

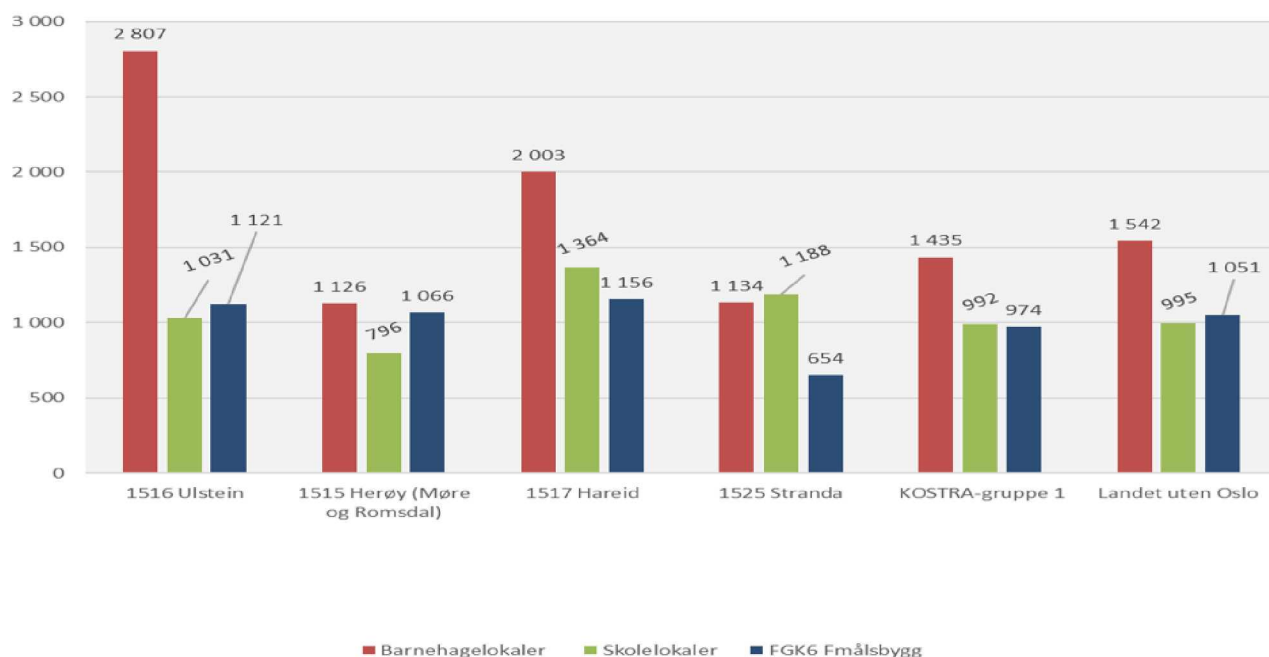


KS KONSULENT

INNHold

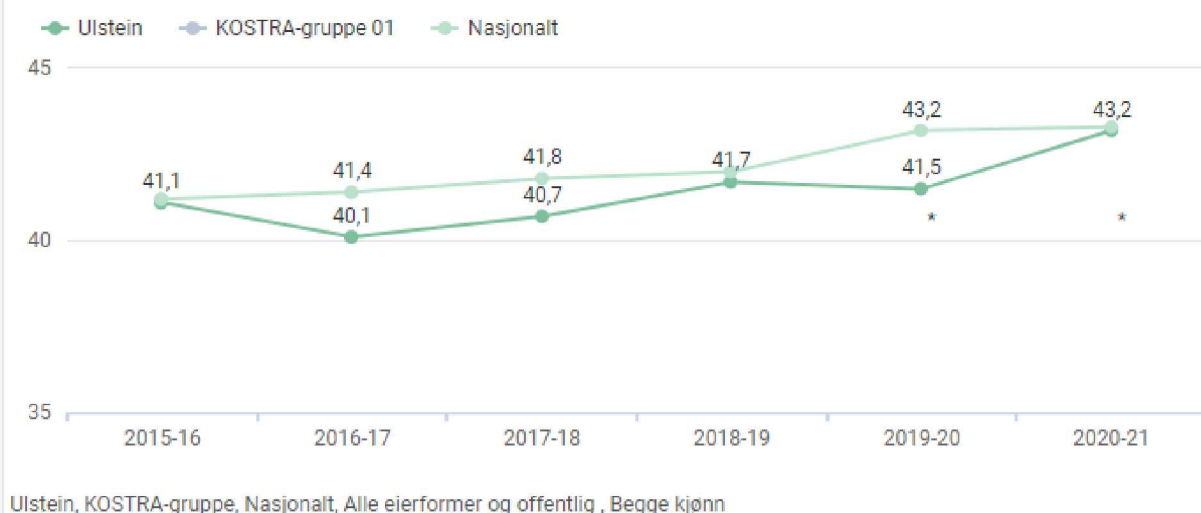
Utredning av skolestruktur i Ulstein kommune	1
1. Bakgrunn og metode	5
1.1 Metode	5
2. En kort beskrivelse av dagens skoler	5
3. Kvalitet i skolene	7
3.1 Innføring av nye læreplaner	8
3.2 Stortingsmelding 6, Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap	9
3.3 Kompetanseløftet for spesialundervisning og inkluderende praksis	10
3.4 Ny opplæringslov	10
3.5 Nye kompetansekrav i skolen	10
3.6 En skole for vår tid	11
3.7 Skolestørrelse og kvalitet	11
3.8 Oppvekstreformen	15
3.9 Fellesnevnerne for fremtidens skoler	15
3.10 Skoleskyss	16
4. Funn fra innsiktsintervjuene	16
4.1. Hovedfunn i kvalitative intervju.	21
5. En økonomisk bærekraftig skolestruktur	21
5.1 KOSTRA-analyse og befolkningsframskrivninger	22
5.2 KOSTRA-analyse og økonomisk bærekraft	23
5.3 KOSTRA-analyse og areal. Kapasitet, kostnader og behov	27

FDV kostnad per kvm formålsbygg



.....	28
5.4 Økonomiske drivere i skolen.....	28
5.5 KOSTRA-analyse, utvalgte nøkkeltall for skole	32

Grunnskolepoeng – 10. trinn



.....	34
6. Valgmuligheter og gevinster	35
7. Konklusjoner og anbefalinger	39
8. Tillegg	41



8.1 vedlegg	41
8.2 Oppdragsteam fra KS-Konsulent.....	42

1. Bakgrunn og metode

Ulstein kommune ønsker å utrede skolestruktur med mål om å utarbeide et kunnskaps- og beslutningsgrunnlag for å utvikle en fremtidsrettet og bærekraftig oppvekstsektor. En oppvekstsektor som er tilpasset de økonomiske rammene, og som er organisert på en måte som forbedrer tjenestekvalitet i skolene. KS-K fikk oppdraget, og har utarbeidet en rapport som i størst mulig grad viser et helhetlig bilde for situasjonen i Ulstein. I rapporten er det lagt spesielt vekt på sammenhengen mellom utgifter til drift, renter og avdrag og hva som blir igjen til undervisning og kvalitetsarbeid. Kommunen har valgmuligheter, og da blir det viktig å ha et best mulig kunnskapsgrunnlag før man foretar valg.

Bestillingen fra kommunestyret er å utrede ulike alternativer med tilhørende konsekvenser, både for kvalitet og økonomi. Barnets beste skal være førende og det skal sees i sammenheng med faglige vurderinger. Tilstanden på bygg og uteområder skal også være med i vurderingen.

Følgende alternativer ønskes vurdert:

1. 0 – alternativet (som no)
2. To barneskular i kommunen, der Haddal skule vert innlemma i Hasund skule, og Ulstein skule innlemma i Ulsteinvik barneskule.
3. Haddal skule vert innlemma i Hasund skule, medan Ulstein skule driv som før.
4. Ulstein skule vert innlemma i Ulsteinvik barneskule, medan Haddal skule driv som før.
5. Haddal skule og Ulstein skule driv vidare med 1.-4. trinn, medan 5.-7. trinn vert innlemma i Hasund skule og Ulsteinvik barneskule.
6. Leiarstruktur ved skulane, evt felles leiing.

Rapporten ser også på gjeldende kommunale planer og de strategier som er lagt for skolene i Ulstein.

1.1 Metode

I utredningen har KS-K gjennomført dokumentstudier, KOSTRA analyse og kvalitative intervjuer. I intervjuene benyttet vi kvalitativt gruppeintervju som metode, basert på representasjonsprinsippet. Det vil si at vi snakket med representanter for ansatte, ledelse, elever og foreldre ved alle skoler. I tillegg hadde vi intervju med ungdomsrådet. Metoden egner seg godt til å innhente dybdekunnskap om hvordan noe oppfattes eller vurderes, og som gir et nødvendig tillegg til annen datainnsamling. Intervjuguide ble sendt skolene i forkant av gjennomføringen. Spørsmålene er gjengitt i referatene som kommer i kapittel 4.

Alle som ble intervjuet fikk beskjed om at ingen vil bli direkte sitert.

2. En kort beskrivelse av dagens skoler

De ulike skolene, med unntak Ulsteinvik barneskule er behørlig utredet i Skulebehovsplan 2016-2030, <https://www.ulstein.kommune.no/tenester/barnehage-og-skule/dokumentsamling-barnehage-og-skule/skulebehovsplan/>

Dette blir da et kort oversikt over tilstand, kapasitet og elevtall dette skoleåret. Generelt for alle skolene er at ingen har kritisk dårlig standard, men at det er enkelte områder på noen av skolene som burde ha fått en standarheving

Ulstein skule



Ulstein skule har skoleåret 2021/22 75 elever og 16 ansatte fordelt på 14 årsverk. Det vil si 0,19 årsverk pr. elev.

Skolen har et samlet areal på 1566 kvm og kvaliteten på læringsarealene er varierende . Spesielt forholdene for praktisk-estetiske fag kunne vært

bedre.

Skolen har en kapasitet på 120 elever, men det betinger en fleksibel organisering når det gjelder gruppestørrelser. Den blir også brukt til grendehus utenom skoletid.

Andel av det totale skolearealet i kommunen er 8,5 %

Ulsteinvik Barneskule



Ulsteinvik Barneskule har skoleåret 2021/22 445 elever og 70 ansatte fordelt på 51 årsverk, noe som utgjør 0,11 årsverk pr. elev.

Skolens tilbygg er nytt, har moderne og tilpassa arealer til framtidens pedagogikk.

Skolen har et samlet bruksareal på 4359 kvm og

kapasiteten er på 550 elever.

Andelen av det totale skolearealet er på 23,6 %

Hasund skule



Hasund skule har skoleåret 2021/22 163 elever og til sammen 33 ansatte fordelt på 21 årsverk. Det utgjør 0,13 årsverk pr. elev.

Skolen har et samlet bruksareal på 2763 kvm og total elevkapasitet opp mot 280 elever. Tilstanden er jevnt over god, men det er mangler på

ventilasjonsanlegget. Det anbefales også noe justering av læringsarealet slik at det kan bli bedre tilpassa en framtidig pedagogikk med mer fleksible arealer og mulighet for variert undervisning. Uteområdet trenger også en oppjustering.

Andelen av det totale skolearealet er på 15 %

Haddal skule



Haddal skule har skoleåret 2021/22 60 elever og til sammen 15 ansatte delt på 12,5 årsverk. Det utgjør 0,21 årsverk pr. elev.

Skolen har et samlet bruksareal på 1745 Kvm og den er dimensjonert for inntil 100 elever. Den er i generelt god stand og har funksjonelle læringsarealer.

Skolen blir også brukt som grendehus. Det er en uklar avtale mellom kommunen og grendelaget om eierskap til disse lokalene.

Andelen av det totale skolearealet er på 9,5, %

Ulstein ungdomsskule



Ulstein ungdomsskule er bygd i 2009 og har skoleåret 2021/22 300 elever og 50 ansatte. 43 årsverk gir 0,14 årsverk pr. elev. Skolen er i god stand og regnes som et fleksibelt og fremtidsrettet bygg.

Samlet bruksareal er på 5054 kvm og den har en kapasitet på rundt 410 elever.

Andelen av det totale skolearealet er på 27,4 %

3. Kvalitet i skolene

I denne delen ser vi nærmere på lokale og nasjonale føringer for oppvekstfeltet, intensjoner bak endringene og hvordan disse vil påvirke kvalitet, måter å jobber på og organisering. Ulstein kommune har laget en strategi for kvalitet i skolen, det er en ambisiøs og konkret strategi som er i tråd med de nasjonale føringene som bli skissert i dette kapitlet. Det er laget kvalitetsindikatorer og det er skapt forventninger til skolerresultater, læringsmiljø og lavere frafall på videregående skole. Derfor vil også denne rapporten se struktur i sammenheng med kvalitet og så langt som mulig definere hva som oppleves som kvalitet. Men kvalitet er ikke et absolutt begrep i denne sammenhengen og det er ulike oppfatninger om hva som er kvalitet for den enkelte.

Men kvalitet i skolen er viktig, kommuner med høy kvalitet og gode resultater har høyere gjennomføringsgrad på videregående skole og dermed også færre som havner i utenforskap. Utenforskap koster samfunnet store summer samtidig som det gir redusert livskvalitet for den enkelte. Derfor er det viktig at alle som arbeider innen oppvekst bidrar til økt livsmestring, og at det gir like muligheter for alle, uavhengig av hvilken skole du går på og hvilken klasse du går i.

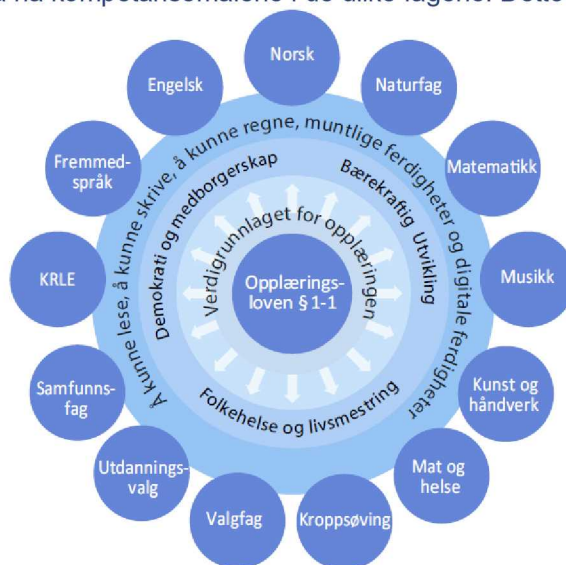
3.1 Innføring av nye læreplaner¹

Fagfornyelsen (LK20) ble innført i 2020, og erstatter Kunnskapsløftet 06. Denne revisjonen av læreplaner blir ofte kalt «Fagfornyelsen». I Fagfornyelsen er det mer enn noen gang lagt vekt på sammenhenger mellom norsk skoles formålsparagraf, verdigrunnlag, tverrfaglige tema knyttet til danning og livsmestring, grunnleggende ferdigheter som lesing, skriving og regning, og kompetansemålene i den enkelte fagplan. Overordnet del i fagfornyelsen har status som forskrift til opplæringsloven og innholdet er dermed bindende. **Ett av kravene i overordnet del er at undervisningspersonalet skal utvikle seg kollektivt som et såkalt profesjonsfellesskap. Formålet er forklart med at «lærere som i fellesskap reflekterer over og vurderer planlegging og gjennomføring av undervisningen, utvikler en rikere forståelse av god pedagogisk praksis.**

¹ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/>

Læreplanen gir lærerne metodefrihet i arbeidet med å nå kompetansemålene i de ulike fagene. Dette stiller krav til at skoler må legge til rette for varierte arbeidsmåter som skal gi elevene erfaringer med praktiske og skapende aktiviteter og oppgaver. Å tilegne seg kunnskap gjennom øvinger, praksis, eksperiment og opplevelser, individuelt og i grupper utfordrer også skolebygget, og stiller krav til lærerne som skal ta skolebygget i bruk.

Hvis kunnskapene til hver enkelt blir studert og bearbeidet i team av lærere, vil skolen over tid utvikle felles mentale modeller av god undervisning og læring. En forutsetning for å lykkes med dette er en kompetent skoleledelse som inntar en pådriverrolle i utviklingsarbeid, og som har en klar forståelse av hva som kjennetegner god praksis i kvalitetsutviklingsprosesser.



Figur 1 Udir.no

Læreplanen bygger på forskning som viser at elever lærer best i samarbeid med andre elever, og den oppfordrer til samarbeid både mellom elever og mellom elev og lærer om hvordan læringen skal bli best mulig i de ulike øktene.

3.2 Stortingsmelding 6, Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap²

Stortingsmelding 6 Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap ble behandlet i Stortinget 24.04.20. Meldingen, som blant annet følger opp utvalgsrapportene fra Nordahl og Stoltenberg, legger fram en rekke tiltak for å forbedre utdanningssystemet og sikre et godt tilpasset pedagogisk tilbud for alle barn og elever. **Sentrale tiltak som nå er vedtatt handler om å styrke det tverrfaglige samarbeidet og å sette i gang et varig kompetanseløft på det spesialpedagogiske feltet for ansatte i barnehager, skoler og PPT.** Kompetansekravene til personale som skal yte spesialpedagogisk bistand blir skjerpet, slik at de mest sårbare barna/elevene mottar best mulig hjelp og støtte.

² <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=77417>

3.3 Kompetanseløftet for spesialundervisning og inkluderende praksis

Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis er en nasjonal satsning som skal bidra til at det er tilstrekkelig kompetanse som er tett på barna og elevene. **Kompetanse til å kunne forebygge utenforskap, fange opp utfordringer og gi et inkluderende og tilpasset pedagogisk tilbud til alle, inkludert de som har behov for særskilt tilrettelegging.** En viktig føring i kompetanseløftet er at kompetansen skal nærmere barnet. **I kommunen betyr dette at PPT får en ny rolle der det systemrettede arbeidet i skoler og barnehager skal forsterkes.** Det skal erstatte en del av arbeidet med sakkyndige vurderinger, og PPT skal hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. PPT-ansattes kompetanse og utenfra-blikk kan utgjøre et viktig supplement til skoleansattes kompetanse, noe som kan komme alle elever til gode.

PPT skal også samarbeide med andre instanser som skolehelstjeneste og barnevern og dette skal være i samhandling med skole, elever og foreldre. Da er det viktig at det er gode arenaer for slikt samarbeid, og at de ulike instansene bruker mest tid der ansatte og elever er. Man vil få mer tilstedeværelse dersom man har få steder å fordele seg på.

3.4 Ny opplæringslov

Høring til ny opplæringslov ble gjennomført høsten 2021. En sentral endring som allerede er innført er at skoleeiers ansvar for kvalitetsvurdering flyttes til loven (ny §13-3e). Det fremheves at det er skoleeier som har ansvaret, men at vurderingen skal skje på den enkelte skole. Kravet til pedagogisk ledelse og å utvikle profesjonelle læringsfelleskap i alle skoler er dermed en sterk føring.

3.5 Nye kompetansekrav i skolen

Nye kompetansekrav ble innført i 2017, og kravet om at ansatte som skal undervise må ha relevant kompetanse i de fagene de skal undervise i, er forsterket. Kravet er konkretisert i §§ 14-2 og 14-3 i forskrift til opplæringsloven. For å undervise i norsk, samisk, norsk tegnspråk, matematikk eller engelsk på barnetrinnet kreves det at vedkommende har minst 30 studiepoeng som er relevante for faget. For å undervise i norsk, samisk, norsk tegnspråk, matematikk eller engelsk på ungdomstrinnet kreves det at vedkommende har minst 60 studiepoeng som er relevante for faget. For å undervise i andre fag på ungdomstrinnet kreves det minst 30 studiepoeng som er relevante for faget. Dette gjelder imidlertid ikke for valgfagene, utdanningsvalg og arbeidslivsfag. Kommunen som skoleeier har fram til 1. august 2025 mulighet til å gi dispensasjon fra kravet for ansatte som har fullført allmennlærerutdanning og de som før 1. januar 2014 oppfylte kravene for ansettelse i undervisningsstilling. NB! Støre-regjeringen har varslet at de vurderer å endre kompetansekravene.

3.6 En skole for vår tid

En ekspertgruppe for skolebidrag, ledet av Sølvi Lillejord, leverte i mai 2021 sluttrapporten **En skole for vår tid**. Rapporten gir en grundig gjennomgang av hvordan skoleeiere og skoler bedre kan drive et systematisk utviklingsarbeid for å løfte kvaliteten på opplæringen, samt å beskrive hva som kjennetegner skoler og kommuner som lykkes best med å løfte kvaliteten på opplæringen. Rapporten peker også på hva som skal til for at skoler med lavt skolebidrag over tid kan løfte kvaliteten. **En fellesnevner for rapportens anbefalinger er medvirkning på alle nivå fra skoleeier til elev, og profesjonsutvikling som foregår tett på klasserommet og praksisfeltet. En slik utvikling krever en tydelig og dedikert skoleeier, god lederressurs på den enkelte skole, og til slutt bredde og kapasitet i fagmiljøene.**

3.7 Skolestørrelse og kvalitet

Det foreligger lite forskning på de faktiske samfunnsmessige konsekvensene av endringer i skolestrukturen, både i distrikts-Norge og sentrale deler av landet. I en utredning Solstad (2009)³ presenteres to hovedgrunner i vurderingen av nedleggelse av skoler; 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 foretok i 2015 en litteraturgjennomgang⁴ 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.»

³ Kilde; Solstad, K. J. (2009) Bygdeskolen i Velstands-Noreg. Opplandske bokforlag.

⁴ Kilde; <https://docplayer.me/20025040-Litteraturgjennomgang-forskning-ogevaluering-om-skolesentralisering-strukturendring-1.html>

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. 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.
- 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.
- Tilpasset opplæring og like muligheter: Forskningen gir noe støtte for at mindre skoler kan være bedre for visse elevgrupper. 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.

Statistisk sentralbyrå kategoriserer skoler etter tre størrelser;

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

Tendensen går mot færre og større skoler i Norge. Skoleåret 2008-2009 var det 3140 grunnskoler i Norge. Ti år senere er tallet 2856. Det er altså 284 færre skoler i dag enn for ti år siden, noe som tilsvarer en nedgang på 9 prosent. 482 skoler er lagt ned siden 2008-2009. I samme tidsrom er det opprettet 198 nye skoler. I samme tiårsperiode har det blitt 16 800 flere grunnskoleelever, noe som betyr at skolene er større i dag enn for 10 år siden. En grunnskole har i 2017-2018 i gjennomsnitt 222 elever, en økning fra 196 for 10 år siden. Det går altså 26 flere elever på en gjennomsnittlig skole i dag. <https://www.ssb.no/utdanning/grunnskoler/statistikk/elever-i-grunnskolen>

Senter for økonomisk forskning (SØF) v/ Bonesrønning og Iversen⁵ publiserte i 2010 en analyse av nasjonale prøver i 2008. De fant en tendens til at jo mindre kommunen er, desto dårligere er resultatene. Verdt å nevne er imidlertid at de små suksessrike kommunene har større skoler enn mindre suksessrike småkommuner, og at små kommuner som har redusert antallet små skoler, oppnår suksess gjennom i større grad å fokusere på skolekvalitet.

SSB publiserte i mai 2020 ⁶en rapport som kjennetegner skoler og kommuner som bidrar mer, eller mindre enn forventet til elevenes læring. Rapporten tar utgangspunkt i skolebidragsindikatorer som gir et estimat på om det faktiske resultatet ved en skole (f. eks karaktersnitt) er høyere eller lavere enn det resultatet som er forventet gitt hvordan elevgrunnlaget ved skolen er sammenlignet med elever fra hele landet. Utdanningsdirektoratet beskriver skolebidragsindikatorer slik;

Skolebidragsindikatorene forsøker å vise hva skolens innsats betyr for elevenes læringsresultater. For å kunne måle dette, skiller man ut den delen av læringsresultatet som skyldes forutsetningene elevene har med seg. Man kontrollerer for tidligere resultater og foreldrebakgrunn. Dersom skolens bidrag er likt med landsgjennomsnittet, er skolebidraget 0. En positiv verdi indikerer at skolen bidrar mer enn landssnittet. En negativ verdi indikerer at skolen bidrar mindre enn landssnittet. En negativ verdi betyr ikke at skolen bidrar negativt til elevenes resultater, men at bidraget er mindre enn landssnittet. (udir.no)

Rapporten viser at sjansen for at en skole har et høyt skolebidrag over tid øker med skolestørrelsen, antall elever per lærer og andel elever med foreldre med høyere utdanning. På mellomtrinnet har kombinerte barne- og ungdomsskoler høyere sannsynlighet for å ha et høyere skolebidrag enn rene

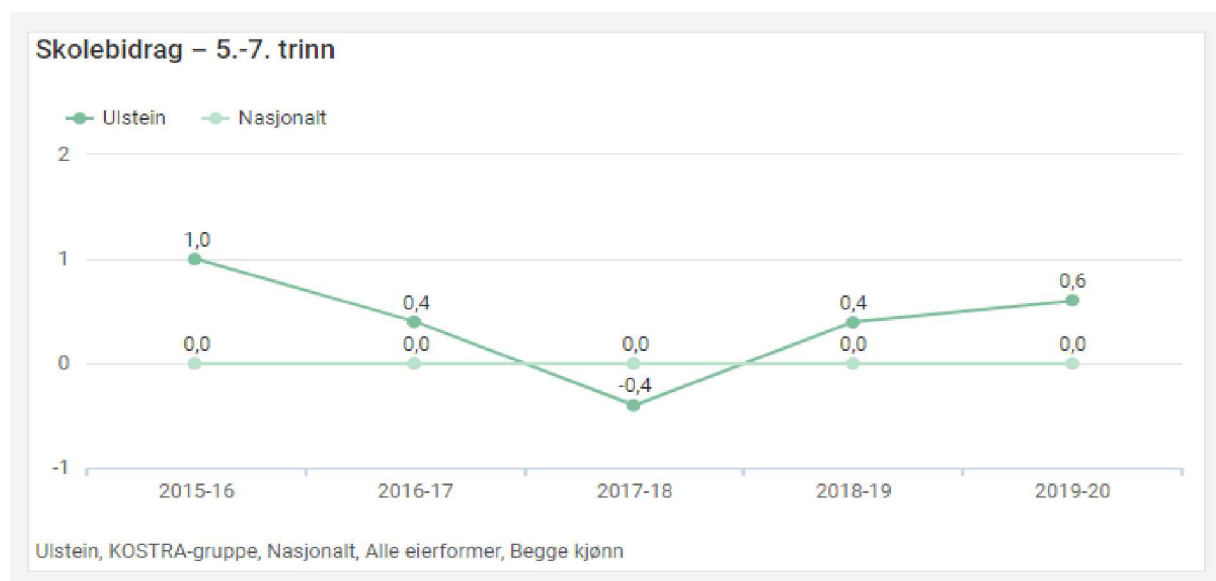
⁵ [nasjonale_prover_2008.pdf \(udir.no\)](#)

⁶ [Hva kjennetegner skoler og kommuner som bidrar mer, eller mindre enn forventet til elevenes læring? \(ssb.no\)](#)

barneskoler. Et interessant funn i denne rapporten er at netto driftsutgifter til grunnskolen per innbygger i alderen 6-15 år har en negativ sammenheng med skolebidragsindikatoren. **Skoler i kommuner med høye utgifter på grunnskole medfører ofte lavere skolebidrag. Det kan tenkes at et virkemiddel for å møte utfordringer i sektoren er å øke budsjettene, men at dette i liten grad har effekt hvis innhold og kvalitet ikke endres.**

Hva sier skolebidragene i Ulstein kommune?

Skolebidraget fra 5. – 7. trinn baserer seg på nasjonale prøver og hvordan utviklingen har vært gjennom disse årene, det betyr i praksis hvor godt mellomtrinnet har arbeidet med elevenes læring disse årene. Ulstein kommune har samlet sett positive indikatorer, det vil si at skolene samlet sett leverer over forventet resultat. Forskjellen mellom skolene er små, når man sammenligner de siste årene vil man se at resultatene varierer litt, men det er ikke mulig å si at noen skoler gir signifikant bedre resultat enn andre. Det bekrefter også inntrykket KS-K fikk under besøkene på skolene, alle setter høye krav til kvalitet og det er en høy bevissthet rundt godt pedagogisk arbeid og læring.



Når det er et avvik som i tilfellet over, kan det være flere årsaker til det, utskifting av lærere, en elevgruppe med utfordringer eller det kan også være at det har vært jobbet svært godt i småskolen slik at forbedringen har stoppet opp.

Vektlegging i en skolestrukturprosess

Det finnes lokalsamfunn både i byer, bydeler og bygder. Skolen har tradisjonelt vært en viktig institusjon og en bærebjelke i lokalsamfunnet. Men de tradisjonelle forestillingene av lokalsamfunn og nærmiljø har av flere grunner behov for å revideres. En ny skolestruktur bør fange opp endringer i bosetting og reisemønster, og samtidig ivareta gode tjenester der folk bor. Det må tas vanskelige valg

i slike beslutningsprosesser. Til syvende sist er det barnets beste målt i kvalitet og innhold i skolen som bør veie tyngst.

Hva er så ideell skolestørrelse? Forskningen gir ikke et fasitsvar på dette. Til slutt er det hva du fyller skolen med som gir kvalitet. Elever har ulike behov. En elev kan finne seg godt til rette på en liten skole som oppleves trygg og nær. På den samme skolen kan en annen elev oppleve utenforskap fordi elevmiljøet er lite. Forskning og statistikk viser tendenser til at kvalitet målt i skolebidrag øker med skolestørrelse. Et annet sentralt funn er at høye kostnader per elev ikke er ensbetydende med høy kvalitet i skolen. Dette underbygger at strukturer som støtter opp om kvalitetsutvikling i skolen er en avgjørende dimensjon for å heve kvaliteten.

3.8 Oppvekstreformen

Et mål med barnevernsreformen er å styrke kommunens forebyggende arbeid og tidlig innsats slik at flere utsatte barn og familier skal få hjelp på et tidlig tidspunkt. **Dette er mål som kun kan nås gjennom endringer i hele oppvekstsektoren, hvor samordning og koordinering av tjenestene vil være sentrale virkemidler for å nå målene. Reformen omtales derfor som en oppvekstreform.** I reformen ligger det et krav om at kommunestyret skal vedta en forpliktende plan som skal bidra til tverretattlig samarbeid i kommunen, herunder integrere barnevernets arbeid i kommunens øvrige barne- og oppvekstpolitikk.

Samtidig med dette har det kommet endringer i velferdstjenestelovgivningen som forplikter et samarbeid og handlingsplikt for alle instanser som arbeider med utsatte barn og unge.

Summen av disse endringene fører til kommunens støttetjenester må ha et tett samarbeid med skoler og barnehager og at kompetansen i så høy grad som mulig skal komme barn og unge til gode.

3.9 Fellesnevnerne for fremtidens skoler

Hva er så fellesnevnerne for nasjonale føringer og kommende lovendringer?

- Forpliktende samhandling
- Tidlig innsats og forebygging
- Kompetanse nærmere eleven
- Barnets stemme og brukermedvirkning, barnets beste
- Lærere med høy kompetanse som samarbeider om læringsprosessene

For skoleeier er dette føringer og forventninger som vil kreve en målrettet innsats der ledere og ansatte må spille på hverandres kompetanse i større grad enn i dag. Samhandlingen med

støttetjenestene må i større grad foregå i skolen og barnehagen, og arbeidet må ledes av ledere som har kompetanse og ressurser til å lede komplekse utviklingsprosesser.

3.10 Skoleskyss

Transportøkonomisk institutt (TØI) publiserte i 2018 en rapport med analyse av trafikkulykker på skoleveien for perioden 2007 til 2016. Den viser at antall hardt skadde og drepte heldigvis har gått sterkt nedover i perioden, fra 331 ulykker i 2007 til 94 ulykker i 2016. Men fremdeles er det alt for mange som blir hardt skadet eller drept på skoleveien. De fleste er syklist, fotgjengere eller passasjerer i personbil. Kun ett barn har mistet livet som passasjer i buss i perioden. Rapporten viser at de fleste ulykkene foregår i spredtbygd strøk (69 %) på riks- eller fylkesvei.

En ulempe ved at flere må ta buss til skolen er at man går glipp av den helsemessige gevinsten ved å sykle eller gå.

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.

I dag er det 20,8 % av elevene i Ulstein som får skoleskyss, det utgjør 224 elever.

Skoleskyssen er delt i fylkeskommunal skyss og kommunal skyss, og fylket opererer med soner som er avstand mellom hjem og skole. Dette er delt opp i 3 soner, avhengig av avstand, og prisene for inneværende skoleår er følgende:

Enkeltbillett for sone 1 er kr. 17,86

Enkeltbillett for sone 2 er kr. 19,64

Enkeltbillett for sone 3 er kr. 22,32

Ved Haddal skule er det skoleåret 21/22 20 elever med skyss sone 2 og 6 elever sone 1.

Dette skoleåret er det 26 elever som får skyss og det koster ca kr. 210.000.-

Ulstein skule har skoleåret 21/22 17 elever sone 2 og 8 elever sone 1.

Dette skoleåret er det 25 elever som får skyss og det koster ca kr. 200.000.-

4. Funn fra innsiktsintervjuene

Det vises til kap 1.2 for beskrivelse av intervjuer og metode. Intervjuene ble gjennomført 22. – 24. november 2021. Hensikten med intervjuene var å få en bredere kunnskap om kvalitet i skolene i dag.

Ressurssituasjonen var også et tema som ble tatt opp med skoleledere, tillitsvalgte og FAU ved de ulike skolene. I samtaler med elever og representanter for ungdomsrådet var vi særlig opptatt av kvalitet sett fra elevenes ståsted, og vi tok også opp hvordan det er å vokse opp i Ulstein generelt.

Elever og ungdomsrådet Vi snakket med elevene om hva som er en god skole sett fra elevenes ståsted. Undervisning, læring, trivsel og vennskap var sentrale tema. Vi tok opp digitalt utstyr, annet undervisningsmateriell og uteområdene ved skolene. Til slutt snakket vi om hvordan det er å vokse opp i Ulstein.	
Hva er en god skole?	Elevene vektlegger det å være i et miljø der en har nok venner. Nærhet til skolen og passe klassestørrelse blir også trukket fram. I spørsmål som gjelder undervisning og læring er elever opptatt av at undervisningen legger opp til samarbeid med andre elever, og at elever får mulighet til å medvirke om hvordan læringen skal foregå. Videre er elevene opptatt av at lærere ser dem, at de kan det de underviser i og er gode klasseledere som jobber sammen med elevene om et godt læringsmiljø. Ungdomsrådet trekker frem trygge lærere som gjør at elevene vet hvor de skal gå når de trenger hjelp.
Når har du det godt på skolen?	Viktig å ha venner som man kjenner. At man kjenner de voksne og rektor. Det er alltid en vakt der elevene er. De følge godt med. Når man har venner, har man lyst til å gå på skolen. Man må ha venner for å lære. Alle må være med alle. Ungdommen i ungdomsrådet har opplevd at det å gå på de mindre skolene gjør at du har flere å spille på. Det gir gode nettverk som også kan ses på videregående skole.
Digitalt utstyr og annet undervisningsmateriell	Elevene er gjennomgående fornøyd med digitalt utstyr som Ipad og PC. Varierende tilbakemeldinger på omfang og bruk av digitale hjelpemidler. Ved noen skoler er det en opplevelse at digitalt utstyr ikke brukes nok, men samtidig for mye skjermtid. Elevene savner oppdaterte lærebøker, utstyr som tusjer og gode fargeblyanter. Elevene ved de ulike skolene opplever tilgangen til utstyr i praktiske/estetiske fag som ulik.
Hvordan er uteområdet på skolen?	Elevene er gjennomgående fornøyd med uteområdene. Unntaket er Hasund skole. Elevene her synes at det er lite å finne på ute, og savner nytt utstyr og lekeapparater på uteområdet.
Hvordan er det å være ung i Ulstein?	Barn og ungdom er veldig fornøyd med å vokse opp i Ulstein, og trekker fram gode muligheter til å drive varierte aktiviteter som viktig. Det er bra, trygt og godt å vokse opp. Ung Arena og ungdomsklubben gir viktige møteplasser for ungdommen.
Unges medvirkning (spørsmål til ungdomsrådet)	Kommunen har vært flinke til å høre på ungdomsrådet. Det er en opplevelse av at elevrådene har mindre innflytelse. Ungdomsrådet drøfter skolestruktur. Også her er det delte meninger.
Funn oppsummert av KS Konsulent; – Vi møtte elever som var gjennomgående godt fornøyd med skolen sin. – Elever vektlegger muligheter for å få venner, og lærere som er relasjonelt gode. – Lærere må være gode i faget sitt og samarbeide med elevene.	

- Elevene ønsker oppdaterte lærebøker.
- Elevene har i dag ulike muligheter/utstyr i de praktiske-estetiske fagene.
- Det er godt å vokse opp i Ulstein.

FAU

Vi møtte FAU ved de fire skolene i egne møter. I intervjuene tok vi opp foresattes inntrykk av kvalitet i skolen, ressursituasjonen, vedlikehold og fysisk miljø. Det ble videre tatt opp sammenhengen mellom skolestørrelse, læringsmiljø og trivsel.

Hva er for deg en skole av god kvalitet?	Trygghet og godt læringsmiljø. En skole der lærere og andre tilsette har tid til å følge opp den enkelte elev faglig og sosialt. Elevmedvirkning, bruk av ulike undervisningsmetoder og variasjon med uteskole trekkes frem. Elevene har det trygt i eget nærmiljø der de er kjent og har tilhørighet. Godt samarbeid skole-hjem. Små skoler gir lærere mulighet til å ha god oversikt både faglig og sosialt.
Hva synes FAU om skolens størrelse, spesielt med tanke på å få et godt læringsmiljø, elevmiljø, trivsel og trygghet?	FAU ved de ulike skolene fremmer fordelene og kvalitetene ved egen skole. Ved de små skolene trekkes det særlig fram at små skoler gir et trygt og godt skolemiljø der ansatte har god oversikt. Det oppleves allikevel at videre drift ved Haddal og Ulstein skoler betinger rekruttering for å opprettholde og helst øke elevtallet. Det fremmes også synspunkter om at små, fådelte skoler er sårbart med tanke på elevmiljø og fagkompetanse blant ansatte.
Hva er FAU sin oppfatning av skolens driftsmidler, midler til undervisningsmaterieil, midler til vedlikehold, inneklima osv.	Ressursituasjonen oppleves som gjennomgående bra. I likhet med elevene stiller foresatte spørsmål om bruk av lærebøker i undervisningen. Ved Hasund skole er det lite midler til oppgradering av utemiljøet. Det er forståelse for prioriteringene, men ønsker mer åpenhet i alle ledd. Ved Haddal og Ulstein skoler trekkes det særlig fram samarbeid rundt vedlikehold og forbedring av uteområdene. Ved Haddal er samarbeidet med Grendahuset godt, og ved Ulstein skole bidrar FAU aktivt i dugnad og finansiering til opprustning av uteområdet.
Andre innspill	FAU ved Haddal skole uttrykker stor belastning ved å ha strukturdebatten hengende over skolen. Dette er et stressmoment for barna, og det er vanskelig å utvikle bygda videre. «FAU ved Ulstein skule viser til det nye byggefeltet som er etablert på Skeide med 50 nye tomter, pluss areal for fleirmannsbustader. Til saman kan det verte rundt 100 nye bueiningar på Skeide. Vi trur dette vil føre til auke i elevtallet ved Ulstein skule i åra som kjem og sikre klassessorleiken på alle trinn. Ein viktig føresetnad for at barnefamiliar skal ha lyst til å etablere seg på Skeide, er å sikre nærskulen. I tillegg meiner vi at Ulstein kommune bør vurdere å flytte krinsgrensa til Reiten. Foreldre som har skulestartarar, og som bur i området mellom Skeide og Reiten, bør få informasjon frå kommunen om at Ulstein skule kan vere eit alternativ. Det er framleis eit stort press på Ulsteinvik barneskule, medan Ulstein skule har plass til å ta imot fleire elevar på noverande tidspunkt».

Funn oppsummert av KSK

- FAU og foresatte ved de fire skolen er gjennomgående fornøyd med sin skole. Kvaliteter ved den enkelte skole trekkes frem.
- Det er et stort engasjement for å beholde Haddal og Ulstein skoler, og viktigheten av en nærscole trekkes frem for videre bo- og stedsutvikling.
- Det er ulike oppfatninger om hvorvidt små og fådelte skoler er en fordel for elevenes faglige og sosiale utvikling.

Rektorer/skoleledere

I samtalene med rektorene snakket vi om ressurstildeling, det økonomiske handlingsrommet, kvalitet i skolen, samhandling mellom tjenester, kompetansekrav for lærere og til slutt skolebygg.

Ressurstildeling og økonomisk handlingsrom	Den ny tildelingsmodellen gir mer forutsigbarhet og oppleves som rettferdig. Økonomien oppleves som stram, men håndterbar. Det er et opplevd handlingsrom, innenfor budsjett, på den enkelte skole. Handlingsrommet er mindre ved de små skolene. Reduksjon i ledelse som innsparingstiltak går på bekostning av samarbeid om pedagogisk utviklingsarbeid. Det er en opplevelse om at ressursene krymper fra år til år. De store kostnadsdriverne er lønn og elever som har ressurskrevende vedtak. I 2021 var vikarutgifter ekstra krevende ifm. pandemien.
Hvordan er du fornøyd med kvaliteten på skolen du driver?	Rektorene ved de små skolene opplever det som krevende å lede utviklingsarbeidet. Det er «ensomt» å være alene som leder, og arbeidet beskrives som fragmentert. Dette forklares også med at det totale utviklingsarbeidet skolene skal følge opp er omfattende. Det er på den annen side tydelig at man får til mye med små ressurser ved skolene. Systematisk utviklingsarbeid og gode skolerresultater trekkes frem. Ved Ulsteinvik skole er det flere ressurser å spille på i utviklingsarbeidet. Lærerspesialister, lærer med ikt ressurs, stor plangruppe, sosiallærer, vernepleier og systematisk arbeid med fagarbeidere og assistenter trekkes fram som viktige faktorer i arbeidet. Rektorene opplever rektorkollegiet som en viktig arena for samarbeid og utvikling.
Samhandling mellom tjenestene	Samlet sett opplever rektorene at samhandlingen som god og på rett vei. Samarbeidet med PPT er bra og tjenesten oppleves som tilgjengelig. Det er et ønske om at PPT kan være mer ute på skolene og drive veiledning på skolenivå. Helsesykepleierressursen varierer fra en dag i uken ved de små skolene, og alle dager ved Ulsteinvik skole. For de små skolene kan det gi utfordringer i håndtering av saker der behovet er spontant. Samarbeidet med barnevern er på rett vei.
Kompetansekrav for lærere	Ved skolene er det i dag godt kvalifiserte lærere. I den nye masterutdanningen har lærere mindre bredde og færre fag i fagkretsen. Ved de små skolene vil det bli en utfordring når lærere i framtiden f. eks kun kan undervise i to fag.
Skolebygg og funksjonalitet	Det er stor variasjon og funksjonalitet i skolebyggene. Ulsteinvik skole har moderne og funksjonelle skolebygg. Det er gjort hensiktsmessige tilpasninger som gjør at de øvrige skolene fungerer godt.

	Det er behov for utbedring av inneklima og uteområdet ved Hasund skole. En eventuell sammen slåing av Hasund og Haddal skole forutsetter at Hasund skole utbedres med vekt på inneklima, klasserom/grupperom, arbeidsrom for lærere, uteområde og bussavvikling.
Funn oppsummert av KSK – Det er en felles opplevelse av at skolene i Ulstein har god kvalitet innenfor de rammene som er i dag. – Den økonomiske situasjonen oppleves som mer krevende fra år til år. – Det er en enighet blant rektorene om at de små skolene er i grenseland ift. forsvarlighet med tanke på elevenes sosiale valg, ressurser til ledelse og utviklingsarbeid og like muligheter for alle elever uavhengig av bosted. – Et flertall av rektorene vurderer at dagens skolestruktur ikke er faglig eller økonomisk bærekraftig.	

Tillitsvalgte	
Vi møtte tillitsvalgte ved alle de fire skolene. Samtalene tok opp tema som kvalitet i skolen, ressurs situasjonen, læreres fagmiljø og muligheter for kompetanseutvikling, samhandling med andre tjenester og skolestørrelse.	
Kvalitet i Ulsteinskolen	Ved de små skolene fremheves det at høy lærertetthet gir mulighet til å være tett på elevene, og jobbe med tidlig innsats. To-lærerordning skaper stabilitet og medfører lite vikarbruk. Ved en skole trekkes det frem at det er utfordrende at skolen ikke har andre yrkesgrupper i skolen, f. eks miljøarbeider. Det er en sårbar situasjon som medfører slitasje blant personalet, og at det til tider har vært nødvendig å sette i bemanning uten erfaring eller kompetanse. Ved Ulsteinvik skole fremheves mulighet til å jobbe i lærerteam, og lærersamarbeidet beskrives som meget godt. Ved en skole trekkes det frem at det er sårbart mtp. elevenes psykososiale miljø. Det er veldig få å spille på, og det er tydelig at dette er krevende for noen elever.
Ressurssituasjonen	Ressurssituasjonen oppleves som god mtp. lærertetthet, og det trekkes fram at to-lærerordningen gir gode betingelser for undervisning og læring, samt at det bidrar til å holde vikarkostnadene lave. Det er gjennomgående mangel på oppdaterte lærebøker og læringsressurser i enkelte fag. Det er en opplevelse at dette fører til mye skjerm-tid for elevene. Det er stor kvalitetsforskjell i skolebyggene, og ved to skoler er det en del vedlikeholdsbehov. Funksjonaliteten i byggene oppleves som ulik.
Fagmiljø og muligheter for kompetanseutvikling	Tillitsvalgte gir en beskrivelse av profesjonsfellesskap som fungerer godt ved de ulike skolene. Omdisponering av personalet kan gå på bekostning av utviklingstid for personalet. Rektors rolle trekkes frem som viktig ift. kompetanseutvikling. En rektor som lytter og setter retning. Det er delte meninger om teknologisasningen, og det er et generelt ønske om mer systematisk kompetanseheving og kurs. Videreutdanning for lærere er en ordning som fungerer godt.
Samhandling med øvrige instanser	Det er en felles oppfatning om at det har blitt en større avstand til PPT etter at tjenesten ble interkommunal. Det tar lang tid å få hjelp. Samarbeidet beskrives som bra når det har kommet i gang, men det er også ønske om mer reell hjelp og bistand. Det er ulik tilgang til helsesykepleier ved de ulike skolene (basert på elevtall), og samarbeidet beskrives som bra.

	Det etterspørres mer informasjon fra barnevernet slik at skolen kan hjelpe barnet og familien.
Hva mener de ansatte er den største utfordringen for skolene i Ulstein i årene som kommer?	Jobbe videre med tidlig innsats og fange opp elever tidligere. Andre kompetanser inn i skolen vil være en løsning. Skolen bør ikke bli for liten, 6-7 elever i klassen er for lite. Det er en smertegrense.
Funn oppsummert av KSK – Tillitsvalgte beskriver kvaliteten i skolen og trekker særlig fram høy lærertetthet som en kvalitet for tidlig innsats og tilpasset opplæring. – Det er tydelig at Ulsteinskolene har ulike rammebetingelser med tanke på kompetanse blant personalet, og fysiske rammebetingelser skolebyggene gir. – Tillitsvalgte gir en beskrivelse av profesjonssamarbeid som fungerer godt ved de ulike skolene. KSK vurderer på den annen side at det gjennom samtale blir tydelig at det er store forskjeller på hvordan profesjonssamarbeidet gjennomføres, og det må stilles spørsmålstegn hvorvidt skolene utvikles hver for seg eller i en felles retning som en del av Ulsteinskolen. Det ønskes felles satsing. – Det er delte meninger blant de tillitsvalgte hvorvidt sammenslåing av skoler er nødvendig, men det er allikevel en anerkjennelse at det er en smertegrense for et nedre elevtall og kvalitet i skolen.	

4.1.Hovedfunn i kvalitative intervju.

Elever i Ulstein er godt fornøyd med sine skoler, og trekker frem lærere og voksne med gode relasjonelle ferdigheter som viktig. Elevene er også opptatt av vennskap og å ha noen å være sammen med. På dette punktet er ikke elevene opptatt av liten eller stor skole. Elevene savner oppdaterte lærebøker, og dette er et punkt som trekkes fram i intervjuer med tillitsvalgte, FAU og rektorene.

Også FAU ved skolene er veldig godt fornøyd med skolene. Det er et stort engasjement for å bevare Haddal og Ulstein skoler. Utvalgene ved de fire skolene har delte meninger hvorvidt små og fådelte skoler er en god løsning mtp. elevmiljøet, fagmiljøet og bredde i kompetanse blant de ansatte. Tillitsvalgte beskriver skoler som fungerer godt. Intervjuene gir på den annen side et bilde på at skolene jobber ganske ulikt, og har ulike rammebetingelser for utviklingsarbeid. Dette handler i stor grad om bredde i fagmiljø og hvilke ressurser man kan støtte seg på. Tillitsvalgte har en klar oppfatning om at det går en smertegrense på når en skole blir for liten. De opplever også trange økonomiske rammer og begrensede midler for å drive undervisning etter forventningene i fagfornyelsen.

Et flertall av rektorene opplever at dagens skolestruktur ikke er økonomisk bærekraftig. Psykososialt elevmiljø, fagmiljø for ansatte, muligheter for rekruttering og ressurser til ledelse trekkes frem som de viktigste argumentene.

5. En økonomisk bærekraftig skolestruktur

Vi ser nærmere på hvordan skoler driftes økonomisk i dag, og hvordan elevtallet utvikler seg fram mot 2040. En helhetlig analyse ligger som vedlegg til rapporten.

5.1 KOSTRA-analyse og befolkningsframskrivninger

Prognosen for befolkningsutviklingen i Ulstein har endret seg ganske mye de siste årene. I 2016 viste prognosene at kommunen kom til å få en ganske stor vekst i antall barn og unge, og at det ville bli behov for stor kapasitet i barnehge og skole. Av flere årsaker har dette ikke slått til, innflyttingen har stagnert og det er født færre barn enn forventet. I mellomtiden har også SSB sine prognoser blitt bedre og mer treffsikre, de tar større hensyn til lokal utvikling og tallene er justert i forhold til innvandring og fødselstall.

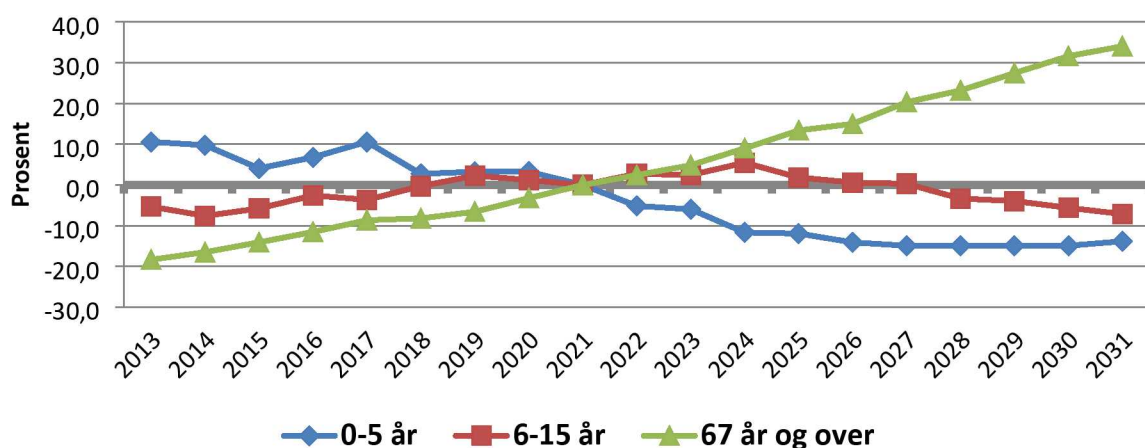
Prognosene i dag viser at elevtallet på skole vil ligge høyt de to neste årene, og så vil det gradvis synke i takt med synkende fødselstall. Usikkerhetsmomentet er de utbyggingsplanene som foreligger. Dersom de skal føre til vekst i barnetall er man avhengig av tilflytting til kommunen, og det er igjen avhengig av arbeidsmarkedet og mulighet for å få jobb i nærområdet. Intern flytting i kommunen fører ikke til flere barn, men det kan føre til en forskyvning av behov for skoleplasser.

I den sammenhengen har SSB regnet på hvor mange elever som hver husstand «leverer» til skolen. Dette gjelder boliger og antall barn over tid, og det gjelder et landssnitt. Eneboliger og rekkehus har i snitt 0,3 barn som går i grunnskolen, leiligheter har 0,1 barn i snitt. Men tallet kan være høyere i en etableringsgase av boligområder, likevel vil man etter en periode se at det jevner seg ut. Da lønner det seg å se dette perspektivet når man skal beregne kapasitet og heller finne midlertidige løsninger som modulbygg eller lignende.

Ulstein har samme demografiske utvikling som de fleste norske kommuner, og 2021 er et skjæringspunkt hvor det begynner å bli flere over 67 år enn det er barn og unge.

Utvikling folketall 0-5 år, 6-16 år og 67 år + i kommunen per 1.1.2021

(2021 = 0, SSB MMMM-alternativ TBU metode / kommunens egen fremskriving)



Utviklingen når det gjelder inn og utflytting til kommunen vises i tabellen nedenfor. Disse tallene sier ingenting om alder på de som flytter ut eller inn, men når man går inn på utviklingen innen de ulike aldergrupper ser det ut som om det er ganske jevnt fordelt. Kilde KOSTRA

Innflytting				Utflytting				Nettoflytting			
2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
334	361	314	338	404	419	440	368	-70	-58	-126	-30

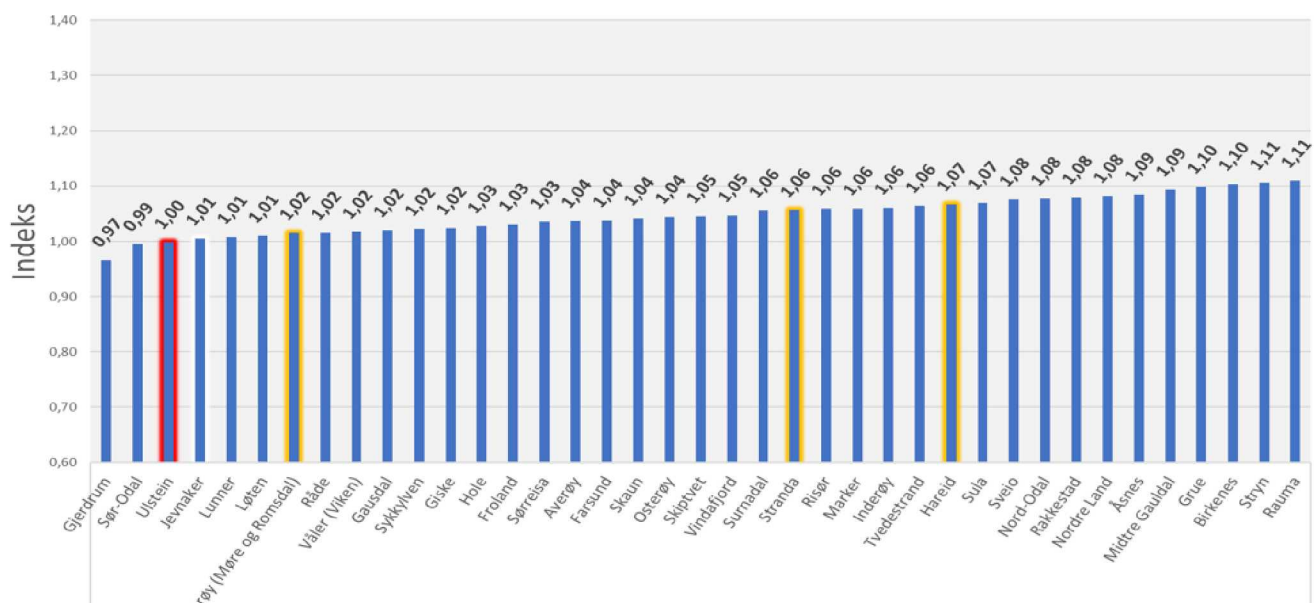
5.2 KOSTRA-analyse og økonomisk bærekraft

Ulstein kommune er i KOSTRA-gruppe 1, felles for kommunene i denne gruppen at de har et innbyggertall mellom 2000 til 9999 innbyggere, de har lave bundne kostnader og de har lave frie disponible inntekter pr. innbygger.

Inntektene til Ulstein kommune kommer hovedsaklig gjennom rammetilskuddet fra staten og skatteinntekter. Kommunen har få inntekter gjennom f.eks. havbruksfond eller kraftinntekter og har dermed en ganske forutsigbar inntektsutvikling. I forhold til landsgjennomsnittet ligger Ulstein på 96,7 %.

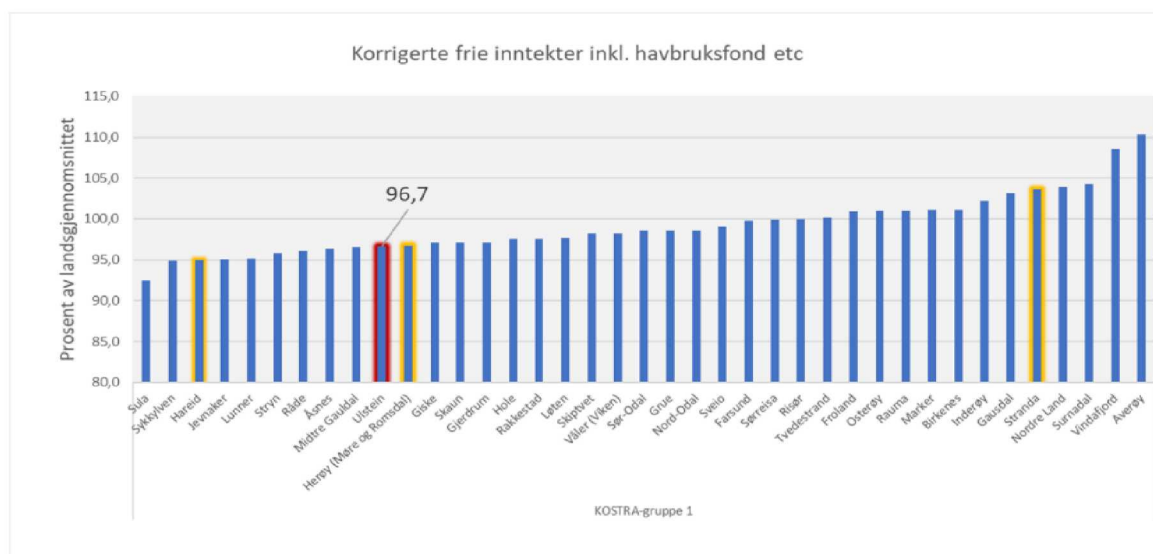
Når det gjelder korrigerte utgifter, altså et utregnet behov for å dekke ordinære lovpålagte tjenester ligger Ulstein akkurat på landsgjennomsnittet. Men i og med at inntektene ligger under dette, må kommunen drive noe mer kostnadseffektivt enn mange andre kommuner

Indeksberegnet utgiftsbehov 2021



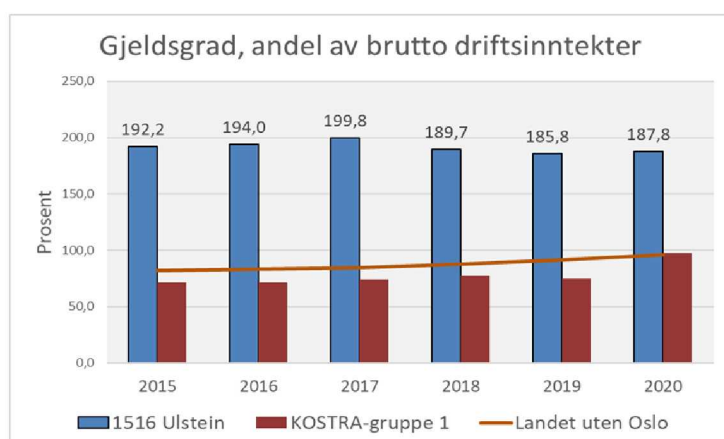
Figuren under viser inkluderer frie inntekter, altså rammetilskudd, skatteinntekter, finansinntekter og eventuelle inntekter kommunene har fra konsesjonskraft og havbruksfond.

Frie inntekter 2020 korrigert for utgiftsbehov, etter kommune i KOSTRA grupper 3 og 6



Figuren viser at Ulstein kommune har et lavt korrigert inntektsnivå på 96,7 prosent, vel 3 prosent lavere enn landsgjennomsnittet. Dette betyr at for hver million kroner i frie inntekter som en gjennomsnittskommune mottar, har Ulstein kommune vel 30 tusen kroner mindre i frie disponible inntekter enn gjennomsnittet i landet.

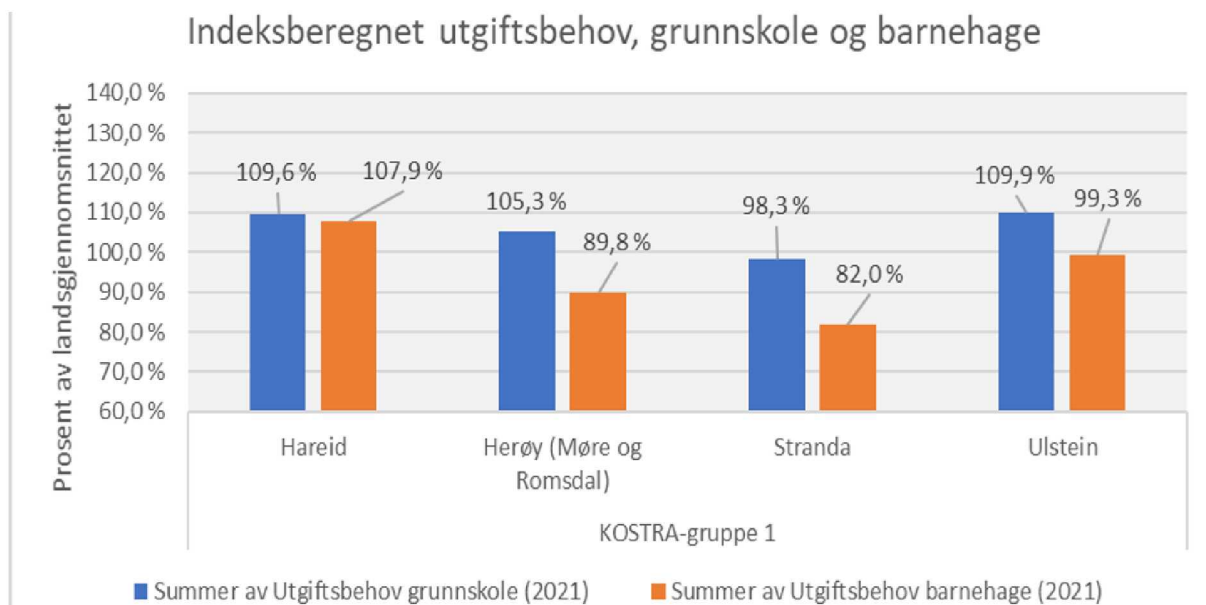
Samtidig har Ulstein har en høy gjeldsgrad, som økonomianalysen viser så er den høyest i landet. Det betyr lavere handlingsrom og større krav til effektiv drift.



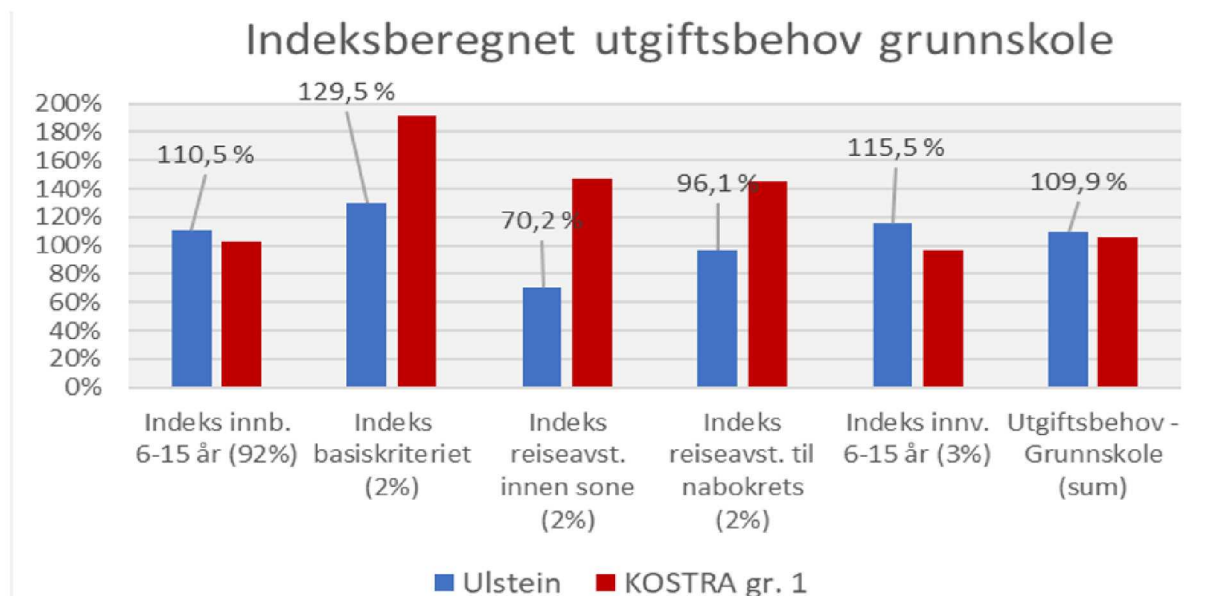
Når det gjelder skole så er det beregnet at den koster noe mer å drive i Ulstein enn på landsgjennomsnittet. Som tabellene nedenfor viser så skyldes det i hovedsak befolkningssamensetningen, at det blant annet er mange med annen språklig bakgrunn i kommunen.

Reiseavstandene betegnes som små, på rundt 70 % av landsgjennomsnittet.

Her er det en sammenligning med noen andre kommuner på hva som er det objektive behovet for å drive skole i kommunen, grunnlaget for rammetilskuddet.



Denne tabellen viser de ulike faktorene som ligger til grunn når et utgiftsbehov skal beregnes. Det som kalles indeks innbyggere er den som har høyest vekt (92%), det vil si fordelingen mellom barn og eldre.

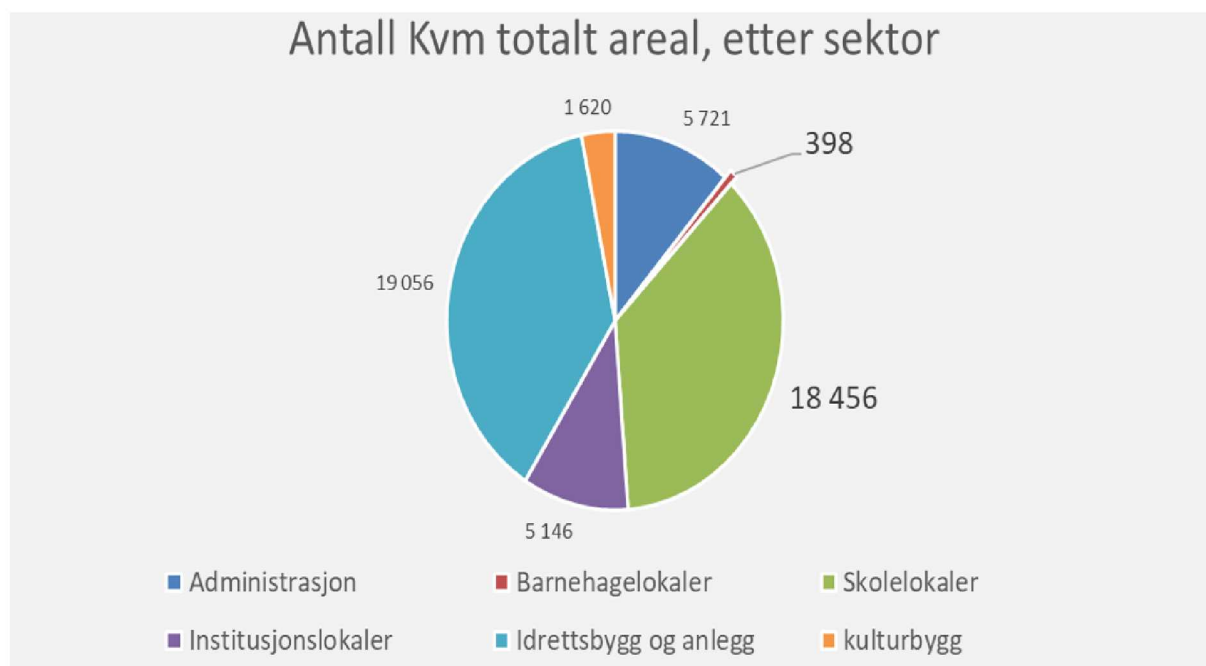


Den økonomiske analysen viser at kommunen har et utgiftsbehov på nivå med landet, men utgiftsbehovet på grunnskole er noe høyere. Dette har sammenheng med at Ulstein har en noe høyere andel av befolkningen som er i skolepliktig alder enn landsgjennomsnittet, at det er en noe høyere andel elever med innvandringsbakgrunn enn i landet, og at kommunen kompenseres for smådriftsulempet gjennom basistilskuddet. Reiseavstandene er korte og trekker utgiftsbehovet noe ned.

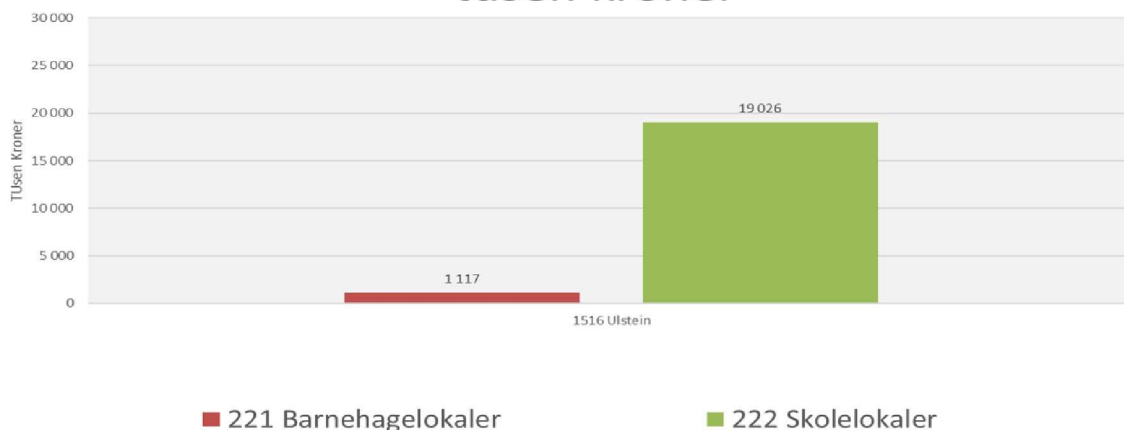
Ulstein kommune har svak økonomisk bærekraft. Inntektene er under snittet og selv om gjeldsgraden er høy har kommunen lite fondsreserver, og netto driftsresultat er lavt. Gjeld og tilhørende rentekostnader i andel av driftsinntektene er høyest i landet. Dette betyr at kommunen har en svært høy risikoeksponering. Sett i sammenheng med det lave inntektsnivået indikerer dette at det ikke er rom for nye investeringer før det er opprettet en bedre balanse mellom driftsnivået, gjeldsgrad, risikoeksponering og fondsreserver. Det betyr også at kommunen må ha en effektiv drift for å balansere mot gjeldsbelastningen.

5.3 KOSTRA-analyse og areal. Kapasitet, kostnader og behov

Arealkostnadene når det gjelder formålsbygg er store i alle kommuner. I følge KOSTRA disponerer skolene til sammen 18456 kvadratmeter, noe som koster kommunen 19 millioner pr. år i forvaltning, drift og vedlikehold, FDV. Inventar i byggene er ikke med i dette regnskapet, det dekkes av skolens budsjett.

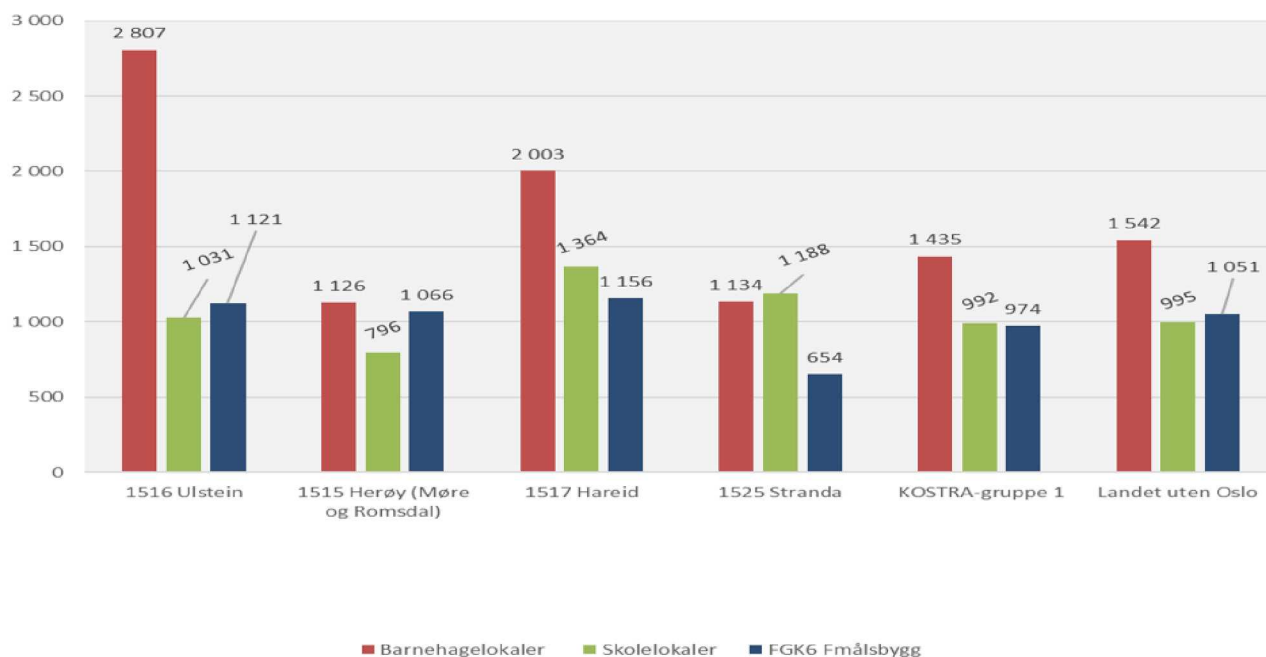


FDV kostnader grunnskole og barnehage, i tusen kroner



Ulstein har marginalt større utgifter pr. kvadratmeter bygg i skole enn KOSTRA-gruppen, men det er antall kvadratmeter i forhold til behovet som er det viktigste. En kvadratmeter koster like mye om den er i bruk eller ikke. Det gjøres oppmerksom på at tallene gjelder for 2020, regnskapene for 2021 er ikke klare ennå, og dermed er en del av endringene på Ulsteinvik barneskule ikke kommet med.

FDV kostnad per kvm formålsbygg



5.4 Økonomiske drivere i skolen



De største utgiftene for å drive en skole er lønn og utgifter til å drifte og vedlikeholde bygg. I Ulstein ligger andre driftsutgifter på et lavt nivå, det som brukes på inventar, skolemateriell, lærebøker osv ligger på et minimumsnivå.

Når det gjelder lønnsutgifter så er lønnen til hver enkelt lærer satt ut ifra kompetanse og ansiennitet og her må man følge nasjonale regler. Man har et visst handlingsrom overfor lønn til ledere og assistenter, men det er marginalt i det store bildet.

Handlingsrommet ligger i antall ansatte, og der er det to faktorer som spiller inn. Lærernormen og organisering av spesialundervisning. Lærernormen sier at det maks skal være 15 elever pr. lærer i 1. – 4. trinn og det skal være maks 20. elever pr. lærer fra 5. – 10. trinn. Skolen står fritt til å organisere elevene innen disse rammene.

Men elevene skal organiseres i grupper/klasser og alle elever har krav på å tilhøre en fast gruppe. Og det er antall grupper som opprettes som er den største kostnadsdriveren. En gruppe koster like mye pr. år om det er to elever der eller om det er 25. Samtidig er det forskjell på hvor mye en gruppe koster da de har ulikt antall undervisningstimer etter hvilket trinn elevene går på.

En annen faktor er at lønnen til lærere kan variere ganske mye, ut ifra hvilken kompetanse og ansiennitet de har. Vi har i regneeksemplene nedenfor brukt gjennomsnittslønnen på landsbasis, og vi bruker snittall på undervisning for elever og leseplikt for lærere.

Gjennomsnittslønn lærer:	570.000.-
Sosiale utgifter m.m:	200.000.-
Kontaklærertillegg:	16.000.-
Sum:	786.000.-

En lærer i barneskolen underviser 741 timer i året mens en lærer i ungdomsskolen underviser i snitt 650 timer.

Kostnad pr. time, barneskole: $\text{kr. } 786.000.- : 741 = \text{kr. } 1060$

Kostnad pr. time, u-skole: $\text{kr. } 786.000.- : 650 = \text{kr. } 1210$

En elev i barneskolen har i snitt 753 timer undervisning, mens det i ungdomsskolen er 874 timer.

Det vil gi følgende kostnader pr. gruppe pr. år, lærerlønn:

Barnetrinn: $\text{Kr. } 1060 \times 753 = \text{Kr. } 798.000.-$

Ungdomstrinn: $\text{Kr. } 1210 \times 874 = \text{kr. } 1057540.-$

I tillegg kommer kostnader til:

Ledelse

Merkantilt personale

Spesialundervisning

Styrkingsressurser/delingstimer

Sosiallærer/rådgiver

Driftsutgifter som inventar, læringsmateriell osv.

Disse kostnadene vil variere mellom skolene, særlig spesialundervisningen kan gi store utslag. Men i snitt kan man si at dette utgjør rundt kr. 200.000.- pr gruppe. I små skoler vil summen være høyere enn på store skoler siden der er det flere å dele utgiftene på.

FDV-kostnader kommer også i tillegg, og som vist i forrige kapittel og i den økonomiske analysen er de i Ulstein på kr. 1031.- pr. kvadratmeter pr. år. Til sammen 19 mill for hele kommunen.

Oppsummert kan man si at handlingsrommet ligger på tre områder:

1. Antall grupper som opprettes/lærertetthet
2. Antall timer til spesialundervisning eller styrking
3. Antall kvadratmeter undervisningsareale.

Antall grupper/lærertetthet

Antall grupper som opprettes kan sees i sammenheng med lærertetthet. Fra UDI sitt analysebrett kan man hente inn denne oversikten over lærertettheten de siste tre årene. Tabellen viser antall elever pr. lærer i ordinær undervisning.

Skole	2019- 20	2020-21	2021-22
Haddal	12,08	10,18	9,76
Hasund	13,98	13,58	14,36
Ulstein	10,63	7,71	7,20
Ulsteinvik barneskule	16,34	16,80	13,96
Ulsteinvik u-skule	19,53	21,18	19,29

Hovedgrunnen til den høye lærertettheten på Haddal og Ulstein skoler er at de styrker gruppene med ekstra lærer i en del av timene. Når man har elever fra flere trinn i samme gruppe, vil det også være behov for mer tilpasning av undervisningen.

Handlingsrommet i et rent økonomisk perspektiv ligger i å lage større grupper, samtidig som man er innenfor lærernormen. Da er muligheten enten å slå sammen grupper gjennom mer fådeling eller å slå sammen skoler. Det er Haddal og Ulstein skole som har et potensiale her, de tre andre skolene er ganske optimale når det gjelder gruppestørrelse i forhold til lærernorm.

Et teoretisk eksempel på hvordan sammenslåing kan virke i forhold til lærernorm, basert på dagens elevtall

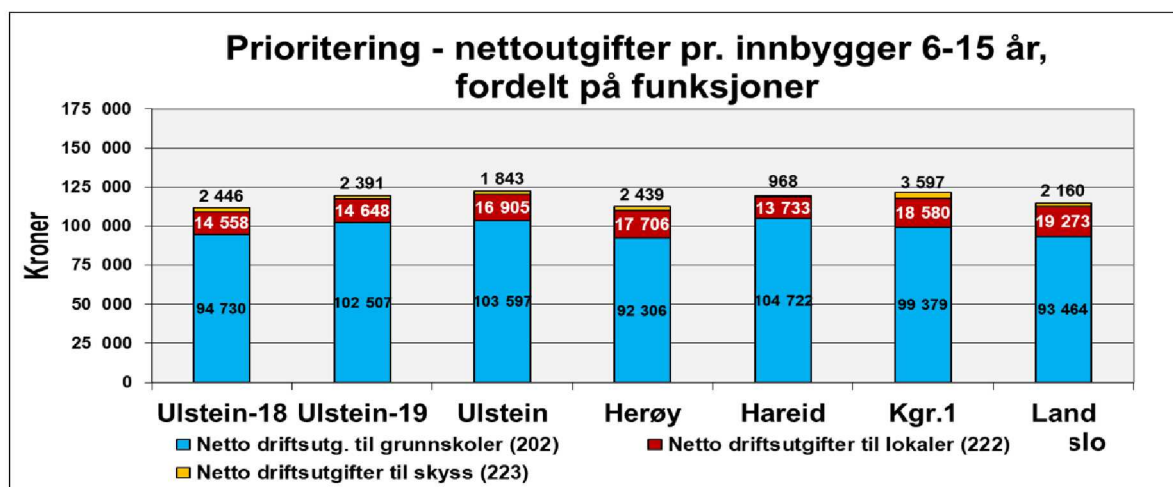
Trinn	Antall elever Haddal grupper	Antall	Antall elever Hasund grupper	Antall	Haddal + Hasund	Antall grupper
1	6	1	20	2	26	2
2	7		26	2	33	2
3	5	1	19	2	24	2
4	7		25	2	32	2
5	17		20		37	2
	1		1			
6	8	1	20	1	28	2
7	10		33	2	43	2
antall grupper	4		12			14

Med et synkende elevtall både på Hasund og Haddal vil innsparingen bli noe større, men antall elever på disse to skolene fører ikke til de største gevinstene i første omgang rent matematisk. Men i dag har Haddal skole en lærertetthet som går ganske langt over lærernormen, og dersom man slår sammen disse to skolene vil det samlede behovet for lærere likevel bli langt lavere.

I dag har spesielt Ulstein og Haddal skole en relativt høy lærertetthet. Eksempelet ovenfor viser at dersom man forholder seg kun til lærernormen, og oppretter grupper i tråd med den, kan man teoretisk sett spare to grupper dersom man ser på nåværende elevtall. Men Ulstein og Haddal ligger pr. i dag langt over lærernormen da de i de fådelte gruppene ofte har to lærere.

I et lengre perspektiv kan man også spare på antall grupper som må opprettes, dersom elevtallet på de to skolene blir lavere. Generelt vil store skoler ha større mulighet for å dele opp grupper i tråd med lærernormen og dermed drive mer økonomisk.

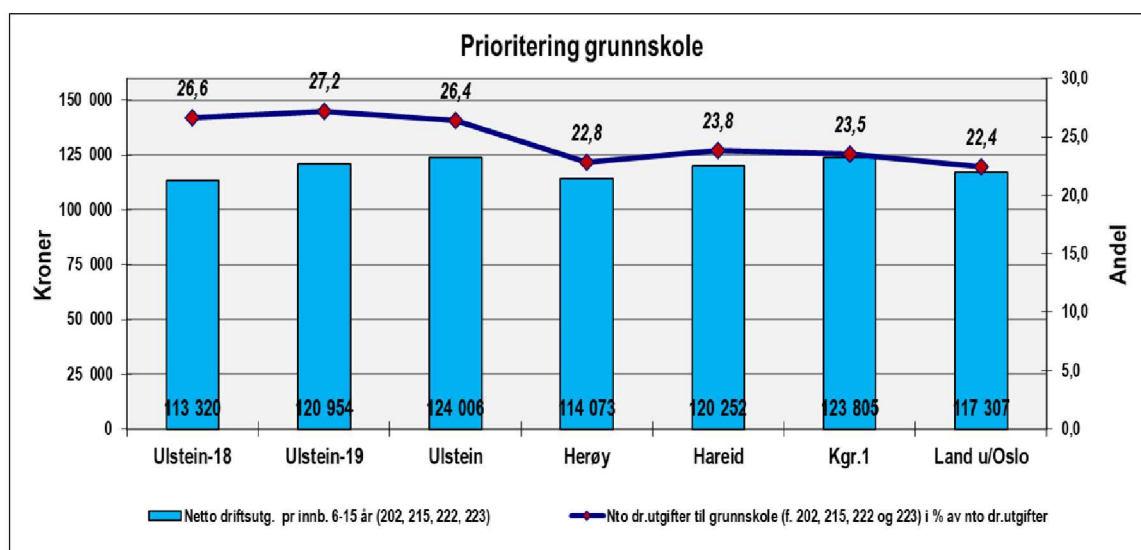
Denne tabellen viser hvor mye Ulstein bruker på ulike områder sammenlignet med andre kommuner. Disse tallene viser at netto driftsutgifter til skole, dvs. i hovedsak lønnsutgifter, er det området som er den største kostnadsdriveren.



5.5 KOSTRA-analyse, utvalgte nøkkeltall for skole

Utgifter pr.elev

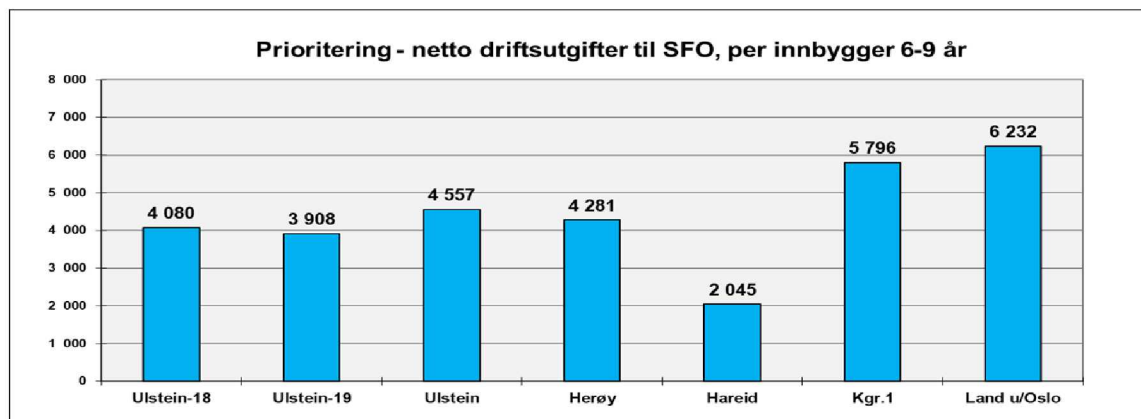
Tabellen viser netto driftsutgifter pr. elev. Søylene viser utgifter pr. elev mens linjediagrammet viser hvor mange prosent som brukes på skole i forhold til andre tjenester i kommunen.



En stor del av forklaringen på utgiftene ligger på gruppestørrelse eller det man også kan kalle lærertetthet. På noen av skolene er gruppene små, det vil si at det er høy lærertetthet. Dette er beskrevet i kap. 5.4.

SFO

Utgifter til drift av SFO løses ulikt mellom kommunene. Noen kommuner driver SFO helt til selvkost, mens andre har lavere egenbetaling og legger inn ekstra driftsmidler.



I 2020 støttet Ulstein kommune SFO med 6,5 mill.

Samlet ser man at Ulstein kommune bruker mer utgifter pr. innbygger på SFO enn sammenlignbare kommuner, men betydelig mindre enn landsgjennomsnittet.

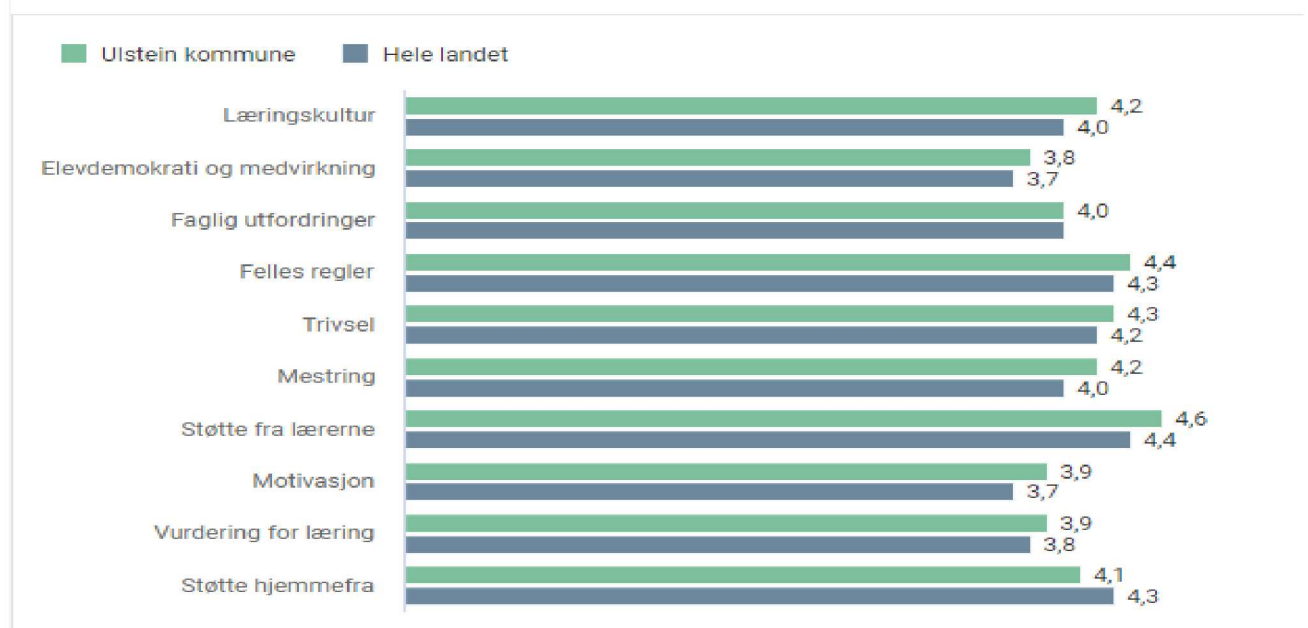
Trivsel på skolen

Som vist i kap. 3.7 så har barneskolene samlet sett et positivt skolebidrag når det gjelder læringseffekt. Trivselene på skolen er også gjennomgående litt høyere enn landsgjennomsnittet.

Det er en ganske klar sammenheng mellom trivsel og skoleresultater, elever som mestrer og har et godt utbytte av læringen har gjennomgående høyere trivsel. Dette har igjen sammenheng med kvalitet på læringsmiljøet og det pedagogisk arbeidet.

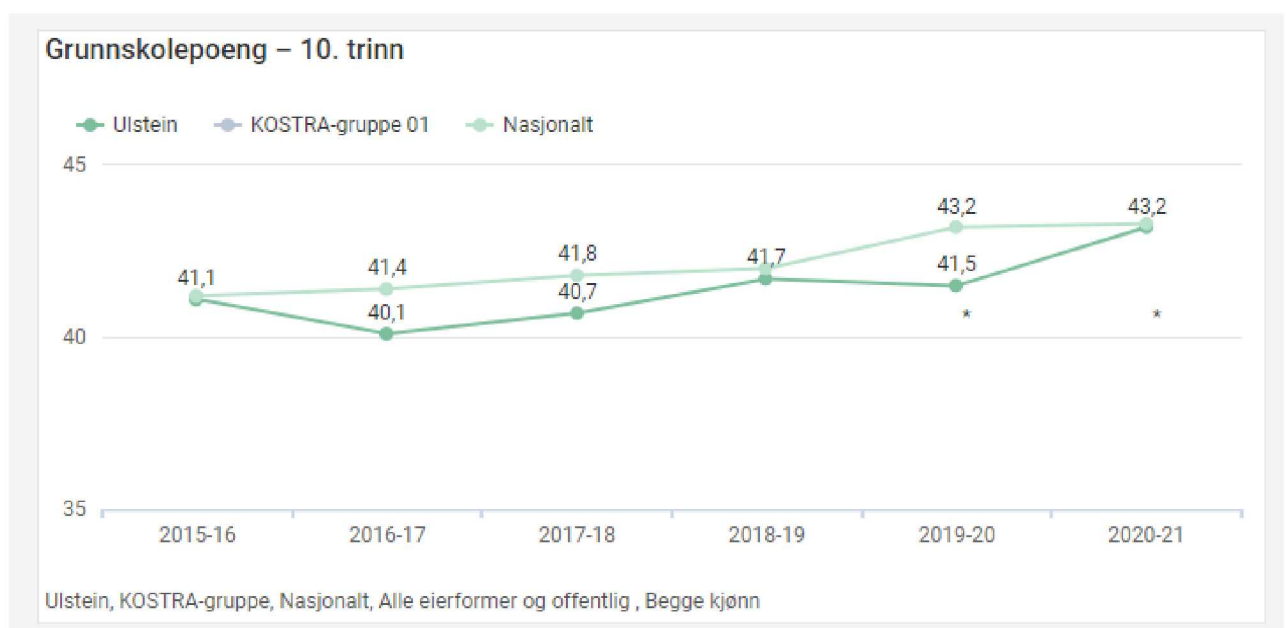
Forskningen viser at det er kvaliteten på skolen som er den viktigste når det gjelder trivsel og at størrelsen på skolen ikke har noen signifikant sammenheng med dette.

Elevundersøkelsen – alle indekser – 7. årstrinn



Grunnskolepoeng

Når det gjelder grunnskolepoeng, altså summen av alle karakterer etter 10 års skolegang, har Ulstein de siste årene ligget på, eller litt under landsgjennomsnittet.



Alder på lærere

Alderssammensetningen blant lærere viser at det er mange unge lærere i kommunen, men det er også en del som vil gå ut av yrket de nærmeste årene.

	Lærere (antall)
	2020
	1516 Ulstein
40 år og yngre	78
41 til 49 år	20
50 til 59 år	26
60 år og eldre	18

6. Valgmuligheter og gevinster

Ulstein kommune har flere muligheter for å redusere ressursbruken i en framtidig skolestruktur. Men skolene drives i dag på et minimum når det gjelder driftsmidler, og for å opprettholde kvalitet og følge framtidige forventninger til drift og innhold i skolene, er det nødvendig å gjøre grep.

Det er flere alternative måter å løse det på men alle alternativer vil selvfølgelig få konsekvenser, og dette må settes opp mot hverandre i en helhetlig vurdering. Hovedutfordringen er at det på sikt vil være et større og større gap mellom det som brukes på struktur og bygninger mot det som er igjen til å drive elevrettet arbeid.

Her er noen alternativer:

1. Fortsette som i dag, 0 -alternativet

Det er mulig å opprettholde dagens struktur og aktivitetsnivå. Det vil ha følgende konsekvenser:

- Man opprettholder nærscole i Haddal og Ulstein krets.
- Dersom man vil opprettholde aktivitetsnivået med lærertetthet osv, samtidig som elevtallet synker, må man redusere tildelingen tilsvarende til andre sektorer i kommunen. Kommunen har ikke et økonomisk handlingsrom til å gjøre begge deler.
- Mindre faglig og sosialt miljø, både for lærere og elever dersom elevtallet minker.
- Kan føre til vansker med rekruttering.

2. Flytte elever fra Haddal skule til Hasund skule

Det er plass på Hasund til å ta i mot elevene fra Haddal. Fordelene ved en slik sammenslåing er at elevene får et større sosialt miljø og lærerne får et større faglig profesjonsfellesskap. Økonomisk kan man spare på antall grupper som må opprettes, man sparer en lederstilling og man sparer FDV-kostnader på Haddal skole.

Skyss til Hasund skule for Haddal-elevene ville med 21/22-tall innebære 20 elever med sone 3, de resterende 40 elevene ville få sone 2, til sammen en utgift på kr. 525.000.-. I dag er kostnaden på kr. 210.00.-.

Det må bemerkes at overslaget nedenfor er svært forsiktig, det er basert på en drift etter lærernormen. I dag ligger driften vesentlig høyere.

Et overslag på årlige innsparinger vil se slik ut:

Innsparing på antall grupper og lærertetthet:	3 mill
Innsparing ledelse og administrasjon m/sosial kostnader:	1mill
Innsparing forvaltning, drift og vedlikehold:	4 mill
Ekstra kostnader skyss:	- kr. 315.000.-

Den største negative konsekvensen er at miljøet i Haddal mister sin nærscole.

Det ligger også noen andre forutsetninger dersom elevene skal til Hasund, det bør gjøres noe med inneklima og uteområdet, og det må lages en bedre løsning for levering og henting av elever. Men dette er utbedringer som bør gjøres uavhengig av en eventuell sammenslåing.

I tillegg er det en uavklart avtale mellom kommune og grendelag om eierskapet til deler av bygget, noe som det må finnes en løsning på.

3. Flytte elevene fra Ulstein skule til Ulsteinvik skule.

Konsekvensene er stort sett de samme som for å flytte elevene fra Haddal skule til Hasund, innsparingsmulighetene vil være like. Kostnadene til skyss kan bli noe høyere, det vil bli 17 elever på sone 3 og det blir 58 elever på sone 2, dersom alle skal få tilbud om skyss. I sum utgjøre det kr. 446.000.- mer pr. skoleår enn i dag, basert på dagens elevtall.

Men det er noen forskjeller. Ulstein har potensielt en større mulighet for vekst, dersom utbyggingsklare områder fylles med barnefamilier vil grunnlaget for drift av skolen være større. Men som nevnt i kap. 5.1 så må det ganske mange boliger til før det gir merkbar vekst. Det betinger også at elevene ønsker å gå på Ulstein skole og ikke på Ulsteinvik barneskole. Den problemstillingen kan dukke opp spesielt hvis det er intern flytting fra Ulsteinvik sentrum.

4. 1-4 på Haddal og Ulstein, mellomtrinnet flyttes Hasund og Ulsteinvik

Et alternativ er å flytte mellomtrinnet på Haddal og Ulstein til naboskolene. Det har følgende konsekvenser:

- Nærmiljøskolen opprettholdes
- Det gir et større faglig og sosialt miljø for elevene på mellomtrinnet
- Det vil være noen stordriftsfordeler ved at det kan bli færre grupper å opprette, mellom tre og fire grupper, som igjen vil gi en innsparing på 3 – 4 mill. til sammen.
- Det er mindre å spare på ledelse, selv om det er få lærere og elever igjen, må det være tilstedeværende ledelse. En potensiell innsparing på 0,5 mill til sammen på de to skolene.
- FDV-utgiftene vil bli de samme. Man kan eventuelt stenge av deler av bygget men det gir marginal effekt.
- Det faglige og sosiale miljøet som er tilbake vil bli svært lite. Det vil gi problemer med å fylle kompetansekravene og det vil sannsynligvis gi problemer med rekruttering. Så små skoler har også problemer med logistikk f.eks ha nok folk til inspeksjon i friminutt.

Noen kommuner lager såkalte oppvekstsenter, det vil si at de slår sammen barnehage og og småskolen. Det gir en del muligheter, man kan ha felles ledelse og man får et større faglig og sosialt miljø. Det vil også gi gode overganger og sammenheng mellom skole og barnehage.

Den økonomiske gevisnten vil ligge i at man kan ha felles ledelse av småskole og barnehage, og at man kan frigjøre bygg, det vil si legge ned barnehagelokaler.

Det er blandede erfaringer med oppvekstsenter, noen lykkes godt, andre lykkes mindre godt med samspillet mellom barnehage og småskole. Suksesskriteriene for de som har lyktes er en god prosess i forkant, forankring av muligheter og gevinster, og en vilje til å gå inn i modellen for alle involverte.

5. Flytte skolegrenser

Det er en mulighet for å flytte skolegrenser for å få flere elever til Haddal og Ulstein. Men kretsgrensene må flyttes langt før det gir noe utslag på elevtallet siden grensene går der det bor minst folk.

6. Delt lederskap

Flere kommuner har prøvd en modell der en rektor har flere skoler. Dette har hatt blandede erfaringer, hovedproblemet er at en skole må ha en eller annen for tilstedeværende ledelse, og da må det opprettes nye stillinger for å ivareta dette. Da forsvinner mesteparten av den økonomiske gevinsten. I tillegg viser det seg vanskelig å rekruttere folk til slike stillinger da det er utilfredsstillende på sikt å ha to arbeidssteder og to personalgrupper å forholde seg til. Det gir også mindre flyt i utviklingsarbeid og oppfølging av det kvalitative arbeidet.

7. Redusere kostnad til SFO

Kommunens kostnad til SFO er på, 6,5 mill pr. år. Det ligger en innsparingsmulighet ved å øke foreldrebetalingen. Det har to klare konsekvenser, større økonomisk belastning på barnefamilier, eller at det blir færre som benytter seg av tilbudet.

8. Redusere lærertetthet

De to minste skolene har en vesentlig høyere lærertetthet enn de største skolene. Ved å kjøre maksimal fådelling og en lærer pr. gruppe, men som samtidig er i tråd med lærernormen, kan kommunen i teorien spare rundt 4 mill pr. skole. Da må lærertettheten opp i ca 15 elever pr. gruppe på de to skolene og det må reduseres noe på lederressurs.

Konsekvensen blir svært små og sårbare lærermiljø, profesjonsfelleskapet blir lite og det blir vanskelig å fylle kompetansekravene. Undervisningen blir også mer krevende i og med at lærerne vil være alene om å undervis flere trinn samtidig. Det kan også bli vanskelig å rekruttere og lærerne vil få en større arbeidsbyrde med planlegging osv.

Gevinsten man har i dag ved at den ekstra læreren brukes ved fravær faller også bort.

9. Redusere spesialundervisning

I dag får 6,8 % av elevene i Ulstein spesialundervisning og i snitt får hver elev 200 timer. 21 % av lærerressursene går til denne undervisningen, noe som koster anslagsvis 14 mill pr. år. (21% av 69 mill.) Det vil si at en prosent spesialundervisning koster rundt 2 millioner (14 mill : 6,8). Ved å redusere denne undervisningen med to prosent kan man få en innsparing på 4 mill pr. år. Man kan ikke direkte vedta lavere spesialundervisning, men man kan ha målsetting om å redusere den. Konsekvensen er at flere elever må delta i den ordinære undervisningen, noe som kan være mer krevende både for lærer og elev. Men samtidig viser forskning at mange elever har like stort eller større utbytte av undervisning i fellesskap med andre elever dersom undervisningsopplegget er tilrettelagt for dette. Det vil også være i tråd med nasjonale føringer om å gå over til mer universell opplæring. I tillegg må skolens støttefunksjoner bidra med kompetanse og bruke sine ressurser slik at de best mulig kommer læreren og eleven til gode.

10. Andre konsekvenser – elever går over til friskoler

Det er en mulighet for at foreldre vil søke sine barn over til friskoler (tidligere kalt private skoler), dersom nærskolen blir nedlagt. Kommunen blir trukket i rammetilskuddet for hver elev som går på friskoler, for dette skoleåret er det kr. 103.800.- pr. elev.. I dag er det 16 elever som går på friskole, og trekket til kommunen blir da på kr. 1.660.800.-. Dette gir ulike utslag for kommunene når det gjelder

konsekvenser, det er avhengig av hvilken tildelingsmodell man har til skolene. Dersom man hadde en modell der man finansierer skolene pr. elev (mer som i barnehage) ville dette gått opp i opp, men en slik modell vil være vanskelig i Ulstein, det ville slå veldig hardt ut for de små skolene.

Friskolen får statstilskudd tilsvarende 85 % av det elevene koster i offentlig skole i kommunen. De resterende 15 % kan friskolen ta i foreldrebetaling. Statstilskudd og foreldrebetaling skal ikke overstige det elever i offentlig skole koster.

11. Nedlagte skolebygninger

Dersom kommunen skal få full effekt ved nedlegging av skoler, er det nødvendig å avhende de frigjorte lokalene. Salgsverdien er vanskelig å beregne, det er avhengig om noen kan bruke skolen til annet formål. I noen tilfeller kan tomteverdien være stor dersom området egner seg til f.eks. boligbygging. Men å beregne en økonomisk gevinst ved salg inn i budsjettet vil inneholde en risiko dersom man ikke allerede har interessenter.

De fleste nedlagte skoler blir overdratt til frivillige organisasjoner som grendelag eller lignende. Som regel blir de brukt som samfunnshus. Haddal og Ulstein skole har i dag også funksjon som grendehus. Da må i så fall mottaker få bygget i sin helhet slik at kommunen ikke fortsatt skal ha utgifter på bygget. Men overføring av bygninger vederlagsfritt fra kommune vil føre til at kommunen må utgiftsføre verdien av bygningen som tilskudd i driftsregnskapet.

7. Konklusjoner og anbefalinger

Høy kvalitet i skolen er en god investering for samfunnet, det gir færre utenforskap og bedre livsmestring og høyrere kompetanse til å takle voksenlivet. Kvalitet defineres som både god undervisning og et godt sosialt miljø. Et mål må være at det alle elever skal ha like muligheter, uavhengig av hvilken skole de går på eller hvilken klasse de går i. Alle skal være heldige med læreren.

Skolene i Ulstein drives i dag med høy kvalitet og leverer gode resulater. Det er flere årsaker til dette, blant annet en høy satsing på skole, gode ledere og kompetente lærere. Ut i fra undersøkelsene og tallmaterialet som foreligger er det ingen påviselig sammenheng mellom skolestørrelse, trivsel og opplevd kvalitet hverken hos elever eller foreldre.

Men det er en gjennomgående bekymring hos ledere og ansatte på at rammene for å drive god skole blir dårligere, det økonomiske handlingsrommet er svært lite, og det er ingen utsikter til at dette skal bli bedre siden den demografiske utviklingen krever en dreining over mot helse og sosial. Den økonomiske analysen viser at gjeldsgraden er svært høy, og dersom det ikke gjøres grep vil ressursene som skal brukes til kvalitet bli vesentlig redusert. Etter hvert som demografiutviklingen slår inn, vil en stadig større del av ressursene bli brukt til å opprettholde strukturen, og utgifter til drift og vedlikehold av bygninger vil ta en økende del av bevilgningene på bekostning av ressurser til undervisning.

Det bygges en del boliger i Ulstein skolekrets, men for kommunen har ikke dette så langt ført til noen økning i folketallet, de siste årene har netto innflytting vært negativ.

I intervjuene med foreldre, ansatte og elever kom det tydelig fram at de fleste har en god tilknytning til sin nærscole og man er fornøyd med kvaliteten, læringsmiljø og elevmiljø slik det er i dag. Samtidig er det også mange som synes at det begynner å nærme seg en grense for at noen skoler begynner å bli for små. Det er sårbart for vennskapet når det er få elever i samme alder eller av samme kjønn, og det er sårbart for kompetansen i lærermiljøet når det blir for få lærere. Så langt har man greid å kompensere for dette gjennom en aktiv strategi ved å koble elever på tvers av alder og samarbeid hos lærere på tvers av klasser. Men dersom elevtallet går ytterligere ned, vil forutsetningene for å lykkes med dette bli vanskeligere. Det var både elever, foreldre og ansatte klar på.

De ansatte har over tid sett at de økonomiske rammene blir trangere, og at det nå er på grenseland å gjennomføre undervisningen etter føringene i fagfornyelsen. Driftsmidlene tillater lite oppgradering av læringsmateriell, og det er lite rom for å fornye utstyr og inventar. Dersom det ikke gjøres grep, vil situasjonen ytterligere forverres.

En står derfor i en situasjon der det er behov for å skaffe seg et større økonomisk handlingsrom, men samtidig vil det få konsekvenser uansett hva som bestemmes. Det kan i denne sammenhengen være til hjelp å ha noen prinsipper å forholde seg til, som det også kan være lettere å enes om:

- Et samsvar mellom demografisk utvikling og ressursene som skal gå til skole, f.eks i tråd med tildelingsnøkkelen i rammetilskuddet.
- Lage kriterier for når en skole blir for liten, når er det faglige og sosiale miljøet for lite.
- Skal man tildele ressurser etter normen for lærertetthet, også på den enkelte skole?
- Spesialundervisning, konkretisere tiltak for å resusere omfanget og sette dette i sammenheng med oppvekstreformen. Forvente effekt av tiltakene når kompetansen kommer nærmere elevene.
- Hva er akseptabelt nivå for å drive skole, når blir kostnadene til bygninger og struktur så forholdsvis store at det ikke blir ressurser igjen til å opprettholde kvaliteten i undervisningen.
- Skal foreldrebetalingen for SFO fortsette på samme nivå eller skal den økes?

Etter KS-K sine vurderinger drives skolene godt kvalitetsmessig i dag, men dagens struktur er ikke bærekraftig på sikt i forhold til den økonomiske situasjonen i kommunen og de prognosene man ser for befolkningsutviklingen. Det bør derfor tas grep som gir tilstrekkelig virkning til å bedre på situasjonen.

Elevtallet vil være stabilt i to år til, men etter det bør en forberede endringer. En strukturendring er også en modningsprosess og det må skapes forståelse for behovet.

Dersom man velger å beholde strukturen, og samtidig ha en økonomisk bærekraft i kommunen, vil mulighetene ligge i å redusere lærertettheten betraktelig på de minste skolene, redusere spesialundervisningen og øke foreldrebetalingen på SFO. Dette må imidlertid settes opp mot kvaliteten på skolehverdagen. Alternativet er være bevisst på at man vil bruke forholdsvis mer midler på skole enn på andre sektorer og dermed finansiere dette på andre måter.

8. Tillegg

8.1 vedlegg

Økonomisk analyse

8.2 Oppdragsteam fra KS-Konsulent

 Jo Fiske	Jo jobber med lederutvikling og organisasjonsutvikling. Han legger særlig vekt på å utvikle helhetlige system i oppvekstsektoren, få tverrfaglig samhandling til å fungere og å få et felles fokus mot inkludering og tidlig innsats. Han har også arbeidet med resultatoppfølging, kriterietenkning og motiverende målstyring, spesielt med prosessene for god involvering og eierskap til mål. Ledelse og lærende organisasjoner er en viktig del av dette bildet. Jo arbeider også med oppdrag innen samspill politikk og administrasjon, og samarbeid mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser.
 Erlend Nordby	Erlend er seniorrådgiver og jobber med økonomianalyser, tjenestesteanalyser, effektivitetsanalyser, og med å omsette dette kunnskapsgrunnlaget til mer effektiv og bærekraftig styring. Erlend har 19 års erfaring med analyse, utredning og rådgivning fra kommunal, statlig og privat sektor. Han er særlig interessert i å styrke grunnlaget for effektiv ressursbruk og tjenesteutvikling.
 Robert Rognli	Robert jobber med utvikling innen oppvekstfeltet i kommuner og fylkeskommuner. Han er en del av KS-Ks kompetanseteam rettet mot skole og barnehage. Han har bred erfaring fra topplederstillinger i videregående opplæring og kommunal sektor. Robert har 13 års erfaring fra videregående opplæring, 5 av disse som rektor ved Thor Heyerdahl videregående skole i Larvik. I stillingen som kommunalsjef i Holmestrand kommune ledet han omstillingsarbeid i forbindelse med kommunereformen, og strukturutredningsarbeid innen barnehage og skole.



KS KONSULENT

Postboks 1378 Vika, 0114 OSLO • www.kskonsulent.no