutt (TØI)⁴³ gjennomførte i februar og mai 2002 en større undersøkelse der 6900 skolebarn og deres foreldre ble spurt om hvordan de kom seg til skolen, og hvordan de opplevde skoleveien. Beskrivelsene nedenfor baserer seg i hovedsak på denne forskningsrapporten.

⁴³ Aslak Fyhri: "Barns reiser til skolen. En spørreundersøkelse om reisevaner og trafiksikkerhet på skoleveien". TØI rapport 616/2002.

Resultatene fra undersøkelsen viser at flesteparten (47 %) av barna går til skolen. Likevel er det så mange som 26 % av alle barn i barneskolen som blir kjørt til skolen selv om avstanden bare er mellom en halv og en kilometer. De fleste barna opplever skoleveien som trygg, mens foreldrene er noe mer engstelige; 55 % er litt eller svært engstelige for at barna skal utsettes for en trafikkulykke på skoleveien.

Hver fjerde elev på barnetrinnet blir kjørt med privatbil til skolen selv om avstanden bare er mellom 500 meter og en kilometer. Dette tilsvarer 5-15 minutters gange avhengig av barnets alder. Under en halv kilometer er det 12 % som blir kjørt. Økes avstanden til 1-2 kilometer stiger andelen som blir kjørt til 35 %. Selv innenfor grensene for skoleskyss er det altså store andeler av elevene som blir kjørt. Selv om dette er gjennomsnittstall for en rekke skoler i hele landet, regner vi med at bildet til en viss grad også er relevant også for Kragerø kommune.

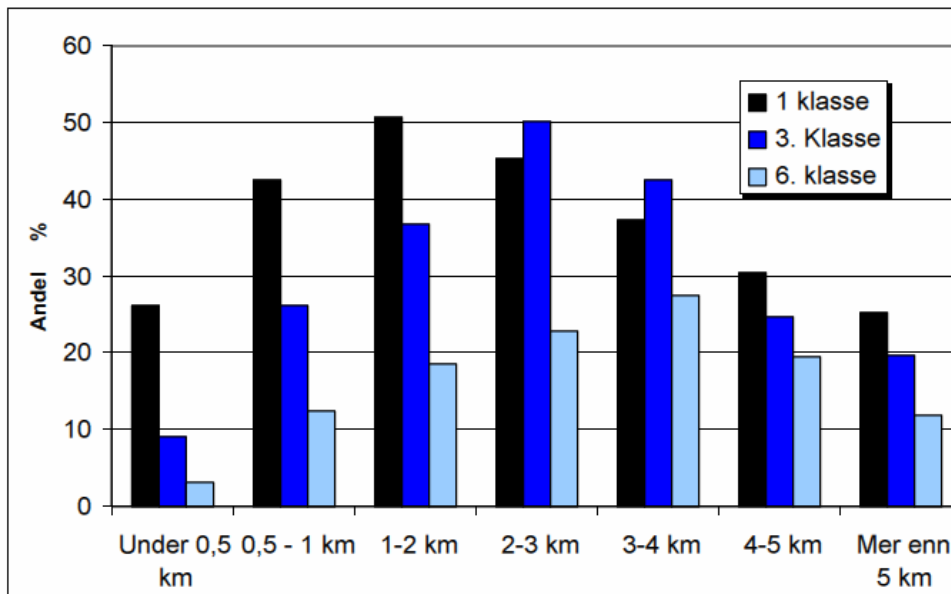
Foreldrene oppgir flere årsaker til at elevene blir kjørt. Det ser ut til at "dårlig tid" / praktisk organisering av hverdagen er viktig, men også opplevd sikkerhet på skoleveien er oppgitt som årsak, spesielt ved økende gangavstand. For foreldrene er det altså et trykkghelement forbundet med å bo i gangavstand til skolen. Jo kortere avstand hjem-skole jo større sjanse er det altså for at elevene går til skolen. Ut fra TØI-materialet er det rimelig å anta at en sentralisering av skolestrukturen kan få negative konsekvenser for elevenes fysiske og motoriske utvikling.



Kilde: TØI rapport 616/2002

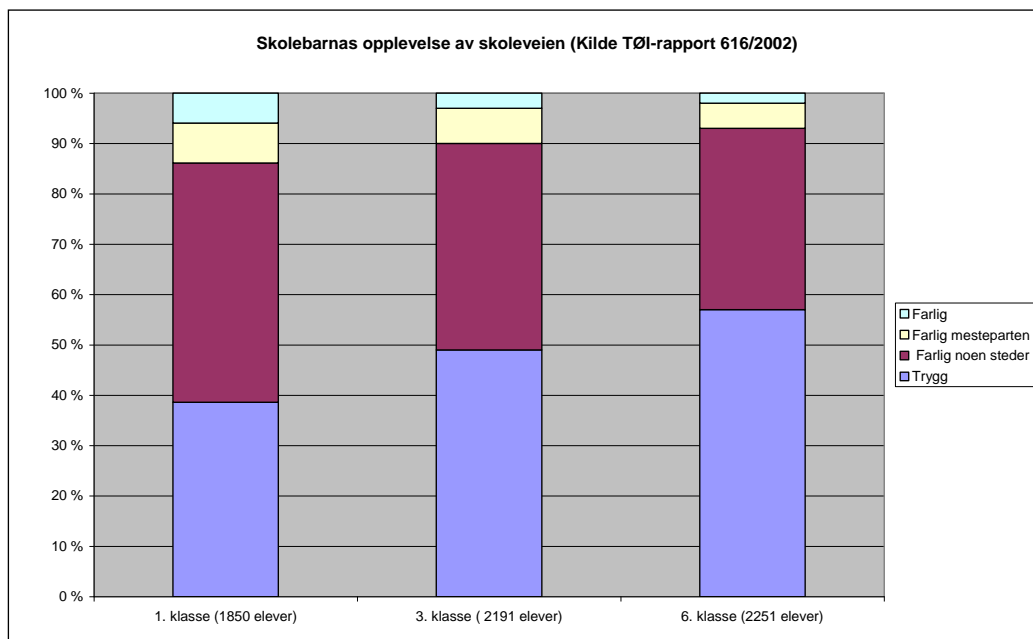
Figuren ovenfor illustrerer anvendt transportmiddel til skolen på undersøkelsesdagen for skolebarn med ulik reiseavstand. (Kilde: TØI)

Blant førsteklasingene i TØI-materialet blir så mange som halvparten av elevene kjørt til skolen når det er mer enn 1 km til skolen og mindre enn 2 km. Hele 43 % blir kjørt selv om det er mindre enn 1 km til skolen, og mer enn 500 meter. I TØIs undersøkelse er avstandene estimert av foreldrene selv. Disse tallene vil være beheftet med noe usikkerhet, men det er liten grunn til å anta at foreldrene har underestimert avstanden (de har nok heller overestimert).



Kilde: TØI rapport 616/2002

Figuren ovenfor illustrerer prosentandel elever som blir kjørt til skolen ved ulike reiseavstand i de ulike klassetrinnene. (Kilde: TØI)



Figuren ovenfor illustrerer skolebarnas opplevelse av skoleveien, når de går i 1., 3. og 6. klasse (Kilde: TØI)

TØI fant flest som synes skoleveien er utrygg blant de yngste skolebarna. 16 % av førsteklasingene krysset av for at de opplevde skoleveien som farlig / farlig mesteparten av veien, mens for elevene i 6. klasse var det bare 7 % som opplevde skoleveien slik. Nær 40 % av 1. klassingene svarte at de opplevde skoleveien som trygg, mens det tilsvarende tallet for 6. klassingene var nær 60 %.

I TØI-undersøkelsen ble barna i tillegg spurt om hva som gjorde skoleveien farlig. Barna kunne gi flere svar på dette spørsmålet. De vanligste grunnene til at veien oppleves som utrygg, er at man må krysse en bilvei, og at det mangler fortau eller gang- og sykkelsti.

	Arsaker %
Må krysse bilvei	31
Mangler gangvei, sykkelsti eller fortau	24
For høy fart på trafikken	19
For mye trafikk	17
For smal vei	11
Skummel av andre grunner	9
Mangler veilys	7
Antall	6912

Tabellen ovenfor gjengir årsaker (i prosent) til at skoleveien er farlig. Flere enn ett svar kunne gis. Kilde: TØI-rapport 616/2002

Når en skal vurdere om en elevs skolevei skal kategoriseres som særlig farlig eller ikke, er det rimelig å benytte TØI-kriteriene "må krysse bilvei", "mangler gangvei, sykkelsti eller fortau", "for høy fart på trafikken", "for mye trafikk" og "for smal vei". De tre sistnevnte kriteriene betinger i større grad bruk av skjønn enn de to første, men kan defineres mer presist av kommunen dersom man velger å benytte dette kriteriesettet.

Når Fylkesmennene i Norge vurderer klagesaker knyttet til farlig skolevei er det vanlig at de ber politi og vegvesen om en vurdering i forhold til følgende kriterier:

- Teknisk beskrivelse av vegen
- Trafikktetthet (ev. konsentrasjon morgen/ettermiddag)
- Arten av trafikk (for eksempel tungtrafikk)
- Fartsgrenser
- Reell hastighet
- Sikt (svinger, innsnevring av kjørebane etc.)
- Ev. andre forhold

Kommunen bør følgelig også ta disse vurderingskriteriene i betraktning når farlig eller vanskelig skolevei er oppe til vurdering.

Skoleskyssen skal organiseres slik at elevene får akseptabel reisetid. Når en skal vurdere hva som er akseptabel reisetid gjelder ikke lenger de tidligere rundskrivene om maksimumsgrenser for gang-, reise- og ventetid (N-4/85) og om «midtskyss» (N-1/90). Gjeldende rett på dette området er nå basert på utøvelse av skjønn med utgangspunkt i merknadene til opplæringslovens § 7-1 i Odelstingsproposisjon nr. 46 1997/1998. I vurderingen av hva som er akseptabel reisetid skal gangtid (til og fra transportmiddel), ventetid og tid med transportmiddel sees i sammenheng. I tillegg skal elevens alder vektlegges. Det er vanlig å ta med i vurderingen hvor eleven må vente (på skolen, ute, i venterom), og hvor stor del av reisetiden som er på transportmiddel.

KS-Konsulent as
Postboks 1378 Vika
0114 OSLO
www.kskonsulent.no
konsulent@ks.no
24 13 26 00