

2024

Endring i barnehage- og skolestruktur – nedleggelse av Levangsheia oppvekstsenter

Kragerø kommune
Kommunalområde oppvekst
28.05.2024

Innhold¹

Innstilling:	3
1. Bakgrunn for saken.....	4
1.1 Avgrensning av saken	5
1.2 Prosess	5
1.2.1 Saksbehandling	5
1.2.2. Høring	6
1.3 Kunnskapsgrunnlag.....	7
1.4 Vurdering av barnets beste	7
2. Demografi.....	9
2.1 Befolkning i ulike boområder i Kragerø kommune	9
2.2 Elevtall og barnetall.....	11
2.3 Kapasitet i skole og barnehage	12
3. Økonomiske beregninger	14
3.1 Økonomiske konsekvenser ved nedleggelse av Levangsheia oppvekstsenter	14
3.2 Mulige innsparinger	16
3.2.1 Bemanning i barnehage.....	16
3.2.2 Bemanning i skole.....	16
3.3 Kostnadsberegninger til skoleskyss	16
3.4 Økonomiske konsekvenser – privatskoler/friskoler	19
3.4.1 Kostnader til skoleskyss dersom elever på Levangsheia oppvekstsenter vil velge å gå på Kragerøskjørgården Montessoriskole	20
4. Vurdering – nedleggelse av Levangsheia oppvekstsenter	21
4.1 Bærekraftig økonomi	21
4.1.1 Bærekraftig økonomi i barnehage og skole.....	22
4.1.2 Høringsinnspill om økonomi	23
4.1.3 Vurdering – bærekraftig økonomi	24
4.2 Kvalitet i skole og barnehage	25
4.2.1 Kvalitet i barnehage.....	25
4.2.2 Kvalitet i Skole	27

¹ Tittel på dokumentet ble endret 28.05. 2024

4.2.3 Trygg skolevei - reisetid	28
4.2.4 Høringsinnspill om kvalitet	28
4.2.5 Vurdering - kvalitet.....	32
4.3 Langsiktighet	35
4.3.3 Konkrete forslag angående alternative barnehageplasser	37
5. Skoleskyss.....	39
5. 1 Midtskyss og vente-SFO.....	39
5.2 Mulige løsninger for skoleskyss for 2025 eller senere	40
5.3 Høringsinnspill om skoleskyss	40
5.4 Vurdering – skoleskyss og barnets beste	42
6. Oppvekstsenterets betydning for lokalsamfunnet	44
7. Konklusjon og innstilling	47
7.1 Vurdering av barnets beste	47
7.1.1 Barnets beste vurdering i barnehage	47
7.1.2 Barnets beste vurdering i skolen	48
7.1.3 Kragerø kommunes ansvar overfor alle barn og elever i kommunen	50
7.2 Konklusjon i saken	50
7.3 Innstilling i saken	51

Innstilling:

Levangsheia oppvekstsenter legges ned 1. august 2025

1. Bakgrunn for saken

Arbeidet med å legge til rette for en fremtidsrettet skolestruktur for Kragerø har pågått siden 2020 og har hatt flere saker til behandling i kommunestyret. Levangsheia oppvekstsenter har vært nevnt og foreslått nedlagt i flere år.

I forbindelse med Kragerø kommunes økonomiske situasjon og prosessen med å lage nytt budsjett for 2024, har igjen nedleggelse av Levangsheia oppvekstsenter blitt aktualisert.

Hverken opplæringsloven eller annet regelverk har innholdsmessige regler for endring av skolestruktur, det vil si regler for når det er lovlig eller ulovlig å legge ned eller opprette en skole. Avgjørelser knyttet til skolestruktur ligger i kjerneområdet av den kommunale handlefriheten. En avgjørelse må bygge på et kommunestyres økonomiske, politiske og samfunnsmessige prioriteringer.
(udir.no)

18.04.2024 behandlet Kommunestyret sak 40/24: Budsjettkonsekvenser 2024.

Punktene som angår barnehage- og skolestruktur i budsjettvedtaket, er:

- Det er ønskelig å avklare usikkerheten rundt tallene i kommunedirektørens sak om salg og investeringer i skolestruktursaken for å kunne fatte en mest mulig opplyst avgjørelse i juni. Følgende punkter bes gjennomført:
 - Det gjennomføres umiddelbart taksering av tomte på Sannidal ungdomsskole med sikte på å legge tomte ut i markedet. Omregulering av tomten til bolig/næring forutsettes.
 - Det gjøres en rekalkulering på tilpasning av Læringssenteret til barneskole med forbehold om budsjettbehandling i juni
 - Det gjøres en rekalkulering på tilpasning av Feierheia til Læringssenteret med forbehold om budsjettbehandling i juni
- Kommunedirektøren kan legge frem en sak til politisk behandling som omhandler en mulig endring i barnehage og skolestrukturen, og nedleggelse av Levangsheia oppvekstsenter, fra august 2024, der følgende punkter utredes:
 - Hva blir de økonomiske konsekvensene for kommunen hvis elevene fra Levangsheia velger å gå på Montessori-skolen?
 - Hva er de økte reisekostnadene knyttet til frakt av elever fra Levangsheia til fastlandet?

1.1 Avgrensning av saken

Denne saken er ingen full utredning av barnehage- og skolestrukturen i Kragerø kommune, men dreier seg kun om nedleggelse av Levangsheia oppvekstsenter og vurderinger knyttet til dette.

Høringen har tatt utgangspunkt i nedleggelse fra august 2024, mens innstillingen i saken som fremmes til politisk behandling er nedleggelse fra august 2025. Det vil være ulike løsninger utfra når en eventuell nedleggelse finner sted.

Nedleggelse i 2024 legger til grunn at:

- Elevene fra Levangsheia overføres til Kragerø skole.
- Barna som går i barnehagen, vil få barnehageplass i barnehager med ledig plass.
- Ansatte ved Levangsheia oppvekstsenter vil bli ivaretatt i kommunal ansettelsesprosess våren 2024.

Nedleggelse i 2025 legger til grunn at:

- Elevene fra Levangsheia overføres til Kragerø skole.
- Barnehagebarna får plass i den barnehagen i Kragerø kommune som passer foresatte best. (Det er rutine at barn som skal bytte barnehage blir prioritert ved hovedopptaket)
- Ansatte ved Levangsheia oppvekstsenter vil bli ivaretatt i kommunal ansettelsesprosess våren 2025.

1.2 Prosess

- Kommunestyrevedtak april 2024
- Høring fra 19. april – 19. mai
- 2 SU møter (administrasjonen deltok) april 2024
- Foreldremøte (administrasjonen deltok) mai 2024
- Elevråd Levangsheia oppvekstsenter

1.2.1 Saksbehandling

Kommuner som har forskrift om skolekretsgrenser skal saksbehandle nedleggelse av skoler, kan velge mellom to fremgangsmåter:

- Nedleggelse og forskriftsendring som to separate saker
- Nedleggelse og forskriftsendring i en og samme sak

I saken om Endring i skolestruktur – nedleggelse av Levangsheia oppvekstsenter har Kragerø kommune valgt fremgangsmåten med nedleggelse og forskriftsendring som to separate saker.

Hvis denne fremgangsmåten velges, vil avgjørelsen om selve nedleggelsen måtte følge ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper. Den etterfølgende forskriftsendringen derimot vil måtte behandles etter de saksbehandlingsreglene som er angitt i forvaltningslovens kap. VII om forskrifter. Det vises også til ovennevnte retningslinjer fra Justis- og beredskapsdepartementet om forskriftsarbeid i kommunene. (udir.no)

1.2.2. Høring

Sak 40/24 som omhandler en mulig nedleggelse av Levangsheia Oppvekstsenter ble lagt ut på høring i en måned, 19.april til 19.mai.

Spørsmål om barnehage- og skolestruktur berører i stor grad hele nærmiljøet, og spesielt barna / elevene og deres familier som blir direkte involvert.

Det har kommet inn mange og gode høringsinnspill fra barn og voksne, enkeltpersoner, grupper, næringsdrivende, råd og organisasjoner. Alle høringsinnspillene er ikke tatt med i dette saksframlegget, men de fleste synspunktene er tatt med under de ulike vurderingskriteriene i denne saken. For å få en helhetlig forståelse kan man lese alle innspillene som er vedlagt dette dokumentet. Høringsinnspillene er også publisert på Kragerø kommunes hjemmeside.²

I høringsinnspillene kommer det fram at høringen har innholdsmessige mangler og at tidsfristen har vært et hinder for å kunne delta på ønskelig måte.

Høringsvedlegget inneholder feil og mangler som gjør at det er vanskelig å kommentere de faktiske konsekvensene Høringsfristen er kort- 1 måned med helligdager, som gjør at man ikke får tilstrekkelig tid til å forberede høringssvar på bakgrunnen av tallene som foreligger og retten til kontradiksjon tapes når det gjelder viktige opplysninger om de faktiske forhold. (Flere råd og privatpersoner)

Vi mener høringsdokumentet er ufullstendig, fordi det mangler konkrete opplysninger om hvordan hverdagen skal se ut dersom første skoledag i august ikke er på Stabbestad. Det kommer stadig nye saksopplysninger til foreldre som har spurt, og dette er gjort offentlig helt opp til få dager før høringsfrist. Det har fratatt oss ytterligere tid innenfor en allerede svært kort frist, til å forberede høringssvar og imøtegå opplysninger om faktiske forhold. (Britt Bjørnstad)

Det ble innsendt en formell klage fra foreldrenes arbeidsutvalg (FAU) ved Levangsheia oppvekstsenter, som det er gitt svar på.

² kragero.kommune.no/tjenester/oppvekst-og-utdanning/horing-2024/horing-endring-i-barnehage-og-skolestruktur-nedleggelse-av-levangsheia-oppvekstsenter/les-horingsuttalelsene-her/

Høringsperioden var på en måned fra 19. april til 19. mai. Det er anbefalt at høringer av denne typen bør være to måneder. Dersom saken også hadde inkludert endring av forskrift om skolekretser, ville det vært anbefalt en høringsperiode på tre måneder.

Årsaken til at høringsperioden var kort er at saken skal behandles i hovedutvalg for oppvekst 6. juni og i kommunestyret den 20. juni i forbindelse med behandlingen av nytt budsjett for 2024.

Høringen tok utgangspunkt i at en mulig nedleggelse kunne finne sted fra august 2024. En nedleggelse av Levangsheia oppvekstsenter parallelt med skoleslutt i juni, krever et overgangsarbeid. Derfor ble det laget en plan for overgangsarbeidet som la til grunn at det skulle gjennomføres aktiviteter for å trygge elevene på en eventuell overgang til ny skole. Eksempler på dette var: Hilse på elever og ansatte på Kragerø skole, besøke skolen, bli kjent med skoleveien m.m. Det ble skissert at det skulle utarbeides en plan for dette hvor elevmedvirkning står sentralt.

FAU ved Levangsheia oppvekstsenter ønsket ikke at denne planen skulle realiseres med begrunnelse i at dette ville skape ytterligere uro blant barna.

1.3 Kunnskapsgrunnlag

- Nasjonal statistikk, inkludert befolkningsframskriving fra SSB, KOSTRA og GSI
- Demografiutvikling fram mot 2036
- Perspektivanalysen 2022 – 2031, Kragerø kommune
- Folk analysen 2024
- Tilstandsrapport bygg
- Kostnader ved skoleskyss
- Lovkrav og forventninger som ligger i stortingsmeldinger, styringsdokumenter og regelverk, eksempelvis nye læreplaner (Fagfornyelsen) og opplæringsloven om tema som profesjonsfellesskap, elevsamarbeid og kompetansekrav til undervisningspersonale.
- Aktuell forskning, faglitteratur og rapporter – spesielt nevnes KS-K rapport 9/2020
- Skolestrukturutredningen 2021³
- Tidligere kommunale rapporter/utredninger som fremdeles er aktuelle.
- Høringsinnspill og dialogmøter

1.4 Vurdering av barnets beste

FNs barnekonvensjon artikkel 3 slår fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som berører barn.⁴ Endringer i kommunens tjenestetilbud,

³ [skolestruktur utredningen 2021 \(kragero.kommune.no\)](https://www.kragero.kommune.no/arkiv/2021/06/skolestruktur-utredningen-2021)

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/fns-barnekonvensjon/id88078/>

herunder skolestruktur, er å anse som en type handling der barns beste skal vurderes. Kommunestyret vedtok også eksplisitt at «Barnas beste skal legges til grunn for alle vurderinger» i vedtaket av 18. mai 2020.⁵

Hensynet til barnas beste er en skjønsmessig vurdering og kan dermed brukes som argument av flere parter med ulikt syn i saken. Å vurdere hensynet til barnets beste, vil i de fleste tilfeller dreie seg om å balansere slike argumenter. Barnas egen stemme inn i debatten i form av høringsinnspillene, må tillegges vekt. Det er de voksne som har ansvar for å ta beslutningene der barns beste er vurdert.



Figuren over viser prosessen i vurdering av barnets beste (Barneombudet.no)

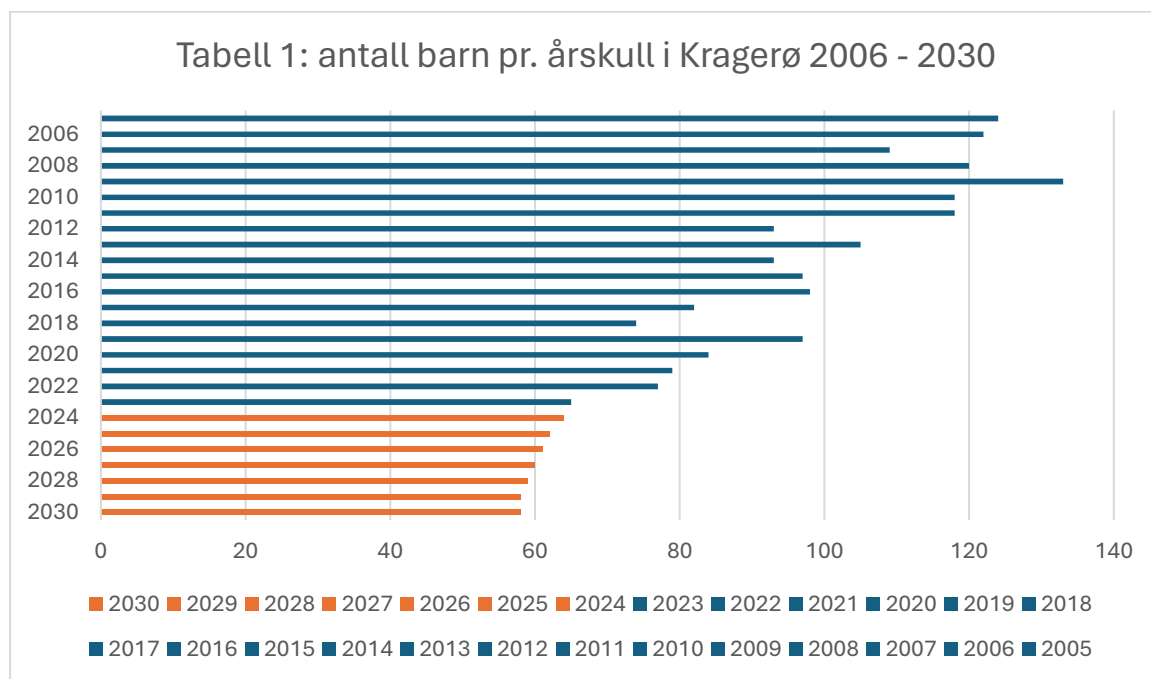
- **Vite:** Sikre et godt kunnskapsgrunnlag som gir tilstrekkelig informasjon om barn og unges behov og mulige konsekvenser for barn i saken. Dette vil sikre et barneperspektiv i saksbehandlingen.
- **Vurdere:** Vurdere hvordan forslagene kan ivareta barns behov og rettigheter best mulig. Vurdere de ulike konsekvensene for barn, og avgjøre hva som samlet sett vil være til barns beste og konkludere. Det er viktig å huske på at det som er best for barn generelt, ikke alltid er det beste for alle barn – for eksempel barn med særlige utfordringer.
- **Vekte:** Vekte andre relevante hensyn opp mot barns beste og ta en beslutning i saken.
- **Vise:** Dokumentere hva som er gjort i de tre foregående stegene. Dokumentasjon er viktig for å sikre at andre kan se hvilke vurderinger som er gjort, og at de kan etterprøves.

Vurderingen av barns beste er beskrevet i kapittel 7.

⁵ Kragerø kommunestyrets møte 18.05.2020, sak 41/20
<https://www.kragero.kommune.no/innsyn.aspx?response=mote&moteid=1150630&scripturi=/innsyn.aspx&skin=infolink&Mid1=2301&>

2. Demografi

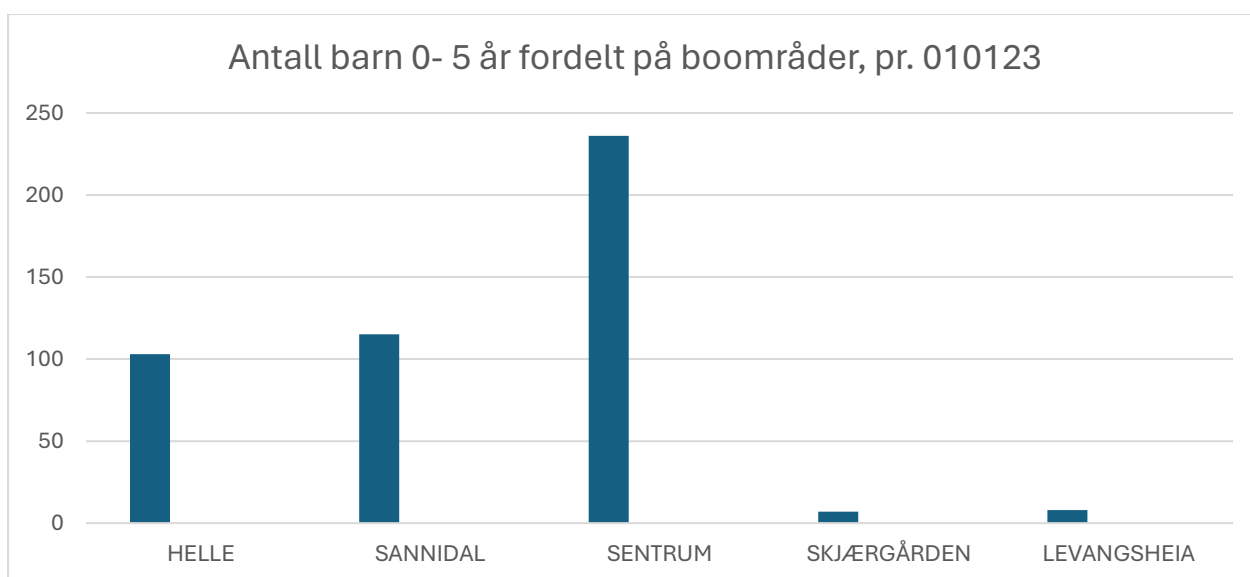
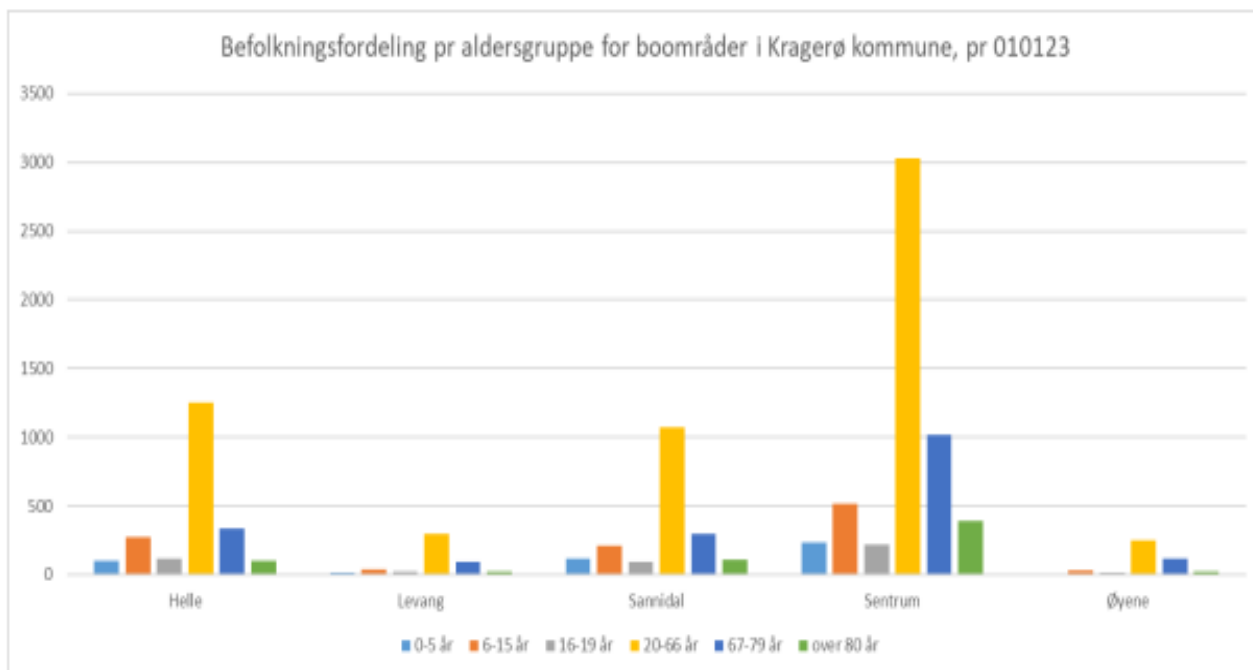
Det har over flere år vært en endring i demografien i Norge, så også i Kragerø. Endringen dreier seg om en økning i antall eldre og en nedgang i antall barnefødsler. I barnehagene og skolene i Kragerø har dette gitt, og vil gi, utslag i et gradvis synkende barne- og elevtall over flere år.

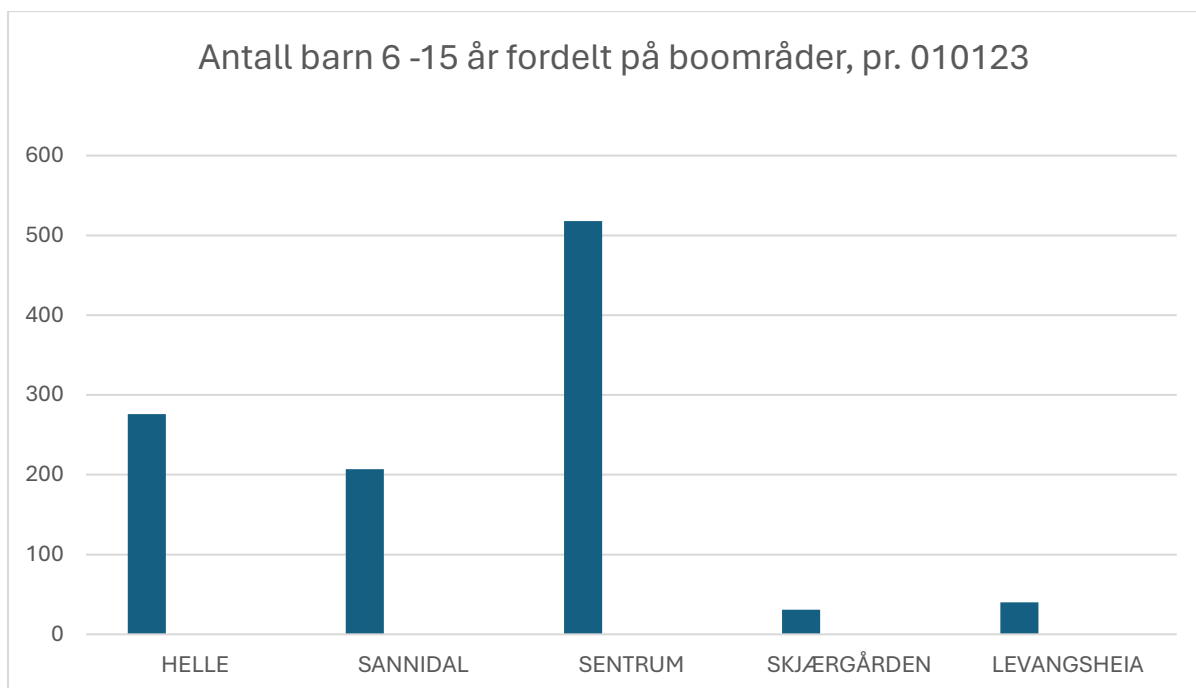


Tabellen viser befolkningsprognosen utført av Statistisk sentralbyrå (SSB), for forventet antall fødte i årene som kommer. Denne tendensen med lavere barnetall stemmer overens med de aller fleste av landets kommuner. Fra 2024 – 2030 er det brukt tall fra SSB befolkningsprognose. Tall før 2024 er faktiske fødselstall i Kragerø.

2.1 Befolkning i ulike boområder i Kragerø kommune

Figurene nedenfor er hentet fra FOLK analysen 2023, og viser hvordan befolkningen i de ulike bo områdene er fordelt på ulike aldersgrupper.





2.2 Elevtall og barnetall

Barnetallet i barnehagene og elevtallet i skolene er synkende og har vært det over en lengre periode og dette er en situasjon som vil vedvare, ifølge Statistisk sentralbyrå sine prognoser. (figur i kap. 2).

Nedgangen fordeler seg noe ulikt i de ulike boområdene i Kragerø og dermed er det ulikheter mellom skolene i Kragerø. På Levangsheia oppvekstsenter er elevtallet kjent frem til skoleåret 2029, forutsatt at det ikke er noen som flytter fra eller til.

Elevtallsutviklingen ved Levangsheia oppvekstsenter

Trinn Årstall	1	2	3	4	1.-4.	5	6	7	5.-7.	1.-7.
2023	3	2	4	3	12	6	5	5	16	28
2024	1	3	2	4	10	2	6	5	13	23
2025	2	1	3	2	8	4	2	6	12	20
2026	1	2	1	3	7	3	4	2	9	16
2027	2	1	2	1	6	3	3	4	10	16
2028	1	2	1	2	6	1	3	3	7	13
2029	2	1	2	1	6	2	1	3	6	12
2030	1	2	1	2	6	1	2	1	4	10
2031	2	1	2	1	6	2	1	2	5	11

Elevtallet på Levangsheia oppvekstsenter har vært og ser ut til å være synkende i åra som kommer.

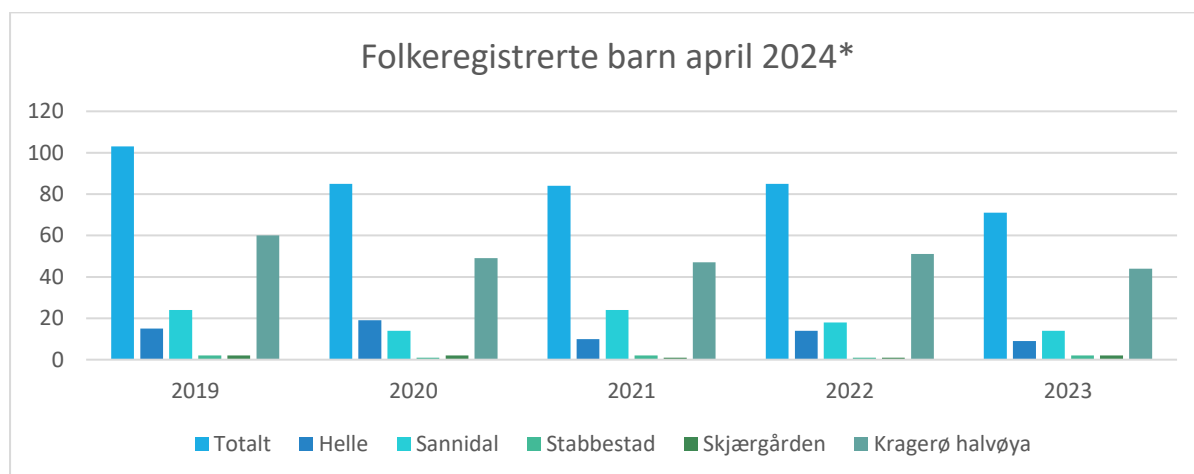
Med utgangspunkt i det antall barn som er født i skolekretsen vil elevtallet på hele skolen gå fra 28 elever dette skoleåret, til 16 elever i 2026- 2027, fordelt på 7 elever på 1.-4. trinn og 9 elever på 5. – 7.trinn. Fra og med høsten 2024 vil skolen gå fra å være en tredelt til å være en todelt skole og lærerressursen går ned med 180% eller 1,8 lærerstillinger. Det vil da være tilbake 2,8 lærerstillinger og en fagarbeiderstilling i skoledelen på Levangsheia oppvekstsenter. Dette er et minimum av hva som skal til for at de to elevgruppene skal ha lærere i hver time de er på skolen og til individuelt tilrettelagt opplæring (spesialundervisning).

Elevtallsutviklingen på Kragerø 1-7 og Levangsheia oppvekstsenter

skoleår Skole	23/24	24/25	25/26	26/27	27/28	28/29	29/30	30/31	31/32
Kragerø skole 1.-7. trinn	307	288	313	314	299	301	291	293	289
Levangsheia oppvekstsenter	28	23	20	16	16	13	12	10	11
Til sammen	335	311	333	330	315	314	303	303	300

Barnetall:

Det er i alt 447 folkeregistrerte barn i barnehagealder i Kragerø kommune, og 8 av disse har postadresse Stabbestad.



*Barn født fra 1/1 2019 til 16/4 2024

2.3 Kapasitet i skole og barnehage

Levangsheia oppvekstsenter har kapasitet til å ta imot 50 elever og har dermed plass til å ta imot flere elever framover.

Kragerø skole har kapasitet til 580 elever og kan ta imot elevene fra Levangsheia enten det er i 2024 eller 2025. Det vil også være kapasitet til å ta imot elevene fra Levangsheia Oppvekstsenter ved gjennomføring av vedtak om barneskole på Kalstad fra 2025.

Barnehagedelen av Levangsheia oppvekstsenter har leke- og oppholdsareal til ca. 23 plasser. Det er avgrensede leke- og oppholdsarealer både ute og inne i tillegg til at fellesarealer også kan benyttes. Det er samdrift med SFO før og etter skoleslutt.

Fra august 2024 vil barnehagen på Levangsheia oppvekstsenter ha 7 barn som til sammen utgjør 9 plasser, fordelt på følgende fødselsår:

Fødselsår	2019	2020	2021	2022	2023
Antall barn	2	1	2	1	1

3. Økonomiske beregninger

For Kommunalområde oppvekst ligger mulighetene for innsparinger ved en nedleggelse av Levangsheia oppvekstsenter i et potensiale for å redusere ressurser til ledelse, lærere, pedagoger og fagarbeidere. En nedleggelse av Levangsheia oppvekstsenter gir også muligheter for innsparing knyttet til driftsutgifter og vedlikehold av bygg, renhold, og det vil også kunne genere inntekter ved salg av bygg og eiendom.

Mulige innsparinger er beregnet på grunnlag av en kostnad per årsverk til ledelse på 1.1 mill. kroner per år, lærere 800 000 kroner og til andre ansatte på 600 000 kroner per år (inkl.sos.utgifter).

3.1 Økonomiske konsekvenser ved nedleggelse av Levangsheia oppvekstsenter

Økonomiske konsekvenser ved nedleggelse av Levangsheia oppvekstsenter	Fra august 2024	Fra august 2025	Fra januar 2025	2026	2027	2028
Drift Kommunalområde oppvekst						
Endret behov for ledelse per år	- 460 000	- 460 000	-1 100 000	- 1 100 000	- 1 100 000	- 1 100 000
Endret behov for lærere	- 270 000	- 270 000	- 640 000	- 640 000	- 640 000	- 640 000
Endret behov for fagarbeider/assistent	- 112 000	- 112 000	- 500 000	- 500 000	- 500 000	- 500 000
Annen drift	- 75 000	- 75 000	- 180 000	- 180 000	- 180 000	- 180 000
Endrede kostnader skoleskyss, inklusive midtskyss for alle elever (se kap.3.2.3)	382 000*	212 000	342 000	259 000	224 000	161 000
Delsum Kommunalområde oppvekst	- 535 000	- 553 000	- 2 072 000	- 2 161 000	- 2 196 000	- 2 259 000

*Grunnen til at kostnadene er høye er at kommunen må stå for skoleskyssen selv, da søknadsfristen for organisering fra fylket utløp 1. april

Drift Kommunalområde samfunn						
Endrede driftskostnader bygg	- 366 799	- 366 799	- 880 000	- 915 000	- 951 600	- 989 664
Delsum Kommunalområde samfunn	- 366 799	- 366 799	- 880 000	- 915 000	- 951 600	- 989 664

Drift felles kommunal	august 2024	august 2025	2025	2026	2027	2028
Redusert grunnskoletilskudd (frie inntekter)			541 000	541 000	541 000	541 000
Reduserte renter og avdrag (forutsetter salg i 2025)			- 1 166 667	- 1 166 667	- 1 166 667	- 1 166 667
Delsum felles kommunal drift			- 625 667	- 625 667	- 625 667	- 625 667
Totalt Kragerø kommune	- 1 053 799	- 1 071 799	- 3 501 667	- 3 701 667	- 3 773 267	- 3 874 331
Salg av Levangsheia oppvekstsenter			14 000 000			
Alternative investeringer i perioden ved fortsatt drift	august 2024	august 2025	2025	2026	2027	2028
Ventilasjon		2 000 000	2 000 000	1 500 000		
Rehabilitering av tak					500 000	
gulvbelegg				200 000		
oppgradering garderobes					250 000	
Sum mulige investeringer		2 000 000	2 000 000	1 700 000	750 000	-
Etablering av snuplass						
Konsekvenser økte driftskostnader iflg investeringsbehov		166 667	166 667	308 333	370 833	370 833
Etablering av snuplass		250 000				

Tabellen er en beregning av økonomiske konsekvenser ved nedleggelse av Levangsheia oppvekstsenter. De to første kolonnene viser innsparingspotensial ved en eventuell nedleggelse i august 2024 eller august 2025. Ved nedleggelse i august vil man få effekten av innsparing for fem måneder. Ved nedleggelse i 2024 vil innsparingene få helårseffekt i 2025. Ved nedleggelse i 2025 vil innsparingene få helårseffekt i 2026.

Det er lagt til grunn at barna på Levangsheia oppvekstsenter går over til kommunal barnehage og skole. Kostnadsbildet vil bli annerledes dersom flere velger private løsninger. Da vil vi kunne ha en større innsparing på lærere, pedagoger og fagarbeidere.

Etter befaring med takstingeniør, er salgsværdien av Levangsheia vurdert til 14 millioner kroner. Ved en eventuell nedleggelse kan salgssummen bidra til reduserte fellesutgifter til renter og avdrag i Kragerø kommune.

3.2 Mulige innsparinger

Innsparingspotensialet ved å legge ned Levangsheia oppvekstsenter ligger i redusert behov for bemanning i skole og barnehage i Kommunalområde oppvekst, samt reduserte kostnader til drift og investering i Kommunalområde samfunn.

3.2.1 Bemanning i barnehage

Bemanningen i en barnehage er regulert i Barnehageloven, med en bemannings- og pedagognorm. Det innebærer at det til enhver tid er antall barn over og under 3 år som avgjør hvor mange ansatte det må være i en barnehage.

For Levangsheia Oppvekstsenter / barnehage har det vært nødvendig med noe høyere bemanning enn normen tilsier, for å kunne ivareta sikkerheten til barna i hele åpningstiden. Grunnen til dette er at det er få barn, men lang åpningstid. I større barnehager er det kun antall ansatte i tråd med bemanningsnormen.

Når en barnehage legges ned, og det fortsatt er barn med barnehagerett, må disse barna flyttes til andre barnehager. Den barnehagen som tar imot disse barna må tilføres personale hvis de ikke allerede har ledig personalkapasitet. De 7 barna (omregnes til 9 plasser) som må overføres fra Levangsheia til en annen barnehage, vil ha behov for 1,5 ansatte i henhold til bemanningsnormen.

3.2.2 Bemanning i skole

Bemanning i skole er regulert med forskrift til Opplæringslovens kapittel 14. Forskriften regulerer forholdstallet mellom lærere og elever i grunnskolen, den såkalte lærernormen. Det skal være inntil 15 elever per lærer på 1.–4. trinn og 20 elever per lærer på 5.–10. trinn og på 8. – 10. trinn. I tillegg til dette kommer lærerårsverk knyttet til særskilt norskopplæring og spesialundervisning.

På Levangsheia skole vil det fra skoleåret 2024 – 2025 være ansatt 2,8 lærerstillinger til 23 elever. Dersom elevene overføres til Kragerø skole, vil det innebære en potensiell innsparing på antall lærere. Det samme gjelder ledelse. På grunn av behov for ledsager til skoleskyss, vil det ikke være redusert innsparingspotensial når det gjelder andre ansatte.

For mer utdypende analyse av økonomiske konsekvenser vises det til [skolestruktur utredningen 2021](#), kap.8.

3.3 Kostnadsberegninger til skoleskyss

De aller fleste elevene ved Levangsheia oppvekstsenter omfattes i dag av skoleskyss. En nedleggelse av Levangsheia oppvekstsenter vil føre til økning i skyssbehovet og en økning i reisetid for elevene. Økning i kostnader og reisetid vil variere noe ut fra elevenes bostedsadresse. Skyssutgifter på Levangsheia skole er per i dag – 260 000 kroner per år.

Det er ulike priser for skoleskyss, avhengig av strekning og fremkomstmiddel. Kommunen betaler en egenandel for skoleskyss – fylkeskommunen betaler resterende. Samferdselsavdelingen i Telemark fylkeskommune opplyser følgende kostnader for skoleskyss for elever som er bosatt på Levangsheia og som går på skole i Kragerø:

Skoleskyss ved ordinær start- og sluttid

Egenandelen for buss-elever på Levangsheia er 12 000 kr i gjennomsnitt.

Egenandelen for ferje-elever Stabbestad - Kragerø er 7000 kr i gjennomsnitt.

Elever fra Levangsheia som bruker både buss og ferje, har en enhetspris på 19 000kr.

Midtskyss

Dersom enkelte klasser slutter på skolen tidligere enn skolens ordinære sluttid og elevene ikke benytter gratis tilbud om SFO, må kommunen stå for kostnaden til skyss. Denne ordningen kalles *midtskyss*. På Kragerø skole slutter 1.-4. trinn tidligere to dager i uken og hele 1.-7. en dag i uken. I beregningene under er det lagt til grunn at ingen elever fra Levangsheia benytter SFO.

Det er ikke avklart med samferdselsavdelingen i Telemark fylkeskommune, hva slags ordning som blir løsningen for midtskyss til Levangsheia fra høsten 2024, men det er to alternativer:

Midtskyss med taxibåt og minibuss

Kostnad per elev på 1. – 4. trinn kr. 23 000 per år

Kostnad per elev på 5.-7.trinn kr. 6000 per år

Ordningen er sårbar, da den ikke er gjennomførbar når det ligger is i fjorden. Da vil minibussen måtte kjøre rundt og reisetiden øker noe.

Midtskyss med minibuss og ferje

Kostnad per elev på 1. – 4. trinn kr. 20 500 per år

Kostnad per elev på 5.-7.trinn kr. 6000 per år

Ordningen forutsetter en justering av ferjerutene og blir ikke avklart før skolestart i 2024.

Det er kostnadene ved det dyreste alternativet som ligger til grunn for beregning av kostnader til skoleskyss ved en eventuell nedlegging av Levangsheia oppvekstsenter fra 2025 og videre.

Ledsager

Det vil også være behov for en ledsager som følger elevene på overfarten og på veien fra Danskekaia til Kragerø skole/på buss til og fra Kalstad i 2025.

Ledsager 25% stilling tilsvarende 150 000 kroner per år og 60 000 kroner for høsten 2024/2025 (inkl. sosiale avgifter). Denne kostnaden beregnes i sammenheng med endret behov for fagarbeider/assistent i tabellen «Økonomiske konsekvenser ved nedleggelse av Levangsheia oppvekstsenter» i kap.3.1.2.

Beregning skyssutgifter for elever på Levangsheia oppvekstsenter, høsten 2024 – fem måneder:

Kostnadsbildet et annet på grunn av at et eventuelt vedtak om å legge ned Levangsheia oppvekstsenter, kommer etter at fristen for å søke om organisering av skoleskyss hos fylkeskommunen, har gått ut. Det fører til at Kragerø kommune må betale kostnaden til ferje for elevene som i dag går på Levangsheia oppvekstsenter, samt utgifter til å leie inn større buss.

- Kostnad til skoleskyss med buss og ferje, eksklusive ledsager – 340 000 kroner for fem måneder. Kostnader til ledsager inngår i beregning av endret behov for fagarbeider/assistent i tabellen i kapittel 3.1.
- Kostnader til midtskyss dersom ingen elever bruker SFO – dyreste løsning, 152 000 kroner for fem måneder
- Kostnad til skoleskyss med dagens ordning – 110 000 kroner for fem måneder
- Økte kostnader til skoleskyss høsten 2024 – 382 000 for fem måneder

Beregning av skyssutgifter etter ordinær skoletid for elever på Levangsheia oppvekstsenter fra 2026 – hele året:

- Kostnad til skoleskyss med buss og ferje, eksklusive ledsager – 304 000 kroner per år.
Kostnader til ledsager inngår i beregning av endret behov for fagarbeider/assistent i tabellen i kapittel 3.1.
- Kostnad til skoleskyss med buss med dagens ordning - 260 000 kroner per år
- Kostnader til midtskyss dersom ingen elever bruker SFO – dyreste løsning,
- Økte kostnader til skoleskyss i 2025 – 259 000 kroner per år

Kostnadene til skyss vil bli redusert med synkende elevtall og de økte kostnadene for 2028 er beregnet til å være 161 000 kroner, forutsatt at ingen elever bruker SFO. Se tabellen i kapittel 3.1.

Kostnader til snuplass

Samferdselsavdelingen i Telemark fylkeskommune har uttrykt at det å etablere en snuplass ved Knetskjæra, kan bidra til å redusere reisetiden for elevene som bor i dette området. Da kan bussen starte i Portør og kjøre derfra til Knetsjæra og snu før den kjører mot Stabbestad. Det vil spare elvene som bor i dette området for opp mot 20 minutters reisetid hver vei, ifølge Telemark fylkeskommune. Dette er fordi de slipper å reise ut til Portør og tilbake igjen. Kostnaden til dette er beregnet til 200 – 250 000 kroner.

Tilpasninger til individuelle behov

Retten til skoleskyss er en individuell rett etter Opplæringsloven. Ved særskilte behov som, funksjonshemming eller midlertidig skade eller sykdom, har elever rett til spesialtransport til og fra hjemmet. Dette er regulert i opplæringsloven § 7-3, og gjelder uten hensyn til avstanden mellom hjemmet og opplæringsstedet. Disse elevene vil også ha rett til skyss til og fra skolefritidsordningen (SFO) og til skyss før skoledagen er over dersom funksjonshemmingen, skaden eller sykdommen gir behov for det. Som funksjonshemming regnes både varige fysiske og psykiske funksjonsvansker. Som midlertidig skade eller sykdom regnes en tilstand som er forbigående. Kostnader til dette er ikke tatt med i beregningene, da det ikke er mulig å forutse behovet. Slik er det også ved de øvrige skolene i Kragerø.

3.4 Økonomiske konsekvenser – privatskoler/friskoler

For å belyse økonomiske konsekvenser for Kragerø kommune ved det å ha privat skoledrift/friskoler må vi bruke Kragerøskjærgården Montessoriskole (KSM) som eksempel. KSM startet i 2013 og har inneværende skoleår 56 elever. Skolen er godkjent til å drive 1.-7. trinn med inntil 75 elever. Det følger med en rett til statstilskudd med denne godkjenningen.

Statstilskuddet til friskoler utgjør 85% av vanlige driftsutgifter per elev i den offentlige skolen. Tilskuddssatsene settes årlig gjennom statsbudsjettet. Private grunnskoler kan kreve foreldrebetaling, men summen av foreldrebetaling og statstilskudd kan ikke overstige driftsutgiftene i tilsvarende kommunale skoler.

Friskoler påvirker kommunens inntekter gjennom den såkalte trekkordningen i inntektssystemet. Trekkordningen medfører at kommunen trekkes et gitt beløp per elev for de elevene kommunen ikke yter skoletjenester til. Summen av trekk fra kommuner fordeles ut igjen til alle landets kommuner etter kommunenes andel av beregnet utgiftsbehov. Det er gitt egne trekksetter for ulike skolekategorier.

Fra inntektene til Kragerø kommune i statsbudsjettet for 2024, trekkes det en sum på 121 700 kr per elev i privat skole. Beregningene i statsbudsjettet 2024, baserer seg på antall elever på KSM per 1.oktober 2021. Den gang hadde skolen 45 elever. I tillegg gikk en elev i spesialskole, med trekk på 356 000 kr. Det betyr at kommunen fikk et trekk i inntektene på ca. 5,8 mill.

Gjennom Korreksjonsordningen for elever i private skoler, blir midler tilbakeført til kommunene. Summen av beløpene som er trukket inn på landsbasis fordeles så ut igjen til alle kommuner. Dermed kan summen som tilbakeføres enkelte år være lavere enn trekket og andre år høyere enn trekket. Det kan med andre ord dreie seg om både tapte- og økte inntekter for Kragerø kommune.

I statsbudsjettet for 2024 var Kragerøs andel av dette er ca. 6,9 millioner. Med andre ord 1,1 millioner mer enn kommunen ble trukket. I 2021 var det motsatt, da fikk kommunen tilbakeført 1,1 millioner mindre enn trekket ([Frie inntekter 2024 - regjeringen.no](#)).

Kragerø kommune betaler en egenandel for skoleskyss til elevene som skal ut til Skåtøy, og kommunen betaler for spesialundervisningen, begge deler følger av lovbestemmelser.

En kan med rimelighet anta at skoleskyssutgiftene er høyere ved opprettholdelse av et privat skoletilbud på Skåtøy, enn det ville vært dersom skolen lå på fastlandet i gangavstand for flere av elevene. Samtidig er skolen etablert for alle elever i kommunen, og uansett hvor denne ligger vil det med stor sannsynlighet medføre økte utgifter til transport, fordi flere elever får rett til skoleskyss. Kommunens utgifter til skoleskyss er derfor høyere som en direkte konsekvens av at vi har en privat skole. Det samme er ikke tilfelle når det gjelder spesialundervisning. Elevene på montessoriskolen ville uansett ha rett til spesialundervisning, uavhengig av hvilken skole de går på. En kan argumentere for at det i noen tilfeller ville være pedagogisk fornuftig, at spesialundervisningen ble gitt i grupper. I de tilfellene ville kostnadene kunne reduseres, fordi en lærer kan undervise flere elever samtidig. Utfordringen med

små skoler og spesialundervisning omtales mer utdypende i kapittel 2, i denne sammenheng er det likevel viktig å vise til at rett til spesialundervisning gjelder uansett skoleslag – ergo følger det en kostnad knyttet til dette for kommunens del uavhengig av privat eller offentlig skole.

3.4.1 Kostnader til skoleskyss dersom elever på Levangsheia oppvekstsenter vil velge å gå på Kragerøskjergården Montessoriskole

Det er ulike priser for skoleskyss, avhengig av strekning og fremkomstmiddel. Kommunen betaler en egenandel for skoleskyss – fylkeskommunen betaler resterende. Samferdselsavdelingen i Telemark fylkeskommune opplyser følgende kostnader for skoleskyss for elever som er bosatt på Levangsheia og som går på skole på Kragerøskjærgården montessoriskole:

Egenandelen for buss-elever på Levangsheia er 12 000 kr i gjennomsnitt.

Egenandelen for ferje-elever Stabbestad - Kragerø er 7000 kr i gjennomsnitt.

Elever fra Levangsheia som bruker både buss og ferje, har en enhetspris på 19 000kr.

Beregning av skyssutgifter for elever på Levangsheia oppvekstsenter, som eventuelt begynner på KSM, fra 2025 – hele året:

- Kostnad til skoleskyss med buss og ferje, eksklusive ledsager – 19 000 per elev, per år

Beregning skyssutgifter for elever på Levangsheia oppvekstsenter, som eventuelt begynner på KSM, høsten 2024 – fem måneder:

Kostnadsbildet et annet på grunn av at et eventuelt vedtak om å legge ned Levangsheia oppvekstsenter, kommer etter at fristen for å søke om organisering av skoleskyss hos fylkeskommunen, har gått ut. Det fører til at Kragerø kommune må betale kostnaden til ferje for elevene som i dag går på Levangsheia oppvekstsenter, samt utgifter til å leie inn større buss.

- Kostnad til skoleskyss med buss 5000 kroner per elev, for fem måneder.
- Kostnader til ferje og hurtigbåt/taxi – 12 000 koner per elev, for fem måneder.

4. Vurdering – nedleggelse av Levangsheia oppvekstsenter

Administrasjonen har lagt de samme vurderingskriteriene til grunn som det er gjort i sak som omhandlet endring av skolestruktur, desember 2023: *bærekraftig økonomi, kvalitet og langsiktighet*. I dette kapittelet vil vi definere rammene for de tre kriteriene med utgangspunkt i skole- og barnehagedrift.

Under hvert av de tre kriteriene følger en vurdering av konsekvenser ved en nedleggelse en oppsummering av hovedtrekkene i de mange i høringsinnspillene.

Vurdering av barnets beste er tatt med som et eget vurderingskriterium i konklusjonen (kap.7)

4.1 Bærekraftig økonomi

Som en følge av ny kommunelov har Kragerø kommune vedtatt handlingsregler for bærekraftig økonomi. Kommunal økonomisk bærekraft (KØB) for kommunal tjenesteproduksjon vurderes i forhold til måloppnåelse på handlingsreglene for ordinær drift. Alle handlingsregler vurderes i forhold til kommunens brutto driftsinntekter. Konsekvenser som en følge av det økonomiske resultatet for 2023 og at Statsforvalteren har opphevet budsjettvedtaket for 2024, medfører at det må fattes et nytt budsjettvedtak 2024, innen 30. juni 2024.

Det er inntektene som vil danne grunnlaget for de økonomiske rammene kommunen har tilgjengelig for drift av tjenestetilbudet til kommunenes befolkning. Se *perspektivanalysen 2024-2033*. Skatt- og rammeoverføringer fra staten er kommunens desidert største inntektskilde. Det overordnede formålet med inntektssystemet er å bidra til at alle kommuner kan gi et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne. Ved fordelingen av inntektene tas det hensyn til strukturelle forskjeller i kommunene. Innenfor kommunenes rammetilskudd får derfor kommuner som er dyrere å drifte enn landsgjennomsnittet, mer tilskudd enn kommuner som er rimeligere å drifte. Dette omtales som «utgiftsutjevningen» og omfatter 24 ulike indikatorer. Utgiftsutjevningen gir store utslag for Kragerø kommune. Rammeinntektene gjennom utgiftsutjevningen er direkte koblet til demografiske endringer. For 2023 blir rammeoverføringen korrigert med en reduksjon på 44 mill. kroner pga færre innbyggere under 22 år enn gjennomsnittet. Tilsvarende styrkes rammeoverføringen med 59 mill. kr pga at Kragerø har flere innbyggere over 67 år enn gjennomsnittet. Denne utviklingen vil fortsette. Befolkningen i Kragerø kommune går langsomt nedover, det blir flere eldre innbyggere og færre innbyggere i skolepliktig alder. Se *FOLK analysen 2024 for flere detaljer*.

KOSTRA tallene for 2022 viser en tydelig differanse mellom beregnet utgiftsbehov og faktisk ressursbruk i Kragerø kommune sammenlignet mot gjennomsnittet for landet. Se *KOSTRA analysen 2023*. Ressursbruken i forhold til beregnet utgiftsbehov kan benyttes som en indikator på den økonomiske prioriteringen. Kragerø kommune

bruker mere ressurser til grunnskole og barnehage enn beregnet utgiftsbehov. Tallene viser at kommunen prioriterer grunnskole og barnehager og at denne prioriteringen medfører at kommunen nedprioriterer pleie og omsorg. Dette er ikke økonomisk bærekraftig, da prioriteringene er i utakt med den demografiske utviklingen. Alle struktursaker innen skole og barnehage legges frem for å tilpasse de økonomiske bevilgningene til inntektene og den demografiske utviklingen. Innen kommunalområdet oppvekst utgjør grunnskoler og barnehager den største andelen av ressursbruken. Små skoler og små barnehager krever mer ressurser enn det Kragerø kommune har råd til. Bærekraftig økonomi og tilpasset ressursbruk i Kragerø kommune kan blant annet oppnås gjennom færre og større enheter.

En bedre prioritering av ressursbruken til den enhver tid gjeldende befolkningssammensetningen vil være en stor utfordring for Kragerø kommune, på lik linje med alle distriktskommuner som er berørt av de demografiske endringene som pågår.

4.1.1 Bærekraftig økonomi i barnehage og skole

Økonomisk er det tre sterke drivere når det gjelder drift av skole og barnehage. Den største er lønn til personale, den andre er vanlige driftsutgifter til leker og undervisningsmateriell og den tredje er drift av lokalene. Med det bosettingsmønsteret Kragerø har, må skoleskysst tas med som en kostnadsdriver. Skysstbehovet vil bli påvirket av kommunens skolestruktur.

Lønnsutgifter per elev

Som vist i Skolestrukturutredningen 2021, vil en skole med flere klasser på hvert trinn ha mulighet for en bemanning med færre lærerårstimer per elev, enn hva man kan få til på en liten skole. Ved en større skole vil de totale kommunale lønnsutgiftene til lærere synke med elevtallet hvis vi skal forholde oss til forskriften om forholdstall mellom lærerårstimer og elevtall. Dersom elevene fra Levangsheia oppvekstsenter skal overføres til Kragerø skole, vil de fleste elevene kunne gå i eksisterende klasser på Kragerø skole, og elevtallet på Kragerø skole vil holde seg stabilt fra august 2024. Dette vil medføre en reduksjon av lærerårstimer totalt, derav en reduksjon i lønnsutgifter per elev.

Driftsutgifter per elev

Utgifter til undervisningsmateriell, inventar og utstyr per elev er mindre avhengig av skolestørrelsen.

I tillegg til rent undervisningsmateriell, bruker skolene penger på inventar og utstyr til elevene. Basert på dataene fra KOSTRA tilbake i tid, kan man summere opp at en kragerøelev årlig vil koste 2500 kr, i undervisningsmateriell, inventar og utstyr.

(«Skolestrukturutredningen 2021» kapittel 2.)

Kostnader i barnehage

Barnehagetilbudet finansieres av kommunenes frie inntekter (rammetilskuddet og skatteinntekter). Det vil si at kommunen vedtar hvor mye som skal brukes på barnehager over kommunebudsjettet. Kommunen gir tilskudd til de private barnehagene etter nasjonale satser.

I tillegg til kommunens finansiering er det foreldrebetaling i barnehage. Foreldrene betaler for opphold og kost i 11 måneder i året. Foreldrebetalingen dekker ca. 15% av hva en barnehageplass faktisk koster.

Vedlikehold og drift av bygninger

Generell drift er også mindre påvirkelig av antall elever, men dersom det er uutnyttet kapasitet i skolelokalene øker dette kostnadene per elev og gir en lite effektiv arealutnyttelse og drift. («Skolestrukturutredningen 2021» kapittel 6.3.).

4.1.2 Høringsinnspill om økonomi

En stor del av høringsinnspillene om bærekraftig økonomi som knytter seg til spørsmål og argumenter omkring:

- Manglende troverdighet i de økonomiske beregningene som er gjort av kommuneadministrasjonen. Spesielt knyttet til kostnader i forbindelse med skoleskyss, men også til driftsutgifter.
- Samfunnsøkonomiske konsekvenser av nedleggelsen - fraflytting, lokalt næringsliv, turisme og fritid
- Mulighetene for å opprettholde Levangsheia som lokalsenter
- Sparing på skole kan føre til økte utgifter i barnevern og NAV

Sitatene under illustrerer det mange av høringsinnspillene påpeker på dette området:

Høringsvedlegget inneholder feil og mangler som gjør at det er vanskelig å kommentere de faktiske konsekvensene. (Flere råd, organisasjoner og privatpersoner)

Er det mulig å isolere nedleggelsen av Levangsheia Oppvekstsenter som kun en økonomisk besparelse, eller må vi samtidig vurdere konsekvensene for samfunnet på Levangsheia og i Kragerø kommunesom helhet?

Som aktive deltakere i næringslivet på Levangsheia, oppfatter vi Oppvekstsenteret som selve hjertet av vårt lokalsamfunn. En nedleggelse av dette tilbudet ville berøre oss alle, og vi uttrykker bekymring for vårt fremtidige næringsgrunnlag.

Vi insisterer på at Levangsheia må beholde sin nærscole og barnehagetilbud. Avstandene her er unike, og Levangsheia skole har en uerstattelig posisjon. Ingen andre områder i Kragerø ville bli like hardt rammet ved tapet av sin nærscole.

Samlet sett sysselsetter vi 272 personer, tilsvarende ca. 120 årsverk. Flertallet av våre ansatte er bosatt på halvøya, og nedleggelse av skoletilbudet vil gjøre Levangsheia mindre attraktivt som bosted.

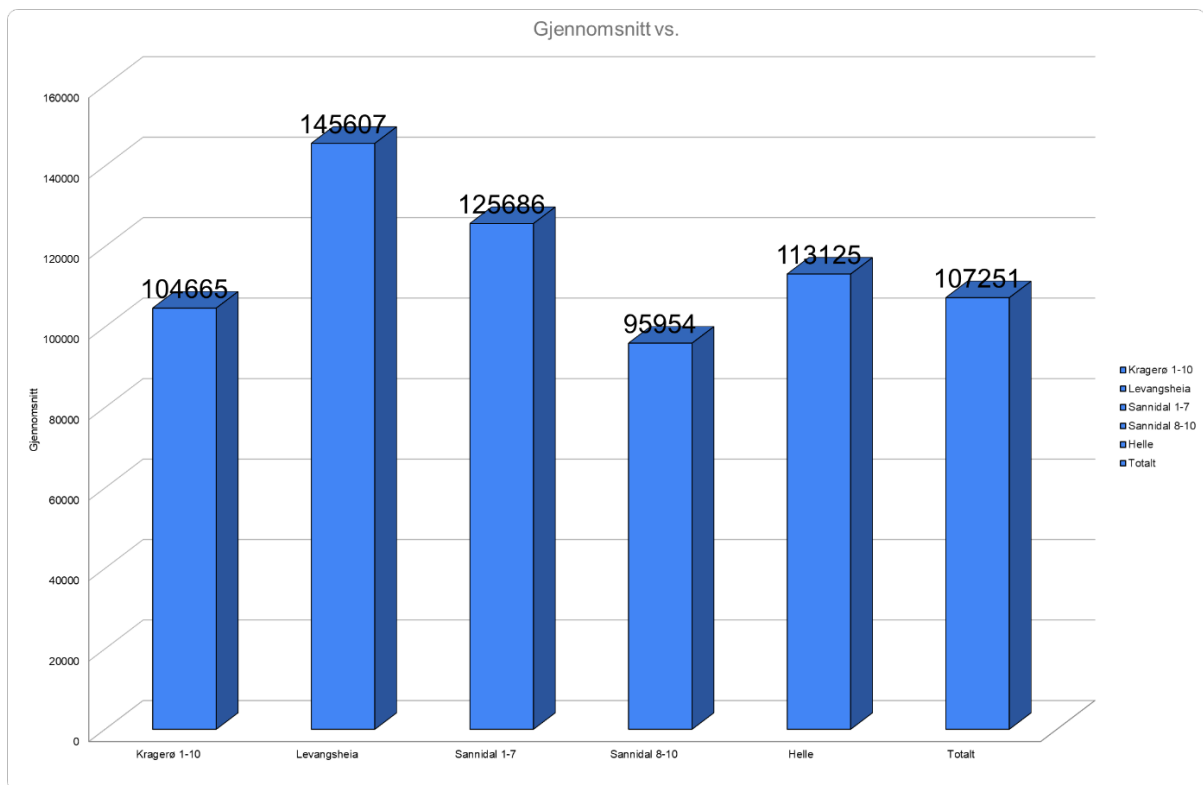
Dagliglivet for de fleste vil bli utfordrende med tanke på levering og henting av barn i SFO og barnehage, og vi vil oppleve rekrutteringsvansker. (Levangsheia velforening)

For en forsvarlig behandling av spørsmålet om nedleggelse av Levangsheia oppvekstsenter, bør det i henhold til retningslinjer fra Justis- og beredskapsdepartementet, gjøres en mer omfattende utredning av konsekvensene for lokalsamfunnet og distriktsutvikling. En slik utredning bør strekke seg utover Oppvekstsenteret som en utdanningsinstitusjon og se på dennes betydning for bosetting og næringsliv. En slik utredning ville gitt et mer proporsjonalt bilde av kost/nytte ved en eventuell nedleggelse av Oppvekstsenteret og påfølgende fare for tap av næringsliv, arbeidsplasser og skatteinntekter. (Jarle Knutsen)

4.1.3 Vurdering – bærekraftig økonomi

Vurderingen av hva som er bærekraftig økonomi i forhold til nedleggelse av Levangsheia oppvekstsenter vil måtte ses i lys av dagens, og de kommende årenes økonomiske situasjon i Kragerø kommune.

Ser vi på fordelingen av utgifter mellom skolene i kommunen, ser vi at de ulike størrelsene på skolene gir en skjevfordeling som tilgodeser en stordriftsfordel.



Figuren over viser fordelingen av ressurser per elev i de fem offentlige grunnskolene i Kragerø. Dette gjelder kun ressurser fra budsjettet til Kommunalområde oppvekst, 2024. I tillegg kommer drift- og vedlikeholdsutgifter knyttet til bygningsmassene som ligger i budsjett for Kommunalområde samfunn.

Det er tidligere nevnt at Kragerø har en kostnadskrevenne barnehage- og skolestruktur, blant annet på grunn av mange lokaliteter. Det har tidligere vært liten politisk vilje til å gjøre noe med denne strukturen. Når det nå igjen fremmes et forslag om endring som kan føre til en lokalitet mindre, er hovedargumentet at dette er nødvendig for å få ned kommunens samlede kostnader.

4.2 Kvalitet i skole og barnehage

Det er vanskelig å måle kvalitet i barnehage og skole. Barn og elever som trives og har det godt når de er i barnehagen og på skolen, vil mene at det er god kvalitet. Foresatte som opplever at barna dere trives, får gode resultater på skolen og har en balanse mellom skole og fritid vil også mene at det er god kvalitet i det barnehage- og skoletilbudet som gis.

Beskrivelsene av kvalitet i punkt 4.2.1 og 4.2.2 bygger på forskning og ses utfra faglige, pedagogiske perspektiver.

4.2.1 Kvalitet i barnehage

Det er her valgt å bruke «Kjennetegn på gode barnehager» (Alvestad & Gjems), for å beskrive kvalitet i barnehagen:

- Høy kompetanse og Profesjonell entusiasme
- Felles mål og retning for det pedagogiske arbeidet
- Helhetlig tilnærming til barns omsorg, lek og læring
- Lek ute og varierte naturopplevelser
- Klar ledelse og strukturering av dagen tilpasset barna
- Voksen og barneinitierte aktiviteter
- Godt språklig samspill med enkeltbarn og mindre grupper av barn
- Godt samarbeid og varm atmosfære
- Barns perspektiv, medvirkning og trivsel

Disse kjennetegnene vil kunne finnes i alle barnehagene uavhengig av plassering og størrelse. Det er personalet som skaper kvaliteten, samtidig som gode fysiske og økonomiske rammer er premisser for å få det til.

Rammeplan for barnehagen sier om lek, læring og venner:

Sosial kompetanse er en forutsetning for å fungere godt sammen med andre og omfatter ferdigheter, kunnskaper og holdninger som utvikles gjennom sosialt samspill. I barnehagen skal alle barn kunne erfare å være betydningsfulle for fellesskapet og å være i positivt samspill med barn og voksne. Barnehagen skal aktivt legge til rette for utvikling av vennskap og sosialt fellesskap. Barnas selvfølelse skal støttes, samtidig som de skal få hjelp til å mestre balansen mellom å ivareta egne behov og det å ta hensyn til andres behov.

Personalet skal støtte barnas initiativ til samspill og bidra til at alle kan få leke med andre, oppleve vennskap og lære å beholde venner.

Det finnes noe forskning på hvordan størrelsen på barnehagen spiller inn på kvalitet og barnas trivsel. Barnehagens størrelse er en av mange andre faktorer som har betydning for kvalitet og trivsel. Det kan gå på tilgang på kompetent personale, antall barnehagelærere og hvordan barnehagen er organisert.

Reisevei til og fra barnehage

Den eneste reguleringen av reisevei til og fra barnehagen finnes i Barnehagelovens § 36 Rett til skyss for barn med rett til spesialpedagogisk hjelp:

Dersom gratis skyss er nødvendig for at barnet skal kunne motta spesialpedagogisk hjelp, har barnet rett til slik skyss. Barnet har rett til nødvendig reisefølge og tilsyn. Kommunen skal innlosjere barnet når daglig skyss ikke er forsvarlig. Kommunen skal fatte vedtak om og oppfylle retten til skyss, nødvendig reisefølge, tilsyn og innlosjering.

Kommunen har ansvar for å oppfylle retten til barnehageplass. Når kommunen legger til rette for barnehageplasser, må en ta hensyn til tilflytting, brukerne sine ønsker og behovet for plasser for barn over og under tre år.

Kommunen har plikt til å tilby barnehageplass til alle barn med barnehagerett. I den økonomiske situasjonen Kragerø kommune er i må det hensyn til hvor det bor flest barn med slik rett. Selv om det ikke oppleves som tilfredsstillende for familiene på Levangsheia at det tilbys plass i kommunens øvrige barnehager, oppfyller kommunen likevel sin plikt. Ved å vente med nedleggelse til 2025 gis foresatte mulighet til også å velge Sannidal barnehage som kan være et bedre alternativ enn Kragerøhalvøya for enkelte familier.

4.2.2 Kvalitet i Skole

I «Skolestrukturutredningen 2021» kommer det frem at:

Forskning fremhever faktorene elevenes læringsmiljø og elevenes sosioøkonomiske bakgrunn som faktorer som har stor påvirkning på elevens faglige og sosiale utbytte. For vurderinger av kvalitet i en fremtidig skolestruktur for Kragerø, er det relevant å drøfte hvordan de ulike alternativene kan legge til rette for systematisk og godt samarbeid om læringsmiljø og faglig innhold i skolene, gjennom ansattes og ledelsens initiativ og deltakelse i skoleutviklingsprosesser.

- Kjennetegn på skoler med god kvalitet, er tatt opp i bakgrunnsdokument til den nye læreplanen som trådte i kraft 1. august 2020, «Elevenes læring i fremtidens skole»⁶
 - Elevene deltar aktivt i egen læring og forstår egne læringsprosesser
 - Elevene deltar i kommunikasjon og samarbeid
 - Elevene får utvikle dybdeforståelse og får hjelp til å forstå sammenhenger
 - Elevene får utfordringer som gjør at de kan strekke seg
 - Undervisningen er tilpasset elevenes ulike forkunnskaper og erfaringer
 - Elevene møter tydelige forventninger til hva de skal lære, og får tilbakemeldinger og råd om videre læring
 - Elevenes relasjoner, motivasjon og følelser, tas hensyn til i undervisningen
 - Lærerne tar i bruk varierte metoder, arbeidsmåter og organisering som er tilpasset det elevene skal lære, den enkelte elev og elevgruppe
- Økte kompetansekrav til undervisning, kombinert med en «smalere» kompetanse hos nyutdannede lærere, vil allerede i nær fremtid kunne gjøre det vanskelig å dekke alle fagområder. Dette vil gjelde spesielt de mindre fagene og de mindre skolene. Med større skoler vil det være enklere å få større fleksibilitet og mer spesialisering i lærerkollegiet.
- Den nye læreplanen stiller krav til at skoler skal ha en kollektiv tilnærming til hva som er godt læringsarbeid, og tilnærmingen skal omsettes til praksis som er merkbar for elever og foresatte. Her ligger implisitt en forutsetning om at kollegiet som meningsfellesskap, må ha en viss størrelse. Kravet i den nye læreplanen er forskriftsfestet og innebærer dermed et forbud mot den privatpraktiserende lærer. Ved større skoler vil det flere fagpersoner som kan bidra i fellesskapet og skolen som organisasjon blir mindre sårbar og personavhengig.

⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2014-7/id766593/?ch=1>

- I arbeidet med skoleutvikling er det avgjørende å ha en aktiv ledelse ved skolene. I denne sammenhengen betyr det mer enn bare rektor. Skoler bør ha en ledelsesressurs som gjør det mulig å ha en ledergruppe, som både kan støtte og utfordre hverandre og fordele arbeidsoppgaver innenfor fag/pedagogikk, administrasjon/økonomi og oppfølging av personalet. Dersom dette overlates til en person er det svært sannsynlig at det vil gå utover kapasiteten til å lede kollektive utviklingsprosesser.
- Skoler av en viss størrelse kan og bør også ha ressurser til å knytte til seg flere yrkesgrupper, selv om dette ikke er lovregulert, som kontorteknisk personale, miljøterapeut og ikt-medarbeider. Den samme argumentasjonen kan benyttes overfor støttetjenester på oppvekstområdet, som PPT, barnevernstjenesten og skolehelsetjenesten. Det blir enklere å jobbe systematisk med å styrke «laget rundt eleven» og skolene vil kunne fremstå som mer robuste tjenester. På denne måten kan man styrke «laget rundt læreren» til elevenes beste.
- I «Skolestrukturutredningen 2021» kapittel 3, kommer det også frem at det er mange som advarer mot at skolene skal bli for store. Dette kan handle om elevenes trygghetsbehov (spesielt de yngste), relasjonelle forhold, ledelsesforhold og sluttensannsynlighet blant fagpersonalet.

4.2.3 Trygg skolevei - reisetid

Det at elevene kan ferdes til og fra skolen på trafikksikre skoleveier er et kjennetegn på kvalitet ved skolen. Trafikksikkerheten på skoleveiene i Kragerø er varierende, og det er gjort ulike tiltak for å gjøre skoleveiene trygge for elevene. Ved bygging av nye skoler eller sammenslåinger er det derfor sentralt å vurdere trafikkbildet og utrede tiltak som gjør skoleveien trafikksikker. Reisetid til og fra skolen kan også ses på som et kjennetegn på kvalitet. På Levangsheia er det store avstander og for en del elever vil dette bety lang reisetid til og fra skolen. På grunn av at dette er så utfordrende, har vi valgt å vurdere skoleskyss i et eget kapittel. I kapittelet blir også resutater fra høringen presentert. (se kap. 5)

4.2.4 Høringsinnspill om kvalitet

Høringsinnspill som er knyttet til kvalitet dreier seg i hovedsak om leke- og læringsmiljøet til Levangsheia oppvekster. Det kommer fram at både barn og voksne opplever:

- Trivsel, trygghet og nærhet, både for barnehage- og skolebarn
- Mulighetene til å bruke nærmiljøet i barnehage- og skoletid samt på fritiden
- Lærer og leker på tvers av klassetrinn og alder
- Reise til og fra skolen er i dag akseptabel både for barn og voksne

Her mener vi det ikke tas hensyn til at barnehagen er tett knyttet til skolen, og at barna på oppvekstsenteret drar god nytte av hverandre som gir grunnlag for godt

sosialt samspill, et godt læringsmiljø og en opplevelse av fellesskap og samhold på tvers av alderstrinnene. (FAU, Levangsheia oppvekstsenter)

Barna på Levangsheia har lekt med barn i alle aldre, lært seg å omgås ulike mennesketyper og beholdt leken i seg ut hele barneskolen. (Trude Engebakken Ausland)

Høringsvedlegget punkt 4.2.4 beskriver barnets beste vurdering i barnehagen. Her legges det vekt på at barnehagen skal gi barnet trygge omgivelser og personale rundt seg; gode muligheter for hjelp og støtte til å utvikle seg; og et barnehage-liv med lek, læring og venner. Vi mener at Levangsheia Oppvekstsenter ivaretar alle tre punktene, og for vårt barn innebærer det at han utvikler god sosial kompetanse på tvers av alle alderstrinn på hele Oppvekstsenteret. (FAU, Levangsheia oppvekstsenter)

Noen høringsinnspill tar også opp bekymring knyttet til utrygghet ved nedleggelse når en skal begynne på en større skole der det er mange elever og lærere. Det er her tatt med uttalelsene fra elevrådet fra Levangsheia oppvekstsenter:

Elevrådet uke 20

-Reise Skrevet av Emily

Lang reisevei betyr at folk blir mer slitne. Det vil bli mindre tid til fritidsaktiviteter. Det blir mindre tid med familie.

-for lite søvn Skrevet av Emily

Barn må våkne altfor tidlig og legge seg for sent. Det er fordi vi må rekke buss, ferje og så skolen.

Etter det har vi en lang skolevei hjem, og så må vi gjøre lekser og ønsker også å delta på fritidsaktiviteter. Det vil bli lite familietid fordi barna er for slitne etter den lange skoledagen. Et barn skal ha 11 timer med søvn. Det betyr at barnet må legge seg klokken 19:00, fordi de må våkne klokken 06:00. Noen barn må også legge seg klokken 18.00 fordi de må våkne klokken 05:00. Barna kommer hjem i 15:30 tiden. Da er det 2-3 timer med tid hjemme etter man har kommet hjem fra skolen. Høres det ut som en bra løsning for barna? Er dette den eneste løsningen, og den beste?

-Tiden og barnas beste Skrevet av Kikki

Det gjør vondt å måtte dra fra vennene sine. Bare tenk at din bestevenn skulle ha flyttet minst 2 timer herfra. Hører det bra ut?

Du blir så vant til en skole bare for å stenge den. Er det bra for barna?

Hvert år blir vi barna lei og bekymret over at skolen vår skal bli stengt ned. Vi blir flyttet rundt på og blir gjort sånn at vi glemmer minner og ting om de beste årene av vår barndom.

*Nå som det også vil bli flere barn, vil også flere bli utsatt for mobbing. Er det gøy?
Hva skal bli gjort med det?*

-Økonomien Skrevet av Henrik

Denne saken kommer opp hvert år, hvorfor kan dere ikke legge ned noe annet enn Levangsheia oppvekstsenter? Etter alle disse årene er det fortsatt et oppvekstsenter som er den beste tingen å stenge ned? Er det ingen andre løsninger? Er ikke vi verdt det?

Hva tjener dere egentlig på å legge ned Levangsheia oppvekstsenter?

Hvis dere virkelig vil tjene over 3 millioner kroner på å legge ned Levangsheia oppvekstsenter, vil det virkelig hjelpe så mye på de 1,2 milliarder kommunene har i gjeld?

-Vennskap og oppvekst Skrevet av Leah

Barn vil bli plassert på forskjellige skoler.

De vil bli utestengt fra vennemiljø, aktiviteter. Vi blir avhengig av at ferja går på riktige tider og vil bli utestengt fra muligheter hvis ferja blir sen.

Vil dette bli et bra miljø for både store og små barn?

Det vil bli mer mobbing og det vil ta tid å bli trygge på folk.

Er det vits å legge ned en skole som elevene liker og hvor de har det bra?

Vi har hørt at flere barn fra Kragerø har sagt at det blir kastet blyanter på lærerne og at de hadde foreldremøte med politiet for litt siden. Er dette et bedre læringsmiljø?

Barna vil bli mer slitne av veien og kommer ikke til å orke å gjøre noe i fritiden.

Synes dere virkelig at dette er hva som er best for barna?

-1.-3. mening og spørsmål

Det er ikke greit, vi vil gå på denne skolen! Vi vil få flere venner, men det blir mer mobbing. Mange vil savne venner hvis de er på forskjellige skoler.

-4.-5. mening og spørsmål

Ikke steng ned skolen! Jeg orker ikke å våkne 06:00 for å ta buss og ferje til skolen. Hva skal dere bruke skole lokale til? Hvorfor akkurat og alltid denne skolen? De som har barn må plukke opp og hente barna, de vil ikke rekke jobb. Folk vil flytte og butikker vil stenge. Biler og buss vil bli brukt mye mer. Sparer dere mer hvis ting fra Kragerø hadde flyttet hit? Hvorfor er det sånn at Levangsheia kan dra til Kragerø, men Kragerø kan ikke dra til Levangsheia?

-6.-7. mening og spørsmål

Hvorfor er det alltid vår skole som må stenge?

Man får 3-5 timer reisevei for skolen og for barnehagen. Det er dumt å stenge skolen på bare to måneder. Vil dere flytte tidene på aktiviteter og andre ting som skjer i Kragerø sånn at det kan inkludere Levangsheia? Er det mulig å flytte skoletider sånn at det ikke vil bli så tidlig for barn fra Levangsheia? Når skolen vil bli flyttet til Kalstad vil det bli enda lengre skolevei, hva er planen om skoleveien da? Vil det bli praktisk og stenge Levangsheia oppvekstsenter og så flytte

barneskolen sånn at når barna blir vant til sin nye skole må de bli flyttet igjen? Vil dette virkelig gjøre en så stor forskjell at det er verdt å stenge oppvekstsenteret? Vi vil ha demokrati!

-Avslutning Skrevet av Emily

Etter alle disse tingene må dere vel skjønne at det ikke er mye positivt ved denne saken. Dette er en sak som vi barna ikke er enige med. Hvis vi barna kan se konsekvensene med denne saken, så hvorfor klarer ikke kommunen det. Det er ingenting positivt for Levangsheia om denne saken. Dette gjør oss redde. Barn, voksne, familier. Kan dere ikke gjøre et stopp på dette? Ikke steng oppvekstsenteret vårt. For hvis dere stenger oppvekst senteret stenger dere ikke bare en barnehage og skole, men også et samfunn

Folkehelseteamet finner at det er liten sammenheng mellom elevenes trivsel, mobbing og læringsutbytte knyttet til skolestruktur i forskning. Kvaliteten på det arbeidet lærere og skoleledelsen gjør, har mer å si for elevenes trivsel og læring enn størrelse og struktur. Barn og unges trygghet er en betydningsfull faktor. Voksne som tilbyr fysisk-, relasjonell- og emosjonell trygghet er viktig på alle arenaer, både hjemme, i skole og barnehage, og på fritidsarenaer. Trygge voksne som støtter barnet, er av stor betydning når barn og unge opplever endring. (Folkehelseteamet)

En stor del av høringsinnspillene fremmer bekymring for barnas beste knyttet til reisevei til og fra barnehage. Det samme gjelder for de foresatte som må kjøre barna til barnehage og som eventuelt også må returnere til arbeidsplassen sin på Levangsheia.

Om nedleggelse fra 1. august 2024

- Kort høringsfrist og mangelfull utredning
- Uforutsigbarhet og utrygghet for barna på Levangsheia oppvekstsenter
- Muligheten til å velge Kragerøskjærgården montessoriskole (KSM) ved en eventuell nedleggelse er ikke til stede ved nedleggelse 1. august 2024.
- Muligheten til å søke seg til ønsket barnehage er ikke til stede – vil være mulig ved en eventuell nedleggelse i august 2025

Barna har blitt tilbudt barnehageplass på Kalstad eller trekanten fra høsten 2024. Det er ikke mange av foreldrene med barnehagebarn som jobber i Kragerø. Hverdagslogistikken er for dem nærmest umulig. Kommunen bør som et minimum:
1. Se på muligheter for samarbeid med en annen barnehage om etablering av en underenhet på Stabbestad. 2. Minimumskrav at de SKAL få plass i Sannidal, dersom dette er foreldrenes ønske. 3. At de foreldrene som bor nærmere fylkesgrensa og pendler sørover får mulighet til barnehageplass på Søndeled.

Hvis Levangsheia oppvekstsenter blir lagt ned, så har vi fått beskjed at våre barn må gå i barnehage på Kalstad eller Trekanten inni byen, fordi nærmeste barnehagen i Sannidal er «dessverre» full. Det vil si at vi må kjøre 40 minutter en vei for å levere. Er dette virkelig barnas beste? Jeg mener at skal man først legge ned et nærområde, så må man kunne planlegge å gjøre plass i nest nærmeste barnehage, og flytte litt på de som ikke nødvendigvis trenger å gå der. Men her skal alt gjøres på 1-2-3, og det er tydelig at dette ikke er gjennomtenkt.

4.2.5 Vurdering - kvalitet

Levangsheia oppvekstsenter består av en barnehage med syv barn og en fådelt skole med 23 elever. SFO er organisert i samarbeid med barnehagen.

Levangsheia oppvekstsenters barnehagedel består som tidligere nevnt av 7 barn, og det er ingen prognoser tilsier at det vil starte flere barn enn en til to barn per år i årene som kommer. Det er en utfordring å sørge for at kriteriene for god kvalitet kan oppnås i en barnehage med så få barn og et så lite fagmiljø.

Spørsmålet om hva som er den mest ideelle størrelse på en barnehage er komplekst med tanke på å sikre kvalitet, ressursutnyttelse, barns trivsel og personalets arbeidsforhold. De store barnehagene kan ha bedre vilkår for et variert fagmiljø og gode muligheter for utvikling og nyorientering. For mindre barnehagene vil det kunne være lettere å skape en atmosfære av trygghet og nærhet.

I Kragerøbarnehagene (alle barnehagene i Kragerø kommune) jobbes det med de samme målene og satsingene for å gi et likeverdig tilbud til alle våre barn uavhengig av hvilken barnehage de går i. De skal alle ut i det samme samfunnet der det er en stor fordel å kunne mestre det å være en av flere i en gruppe.

De foresatte som har uttalt seg i høringen mener at deres barn har gode leke- og læringsmuligheter, og at det er et godt og trygt barnehagemiljø.

Personalet på Levangsheia gjør en god jobb for å ivareta Rammeplanens krav, og legger til rette for lek og samhandling. Men det vil være begrenset hva de kan få til når det er så få barn i hver aldersgruppe. Det er likevel ikke slik at barna i denne barnehagen ikke får utviklet sin sosiale kompetanse og lekekompetanse, men tilgangen til å velge lekekamerater på sin egen alder, utvide sitt lekerepertoar sammen med jevnaldrende, og oppleve det å være i en større gruppe der man lærer både seg selv og andre å kjenne, vil naturlig nok være begrenset.

Skolen på Levangsheia oppvekstsenter har vært organisert med en tredeling av elevene i flere år. På grunn at elevtallet går ned og på grunn av krav til økonomiske innsparinger i Kommunalområde oppvekst, vil organiseringen gå fra å være tredelt til å bli todelt fra

skoleåret 2024 – 2025. Det vil si at elvene får opplæring i to grupper henholdsvis i en gruppe for 1. – 4. trinn med 10 elever og en gruppe for 5.-7. trinn med 13 elever. Bemanningen reduseres fra 4 lærerstillinger til 2,8 lærerstillinger inkludert spesialundervisning. Kommunens økonomi og elevtallsgrunnlaget tilsier at antall stillinger skal ned i alle skolene i årene fremover, inkludert Levangsheia oppvekstsenter. Det er kan være vanskelig å se for seg hvordan det vil bli på oppvekstsenteret hvis elevtallet går så mye ned som prognosene tilsier i 2026. Da vil det være 16 elever ved skolen, fordelt på alle 7 trinnene.

Erfaring og kartlegging viser at elevene på Levangsheia oppvekstsenter – skole, har et godt og læringsmiljø der elevene trives og har gode relasjoner til hverandre og til de ansatte. Når skolen får færre lærere reduseres muligheten for Kragerø kommune å innfri krav til kompetanse i de ulike fagene. Det er grunn til å være bekymret for mulighetene til å opprettholde god kvalitet ved skolen.

Forskning viser at elevenes trivsel og læring henger sammen med kollektivt kompetanse- og kvalitetsutviklingsarbeid i profesjonsfellesskapet. Det blir utfordrende for et lærerkollegium på to til tre lærere å dekke alle roller som fordeles på flere ved andre skoler og lærerne vil ha begrensede muligheter til faglig utvikling på linje med sine kolleger i større skoler. Mulighetene for å delta i den kontinuerlige kompetanse- og kvalitetsutviklingen som pågår i grunnskolen i Norge, vil være begrenset av samme grunn. Ved en eventuell opprettholdelse av Levangsheia oppvekstsenter vil det bli nødvendig å gjøre tilpasninger på dette området, slik at lærere kan delta i nødvendig kompetanse- og kvalitetsutviklingsarbeid til det beste for elevenes læring.

I høringen er elever og foresatte bekymret for og opptatt av at overgangen til en større skole vil føre til at baret ikke trives eller lærer like godt som på Levangsheia oppvekstsenter. I [skolestruktur utredningen 2021](#), kapittel 3.1 Skolestørrelse og 3.2 Sammenhenger mellom skolestørrelse og kvalitet, fremkommer det hva forskning sier om dette. Her følger et utdrag av non sentrale momenter:

Statistisk Sentralbyrå (SSB) kategoriserer norske grunnskoler etter tre størrelser:

- Små skoler – mindre enn 100 elever
- Mellomstore skoler – mellom 100 og 299 elever
- Store skoler – mer enn 300 elever

Denne inndelingen legges i det følgende til grunn for betegnelser små, mellomstore og store skoler. Når vi nedenfor gjengir noen norske og internasjonale forskningsresultater som gjelder sammenhengen mellom størrelse og kvalitet, 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 skoler.

En mye brukt artikkel for å vurdere sammenhenger mellom skolestørrelse og kvalitet, er skrevet av Asplan Viak v/ Tone H. Sollien. Artikkelen gir en gjennomgang av aktuell nasjonal og internasjonal forskning, med henblikk på å se hvilket belegg det er for å si at små forhold gir bedre kvalitet faglig og sosialt enn større skoler. Det foreligger begrenset med empirisk forskning på temaet i Norge, og Sollien støtter seg i hovedsak på internasjonale metastudier der definisjonen av stor og liten skole skiller seg fra norske forhold. Sollien er klar på at forskerne understreker at man skal være forsiktig med å trekke bastante konklusjoner, men funnene antyder at stor skolestørrelse er best for å nå noen av skolens mål, mens mindre skoler er bedre med hensyn til å oppnå andre av skolens mål. Det foreligger dessuten funn som viser at eldre elever er mer positive til større skolemiljø enn de yngre. Hun oppsummerer forskningsgjennomgangen slik:

Elevenes faglige utbytte: Forskingen viser at det er noe forskningsmessig belegg for å si at faglig utbytte øker med skolestørrelse. Det er imidlertid ikke grunnlag for å si at størrelse i seg selv og alene skaper økt faglig utbytte for elevene. Større skoler kan imidlertid gi bedre muligheter for å utvikle og forbedre lærernes undervisning og dermed også oppnå bedre forutsetninger for elevenes læring og utvikling.

Elevenes sosiale kompetanse (mobbing, trivsel etc.): Det finnes ikke forskningsmessig belegg av betydning for å si at skolestørrelse har betydning for læringsmiljø og elevenes sosiale kompetanse.

Elevenes motivasjon for læring: Det finnes ikke forskningsmessig belegg for å si at skolestørrelse har betydning for elevenes motivasjon for læring.

Elevmedvirkning: Det finnes ikke forskningsmessig belegg for å si at skolestørrelse har betydning for mulighetene for elevmedvirkning i skolen.

Tilpasset opplæring og like muligheter: Forskingen gir noe støtte for at mindre skoler kan være bedre for visse elevgrupper. Igjen er det viktigst å huske på at «mindre skoler» i internasjonal forskning er atskillig større enn hva man i Norge definerer som mindre skoler. Det er lite eller ingen forskning på tilpasset opplæring og skolestørrelse, med unntak av forskning som ser på muligheten for å bruke lokalsamfunnet som læringsarena. 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. Dessuten, i skoler med under 50 elever gis gode vilkår for sosial læring gjennom bruk av aldersblandede grupper i fådelte skoler.

Samarbeid med hjemmene: Det finnes ingen forskning eller tilgjengelige nasjonale data som sier noe om sammenhengen mellom skolestørrelse og samarbeid skole-hjem.

Samarbeid med lokalsamfunnet: Det finnes noe forskningsmessig belegg for å si at små bygdeskoler gir noe bedre muligheter for godt samspill mellom skole og lokalsamfunn, og for å integrere lokalsamfunnet i skolens læringsaktiviteter.

Forskning viser til at den ideelle skolestørrelsen for en barneskole er på rundt 300 elever (Meier 1995). Det er grenser for hvor stor en skole kan og bør være, for at skolens ledelse skal ha rom for pedagogisk ledelse og kunne «halde seg fortruleg med den daglege verksemda i skolene og arbeide for å utvikle verksemda», jf. opplæringsloven § 9-1. Blir skolen for stor, kan ledelsens rolle reduseres til ren administrasjon. Samtidig må skolen være stor nok til at ledelsesressursen understøtter behovet for kollektive utviklingsprosesser.

Forskning innenfor skoleutvikling er meget klar når det kommer til behov for velfungerende og systematisk pedagogisk ledelse for å oppnå skoleutvikling og lærende organisasjoner. Ved større skoler vil det være mer ressurser til skoleledelse og det kan være grunn til å tro at også ledelsen i større grad vil kunne følge opp og spesialisere seg innenfor mer avgrensede ansvarsområder.

Skoleutvikling henger også sammen med behovet for en viss stabilitet blant fagpersonalet. Senter for økonomisk forskning (SØF) v/ Falch og Strøm publiserte i 2005 en artikkel om fordeling av lærerressurser mellom norske grunnskoler.²⁸ I artikkelen beskrives at sluttensannsynlighet blant fagpersonalet er på sitt laveste når antall elever er rundt 400. Både skoler over og under denne størrelsen har høyere turnover, men sluttetilbøyeligheten er klart størst ved skoler med færre enn 50 elever. Artikkelen konkluderer derfor med at de små skolene framstår som mindre attraktive for lærerne. ([skolestruktur utredningen 2021, kap. 3.3](#))

4.3 Langsiktighet

Kriteriet langsiktighet tar opp i seg faktorer fra kjennetegnene kvalitet og økonomi og forutsetter at de er innfridd. Langsiktighet handler om forutsigbarhet når det gjelder økonomiske rammer, men også å vite hvor en skal gå på skole, hvor arbeidsstedet er og hva oppgavene vil være. Dette gjelder for elever, foresatte, lærere, ledere og administrativ skoleeier. Forutsigbarhet er også en forutsetning for å ha kapasitet til å videreføre skoleutvikling i alle ledd i skoleorganisasjonen over tid.

For foresatte med barn i barnehagealder vil langsiktighet og forutsigbarhet bety å vite om det er barnehage i nærheten av bostedet, og hvilke barnehager de kan søke plass i.

Det har i mange år vært saker som har dreid seg om reduksjon eller nedleggelse av kommunale tjenester på Levangsheia. Et av høringssvarene oppsummerer dette på følgende måte:

Fra rundt årtusenskiftet har det vekselvis blitt foreslått redusert/nedlagt og til en viss grad satset innen oppvekstområdet på Levangsheia.

- 2002: Forslaget om å legge ned skolen dukker opp for første gang.*
- 2004: Det foreslås å flytte 5. - 7. trinn til Sannidal. I denne anledning arrangeres det folkemøte, og motstanden er stor.*
- 2007: Skolen bygges om og tilpasses nye behov.*
- 2008: Skolen foreslås nedlagt av rådmannen.*
- 2010: Blir det lagt ut kommunale boligtomter på Stabbestad. Området omtales som et satsningsområde og vi får ny og flott barnehage.*
- 2012: Skolen foreslås nedlagt og elevene foreslås flyttet til Sannidal.*
- 2016: Levangsheia skole får et etterlengtet nytt SFO-bygg.*
- 2019: Ny utredning om skolestruktur.*
- 2020: Resultatet av foregående års utredning gir et forslag om nedleggelse av Levangsheia skole.*
- 2021: Skole og barnehage slås sammen, og Levangsheia oppvekstsenter etableres.*
- 2022: Oppvekstsenteret foreslås nedlagt i forbindelse med budsjettbehandling.*
- 2023: Oppvekstsenteret foreslås nedlagt i forbindelse med budsjettbehandling.*
- 2024: Oppvekstsenteret foreslås nedlagt i forbindelse med påkrevd ny budsjettbehandling som følge av feilbudsjettering og ROBEK-plassering.*

I innstillingen til denne saken er nedleggingen foreslått fra skolestart 2025 istedenfor 2024, i erkjennelse av at det ikke blir en forsvarlig overgangsprosess for elevene, og for at foresatte skal få mulighet til å velge hvilken barnehage de skal bruke.

De aller fleste av høringsinnspillene som har kommet inn har pekt på konsekvensene en nedlegging av oppvekstsenteret har for hele lokalsamfunnet på Levangsheia. Næringslivet, frivillige organisasjoner, lag og foreninger samt enkeltpersoner framhever hvor viktig det er med et barnehage- og skoletilbud for å ha et attraktivt og aktivt lokalmiljø.

4.3.1 Høringsinnspill om langsiktighet

Konsekvensene vil bli så mye større enn at oppvekstsenteret blir borte, det vil være første steg i nedleggelsen av et helt lokalsamfunn. Det vil rett og slett være umulig for barnefamilier å bo på Levangsheia uten skole og barnehagetilbud der.

For, det er klart: etter 22 år så har vi begynt å ta hintet - la oss kalle en spade for en spade: dere vil jo helst bli kvitt oss. Og ja, kanskje er det på tide at vi går hver vår vei. Det er kanskje det beste for oss begge. Men, i så fall vil vi be om å skilles som venner. Vi vil be om at vi som har valgt å spire på Levangsheia - får lov til å

fortsette å vokse her. Vi vil foreslå at dere ikke tvinger oss til byen over natta. Vi vil foreslå at vi blir gitt muligheten til å ta ansvar for oss selv. Vi vil foreslå at vi får tid til å områ oss. Sånn som Skåtøy fikk, da dere skulle spare penger “der ute.

(Levangsheia velforening)

4.3.2 Vurdering av langsiktighet

I høringsforslaget som ble sendt ut i april var forslaget å legge ned oppvekstsenteret fra august 2024. I denne saken er innstillingen nedleggelse fra august 2025. Det vil gi tid for alle berørte parter til å avslutte det som har vært, og forberede seg til det nye som kommer. Det vil også bidra til at det kan ses på om det finnes andre løsninger enn de som finnes i dag på for eksempel skoleskyssen.

Langsiktighet henger sammen med økonomi. På grunn av Kragerø kommunes økonomiske situasjon og nedgangen i elevtall, vil det i årene fremover være nødvendig med flere økonomiske innsparinger. I skolestruktursaken 2021 ble det utredet en rekke alternativer for en økonomisk bærekraftig og fremtidsrettet skolestruktur for Kragerø uten at det ble gjort noen endring. Dette fører til at administrasjonen ved utarbeidelse av nye budsjett må se etter muligheter for innsparing. For barnehager og skoler er mulighetene for å spare knyttet til å redusere antall enheter og antall stillinger i takt med nedgangen i barnetallet. Dersom oppvekstsenteret opprettholdes, vil kostnadene til dette føre til større innsparinger i andre virksomheter i Kommunalområde oppvekst og derfor vil spørsmålet om nedleggelse kunne dukke opp igjen senere, både for Levangsheia oppvekstsenter og andre barnehager/skoler. Et vedtak om nedleggelse av Levangsheia oppvekstsenter vil i så måte føre til forutsigbarhet og stabilitet for befolkningen på Levangsheia.

4.3.3 Konkrete forslag angående alternative barnehageplasser

I forbindelse med nedleggelse av barnehageplassene har det kommet helt konkrete forslag som det vil være riktig å klargjøre her i denne saken.

Dersom et kommunalt tilbud forsvinner fra Levangsheia, og et privat tilbud ikke etableres, vil det være tenkelig at noen av barna ønskes søkt inn i en barnehage i en annen kommune enn Kragerø. I undersøkelsen svarer 12% at de ønsker å undersøke muligheten til å søke plass ved Søndeled barnehage. (Levangsheia velforening)

Når et folkeregistrert barn søker og får plass i en annen kommune medfører det kostnader for bostedskommunen. Dersom barnet får plass i en privat barnehage, har «vertskommunen» rett til refusjon fra bostedskommunen. (§ 15 Refusjon for barn fra andre kommuner i Forskrift om tilskudd i privat barnehage). Dersom det får plass i en

kommunal barnehage inngås det en avtale om refusjon mellom kommunene.
«Vertskommunen» kan velge å gi plass uten å kreve refusjon.

Det har også kommet spørsmål til administrasjonen om det er mulig å starte en privat barnehage på Levangsheia.

Kragerø kommune har tilnærmet full barnehagedekning, og det kan stilles krav til at nye barnehager skal inngå i kommunens behovsplaner for å få driftstilskudd.

Hvis det skal etableres en ny barnehage, skal barnehageeier søke om forhåndstilsagn om tilskudd. Det er opp til kommunen selv å avgjøre om det skal tildeles tilskudd eller ikke, jf. barnehageloven § 19 andre ledd.

5. Skoleskyss

Skoleskyssen er en primær oppgave for fylkeskommunen, og er hjemlet i opplæringsloven § 13-4. Kommunene har ansvar for skoleskyss for elever som har skyssrett på grunn av farlig eller vanskelig vei. Fylkeskommunen har ansvar for å organisere all skoleskyss i samråd med kommunene, også det som kommunene selv innvilger.

Opplæringsloven og friskoleloven regulerer overordnet ansvarsfordeling mellom fylkeskommunen og kommunene. Elever på 2.-10. trinn som bor mer enn fire kilometer fra skolen eller som har farlig skolevei har rett på skoleskyss. Det samme gjelder elever på 1. trinn som har mer enn to kilometer til skolen (§ 7-1 i opplæringsloven/ [§ 4 - 1 i opplæringslova som gjøres gjeldende fra 1. august 2024](#)).

Endringer i skolestrukturen vil føre til økning i skyssbehovet og en økning i reisetid. Veistandarden i Kragerø er av varierende kvalitet, så også på Levangsheia. De fleste elevene som bor nær skolen har derfor rett til skoleskyss på grunn av farlig skolevei, selv om avstanden er under 4 km for elevene på 2. - 7. trinn og 2 km for elevene på 1. trinn.

Hovedutfordringen når det gjelder skoleskyss på Levangsheia vil være tidsbruk på grunn av forhold som gangavstand til busstopp, snuplasser for buss, veistandard og rutetider for ferje. Reisetiden vil øke med ca. 40 minutter morgen og om ettermiddag. Fylkeskommunen opererte tidligere med konkrete tidsrammer for akseptabel reisetid for ulike aldersgrupper. I gjeldende retningslinjer for skoleskyss er disse tatt bort og erstattet med beskrivelsen «reisetid er ikke fastsatt, men vil vurderes individuelt etter praktiserte normer. Samlet reisetid vil være sum av beregnet gangtid, reisetid og ventetid. Ved organisering av skyss for 1.- 4. trinn er det viktig at reisetiden blir så kort som mulig.

Omtrentlig reisetid for:	40 – 60 minutter	60 – 80 minutter
Elever skoleåret 2024 - 2025	12	12
Barn i barnehagen (1- 5/6 år)	3	4

Tabellen viser omtrentlig reisetid for elever i skole 2024 – 2025 og de barna som går i barnehagen og som er fremtidige elever.

5. 1 Midtskyss og vente-SFO

Elevene har rett til skoleskyss etter skolens ordinære start- og sluttider. I Kragerø har skolene kortere skoledager to/tre dager i uka for de yngste elevene og alle elever på 1 – 7. trinn ved Kragerø skole avslutter skoledagen tidligere enn ungdomsskoleelevene på fredag. Det betyr at Kommunen må finansiere skoleskyss når skolen er slutt, for de elevene som ikke benytter seg av gratis SFO. Skyssordningen kalles midtskyss. På

Kragerø skole har elevene som bor i skjærgården hatt tilbud om gratis SFO frem til ordinære skoleruter kl. 14.20. Ordningen er blitt kalt Vente-SFO og har vært praksis fra 2013. Fra skolestart 2024 er det gratis kjernetid (12 timer) i SFO for alle elever på 1. – 3. trinn, som vil dekke dette behovet. Ordningen med gratis *Vente-SFO* vil gjelde elever på 4. trinn og 5.-7. på fredager. Dersom elevene ikke ønsker å benytte gratis SFO-tilbud, vil de ha tilbud om *midtskyss*. *Vente – SFO* er et tilbud om deltakelse i det ordinære SFO-tilbudet.

Det er ikke avklart med samferdselsavdelingen i Telemark fylkeskommune, hva slags ordning som blir valgt for midtskyss til Levangsheia, men det er to alternativer:

- Midtskyss med taxibåt og minibuss.
 - Ordningen er sårbar, da den ikke er gjennomførbar når det ligger is i fjorden. Da vil minibussen måtte kjøre rundt og reisetiden øker noe.
- Midtskyss med minibuss og ferje
 - Ordningen forutsetter en justering av ferjerutene og blir ikke avklart før skolestart i 2024.

5.2 Mulige løsninger for skoleskyss for 2025 eller senere

For å begrense reisetiden mest mulig for elevene som bor i retning Langkjærbakken, kan det være en løsning at kommunen bygger og vedlikeholder snuplass ved Knetkjærkrysset. Med en snuplass kan bussen starte i Portør og hente elever som bor i retning Langkjærbakken og i Hellermyrsveien. I følge Telemark fylkeskommune vil dette redusere reisetiden for disse elevene med 20 minutter. Skolebussen kan også kjøre om bord på ferja og videre til skolen. Ved overfarten må sjåføren sitte på plassen sin til enhver tid. Det blir derfor nødvendig med ledsager under overfarten. Etter opplysninger fra Telemark fylkeskommune må det påregnes en reisetid opp til 60 minutter for de elevene som går først på bussen. I tillegg kommer ferje og buss videre til skolen i Kragerø eller på Kalstad. I og med at ferja kjører innom Skåtøy på veien, vil denne turen få en varighet på minst 30 minutter.

5.3 Høringsinnspill om skoleskyss

De aller fleste høringsinnspillene dreier seg om en bekymring for elevenes reisevei, spesielt for de yngste barna. Sentrale momenter som nevnes av mange er:

- Elevene vil få begrenset mulighet til å delta på fritidsaktiviteter
- Lite tid til leksearbeid
- Redusere kvaliteten på utdanningen/læringsutbytte
- Liten tid med familie og venner
- Uakseptabelt for små barn å sitte stille i så lang tid
- Redusert helse og livskvalitet
- Det vil påvirke psykisk og fysisk helse

- Endre hverdagsliv og familieliv

For faktum er at å bruke 3 timer HVER dag for små barn er utrolig utmattende og deres fritid vil ikke bli lik slik den er i dag. Vårt familieliv vil ikke bli likt som i dag. Om dette vedtaket gjennomføres vil det gå ut over fritid og overskudd. Hvordan vil en uke med skole og fritidsaktiviteter se ut? Skal de reise hjem, for så å snu i døren og reise tilbake til byen?

Det bekymrer oss om økonomi skal trumfe barnets beste vurderinger. (Ida Hødnebo)

Hvis Levangsheia oppvekstsenter blir lagt ned betyr det at elevene på Levangsheia må dra først med buss så ferge og så gå et lite stykke for å komme seg til skolen og samme veien tilbake dette tar da ca. 70 – 90 minutter en vei, avhengig av hvor på Levangsheia man bor. Dette blir veldig lang reisevei spesielt for de minste. Når de bruker så mye tid på å bare komme seg fram og tilbake fra skolen så får barna lite tid til å tilbringe sammen med familie samtidig også hvis barna skal gå på noen fritidsaktiviteter. Av egen erfaring vet jeg at det blir veldig slitsomt å dra helt til byen for å være på skolen noen timer for å så dra hjem igjen kanskje bare et par timer før jeg må ut igjen på fritids aktiviteter, og i tillegg skal rekke å gjøre lekser for jeg må legge meg for å stå opp tidlig neste morgen. Tenk på en førsteklassing som må ha denne rutinen! Det vil ikke gå for små barn å fungere med en sånn hverdag. Jeg mener at reiseveien for små barn blir så lang at eneste vei er å beholde Levangsheia

Hvis Levangsheia oppvekstsenter blir lagt ned betyr det at elevene på Levangsheia må dra først med buss så ferge og så gå et lite stykke for å komme seg til skolen og samme veien tilbake dette tar da ca. 70 – 90 minutter en vei, avhengig av hvor på Levangsheia man bor. Dette blir veldig lang reisevei spesielt for de minste. Når de bruker så mye tid på å bare komme seg fram og tilbake fra skolen så får barna lite tid til å tilbringe sammen med familie samtidig også hvis barna skal gå på noen fritidsaktiviteter. Av egen erfaring vet jeg at det blir veldig slitsomt å dra helt til byen for å være på skolen noen timer for å så dra hjem igjen kanskje bare et par timer før jeg må ut igjen på fritids aktiviteter, og i tillegg skal rekke å gjøre lekser for jeg må legge meg for å stå opp tidlig neste morgen. Tenk på en førsteklassing som må ha denne rutinen! Det vil ikke gå for små barn å fungere med en sånn hverdag. Jeg mener at reiseveien for små barn blir så lang at eneste vei er å beholde Levangsheia. (Caroline Marie Tonstøl, 9. klassing)

Det har i flere år vært bevissthet om den økte reisetiden barna på Levangsheia vil få dersom skolen legges til kommunesentrum. Den samlede reisetiden innebærer «tiden som eleven bruker fra han eller hun drar hjemmefra og til

opplæringen starter, og fra opplæringen er slutt til eleven er hjemme om ettermiddagen» (Udir.no). Barna som bor ytterst i Kragerø kommune (som vi også er en del av) vil måtte ta bussen kl. 06.50 for å kunne være i Kragerø til skolestart kl. 08.15. Ferja går kl. 07.25 fra Stabbestad. Dette innebærer at alle elevene på Levangsheia vil få en reisetid på mellom 70 og 90 minutter -eller tilsvarende Kragerø - Sandefjord, eller Kragerø - Horten, tur retur - hver dag!

Slik det kommer frem av sektoranalysen «Kostnader ved skole- og barnehagedrift i Risør» foretatt av Kjetil Lie og Helge Støren (2020) ved Telemarksforskning, er det ikke satt noen absolutt grense for hvor lang skolevei elever kan ha. Lie og Støren anbefaler likevel å ta hensyn til de gamle referansetidene for reisevei: Elevene på 1.-4. trinn bør ikke ha en reisetid på over 45 minutter. Elevene på 5.-7. trinn bør ikke ha en reisetid på over 60 minutter. Det kom frem av sektoranalysen at for de yngste elevene ved Hope oppvekstsenter ville den daglige reisetiden blitt så lang at det ikke kunne anbefales en overføring av elevene til Risør barneskole. Elevene ville kunne fått en reisetid på mellom 50-60 minutter en vei. Det ble også, i Skolestrukturutredningen fra 2021 i Kragerø kommune, lagt vekt på at «det er en for stor risiko for barna på Levangsheia å forutsette en løsning av problematikken rundt reisetid/avstand på en måte som tilsynelatende ikke lar seg løse i praksis». (Levangsheia velforening)

Høringsinnspill om reisevei fra elevrådet finner du i kapittel 4.2.5.

5.4 Vurdering – skoleskyss og barnets beste

Fylkeskommunen opererte tidligere med konkrete tidsrammer for akseptabel reisetid for ulike. I gjeldende retningslinjer for skoleskyss er disse tatt bort og erstattet med beskrivelsen «reisetid er ikke fastsatt, men vil vurderes individuelt etter praktiserte normer. Samlet reisetid vil være sum av beregnet gangtid, reisetid og ventetid. Likevel er det ikke mulig å vurdere det som barns beste å sitte lenge på buss før og etter skolen. Med nåværende skyssordning vil elevene få økt reisetid med 40 minutter morgen. For de barna på Levangsheia vil det bety at de er hjemme fra skolen et sted mellom 15.00 og 15.50.og kveld. Ut fra dette ståstedet vil det være bedre for barna om Levangsheia oppvekstsenter ble opprettholdt.

Retten til skoleskyss er en individuell rett etter opplæringsloven, men må likevel vurderes mot andre hensyn. I denne sammenheng må vi vekte barnets beste opp mot hensynet til Kragerø kommunes økonomiske situasjon og behovet for å redusere kostnader på alle kommunalområder. I dette perspektivet kan det forsvares at økonomiske innsparinger får konsekvenser for noen barn som ikke er vurdert som deres beste, fordi det må veies opp mot hensynet til forsvarlig økonomisk forvaltning av lokalsamfunnets midler. Ved en eventuell nedleggelse av Levangsheia oppvekstsenter er det derfor behov for å gjøre tilpasninger for den enkelte elev, som reduserer

reisetiden så mye som mulig, spesielt for elevene på 1.-4.trinn. Det kan innebære løsninger som må finansieres av Kragerø kommune og som vil bidra til økte kostnader, men ikke i den størrelsesorden som innsparingene ved å legge ned gir.

Et eventuelt vedtak om å legge ned Levangsheia oppvekstsenter i august 2024, kommer etter at fristen for å søke om organisering av skoleskyss hos fylkeskommunen, har gått ut. Det fører til at Kragerø kommune må organisere skoleskyssen selv og betale hele kostnaden til ferje for elevene som i dag går på Levangsheia oppvekstsenter, samt utgifter til å leie inn større buss. Løsningen på skoleskyss være organisert som i dag. Det vil si at elevene går og/eller kjører buss til Stabbestad, tar ferje til Kragerø og går derfra til Kragerø skole. Det blir med andre ord ingen mulighet til å gjøre tilpasninger skyssordningen som kan redusere reisetiden for de yngste elevene som bor mot grensa til Risør. Vet eventuelt å utsette en nedleggelse av Levangsheia oppvekstsenter vil det bli tid til å utvikle løsninger som reduserer reisetiden. Det vil derfor være en bedre løsning å utsette en eventuell nedleggelse til august 2025.

6. Oppvekstsenterets betydning for lokalsamfunnet

I kommunestyrets vedtak av 18.5.2020 heter det at ved utredning av ny skolestruktur bør det legges til grunn [at] «Nærmiljøskoler er viktig for fortsatt bosetting i de kommunesentra som er beskrevet i kommuneplanen», og videre at «I utredningen skal det klart framkomme fordeler og ulemper ved de ulike alternativene herunder også samfunnsmessige konsekvenser, som skolens betydning for lokalsamfunnet.» Dette ble gjort i utredningen i 2021 og tas med i denne saken om nedlegging av Levangsheia oppvekstsenter.

Det foreligger lite forskning på de faktiske samfunnsmessige konsekvensene av endringer i skolestrukturen, både i distrikts-Norge og sentrale deler av landet. Vi omtaler i dette kapitlet det vi vurderer å være gjennomgående trekk ved det materialet som foreligger, og tar utgangspunkt i to utredninger der aktørene har gjort litteraturgjennomgang av nasjonal og internasjonal forskning.

Vurderingene om nedlegging av skoler gjøres ifølge Solstad ut fra to hovedgrunner; økonomi (det er dyrere å drifte små enn større skoler) og sviktende elevtall. Slike vurderinger fører ofte med seg en lokal mobilisering. Ifølge Solstads studie tar mobiliseringen hensyn til skolens viktige rolle for hele lokalsamfunnet, i tillegg til at foreldre og bygdefolk ser på den lokale skolen som et trygt og godt læringsmiljø for elevene. En frykter negative konsekvenser for lokalsamfunnet dersom skolen legges ned, eksempelvis i form av mangel på rekruttering av unge familier, motsetninger mellom ulike konkurrerende steder, og sosiale og helsemessige aspekter ved lang skolevei.

Norsk senter for bygdeforskning v/ Villa foretok i 2015 en litteraturgjennomgang på forskning og evaluering om skolesentralisering/-strukturendring, med spesielt fokus på konsekvenser for lokalsamfunnene. Gjennomgangen viser blant annet til forskning fra Nordlandsforskning (Solstad 2006) og Høgskulen i Volda (Kvalsund 2004), som finner at «små skoler er viktige sosiale arenaer i mindre bygdesamfunn og kan skape læringsaktiviteter som er godt forankret i lokalbefolkningen og lokal kultur og miljø. Dette er viktige forhold dersom distriktpolitiske målsetninger om levende bygder og levedyktige lokalsamfunn i distriktene skal opprettholdes.»

Villa omtaler dette videre i et oppsummerende punkt: «Ved nedleggelse berøres flere enn elevene og deres undervisningsplass. Skolen er en ressurs for lokalsamfunnet/bygda; et minnesmerke, relatert til historie, styrker plassfølelsen, skolen er influert av lokal kultur og aktiviteter i bygda. Skolen er mer enn en plass for undervisning, en informasjonskanal for hvordan familiene har det og hva som skjer i bygden, lokale for aktiviteter utenom skoletid, en plass for sosiale nettverk og sosialisering i nærområdet.»

Det vises i Villas litteraturgjennomgang også til Telemarksforsknings skolestrukturutredning i Stange kommune (Lie m.fl. 2014). Der vurderes konsekvenser av endret skolestruktur, blant annet bosetning og attraktivitet. Utredningen finner ikke støtte i forskningslitteraturen for at bygda «dør» dersom skolen legges ned. Det er imidlertid vanskelig å si hva som påvirker lokalsamfunnet og tilflytting på lang sikt. «Dersom befolkningen tynnes ytterligere ut etter skolenedleggelse, er det vanskelig å påvise at det skyldes nedleggelsen eller om det er et resultat av en utvikling som ville skjedd uansett». Det vises til undersøkelser som sier at i bygder der skolen blir lagt ned og det er lang vei til skolen stagnerer gjerne befolkningsutviklingen. I slike bygder er det gjerne utflytting, lite tilflytting og på sikt forgubbing og uttynning. Men det understrekes at en slik utvikling sjelden skyldes skolenedleggelsen, men heller forhold knyttet til arbeidsmarkedet, næringsutvikling og befolknings sammensetning. Når skolenedleggelse kommer på toppen forsterker det en allerede påbegynt nedgang i befolkningen.

Østlandsforskning v/ Alnes og Lauritzen utarbeidet i 2015 et notat for Lillehammer kommune i forbindelse med utredning av barnehage- og skolestruktur i kommunen. I notatet er samfunnsmessige konsekvenser ved endringer i barnehage- og skolestruktur viet et eget kapittel, basert på gjennomgang av tilgjengelig forskning på området. Oppsummert beskrives at «det er en redsel for at tilhørigheten og fellesskapsfølelsen, at den kollektive sosiale kapitalen i et nærmiljø og lokalsamfunn skal forsvinne, som preger motargumentene mot endringer av skolestrukturen hvor nedleggelse av skoler kan være et alternativ. Hvor store konsekvenser en eventuell endring av skolestrukturen får, avhenger av flere forhold som hvordan skolen samhandler med lokalsamfunnet og hvor «robust» lokalsamfunnet og nærmiljøet i utgangspunktet er, og hvorvidt sosiale og kulturelle aktiviteter vil fortsette som før (Hagen et al, 2010).» Det poengteres at konsekvenser av skolenedleggelse må vurderes i sammenheng med andre prosesser og forhold i arbeidsmarkedet, næringsstrukturen og befolknings sammensetningen. Spesielt betyr arbeidsmarkedet mye for bosetting og flytting.

Tilsvarende Norsk senter for bygdeforsknings litteraturgjennomgang konkluderes det med at skolenedleggelse ikke automatisk medfører avgjørende negative konsekvenser for lokalsamfunnet. Kort sagt, «det kommer an på». Blant annet handler dette om at den rollen skolen har i lokalsamfunnet vil være avgjørende for de samfunnsmessige konsekvensene av en eventuell endring i skolestrukturen.

Østlandsforskning skriver i sin oppsummering at mye av stedsidentiteten i et lokalsamfunn kan opprettholdes gjennom en videreføring av aktiviteter i og rundt den tidligere skolens lokaler, for eksempel som barnehage, klubbhus, grendehus, og også private skoler. Selv om skolen brukes til nye formål kan aktiviteter som 17. mai-feiringer og ulike arrangementer fortsette for å opprettholde nærmiljøet og lokalsamfunnet som en viktig kilde til innbyggernes sosiale kapital. I mange tilfeller vil dette avhenge av

frivillig initiativ. I beste fall kan dermed en skolenedleggelse bidra til mobilisering i grenda, og faktisk danne grunnlag for økt engasjement, og slik styrke den lokalt forankrede ansvarsfølelsen. ([skolestruktur utredningen 2021 \(kragero.kommune.no kap.4\)](https://www.kragero.kommune.no/tema/utredning-og-utredning/utredning-2021))

Høringsinnspill:

I denne delen av høringsvedlegget [om langsiktighet] bekrefter administrasjonen at Levangsheia over flere år ikke har fått de nødvendige rammevilkårene for å fremme et levende lokalsamfunn. Ved å vurdere en nedleggelse av Levangsheia Oppvekstsenteret, signaliserer man manglende vilje til å ta ansvar for å stimulere til fast bosetting og opprettholde det tilhørende tilbudet som er avgjørende for dette. En nedleggelse av Oppvekstsenteret vil slå beina under resten av lokalsamfunnet. Det vil helt klart hindre bosetting, og dermed også svekke grunnlaget for å drive næringer på Levangsheia betydelig. Dette fører igjen til at kommunen vil gå glipp av fremtidige inntekter. (Levangsheia velforening)

7. Konklusjon og innstilling

I dette kapittelet gjør vi en vurdering av barnets beste ut ifra kunnskapsgrunnlag fra forskning og hovedtrekkene fra alle høringsinnspillene som har kommet inn.

Til sist følger kommunedirektørens konklusjon og innstilling.

7.1 Vurdering av barnets beste

I vurderingen av barnets beste blir det benyttet ulike momenter basert på anbefalinger fra heftet «Barnets beste» (Ø. Stette red. 2019)

Barn og elevers:

- Egne synspunkter
- Identitet og personlighet
- Behov for omsorg, beskyttelse, sikkerhet og trygt skolemiljø / psykososialt barnehagemiljø
- Rett til helse
- Sosiale behov og forutsetninger
- Faglige behov og forutsetninger
- Rett til utdanning
- Behov for stabilitet og kontinuitet

I en sak om nedleggelse av Levangsheia oppvekstsenter må det vurderes hva som er:

- Enkelt barnets og barne- /elevgruppas beste her og nå og på lengre sikt
- Kragerø kommunes ansvar overfor alle barn og elever i kommunen

7.1.1 Barnets beste vurdering i barnehage

Barnehagebarns egen stemme inn i en sak om nedlegging er komplisert, men kan ivaretas ved at uavhengig av hvor barnehagen er plassert, og størrelsen på den skal barna ha:

- Trygge omgivelser og personale rundt seg
- Gode muligheter for hjelp og støtte til å utvikle seg
- Et barnehage-liv med lek, læring og venner

På Levangsheia oppvekstsenter har barna gode, trygge lekeareal og voksne rundt seg. Personaltettheten følger Barnehagelovens bemanningsnormen som skal sikre at barna får den hjelpen og støtten de trenger. De vil også leke og lære på lik linje med alle andre barnehagebarn.

Men det er et faktum at det fra august 2024 er syv barn fordelt på 5 alderskull i barnehagen. Siden oppstarten av oppvekstsenteret har det vært få barn. Antall barn var også grunnen til at Levangsheia barnehage ble avviklet og flyttet som en del av oppvekstsenteret.

Det er ikke foretatt noen undersøkelse, for eksempel trivselsundersøkelse, blant barnehagebarn som sier noe om hvordan barna trives i barnehagen. Det er heller ikke kommet noen meldinger til barnehagemyndigheten som tilsier at barna ikke har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø.

Det som kan ha innvirkning på om det å gå på Levangsheia oppvekstsenter er til barnets beste eller ikke, er mulighetene enkeltbarnet har til å få venner på samme alder og få både støtte og motstand i en aldershomogen gruppe. Disse momentene lar seg vanskelig imøtekomme med så få barn og voksne rundt seg, men det vil likevel ikke innebære at det kan vurderes til ikke å være til barnets og barnegruppas beste å være et av 7 barn på Levangsheia. Men det vil medføre færre muligheter til å oppfylle alt som står i [«Rammeplan for barnehagens innhold»](#).

I høringsa var det reisevei og framkommelighet til og fra barnehagen som fikk størst oppmerksomhet. Dersom oppvekstsenteret skulle bli lagt ned fra august 2024 vil ikke foresatte ha mulighet til å velge hvilken barnehage som ville vært best, eller minst verst, i forhold til reisevei.

Det å sitte lenge i bil to ganger daglig på vei til og fra barnehagen vil oppleves forskjellig fra barn til barn. For noen vil det være veldig slitsomt, for andre vil det være en mulighet til «samtale» med mamma eller pappa og andre igjen vil sovne og dermed «ødelegge døgnrytmen». Uansett vil lang reisevei til barnehagen ha sine uheldige virkninger på familien med tanke på logostikk og foresattes arbeidssituasjon. Sett på denne måten er det sjelden til barnets beste at familien får vanskeligheter med å organisere hverdagen.

Dersom oppvekstsenteret blir lagt ned fra 2025 vil foresatte ha mulighet til å velge hvilken barnehage som passer dem best, og de vil ha tid og mulighet for å forberede arbeids- og livssituasjonen sin på en bedre måte.

7.1.2 Barnets beste vurdering i skolen

Elevenes stemme i saken er blitt hørt gjennom klasseråd og elevråd og elevene har levert inn gode høringsinnspill. Disse er tatt med i vurderingen av de tre kriteriene; *bærekraftig økonomi, kvalitet og langsiktighet* i kapittel 4.

Erfaring og kartlegginger viser at elevene på Levangsheia oppvekstsenter – skole, har et godt og læringsmiljø der elevene trives og har gode relasjoner til hverandre og til de ansatte.

Skolen på Levangsheia oppvekstsenter har vært organisert med en tredeling av elevene i flere år. På grunn at elevtallet går ned og på grunn av krav til økonomiske innsparinger i Kommunalområde oppvekst, vil organiseringen gå fra å være tredelt til å bli todelt fra skoleåret 2024 – 2025. Det vil si at elevene får opplæring i to grupper henholdsvis i en gruppe for 1. – 4. trinn med 10 elever og en gruppe for 5.-7. trinn med 13 elever.

Bemanningen reduseres fra 4 lærerstillinger til 2,8 lærerstillinger inkludert

spesialundervisning. Basert på den forventede nedgangen i elevtall vil det på grunn av kommunens økonomi være nødvendig å redusere antallet lærere i takt med elevtallsnedgangen.

Når skolen får færre lærere reduseres muligheten for Kragerø kommune å innfri krav til kompetanse i de ulike fagene. Det er grunn til å være bekymret for mulighetene til å opprettholde god kvalitet ved skolen, noe som kan påvirke elevenes læring negativt. Elevene på Levangsheia oppvekstsenter har rett til like gode muligheter for faglig og sosial læring som andre elever i kommunen.

I høringen er elever og foresatte bekymret for og opptatt av at overgangen til en større skole vil føre til at baret ikke trives eller lærer like godt som på Levangsheia oppvekstsenter. Det er naturlig å være bekymret for det som er fremmed og ukjent, derfor er det viktig med gode overgangsprosesser i forbindelse med skolenedleggelse. Det vil gi mulighet for elevene å bli kjent og trygge på den nye skolesituasjonen de skal møte. Som beskrevet i kapittel 4 viser forskning at store skoler har mange positive virkninger på elevenes læring og trivsel.

Elevene er også opptatt av langsiktighet i den forstand at de opplever det som uforståelig, slitsomt og bekymringsfullt at forslag om å legge ned skolen har kommet gjentatte ganger, gjerne flere ganger mens de har vært elever ved skolen. Bakgrunnen for disse forslagene har vært kommunens økonomiske situasjon og en nedgang i elevtallet. Kragerø kommune vil i årene som kommer, fortsatt ha behov for å redusere kostnadene. De to mulighetene som finnes for innsparinger i skolene er endringer i skolestrukturen og å redusere antall stillinger. Dersom Levangsheia oppvekstsenter blir videreført og elevtallsprognosene treffer, er det dermed store muligheter for at et slikt forslag vil bli fremmet igjen. Med dette ståstedet kan det ses på som et godt langsiktig valg, til barnas beste, å legge ned Levangsheia oppvekstsenter fra august 2025.

Et annet område som opptar elevene, er den lange reiseveien de vil få til skolen. Det er et faktum at alle elevene får 40 minutter lengre reisevei til og fra skolen og det å sitte så lenge på buss er slitsomt. Likevel er det ikke mulig å vurdere det som barns beste å sitte lenge på buss og ferje før og etter skolen. Ut fra dette ståstedet vil det være bedre for barna om Levangsheia oppvekstsenter ble opprettholdt.

Retten til skoleskyss er en individuell rett etter opplæringsloven, men må likevel vurderes mot andre hensyn. I denne sammenheng må vi vekte barnets beste opp mot hensynet til Kragerø kommunes økonomiske situasjon og behovet for å redusere kostnader på alle kommunalområder. Med dette perspektivet kan en forsvare at økonomiske innsparinger får konsekvenser, som ikke er vurdert som barns beste, fordi det må veies opp mot hensynet til forsvarlig økonomisk forvaltning av lokalsamfunnets midler. Ved en eventuell nedleggelse av Levangsheia oppvekstsenter er det derfor

behov for å gjøre tilpasninger som reduserer reisetiden så mye som mulig, spesielt for eleven på 1.-4.trinn.

Dersom Levangsheia oppvekstsenter legges ned i august 2024 vil det ikke være tid til å gjøre tilpasninger som kan redusere reisetida for elevene og dette vil ikke være å anbefale ut ifra en vurdering av barnets beste.

7.1.3 Kragerø kommunes ansvar overfor alle barn og elever i kommunen

Spørsmålet i denne vurderingen er om driften av oppvekstsenteret medfører at resten av kommunens barn og elever får færre ressurser enn barna og elevene på oppvekstsenteret, og om dette i så fall er det flertallets beste.

Kragerø kommune har et ansvar for alle barn og elever i kommunen. I og med kommunens økonomiske situasjon er det påkrevd at ressursene som er til rådighet blir fordelt på en måte som kommer flest mulig til gode, samtidig som det også er ressurser til å ivareta de mest utsatte og sårbare. Det vises i tabellen på kapittel 4.1.3 at elevene på oppvekstsenteret koster mer enn elevene på de andre skolene. Spørsmålet er om dette er en riktig disponering av midlene.

Situasjonen er noe annerledes når det gjelder barnehagebarna da bemanningsnormen sikrer hvert barn den bemanningen de skal ha uansett hvilken barnehage de går i. Det spares en egen barnehagelederstilling når barnehagen er en del av et oppvekstsenter, fordi loven sier at det kan være en leder med barnefaglig kompetanse (dvs. at både barnehage- og skolelærere har nødvendig kompetanse).

7.2 Konklusjon i saken

Vurdering av barnets beste:

Kragerø kommune har et ansvar for alle barn og elever i kommunen. I og med kommunens økonomiske situasjon er det påkrevd at ressursene som er til rådighet blir fordelt på en måte som kommer flest mulig til gode samtidig som det også er ressurser til å ivareta de mest utsatte og sårbare.

Bærekraftig økonomi:

Det er tidligere nevnt at Kragerø har en kostnadskrevenne barnehage- og skolestruktur, blant annet på grunn av mange lokaliteter. Det har tidligere vært liten politisk vilje til å gjøre noe med denne strukturen. Når det nå igjen fremmes et forslag om endring som kan føre til en lokalitet mindre, er hovedargumentet at dette er nødvendig for å få ned kommunens samlede kostnader.

Kommunalområde oppvekst står i årene som kommer foran reduksjoner i den økonomiske ramma. Økonomiske ressurser som blir brukt til å opprettholde Levangsheia oppvekstsenter tas av ramma til Kommunalområde oppvekst og vil føre til

reduerte ressurser til de andre barnehagene, skolene og tjenestene i oppvekst. Å la være å gjøre innsparing ved ikke å legge ned vil berøre kvaliteten på barnehager og skoler til flere barn i kommunen.

Kvalitet:

Prognosene viser at oppvekstsenteret vil ha 20 elever fordelt på 7 trinn i 2025, og 16 elever i 2026. Det vil både bli kostnadskrevende og innebære en utfordring å opprettholde kvaliteten, og oppfylle alle krav i opplæringsloven med så få elever.

Langsiktighet:

I høringsforslaget som ble sendt ut i april var forslaget å legge ned oppvekstsenteret fra august 2024. I denne saken er innstillingen nedleggelse fra august 2025. Det vil gi tid for alle berørte parter til å avslutte det som har vært, og forberede seg til det nye som kommer. Det vil også bidra til at det kan ses på om det finnes andre løsninger enn de som finnes i dag på for eksempel skoleskyssen.

Dersom oppvekstsenteret opprettholdes, vil kostnadene til dette føre til at det må gjøres større innsparinger i andre virksomheter i Kommunalområde oppvekst, og derfor vil spørsmålet om nedleggelse kunne dukke opp igjen senere, både for Levangsheia oppvekstsenter og andre barnehager/skoler. Et vedtak om nedleggelse av Levangsheia oppvekstsenter vil i så måte føre til forutsigbarhet og stabilitet for befolkningen på Levangsheia.

7.3 Innstilling i saken

Levangsheia oppvekstsenter legges ned fra 1. august 2025