



23.oktober 2024

Høringsvedlegg Endring i skolestruktur – samlokalisering av ungdomstrinn 2024



Kragerø kommune
KOMMUNALOMRÅDE OPPVEKST

Innhold

1. Bakgrunn	3
1.1 Avgrensninger	4
1.2 Prosess	5
1.2.1 Behandling av saker om skolenedleggelse og kretsgrenser	5
1.4 Vurdering av barnets beste	6
2. Elevtall og kapasitet.....	8
2.1 Elevtall	8
2.1.1 Elevtall i Kragerø 2006 - 2023	9
2.1.2 Elevtall ved Kragerø skole 1-10 med Sannidal ungdomsskole.....	9
2.1.3 Elevtall ved Kragerø skole 1-10 med Sannidal ungdomsskole og Levangsheia oppvekstsenter	9
2.2 Kapasitet på Kragerø skole.....	9
3. Økonomiske beregninger	11
3.1 Økonomiske konsekvenser	11
3.2 Mulige innsparinger	13
3.3 Kostnadsberegninger til skoleskyss	13
3.3.1 Kostnader til skoleskyss ved ordinær start- og sluttid	13
3.4 Kostnadsberegninger til midlertidige skolelokaler.....	14
4. Vurdering - samlokalisering av ungdomstrinn	15
4.1 Bærekraftig økonomi	15
4.1.1 Bærekraftig økonomi i skole.....	16
4.1.2 Vurdering – bærekraftig økonomi i skole	17
4.2 Kvalitet.....	17
4.2.1 Kvalitet i skolen.....	17
4.2.2 Trygg skolevei - reisetid	19
4.2.3 Vurdering - kvalitet	19
4.3 Langsiktighet	23
4.3.1 Vurdering av langsiktighet.....	24
5. Sammendrag	25

Forord/veiledning til å lese og til å gi høringsinnspill

Dette høringsvedlegget bygger på tidligere dokumenter knytta til skolestruktursaker om samlokalisering av ungdomstrinn, fra [skolestruktur utredningen 2021](#) til [Lokalisering av ungdomstrinn og etablering av barnehage på Kalstad](#) og de høringsinnspillene som ble gitt i disse sakene.

Høringsvedlegget fremmer en løsning om å samlokalisere ungdomstrinn på Kragerø skole, og videreføre 1 – 10 skolen. Dette forslaget ble ikke vedtatt i 2023, men fremmes igjen som en løsning, på grunn av den økonomiske situasjonen i Kragerø kommune. Alle innspill som ble gitt i høringen i 2023, vil bli lagt til grunn for vurderingene også i denne omgang.

Utvalg, lag, foreninger, virksomheter og privatpersoner inviteres til å komme med nye høringsinnspill i høringsperioden fra 25.oktober – 25.november.

Du kan gi ditt hørings svar her: [Kragerø kommune \(kragero.kommune.no\)](https://kragero.kommune.no)

1. Bakgrunn

Arbeidet med å legge til rette for en framtidretta barnehage- og skolestruktur for Kragerø har pågått siden 2020. det har vært flere saker til behandling i kommunestyret når det gjelder sammenslåing av ungdomstrinna i Kragerø.

I forbindelse med Kragerø kommunes økonomiske situasjon og prosessen mot nytt budsjett for 2025, er strukturendring igjen blitt aktualisert som innsparingstiltak for kommunalområde oppvekst.

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.
[\(\[udir.no\]\(http://udir.no\)\)](http://udir.no)

I desember 2023 vedtok kommunestyret å samlokalisere ungdomstrinn ved en felles ungdomsskole.

KST – 106/23: Lokalisering av ungdomstrinn og etablering av barnehage på Kalstad

- 1. Ungdomstrinn lokaliseres til Kragerø skole (8-10) og barnetrinnet 1-7 flyttes til Kalstad (Alt. 3)*
- 2. Det etableres en barnehage på Kalstad, med etablering av modulbygg på tomte til Kalstad barnehage (Alt. 2A).*

På grunn av at budsjettet for 2024 ble underkjent av Statsforvalteren, behandlet kommunestyret budsjettet for 2024 på nytt den 18. april 24. I den forbindelse ble også gjort nytt vedtak som berører vedtaket om en felles ungdomsskole på Kalstad.

KST - 40/24: Budsjettkonsekvenser 2024

Punktene som angår barnehage- og skolestruktur i dette 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 Læringscenteret til barneskole med forbehold om budsjettbehandling i juni*
Det gjøres en rekalkulering på tilpasning av Feierheia til Læringscenteret med forbehold om budsjettbehandling i juni

Kommunedirektøren kan legge fram 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 Kragerø skole?*

Administrasjonen gjorde en rekalkulering av de økonomiske beregningene i sak 106/23 om samlokalisering av ungdomstrinnet fra 2025, slik at kommunestyret skulle kunne fatte en best mulig opplyst beslutning i forbindelse med nytt budsjett for 2024, den 27. juni 2024.

Det ble også laga en utredning om nedleggelse av Levangsheia oppvekstsenter, som var ute på høring fra 19.mai – 19.juni 2024.

Vedtak i kommunestyret den 27. juni 2024:

KST - 91/24 - Endring i barnehage- og skolestruktur – Nedleggelse av Levangsheia oppvekstsenter

Vedtak: Saken om Nedleggelse av Levangsheia oppvekstsenter kommer igjen opp mot budsjett behandling for 2025.

KST - 93/24 - Nytt budsjett for 2024

Kapittel 5. Re-kalkulering av skole- og barnehage struktur:

a. Etablering av en 2 avd. modulbarnehage gjennomføres ikke da kostnadene knyttet til dette blir for høye.

b. Sammenlåing av ungdomskolene i Kragerø utsettes.

Det legges frem en sak om dette for politisk behandling innenfor økonomiplanperioden 2025-2028. Alternativ 2b inngår som et av alternativene i saken.

Vedtak: Kommunedirektørens innstilling (med endringer som ikke berører denne saken)

I forbindelse med budsjett for 2025 ber administrasjonene om mandat til å legge sak om samlokalisering av ungdomstrinn ut på ny høring fra 25.oktober til 25.november 2024. Høringen vil dreie seg om en løsning om å samle alle elevene på ungdomstrinnet på Kragerø skole og å videreføre 1 – 10 skolen.

1.1 Avgrensninger

Saken avgrenses til å gjelde to mulige løsninger. I begge løsningene ligger det til grunn at Kragerø skole videreføres som 1 – 10 skole. Det vil bli presentert prognoser for elevtall for to ulike alternativer.

1. Kragerø skole videreføres som en 1 – 10 skole, Sannidal ungdomsskole legges ned og elevene overføres til Kragerø skole fra august 2025.

- Et klassetrinn har opplæring i midlertidige skolebygg i deler av lokalene som Kragerø kunstskele disponer, eventuelt i leide moduler på skoletomta.
 - Ansatte vil bli ivaretatt gjennom rutinen for endring i ansettelsesforhold som gjennomføres våren 2025
2. Kragerø skole videreføres som en 1 – 10 skole, Sannidal ungdomsskole og Levangsheia oppvekstsenter legges ned, og elevene overføres til Kragerø skole fra august 2025
- Et klassetrinn har opplæring i midlertidige skolebygg i deler av lokalene som Kragerø kunstskele disponerer, eventuelt i leide moduler på skoletomta.
 - 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 vil bli ivaretatt gjennom rutinen for endring i ansettelsesforhold som gjennomføres våren 2025

Alle beregninger og vurderinger knytta til nedleggelse av Levangsheia oppvekstsenter vil komme fram i en egen høring og sak.

1.2 Prosess

Dette høringsvedlegget er ikke en full utredning av skolestrukturen i Kragerø, men vurderer konsekvenser av en eventuell samlokalisering av ungdomstrinnene ved Kragerø skole og Sannidal ungdomsskole på Kragerø skole. Vurderingene bygger på utredningene som er gjort i forbindelse med sak 106/23 - Lokalisering av ungdomstrinn¹ og Skolestrukturutredningen 2021².

Alternativene til løsning for skolestruktur baserer seg på kommunestyrets vedtak i forbindelse med nytt budsjett for 2024.

25. oktober – 25. november – Høring om: Endring i skolestruktur – Samlokalisering av ungdomstrinn

- Høring publiseres på Kragerø kommunes hjemmeside og det åpnes for innspill fra alle
- Høring i skoledemokratiet, blant ansatte, elevråd, SU og eventuelt foreldremøter
- Saken behandles i råd og utvalg og i kommunestyret i desember

1.2.1 Behandling av saker om skolenedleggelse og kretsgrenser

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

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

¹ [Lokalisering av ungdomstrinn og etablering av barnehage på Kalstad \(kragero.kommune.no\)](https://www.kragero.kommune.no)

² [skolestruktur utredningen 2021 \(kragero.kommune.no\)](https://www.kragero.kommune.no)

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

Hvis denne framgangsmåten 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)

Dette betyr at et eventuelt vedtak om endring i skolestrukturen, må følges opp med et forslag til ny forskrift om skolekretsgrenser i Kragerø. Dette forslaget skal legges ut på høring og behandles av kommunestyret.

1.3 Kunnskapsgrunnlag

- Nasjonal statistikk, inkludert befolkningsframskriving fra SSB, KOSTRA og GSI
- Demografiutvikling fram mot 2036
- Perspektivanalysen 2022 – 2031, Kragerø kommune
- Folk analysen 2023, Kragerø kommune
- Tilstandsrapport bygg
- Kostnader ved skoleskyss
- Lovkrav og forventninger som ligger i stortingsmeldinger, styringsdokumenter og regelverk, eksempelvis nye læreplaner (Fagfornyelsen) og opplæringsloven om tema som profesjonsfelleskap, elevsamarbeid og kompetansekrav til undervisningspersonale.
- Aktuell forskning, faglitteratur og rapporter
- Tidligere kommunale rapporter/utredninger som fremdeles er aktuelle.

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, herunder skolestruktur, er å anse som en type handling der barns beste skal vurderes.

Hensynet til barnas beste er en skjønnsmessig 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.

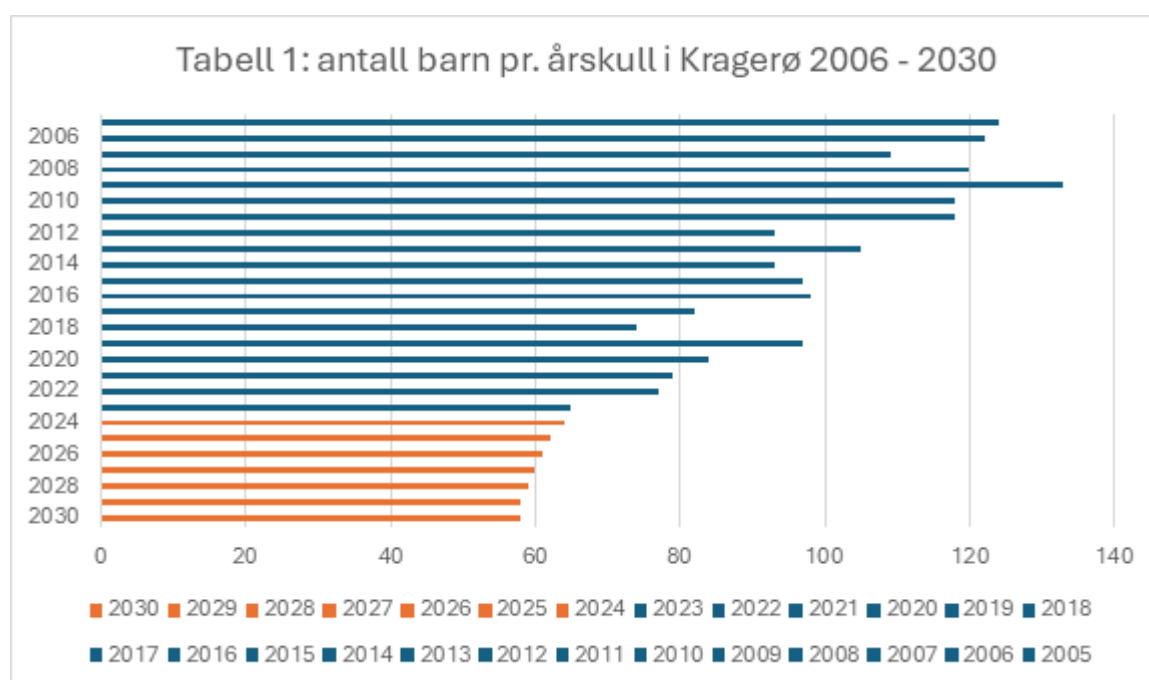
Vurderingen av barns beste vil bli gjort i saken som skal til behandling i kommunestyret. Barn og unges stemme bli hørt gjennom høringen og innspill og synspunkter vil bli tatt med i vurderinga av saken.

2. Elevtall og kapasitet

Det har over flere år vært en endring i demografien i Norge, så også i Kragerø. Endringa dreier seg om en økning i antall eldre og en nedgang i antall barnefødsler. I Kragerø har dette gitt seg utslag i et gradvis synkende barne- elevtall over flere år. I dette kapitlet blir det presentert prognoser for elevtallsutviklinga ved Kragerø skole, Levangsheia oppvekstsenter og Sannidal ungdomsskole og skolene samla. Talla kan avvike noe ettersom det flytter elever fra og til. Tabellene viser også elevtalla for 23/24 og 24/25 slik at det blir tydeligere hvor nedgangen er størst og hvor elevtallet er mer stabilt.

2.1 Elevtall

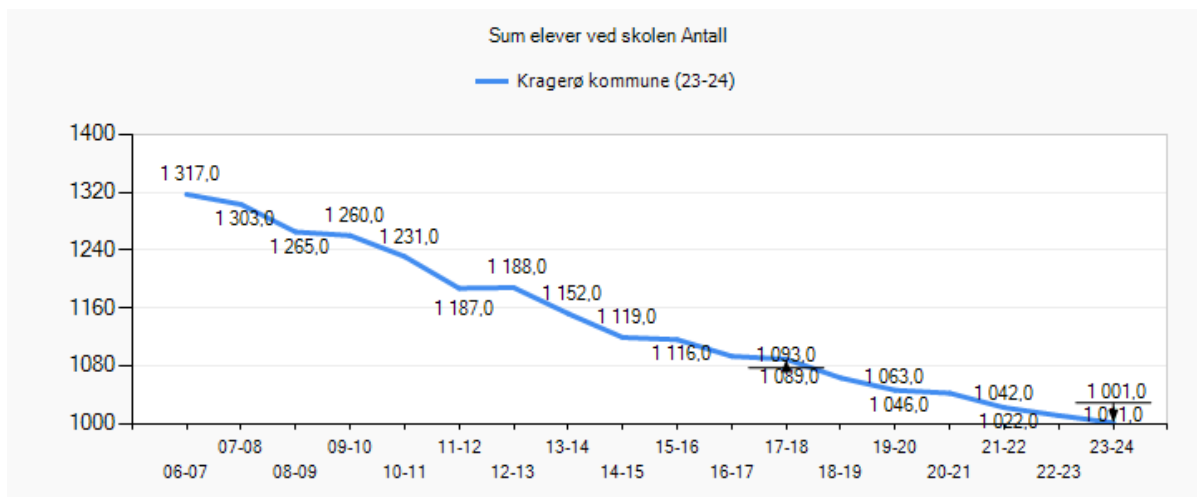
Nedgangen i barne- og elevtall har først gjort seg gjeldende i barnehagene og barneskolene, mens det har tatt noe lengre tid før det har fått konsekvenser for ungdomstrinnet. På ungdomstrinnet faller elevtallet med hundre elever fra 2025 – 2030. Dette elevtallet baserer seg på de elevene som går på skolen i Kragerø kommune i dag.



Tabellen viser befolkningsprognosen utført av Statistisk sentralbyrå (SSB), for forventa 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.

Elevene som er født i 2009 går nå på tiende trinn, der det i dag er 132 elever. Niende trinn har 120 elever, mens det er 115 på åttende trinn. I årene som kommer vil elevtallet per årstrinn variere fra ca. 100 og ned til ca. 60 elever. Fordelt på fire offentlige og en privat grunnskole vil dette gi små klasser. Dersom elevtallet fordelte seg jevnt mellom to ungdomsskoler vil vi få kull/årstrinn med tretti til femti elever på trinnet per skole.

2.1.1. Elevtall i Kragerø 2006 - 2023



Figuren over viser elevtallsutviklinga i Kragerø fra 2006 til 2023. Elevtallet har falt fra 1317 elever til 1001 elever i 2023. I 2024 har kragerøskolene 978 elever totalt, det er en nedgang på 20 fra i fjor.

2.1.2 Elevtall ved Kragerø skole 1-10 med Sannidal ungdomsskole

Skoleår	23/24	24/25	25/26	26/27	27/28	28/29	29/30	30/31	31/32
Skoler									
Sannidal ungdomsskole	172	171	160	142	128	120	116	117	107
Kragerø skole 8. - 10.trinn	205	203	181	184	171	171	164	158	156
Kragerø skole 1.-7. trinn	322	302	307	316	302	305	296	290	296
Kragerø skole 1. - 10.trinn	699	676	648	642	601	596	576	565	559

2.1.3 Elevtall ved Kragerø skole 1-10 med Sannidal ungdomsskole og Levangsheia oppvekstsenter

Skoleår	23/24	24/25	25/26	26/27	27/28	28/29	29/30	30/31	31/32
Skoler									
Sannidal ungdomsskole	172	171	152	142	128	120	116	117	107
Kragerø skole 8. - 10.trinn	205	203	179	184	171	171	164	158	156
Kragerø skole 1.-7. trinn	322	302	307	316	302	305	296	290	296
Levangsheia	28	24	21	17	16	13	12	10	11
Kragerø skole 1.-10 trinn	727	700	659	659	617	609	588	575	570

2.2 Kapasitet på Kragerø skole

Kragerø skole har kapasitet til 580 elever og kan ta imot elevene fra Levangsheia oppvekstsenter i 2025. Dersom elevene fra Sannidal ungdomsskole også skal overføres til Kragerø skole, vil det føre til at det blir flere elever enn det skolen er godkjent for. Det

er dermed behov for midlertidige skolelokaler fram til elevtallet er omkring 580 elever på 1. – 7. og 8. – 10. trinn til sammen. Etter prognosene vil dette være i 2029/2030 (se tabell kap. 2.1.1)

Kragerø skole er organisert i to avdelinger; 1. – 7. og 8. – 10. trinn. Dette gjør det mulig å organisere elevenes skoledag og skolens arealer ute- og inne i tidssoner, slik at ikke alle elever er ute i friminutt samtidig.

Elevtall ved Kragerø skole, avdeling for 1. -7. trinn, med Levangsheia oppvekstsenter

Skoleår	23/24	24/25	25/26	26/27	27/28	28/29	29/30	30/31	31/32
Skoler									
Kragerø skole 1.-7. trinn	322	302	307	316	302	305	296	290	296
Levangsheia	28	24	21	17	16	13	12	10	11
Kragerø skole 1. – 7.trinn	350	326	328	333	318	318	308	300	307

I 2025 vil avdeling for 1. – 7. trinn få ca. 328 elever fordelt på syv trinn, ved nedleggelse av Levangsheia oppvekstsenter. Kapasitetsmessig er dette uproblematisk på Kragerø skole.

Elevtall ved Kragerø skole, avdeling for 8. – 10. trinn, med Sannidal ungdomsskole

Skoleår	23/24	24/25	25/26	26/27	27/28	28/29	29/30	30/31	31/32
Skoler									
Sannidal ungdomsskole	172	171	153	142	128	120	116	117	107
Kragerø skole 8. - 10.trinn	205	203	179	184	171	171	164	158	156
Felles ungdomsskole	377	374	331	326	299	291	280	275	252

I 2025 vil det være ca. 331 elever på 8. -10. trinn og ca. 659 totalt på skolen. Det er ca.90 flere elever enn det er kapasitet til ved Kragerø skole. Derfor vil det være behov for midlertidige skolelokaler for denne avdelingen.

Beregningene og vurderingene i denne utredninga baserer seg på at andre og tredje etasje i lokalene til Kragerø kunstskele kan bli benytta til midlertidige skolelokaler fram til det er plass til alle elevene på Kragerø skole. Ett av trinna på avdelinga for 8. – 10. trinn vil da få klasserom der. Avstanden til Kragerø skole er ikke lang, og det vil være mulig for elevene å gå opp til Kragerø skole for å delta i «midttimen» og for å benytte spesialrom. Les mer om dette i kapittel 4.3.3.

Alternativet til sambruk med Kragerø kunstskele er å leie moduler som plasseres på skoletomta, slik det er blitt utreda i sak 106/23: *Lokalisering av ungdomstrinn og etablering av barnehage på Kalstad.*

Med disse løsningene har skolen tilstrekkelig med rom til SFO, kontorer, møterom, arbeidsplasser til lærere, klasserom, grupperom, fellesrom og tilgang på spesialrom som gir mulighet for en praktisk og virkelighetsnær opplæring, som er en del av krava i ny opplæringslov og i læreplanverket.

3. Økonomiske beregninger

For Kommunalområde oppvekst ligger mulighetene for innsparinger ved samlokalisering av ungdomstrinn i redusert behov for bemanning. Samlokalisering av ungdomstrinn gir også muligheter for innsparing for kommunalområde samfunn, knytta til driftsutgifter og investeringer. Kommunen kan også ha inntekt på salg av skolebygget. I dette kapittelet blir det presentert økonomiske beregninger knytta til dette.

3.1 Økonomiske konsekvenser

Ungdomstrinn lokaliseres til Kragerø skole og 1 - 10 opprettholdes	2025	2027	2029	2031
---	------	------	------	------

Drift skole - kommunalområde oppvekst:				
Endret behov for ledelse per år	-460 000	-1 100 000	-1 100 000	-1 100 000
Endret behov for ansatte (lærernorm og andre ansatte)	-920 000	-2200	-3300	-4400
Endret behov for merkantilt personell mm	-300 000	-800	-800	-800
Endrede kostnader skoleskyss	700 000	623	595	539
Drift	-120 000	-120	-120	-120
Delsum kommunalområde oppvekst	-1 100 000	-3597	-4725	-5881

Drift bygg (samfunn):				
Endrede driftskostnader bygg	-595 000	-1 660 000	-1 660 000	-1 820 000
Delsum kommunalområde samfunn	-595 000	-1 660 000	-1 660 000	-1 820 000

Delsum drift Kragerø kommune	-1 695 000	-7 457 000	-7 515 000	-8 801 000
-------------------------------------	-------------------	-------------------	-------------------	-------------------

Finans - kommune felles:				
Renter og avdrag jfr. netto lånebehov felles ungdomsskole	-745 500	-745 500	0	0
Grunnskoletilskudd (reduksjon en grunnskole)		541 000	541 000	541 000
Delsum - kommune felles*	-745 000	-206 500	541 000	541 000

Sum konsekvenser felles ungdomsskole Kragerø kommune*	-2442,5	-5463,5	-5874	-7160
--	----------------	----------------	--------------	--------------

Investering - lånebehov og egenfinansiering:	2025	2027	2029	2031
Tilpasning av lokaler (Kragerø kunstskele)	1 200 000	0	0	0
Salg av Sannidal ungdomsskole	-12 700 000	0	0	0
Sum lånebehov	-11 500 000	0	0	0

*Forutsetter salg av skolebygg i 2025

Tabellen er en beregning av økonomiske konsekvenser ved samlokalisering av ungdomstrinn fra august 2025 og videre fram til 2031. Ved samlokalisering i august 2025 vil man få effekten av innsparing for fem måneder. Ved samlokalisering i 2025 vil innsparingene få helårseffekt i 2026.

Kragerø skole 1 – 10 vil være en skole av en slik størrelse at det er behov for ressurser til å knytte til seg flere yrkesgrupper, selv om dette ikke er lovregulert, som kontorteknisk personale, miljøterapeut og ikt-medarbeider. Dette er det tatt høyde for i denne beregninga.

Samlokalisering av ungdomstrinn utløser et behov for midlertidige skolebygg for en periode på fire til fem år. Løsningen som er tatt med i beregningene over er å bruke lokalene der Kragerø kunsthøgskole holder til. Etter befaring er kostnaden på tilpasning til ungdomsskole beregnet til 1,2 millioner. Alternativet til dette er å leie moduler som plasseres på skoletomta på Kragerø skole. Dette ble beregna i *106/23: Lokalisering av ungdomstrinn og etablering av barnehage på Kalstad*.³ Kostanden for dette ble beregna slik:

Leie av midlertidige skolebygg	2025 - 2029
3 klasserom med toaletter og garderobe Inkl.mva	2 800 000*

*Endring i forhold til tidligere tall på grunn av færre klasserom.

Etter befaring med takstingeniør, er salgsværdien av Sannidal ungdomsskole (uten samfunnshuset) vurdert til 12,7 millioner kroner. Ved en eventuell samlokalisering kan salgssummen bidra til reduserte fellesutgifter til renter og avdrag i Kragerø kommune.

Dersom også Levangsheia oppvekstsenter legges ned, vil dette gi ytterligere innsparinger. Tabellen under viser innsparingspotensialet oppsummert. Ønsker du flere detaljer, kan du lese kapittel 3.1 i høringsvedlegg om *Endring i skolestruktur – nedleggelse av Levangsheia oppvekstsenter*.

Økonomiske konsekvenser	2025	2026	2027	2028	2029
Kommunalområde oppvekst	-1 345 000	-3 281 000	-3 298 000	-3 373 000	-3 398 000
Delsum Kommunalområde samfunn	-366 799	-880 000	-915 000	-951 600	-989 664
Delsum felles kommunal drift*	-1 166 667	540 000	540 000	540 000	540 000
Totalt Kragerø kommune*	-2 878 466	-3 621 000	-3 673 000	-3 784 600	-3 847 664
Salg av Levangsheia oppvekstsenter	-14 000 000				
Etablering av snuplass	250 000				

³ VEDLEGG SAK:Lokalisering av ungdomstrinn og etablering av barnehage på kalstad (kragero.kommune.no)

*Forutsetter salg av Levangsheia oppvekstsenter i 2025

3.2 Mulige innsparinger

For kommunalområde oppvekst ligger mulighetene for innsparinger ved å samle ungdomstrinnet i å redusere ressurser til ledelse, merkantilt personale, IKT-ansvarlig og miljøterapeut. Endring i behov for ansatte; lærere og andre, følger elevtallsnedgangen og vil være en mulig innsparing uavhengig av om skolene blir slått sammen eller ikke.

På sikt vil en sammenslåing også bidra til reduksjon i antall klassegrupper og dermed et redusert behov for lærere. På lang sikt kan det også være mulige innsparinger i stillinger knyttet til støttetjenester for skoler. Dette omfatter Pedagogisk psykologisk tjeneste, skolehelsetjenesten og barnevernstjenesten. Bemanningen i støttetjenestene er per i dag redusert til et minimum og en sammenslåing av skoler vil kunne bidra til at Kragerø kommune kan opprettholde drift etter de lover og bestemmelser som gjelder for disse tjenestene.

For kommunalområde samfunn ligger innsparingen i reduserte kostnader til drift og vedlikehold.

Mulige innsparinger er beregnet på grunnlag av en kostnad per årsverk til ledelse på 1 100 000 kroner per år og til andre ansatte på 600 000 kroner per år. Innsparing ved reduksjon i antall elevgrupper er satt til 1 100 000 kroner per elevgruppe. En elevgruppe tilsvarer 15 elever på 1. - 4. trinn og 20 elever på 5. - 7. og 8. - 10. trinn.

Kommunen kan også ha inntekt på salg av skolebygget. Salgsverdi er satt til 12,7 millioner. Et salg av skolebygget vil bidra til reduserte renter og avdrag.

For mer utdypende analyse av økonomiske konsekvenser vises det til «Skolestrukturutredningen 2021, kap.8.

3.3 Kostnadsberegninger til skoleskyss

De aller fleste elevene ved Sannidal omfattes i dag av skoleskyss. En samlokalisering av ungdomstrinn 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.

Det er ulike priser for skoleskyss, avhengig av strekning og framkomstmiddel. Kommunen betaler en egenandel for skoleskyss – fylkeskommunen betaler resten. Samferdselsavdelingen i Telemark fylkeskommune opplyser følgende kostnader for skoleskyss.

3.3.1 Kostnader til skoleskyss ved ordinær start- og sluttid

- Egenandelen for skoleskyss med buss er per i dag 10 000 kroner i gjennomsnitt.
- Egenandelen for elever som får lengre skolevei på grunn av samlokalisering blir gjennomsnittlig 12 000 kroner.

For enkelthets skyld er prisen brukt i beregningene satt til 11 000 kroner per elev.

Skyssutgifter på Sannidal ungdomsskole skole er per i dag 1 million kroner per år.

Andelen elever med behov for skoleskyss vil øke fra 70% i dag til 100%.

Kostnaden for skoleskyss i 2025 vil være 1,7 millioner. Denne kostnaden vil reduseres ettersom elevtallet går ned.

3.4 Kostnadsberegninger til midlertidige skolelokaler

Kragerø skole har kapasitet til 580 elever og det vil være behov for midlertidige lokaler i tillegg, fram til det er plass til alle elever. Ifølge prognosene vil dette være i 2027 ved sammenlåing av ungdomstrinn eller i 2029 dersom også Levangsheia oppvekstsenter legges ned og elevene overføres til Kragerø skole.

Det har tidligere vært foreslått å leie inn moduler for å løse denne situasjonen. Dette vil medføre kostnader til leie av moduler i minst fire år. For å redusere kostnadene til midlertidige skolebygg så mye som mulig, har administrasjonen sett etter løsninger med å ta i bruk kommunale bygg til dette formålet, og har kommet fram til at bygget der Kragerø kunsthøgskule holder til, er et godt alternativ. Det vil være behov for ungdomstrinnet å disponere andre og tredje etasje. Dersom dette ikke lar seg gjøre, vil det fortsatt være aktuelt å leie moduler, slik det ble utreda i *106/23: Lokalisering av ungdomstrinn og etablering av barnehage på Kalstad*.

Bygningen har tidligere vært lokaler for Kragerø læringscenter og det kreves kun mindre tilpasninger knyttet til ventilasjon og lyddemping av rom. Kostnaden for dette er beregnet til 1,2 millioner.

4. Vurdering - samlokalisering av ungdomstrinn

I kommunestyrets vedtak i sak 50/23 slås det fast at alternativene for lokalisering av ungdomstrinnet, i prioritert rekkefølge, skal vurderes etter de tre kriteriene: 1 Bærekraftig økonomi, 2. Kvalitet og 3. Langsiktighet. I dette kapittelet har administrasjonen definert rammene for de tre kriteriene med utgangspunkt i drift av skoler og kommunens totale økonomiske situasjon.

Under hvert av de tre kriteriene følger en vurdering av konsekvenser ved en samlokalisering av ungdomstrinn.

Vurdering av barnets beste vil bli gjort i den politiske saken, etter at barna er blitt hørt gjennom høringen.

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 på grunn av færre innbyggere under 22 år enn gjennomsnittet. Tilsvarende styrkes rammeoverføringen med 59 mill. kroner på grunn av 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 fram 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 skole

Økonomisk er det tre sterke drivere når det gjelder drift av skole. 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 skoleskysstas 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 (lærernormen). En større skole vil også kunne redusere lønnsutgifter til ledelse og andre ansatte.

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.)

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.).

Kostnader til skoleskysst

Sammenslåing av skoler vil føre til økning i skysstbehovet og for noen en økning i reisetid. Økning i kostnader og reisetid vil variere ut fra skolens beliggenhet. For de aller fleste vil likevel ikke skolenedleggelse føre til store endringer i reisetid til og fra skolen, eller begrensning i fritid. Økt reisetid må likevel vurderes knyttet til hvert enkelt alternativ og er et av flere kjennetegn på kvalitet.

4.1.2 Vurdering – bærekraftig økonomi i skole

Vurderinga av hva som er bærekraftig økonomi i forhold til samlokalisering av ungdomstrinn må ses i lys av dagens, og de kommende årenes økonomiske situasjon i Kragerø kommune. I denne høringa legges det fram økonomiske beregninger knytta til samlokalisering av ungdomstrinn på Kragerø skole, som er omtalt i kapittel 3.

Det er tidligere nevnt at Kragerø har en kostnadskreven skolestruktur, blant annet på grunn av mange lokaliteter. Når det nå igjen fremmes et forslag om endring som kan føre til en lokalitet (eller to) mindre, er hovedargumentet at dette er nødvendig for å få ned kommunens samlede kostnader.

Kragerø kommune sin økonomiske situasjon forutsetter en reduksjon i driftskostnader for å utvikle en bærekraftig økonomi. Det er over flere år gjennomført innsparinger i grunnbemanning og ledelse i skolene og i støttetjenestene, ned til det lovpålagte. Dersom kommunalområde oppvekst skal gjøre ytterligere innsparinger, forutsetter dette en reduksjon i antall skoler.

For kommunalområde oppvekst vil færre skoler først og fremst gi muligheter for innsparinger knytta til bemanning. Reduksjon av skolebygg vil også føre til innsparinger i kommunalområde samfunn, og salg av skolebygg kan bidra til å redusere gjeld

4.2 Kvalitet

I dette kapittelet legges det fram noen sentrale kjennetegn for kvalitet i skoler. Kvalitet i skoler påvirkes av mange ulike faktorer. Det kan være beliggenhet, bygningsmassens standard og kapasitet, økonomiske og faglige ressurser, kvalifiserte medarbeidere, verdier og holdninger. Alt dette og mer påvirker leke- og læringsmiljøet til barn og unge. Elever som trives og har det godt når de er på skolen, vil mene at det er god kvalitet. Foresatte som opplever at barna deres trives, får gode resultater på skolen og har en balanse mellom skole og fritid vil også mene at det er god kvalitet i skoletilbudet som gis.

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

4.2.1 Kvalitet i skolen

I «Skolestrukturutredningen 2021» kommer det fram at:

Forskning framhever 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 framtidig 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»⁴
 - 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 framtid 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 merkbart 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.
- 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

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/NOU-2014-7/id766593/?ch=1>

rundt eleven» og skolene vil kunne framstå som mer robuste tjenester. På denne måten kan man styrke «laget rundt læreren» til elevenes beste.

- I «Skolestrukturutredningen 2021» kapittel 3, kommer det også fram 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.

4.2.2 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. I skolekretsen til Sannidal ungdomsskole er det relativt store avstander til Kragerø skole og for noen elever vil dette bety lang reisetid til og fra skolen. Det er likevel ikke slik at denne reisetiden blir så lang at det vil gå ut over elevenes mulighet for fritid.

4.2.3 Vurdering - kvalitet

Når elevtallet i ungdomstrinnet er synkende og de økonomiske rammene reduseres, er det faglig sett gode grunner til å slå sammen ungdomstrinnene i Kragerø. Ved en sammenslåing av ungdomstrinnet i Kragerø kommune vil skolen være stor nok til at det kan gi gode rammer for elevenes læring og lærernes profesjonsfelleskap, uavhengig av om det er en 1-10 skole eller en 8-10 skole. Det framkommer også av de årlige resultatene i Elevundersøkelsen at elevene trives like godt og er like motiverte for læring på både 1-10 på Kragerø skole og 8-10 i Sannidal.

Høsten 2023 ble det gjennomført en høring i forbindelse med at kommunestyret skulle ta stilling til sak 106/23 - Lokalisering av ungdomstrinn og etablering av ny barnehage på Kalstad. I høringa uttrykker majoriteten at det vil bli utfordrende å slå sammen to skoler, to elevgrupper og lærerkollegier. Majoriteten hevder at det vil være mer utfordrende for både elever og lærere å inngå i et eksisterende lærings- og profesjonsfelleskap hvis man velger løsningen med sammenslåing av ungdomstrinn på Kragerø skole og at 1-10 skolen opprettholdes. Det er klart at skolesammenslåingen er krevende uansett hvor den lokaliseres. Det krever kompetent og strategisk ledelse som fokuserer både på nye systemer og strukturer, organisering og bemanning, timeplaner og skolelokalene, lærings- og arbeidsmiljø og mer. Ledelsen må ha tid til å forberede dette i samhandling og medvirkning med alle ansatte og med elevene. Derfor er det viktig at et vedtak om endring i skolestrukturen skjer i god tid før den faktiske endringen finner sted.

Da sammenslåing ble vedtatt i 2023 begynte ungdomsskolene å planlegge felles utviklingstid for å utarbeide felles årsplaner i fag og jobbe med et felles utviklingsarbeid omkring livsmestringsprogrammet Robust ungdom. Dette er i gang og skolene er forberedte på at en samlokalisering er nært forestående. For at det skal være mulig med samlokalisering fra august 2025, bør vedtaket fattes senest i desember 2024.

Skolenes beliggenhet og areal framheves av mange i høringen i 2023 som en viktig kvalitet. På Kragerø skole er utearealet på selve skoletomta begrenset, og skolen har løst dette med å dele opp skoledagen i tidssoner slik at ikke alle er ute samtidig. På den annen side har Kragerø skole nærhet til sentrum, bibliotek, kino, kunstutstillinger, ferjetilbud, svømmehall, idrettsanlegg, Studsdalen, badeplasser og har rike muligheter for å benytte alternative læringsarenaer.

Skolestørrelse og organisering

Kragerø skole er en 1 – 10 skole med to avdelinger; avdeling for 1. – 7. trinn og avdeling for 8. – 10. trinn. Skoledagen er organisert slik at elevene på de to avdelingene har ulike tidssoner. Det betyr at et større antall elever på 8. – 10. trinn ikke vil påvirke skoledagen til elevene på 1. – 7. trinn i stor grad. Kragerø skole sin avdeling for 1. – 7. trinn vil dermed kunne videreføre sin drift omtrent før, også hvis de 21 elevene fra Levangsheia overføres til skolen. Det som kan bli utfordrende er å legge timeplaner slik at alle får tilgang til spesialrom.

Ved en eventuell sammenslåing av ungdomstrinn og overføring av elever fra Sannidal ungdomsskole til Kragerø skole i 2025, vil det bli flere elever på skolen enn hva den har kapasitet til.

Avdelinga for 8. – 10. trinn vil få ca. 331 elever og avdelinga på 1. – 7. trinn vil få ca. 328 elever. Totalt vil det være ca. 659 elever ved skolen i 2025. Det er derfor behov for midlertidige skolelokaler fram til elevtallet er ca. 580 og det er plass til alle elevene. (Se kapittel 2.2). En løsning på dette er at ett klassetrinn har base i andre og tredje etasje i lokalene som Kragerø kunstscole disponerer. Skoledagen kan organiseres slik at elevene og de ansatte som har base på Kunstscolen også får være en del av det totale miljøet på avdelingen for 8. – 10. trinn. Dette kan gjøres ved at «midtimen» og spisepause og andre aktiviteter foregår på Kragerø skole. De ansatte og elevene må få medvirke i det å finne løsninger som kan få en slik delt løsning til å fungere bra.

En annen løsning er å leie moduler som plasseres på skoletomta, slik det ble utreda i *106/23: Lokalisering av ungdomstrinn og etablering av barnehage på Kalstad*.

I høringa i 2023 ble det uttrykt bekymring for at en sammenslåing av ungdomstrinna på Kragerø 1 – 10 skole, ville bli en for stor skole. I [skolestruktur utredningen 2021](#), kapittel 3.1 Skolestørrelse og 3.2 Sammenhenger mellom skolestørrelse og kvalitet, kommer det fram 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 inndelinga 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: Forskningen 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: Forskningen 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 det 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.

Skoleutvikling og stabilitet i personalet

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 avgrensa 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](#))

Sett ut fra faktorene som nevnes over, vil Kragerø skole med 1. – 10. trinn og 659 elever total i 2025, være en stor skole i norsk sammenheng og også over grensa på 400 som forskning viser at gir mest stabilitet i personalet. Organiseringen på Kragerø skole med to avdelinger, gjør at skolen rommer «to skoler» under samme tak.

En sammenslåing til en stor skole forutsetter at skolen får tilstrekkelig med ressurser til ledelse, for å oppnå skoleutvikling og utvikle en lærende organisasjon. Ledelsen må også ha kapasitet til pedagogisk ledelse og kunne «halde seg fortruleg med den daglege verksemda i skolene og arbeide for å utvikle verksemda».

Elevenes skolevei

Elevenes skolevei kan også inngå som kjennetegn på kvalitet. Skolesammenlån timer fører i en kommune som Kragerø, med spredt bosetting, fører til økning i bruk av skoleskyss. Det vil si at alle elever i Sannidal og på Helle må ha skoleskyss. Av disse elevene er det allerede 70% som benytter skoleskyss i dag og økningen vil være på ca. 50 elever. Det vil være mulig å organisere skoleskyssen slik at reisetiden for elever som bor i Farsjø og Kjølbrønn ikke skal bli så lang at den går ut over elevenes muligheter til fritid.

Trafikksikkerheten på skoleveiene i Kragerø er av ulik kvalitet. Noen elever kan ferdes trygt på gangveier til skolene, mens det andre steder er skoleveien regnet som så farlig at det er satt opp skyss. Trafikkforholdene rundt Kragerø skole er av ulike grunner utfordrende. En trafikksikker skole forutsetter godt vakthold ved skolens start- og sluttider. For å begrense trafikken kan en anbefale å sette av elevene som kommer i buss til skolen på rutebilstasjonen og lage en «Hjertesone» som trygg trafikk anbefaler for å skape en tryggere skolevei.

Støttetjenestene

Ressursene til støttetjenestene på oppvekstområdet, som PPT, barnevernstjenesten og skolehelsetjenesten i Kragerø kommune er begrensa og det er utfordrende å innfri lovkrav. Dette gjelder for eksempel helesykepleierenes krav tilstedeværelse på skolene. Når det blir færre skolebygg vil det være større muligheter for skolehelsetjenesten til å være til stede på skolene. Det blir enklere å jobbe systematisk med å styrke «laget rundt eleven» og tjenestene vil kunne framstå som mer helhetlige. På denne måten kan man styrke «laget rundt læreren» til elevenes beste og øke kvaliteten på tjenestene. Lederne i støttetjenestene uttrykker at de er avhengige av færre lokaliteter for å kunne følge opp elevene.

Basert på Kragerø kommunes økonomiske situasjon, og behovet for å redusere driftsutgifter og gjeld, er en samlokalisering av ungdomstrinnene på Kragerø 1-10 skole er en forutsetning for å kunne opprettholde kvaliteten i kragerøskolene

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.

De siste fire årene har skolestrukturendringer vært på høring og blitt behandlet i kommunestyret, gjentatte ganger. Dette fører til usikkerhet og utfordringer knyttet til alle områdene som er nevnt over. Dette har ført til at flere ansatte ved de skolene som er forslått nedlagt, har valgt å slutte eller ønsket overføring til en annen skole i kommunen. Store utskiftninger i personalet påvirker stabiliteten og kvaliteten på opplæringa og arbeidsmiljøet ved skolene.

4.3.1 Vurdering av langsiktighet

Langsiktighet henger sammen med økonomi. På grunn av Kragerø kommunes økonomiske situasjon og nedgangen i elevtall, vil det i årene framover være nødvendig med flere økonomiske innsparinger. I skolestruktursaken 2021 ble det utredet en rekke alternativer for en økonomisk bærekraftig og framtidsretta 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 skolestrukturen opprettholdes, vil kostnadene til dette føre til behov for større innsparinger i andre virksomheter i kommunalområde oppvekst. Derfor vil spørsmålet om nedleggelse kunne dukke opp igjen senere, både for Sannidal ungdomsskole og andre skoler. Et vedtak om samlokalisering av ungdomstrinn, vil i så måte føre til forutsigbarhet og stabilitet for elever, foresatte, ansatte og for skoleeier.

Denne utredninga presenterer beregninger og vurderinger knyttet til et forslag om å legge ned Sannidal ungdomsskole (se egen utredning om Levangsheia oppvekstsenter) fra skolestart 2025. Diskusjonen om endring i skolestruktur har pågått siden 2020, noe som skaper uro og bekymring både i arbeids- og læringsmiljøene i kragerøskolene. En avgjørelse om endring i skolestruktur kan dermed bidra til langsiktighet og gi skolene ro til å drive den faglige virksomheten videre, med fokus på ansatte og elever sin helse, trivsel og læring.

5. Sammendrag

Vurdering av barnets beste:

Kragerø kommune har et ansvar for alle barn og elever i kommunen. I og med kommunens økonomiske situasjon er det nødvendig 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 kostnadskreven skolestruktur, blant annet på grunn av mange lokaliteter. 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 en skolestruktur med fem skoler, tas av ramma til kommunalområde oppvekst og vil føre til reduserte ressurser til de andre virksomhetene i oppvekst. I 2024, som i årene før, har skolene tilpassa lærerressursene til lærernorm og i tillegg redusert i ressursene til fagarbeidere, miljøterapeuter og ledelse. Støttetjenestene uttrykker at det er nødvendig med færre lokaliteter for at de skal kunne gjennomføre lovpålagte tjenester med dagens bemanning. Å la være å gjøre innsparing ved ikke å legge ned vil berøre kvaliteten på tjenestene til alle barn i kommunen.

Kvalitet:

Prognosene viser at elevtallet på ungdomstrinnet er i rask nedgang og vil komme ned til mellom 100 og 60 elever per trinn. Når elevtallet i ungdomstrinnet er synkende og de økonomiske rammene reduseres, er det faglig sett gode grunner til å slå sammen ungdomstrinnene i Kragerø. Ved en sammenslåing av ungdomstrinnet i Kragerø kommune, vil avdelingen for 8. – 10. trinn, være stor nok til at de gir gode rammer for elevenes læring og lærernes profesjonsfellesskap.

Kragerø skole vil bli en stor skole i norsk sammenheng og det være vesentlig at skolen får nok ressurser til ledelse av skoleutvikling og til å ha oversikt over den daglige drifta.

Langsiktighet

Diskusjonen om endring i skolestruktur har pågått siden 2020, noe som skaper uro og bekymring både i arbeids- og læringsmiljøene i kragerøskolene. En avgjørelse om endring i skolestruktur kan dermed bidra til langsiktighet og gi skolene ro til å drive den faglige virksomheten videre, med fokus på ansatte og elever sin helse, trivsel og læring.