



Utredning av skolestruktur i Halden kommune



INNHold

Utredning av skolestruktur i Halden kommune	1
Oppsummering.....	4
1. Bakgrunn og metode	6
1.1 Metode	9
2. Økonomisk og sosial bærekraft i skolen.....	10
Økonomisk bærekraft	10
3. Fremtidens skole i Halden	18
3.1 Hva er det som påvirker befolkningsutviklingen?	22
3.2 Befolkningsutvikling i kretser	23
3.3 Nasjonale føringer	30
4. Effektiv ressursutnyttelse	31
4.2 Den økonomiske bærekraften i kommunen	32
4.2.1 Hva sier respondentene om økonomien i kommunen.....	32
4.3 Ressursbruk i skole, sammenlignet med andre kommuner	33
Prioritering og ressursbruk.....	33
Areal (funksjon 222)	36
Grunnskolen (funksjon 202)	41
4.3.1 Hva sier respondentene om ressursene.....	47
5.1 Kvalitet i Haldens skolen.....	49
5.1.1 Innføring av nye læreplaner	50
5.1.2 Oppvekstreformen	51
5.1.3 Kompetanseløftet for spesialundervisning og inkluderende praksis	51
5.1.4 Ny opplæringslov.....	52
5.1.5 Nye kompetansekrav i skolen.....	52
5.1.6 En skole for vår tid.....	53
5.1.7 Skolestørrelse og kvalitet	53



5.1.8 Fordeler og ulemper ved fådelte skoler	56
5.1.9 Hva sier skolebidragene i Halden kommune?	58
5.1.10 Skoleresultater i Halden	58
5.1.11 Hvordan er det med trivselen?.....	60
5.1.12 Hva sier respondentene om kvalitet i Haldenskolen?.....	63
5.2 Litt om de enkelte skolene, tilstand og kapasitet	65
6.0 Samhandling og medvirkning	68
6.1. Samhandling mellom tjenestene	71
6.1.1 Hva sier ansatte og brukere?.....	72
7. Styring og ledelse.....	73
8. Skoleskyss	73
8.1. Hva sier elever og foreldre	75
9.0 Fritiden	76
10. Pusse opp, rehabiliterer eller bygge nytt?.....	77
11. Valgmuligheter og gevinster.....	78
11.1 Løsning 1: Rødsberg skole og Os 1-10, alternativ a.....	82
11.2 Løsning 1, Rødsberg skole – Os 1 – 10 skole, alternativ B.....	84
11.3 Løsning 2, Rødsberg/Os/Prestebakke	85
11.4 Løsning 3, Alternativ A, Låby – Rødsberg – Prestebakke	87
11.5 Løsning 3, Alternativ B, Berg – Rødsberg - Prestebakke	88
11.6 Løsning 4 - maks kapasitetsutnyttelse	91
11.7 Løsninger som er vurdert, men ikke anbefalt.	93
11.8 Flytende kretsgrenser.....	93
12. Konklusjon og anbefalinger	94
Vedlegg, elevutvikling på enkeltskoler.....	100
.....	105



Oppsummering

Halden kommune har en stor overkapasitet på skole, og enda større vil den bli.

Demografiutviklingen tilsier at når vi kommer til 2035 vil det være 550 færre skoleelever enn i dag og det betyr en overkapasitet på 900 skoleplasser. Noe som igjen i høy grad vil gå ut over kvaliteten på skoletilbudet. Skolebyggene koster det samme å drifte om det er få elever der eller om plassen er godt utnyttet. I tillegg er det noen bygg som krever ganske store investeringer for å få en forsvarlig standard, både når det gjelder krav til tilfredsstillende arbeidsmiljø og til det pedagogiske arbeidet. I praksis vil dette si at man står i et valg om man vil bruke ressurser på bygg eller på undervisning. Gjennom intervjuene som ble foretatt på elever, foreldre og ansatte kom det tydelig fram at den økonomiske situasjonen på skolene i dag er svært trang, og at man sliter med å opprettholde den standarden på det pedagogiske arbeidet som lovverket krever.

Endring av skolestruktur er en krevende øvelse og skaper stort engasjement og mye følelser. Samtidig er det en utålmodighet hos ansatte og innbyggere på at det skal tas avgjørelser. Uvissheten om hva som skjer er noe belastende over tid. Og med de utfordringene som kommer på grunn av demografiutviklingen er det helt nødvendig at det gjøres endringer på skolestrukturen dersom man skal opprettholde en økonomisk bærekraft og god kvalitet på skolene i Halden. Rammetilskuddet fra staten følger den demografiske utviklingen og med det bildet en ser i dag vil tilskuddet til grunnskole bli redusert med ca. 80 millioner i 2035. Da må endring av skolestrukturen være et av grepene for å få en økonomisk bærekraft. Dette, koblet mot et lavt handlingsrom for å foreta nye investeringer, tilsier at å det vil være fornuftig å utnytte kapasiteten i de eksisterende bygningene så godt som mulig.

Ifølge norsk lov skal avgjørelser som angår barn, ha en barnets beste – vurdering. Hva er best for barnet på kort og lang sikt, og hva skal ligge til grunn for vurderingen? Barnets stemme er en del av dette grunnlaget, derfor har alle elevrådene fått mulighet for å uttale seg. De viktigste tilbakemeldingene fra elevene er at det gjennomgående er trang økonomi på skolene, utstyr som går i stykker blir ikke erstattet, og det er lite midler til å kjøpe inn lærebøker eller reparere teknisk utstyr. Med unntak av de nyeste skolene er både ute- og inneområder samt inventar preget av slitasje. Når det gjelder det pedagogiske arbeidet er elevene opptatt av at undervisningene er



praktisk rettet, at det er mye variasjon og at personalet er kompetente. Når det blir mindre penger er det en tendens til at undervisningen blir mer teoretisk og mindre praksisnær.

Samlet sett ser vi at skolene i Halden har noe dårligere læringsresultater enn sammenlignbare kommuner. Om dette skyldes ytre rammefaktorer er vanskelig å anslå, men vi ser at kompetansen blant personalet gjennomgående er god, og ut ifra samtalene med informantene tyder det på at den økonomiske situasjonen påvirker rammene for å drive den pedagogikken man ønsker.

Elevene er også opptatt av den sosiale tryggheten. Det vil si at miljøene er store nok til at man kan velge venner og finner andre med samme interesser som seg selv. Små miljøer være trygge, men de er også sårbare når det gjelder vennskap. Elevene uttrykte at viktig at man kan ha en «back up» når et vennskap går i oppløsning.

Med dette som bakteppe har KSK utarbeidet en del alternative løsninger, både av lav, middels og stor effekt. Det er få opplagte løsninger i og med at det er mange skoler av middels størrelse og dermed vanskelig å slå sammen skoler. Det er kun Prestebakke som er liten nok til å gå direkte inn i en annen skole.

Når det gjelder skolestruktur er det fire grep som kan gi større økonomiske gevinster:

- Redusere antall grupper/klasser. Lærernormen er lovfestet, og for hver innspart gruppe ligger det en gevinst på 1.0 til 1.5 millioner. En gruppe koster det samme om det er 10 eller 20 elever.
- Redusere utgifter til ledelse. Alle skoler har en del administrative oppgaver som er felles, uavhengig av størrelse. Men dersom skolen blir større, blir det en del stordriftsfordeler, man trenger bare en rektor osv.
- Redusere areal. Mange skoler i Halden har god plass, og hver kvadratmeter koster like mye i forvaltning, drift og vedlikehold, om den blir lite eller mye brukt.
- Unngå store nye investeringer når det ikke er nødvendig. Både Rødsberg og Berg har store investeringer foran seg, og spesielt Rødsberg anbefales ikke å renovere da det her ligger an til en investering opp mot 400 mill kroner.

De ulike alternativene og tilhørende konsekvenser er beskrevet i kapittel 11, og KSK anbefaler velge løsninger fra nivå to og oppover. Dette både for å skaffe seg en økonomisk bærekraft og



dermed også at det på sikt er best for elevene. Det vil gi bedre kvalitet på utstyr og undervisning, og det vil gi skoler som er store nok til å få et godt elevmiljø og et godt arbeidsmiljø for de ansatte. Et større miljø gir over tid bedre læringsresultater og det gir et mer robust elevmiljø.

Noen av alternativene vil gi større utgifter til skoleskyss, men det er lite i forhold til hva som spares inn. Da er det en større konsekvens at noen elever får lengre skolevei, og her må det utarbeides gode løsninger. Men gjennomgående er det kort avstand mellom skolene i Halden, så det er mulig å løse dette uten at noen får uforsvarlig reisevei.

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 klassen og læreren. Et skolestrukturarbeid som ender opp i et godt og likeverdig tilbud vil øke sannsynligheten for at flere barn og unge lykkes med livene sine. En godt fungerende skole bidrar også til et godt oppvekstmiljø.

1. Bakgrunn og metode

Kommunestyret vedtok 22.09.2022 at kommunedirektøren skal utarbeide en strategi for skolestruktur i Halden kommune. Strategien skal ferdigstilles våren 2024.

Strategien skal være i tråd med kommunens planer, og ta hensyn til både folkehelse og klima.

En utredning av skolestrukturen skal ta utgangspunkt i demografiutviklingen og tilhørende reduksjon i barnetallet. Dette fører til stor overkapasitet på de fleste skolene, og dermed uheldige utslag på ressursbruken på skolene. SSB sine tall for befolkningsutvikling skal ligge til grunn, og man skal bruke MMML, det vil si prognoser med lav befolkningsvekst.¹

¹ På bakgrunn av nye metode i SSBs befolkningsframskrivninger er det i samråd med oppdragsgiver besluttet å legge til grunn SSBs hovedalternativ (MMMM alternativet). Dette alternativet ligger nærmest opp til boligutviklingsplanen og vurderes som mer realistisk enn MMML alternativet.



I utredningen skal det belyses ulike forhold som kan føre til best mulig utnyttelse av kapasiteten og det må vurderes hvordan dette påvirker gruppesammensetning, spesialundervisning, arealutnyttelse og andre faktorer som påvirker ressursbruken. Flytende skolekretsgrenser skal også vurderes.

I utredningen vil involvering og medvirkning være en viktig del av arbeidet. Medvirkning fra kommunalavdelingen, skolesektoren, fra de tillitsvalgte og andre naturlige aktører.

Det skal være et langsiktig utviklingsperspektiv som er tilpasset kommunens boligbyggeprogram i kommuneplanens arealdel, som blant annet viser hvor områder for feltmessig utbygging fram til 2050.

Utdanningssystemet er en av samfunnets viktigste arenaer for sosial utjevning, og et av premissene for utredningen må være av skolekretsgrenser bidrar til utjevning, og ikke settes slik at de skaper økt segregering. En jevn og god kvalitet på alle skoler vil derfor også være et premiss for å bidra til sosial utjevning.

Utredningen må gi svar på hvilke alternativer kommunen har med tanke på framtidig skolestruktur, og gi konkrete forslag til en bærekraftig struktur som ivaretar en god bruk av både menneskelige- og økonomiske ressurser for kommunen i tiden fremover.

Målet med denne utredningen er å se på hvilke faktorer som gir best kvalitet og samtidig en framtidig bærekraftig økonomi. Disse faktorene vil bli belyst i denne rapporten. Gjennom analysen og i samtaler med ansatte, elever og foreldre ser vi at det er noen områder som peker seg ut som



En del av kunnskapsgrunnet skal hentes fra rapport fra WSP, 03.09.2021

Oppsummert skal utredningen svare ut:

- Forslag på skolestruktur som ivaretar både pedagogiske, økonomiske og samfunnsmessige vurderinger
- Menneskelige og økonomiske aspekter.
- Elevperspektiv, herunder hvordan en skal unngå at søsken må starte på forskjellige skoler.
- Logistikk
- Konsekvenser sett opp mot kommunens vedtatte planer
- Vise endring av inntaksområder til ungdomsskolene kan gi en bedre fordeling mellom skolene.
- Vise endring av skolegrenser på barneskolene som gir en bedre fordeling av elever til ungdomsskolene
- Vise til hvordan en kan optimalisere elevtallene på skolene, både utfra struktur og bruk av skolegrenser.
- Kostnader og bruk av skoleskyss



Stikkordene er god prosess med bred medvirkning, en framtidsretta skole med høy kvalitet og en bærekraftig sektor. I utredningen er spesielt tre forhold vektlagt:

- Kvalitative vurderinger
- Befolkningsutvikling i kommunen og i ulike deler av kommunen
- Økonomi

Vurderingene gjøres opp mot målet om å sikre en utvikling av en skole med god kvalitet og bærekraftig økonomi.

Resultatet av arbeidet skal legges fram for kommunestyret våren 2024 og vil bli et kunnskapsgrunnlag for fremtidige politiske beslutninger.

Denne rapporten tar kun for seg skolesektoren. Det er et mål om at resultater og anbefalinger fra rapporten skal være en del av kommunens budsjettbehandling høsten 2024.

WSP lagde en grundig utredning i 2021, både når det gjelder kvalitative forhold som påvirker læring og elevmiljø, og de hadde en omfattende beskrivelse av utfordringene på den enkelte skole. I denne rapporten vil ikke gjenta det som tidligere er utredet, bare vise til hva som tidligere er beskrevet. Men der det er aktuelt, vil vi komme med supplerende og oppdatert situasjonsbeskrivelse og tall.

I forrige rapport ble det vist til ny opplæringslov og at man burde vente til den før man tok endelige avgjørelser. Nå er den nye loven vedtatt, og den gjelder fra 1.8.2024. I den nye loven er det få endringer om som gjelder skolestruktur og kretsgrenser, men det er større endringer når det gjelder medvirkning. Elevenes lovfestede rett til å medvirke er styrket og barnets stemme og barnets beste – vurderinger er nå svært tydelige føringer. Selv om det i mange år har stått i lovverket, er det nå enda tydeligere presisert. I alle bestemmelser som angår barn, skal det tas en barnets beste – vurdering, og barnets stemme skal tillegges stor vekt. Når kommunestyret skal gjøre et vedtak i denne sammenhengen vil det bety at denne vurderingen må være en del av beslutningsgrunnlaget.

1.1 Metode

KS Konsulent (KSK) har fått oppdraget med å gjennomføre utredningen. I utredningen har KSK gjennomført dokumentstudier, befaringer, kvantitative analyse og kvalitative intervjuer. Kommunens rapporterte KOSTRA data og bolig- og befolkningsframskrivninger fra kommunens plan- og analyseverktøy KOMPAS er en vesentlig del av beregningsgrunnlaget.

Når det gjelder medvirkning og involvering, så er det gjort ved et tett samarbeid med kommunens administrasjon, i hovedsak fra stab UO-, eiendom- og samfunnsavdelingen.

I intervjuene benyttet vi kvalitative gruppeintervju som metode, basert på representasjonsprinsippet. Det vil si at vi snakket med representanter for ansatte, ledelse, elever og foreldre ved alle skoler. Metoden egner seg godt til å innhente dybdekunnskap om hvordan noe oppfattes eller vurderes, og dette gir er et nødvendig tillegg til annen datainnsamling. Hovedinngangen i intervjuene var å se på hvilke forhold som påvirker kvaliteten på skolen og opplæringstilbudet, og hvordan dette henger sammen med skolens økonomi, de fysiske forholdene på skolen og andre elementer som er viktige for barns læring og oppvekst. 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. Kommuneadministrasjonen deltok ikke på disse intervjuene.

2. Økonomisk og sosial bærekraft i skolen

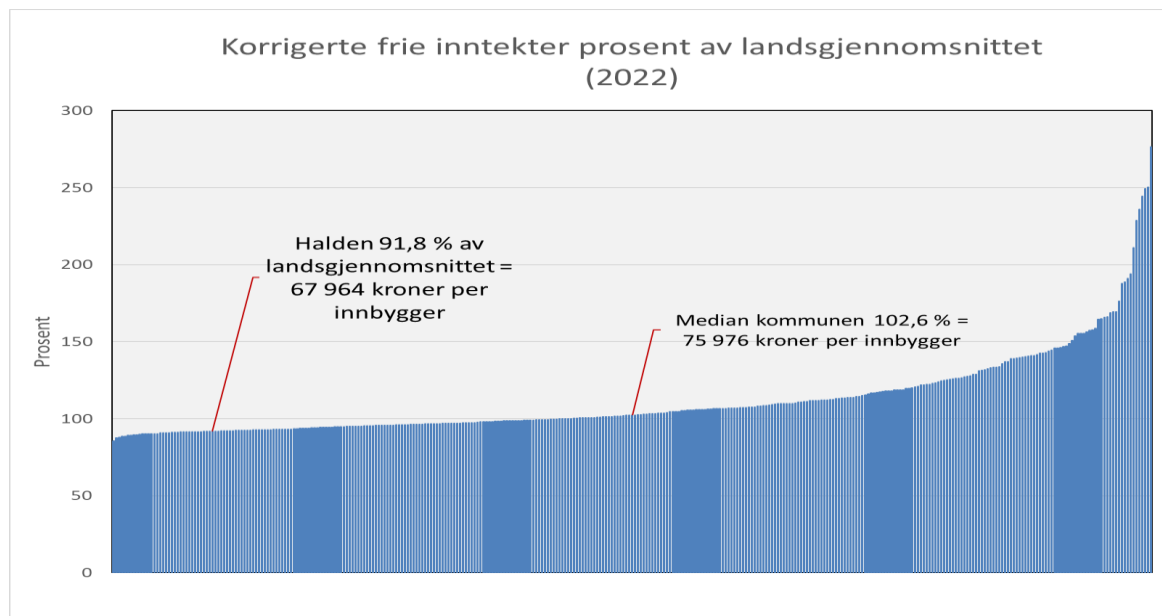
FN bærekrafts prinsipper ligger til grunn for KSKs vurderinger av hvordan Halden kommune skal nå målene om å utvikle god kvalitet og økonomisk bærekraftig skole. I praksis innebærer dette at vi forutsetter at det ikke vil være mulig å oppnå og opprettholde økonomisk bærekraft uten god kvalitet i skolen. Dette fordi kvaliteten på skolen over tid har stor effekt på etterspørselen etter andre kommunale tjenester, som helse og sosialhjelp, på kommunens skatteinntekter og arbeidsmarked. Samtidig vil ikke god kvalitet kunne opprettholdes uten en at skolen over tid har tilstrekkelige økonomiske rammer til å foreta nødvendige investeringer og til å tilpasse driften slik at den imøtekommer elevenes behov og nye nasjonale føringer og lovkrav.

Økonomisk bærekraft

Tradisjonelt vurderes økonomisk bærekraft med utgangspunkt i tre økonomiske indikatorer, netto lånegjeld, disposisjonsfond og netto driftsresultat i andel av brutto driftsinntekter. Nivået på disse indikatorene bør også sees i sammenheng med kommunens inntektsnivå i forhold til andre kommuner.

Figuren 2.1 viser at Halden kommune har et inntektsnivå på 91,2 prosent av landsgjennomsnittet. Dette er etter at vi har korrigert inntektene for hvor stort utgiftsbehov kommunen objektivt sett har. I forhold til mediankommunen, Tromsø kommune, har Halden 8 012 kroner mindre å rutte med pr. innbygger. Dette betyr at Halden i sum har et inntektsnivå som er om lag 253 millioner kroner lavere enn om Halden hadde hatt samme inntektsnivå som mediankommunen i landet. Det lave inntektsnivået forklares av at Halden kommune har lave skatteinntekter per innbygger, også etter inntektsutjevning. I 2022 var gjennomsnittlig skatteinntekt etter skatteutjevning per

innbygger i Halden 38 189 kroner, mot for eksempel Oslo hvor skatteinntekten per innbygger var 47 388 kroner per innbygger.

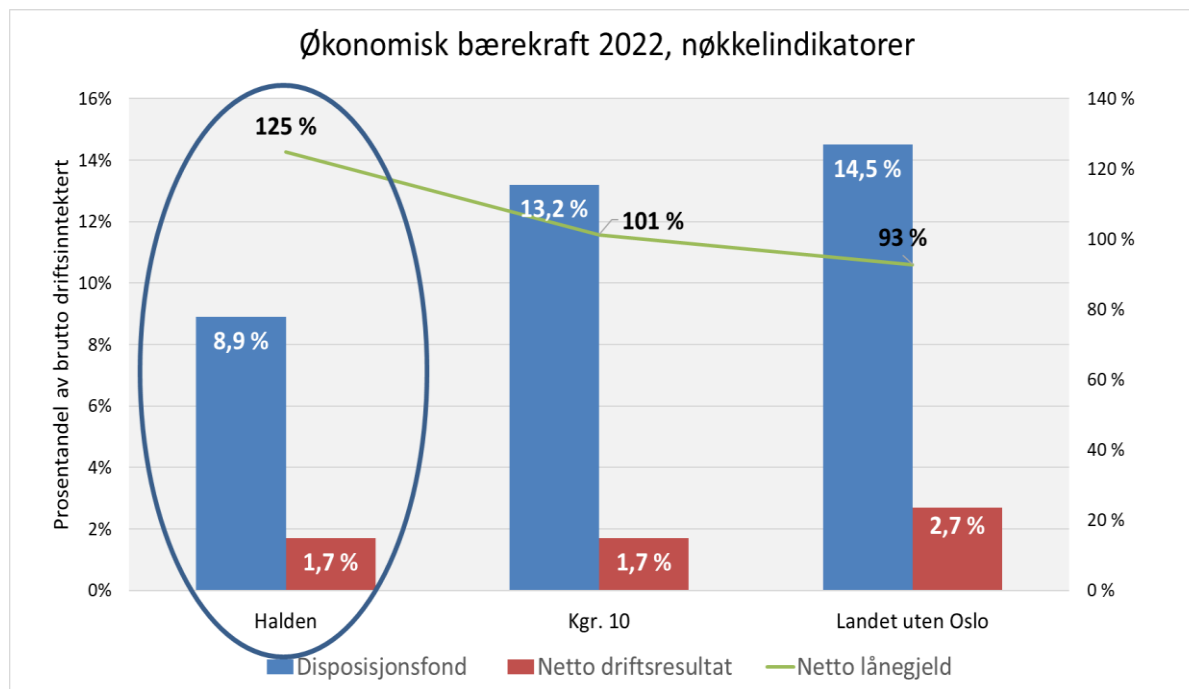


Figuren under viser kommunens score på de tre økonomiske nøkkelindikatorene, sammenlignet med gjennomsnittet i landet og gjennomsnittet i kommunegruppen.

Halden kommune har en høy gjeldsgrad på 125 prosent av driftsinntektene. Til sammenligning er landsgjennomsnittet 93 prosent og gjennomsnittet i kommunegruppen 101 prosent. Isolert sett innebærer dette at Halden kommune i dag har lite handlingsrom for å gjøre større nye investeringer.

Disposisjonsfondet til Halden er på 8,9 prosent. Dette er betydelig lavere enn gjennomsnittet både i kommunegruppen og landet, som har disposisjonsfond på henholdsvis 13,2 prosent og 14,5 prosent av driftsinntektene. Halden kommune har altså en betydelig lavere økonomisk buffer.

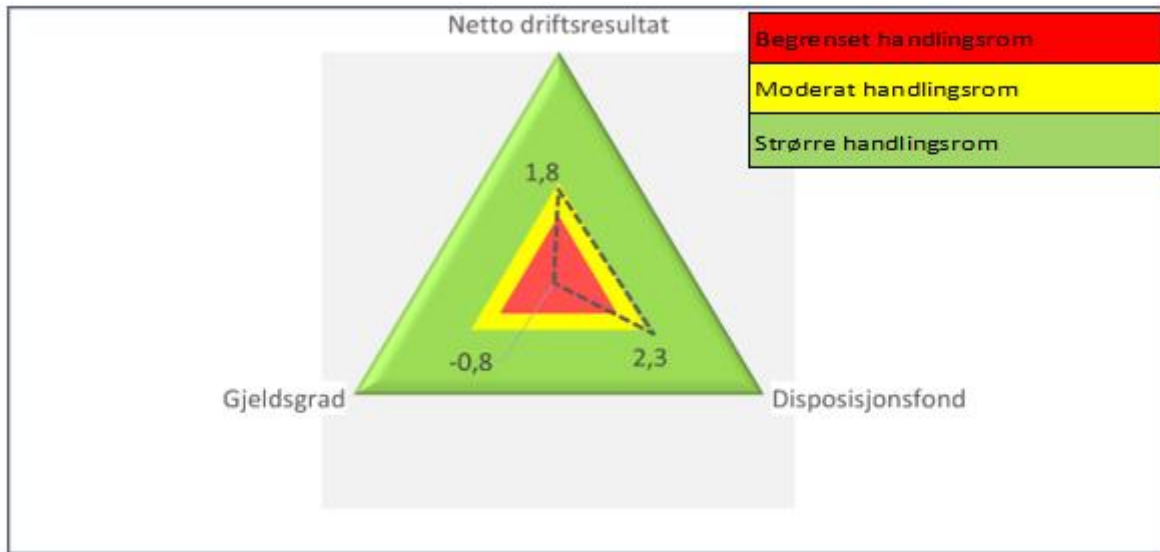
Netto driftsresultat for Halden var i 2022 på 1,7 prosent av driftsinntektene. Dette var på samme nivå som kommunegruppen, og ett prosentpoeng lavere enn landsgjennomsnittet. Dette uttrykker at Halden kommune har en drift som er under press. Halden hadde i likhet med de fleste andre kommuner høy merskatteinnekt mot slutten av 2022, og dette kan ha bidratt til at resultatet ikke var betydelig svakere.



Vurdert i sammenheng så har Halden kommune en svak økonomisk bærekraft. Ved bruk av KS metode for indeksering av disse indikatorene får vi en samlet score på den økonomiske bærekraften. Ifølge KS indikerer en verdi under 1 begrenset handlingsrom, en verdi mellom 1 og 2 en moderat handlingsrom og en verdi over 2 en større grad av økonomisk handlingsrom.

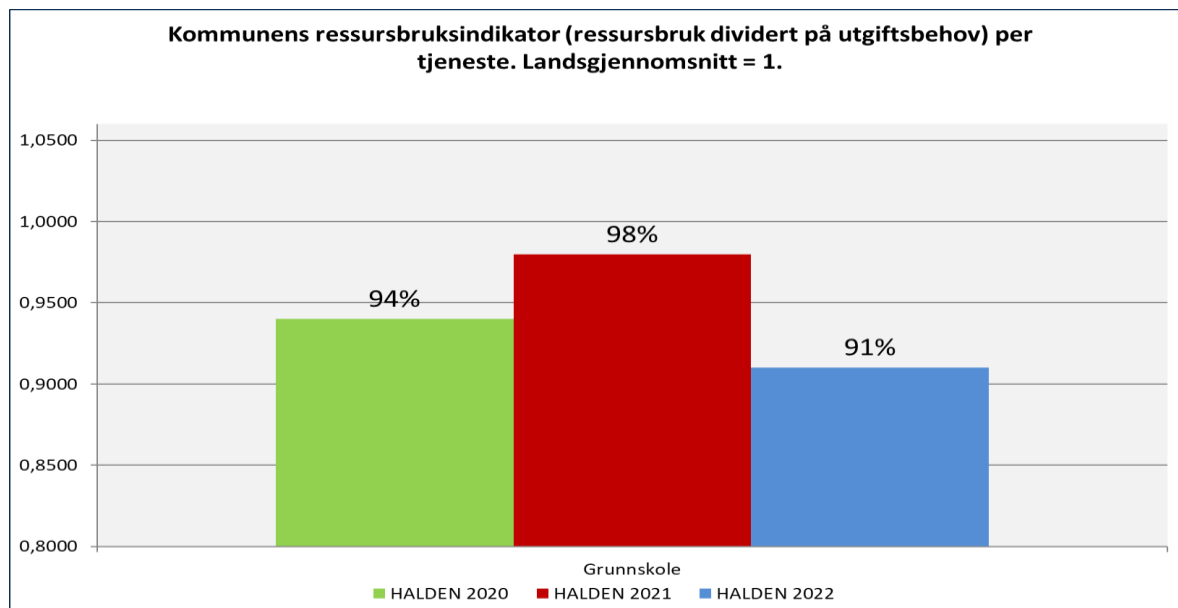
I KS sin indeks har Halden kommune en økonomisk bærekraftverdi på 1,08. Dette betyr at Halden ligger innenfor verdien som tilsvarer et moderat økonomisk handlingsrom, men er nær å bli klassifisert som en kommune med begrenset handlingsrom.² Det er særlig gjeldsgraden som trekker handlingsrommet ned, med en negativ verdi på -0,8. Figuren under illustrerer dette.

² [Kommunenes økonomisk handlingsrom 2022 \(ks.no\)](#)



Selv om KS beregninger konkluderer at Halden kommune har et moderat økonomisk handlingsrom, er det KSK sin samlede vurdering at den økonomiske bærekraften er begrenset. Dette fordi inntektsnivået i Halden er svært lavt, på 91,8 prosent av landsgjennomsnittet. Det lave inntektsnivået betyr at det i Halden er lite handlingsrom til å redusere på driftsnivået uten at det går ut over lovpålagte tjenester eller uten at det vil få konsekvenser for den sosiale bærekraften i kommunen.

Den økonomiske bærekraften i skolen må vurderes med utgangspunkt i kommunens økonomiske bærekraft, som er begrenset. Figuren under viser at grunnskolen ikke er skjermet for den økonomiske situasjonen. Figuren illustrerer at Halden kommune bruker mindre ressurser på grunnskolen enn det som legges til grunn av staten i inntektssystemet og rammeoverføringene fra staten. I 2022 var ressursbruken bare 91 prosent av beregnet utgiftsbehov. Dette var mindre enn i 2020 og 2021 da ressursbruken var henholdsvis 94 og 97 prosent av beregnet utgiftsbehov, og betydelig lavere enn landsgjennomsnittet som er 100 prosent. Den lave ressursbruken må sees i sammenheng med at Halden kommune har et lavt inntektsnivå.



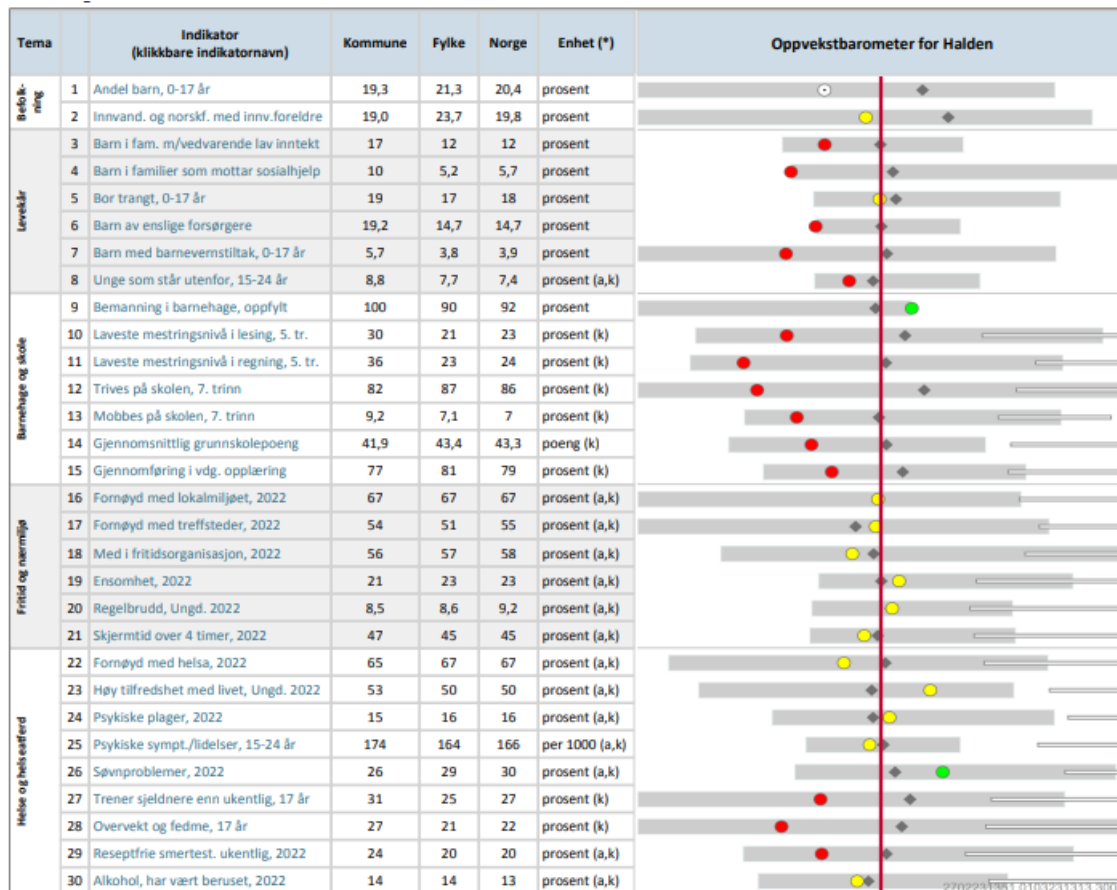
Sosial bærekraft

Sosial bærekraft dreier seg om kommunens evne til å opprettholde eller skape stabile, trygge og inkluderende lokalsamfunn som fremmer et godt liv for alle. Det er mange indikatorer som brukes for å måle sosiale bærekraften, knyttet til hvert av FNs bærekraftsmål. Ofte har disse indikatorene et svært overordnet perspektiv som er viktig på aggregert nivå, men gir lite dybdeinnsikt i status og utfordringsbilde i den enkelte kommune.

Folkehelseprofilen og/eller oppvekstprofilen fra Folkehelseinstituttet er en annen kilde som gir relevant og god informasjon om den sosiale bærekraften og utfordringer i den enkelte kommune.

Oppvekstprofilen sammenligner hver kommune mot landsgjennomsnittet innen fire temaer; Levekår, Barnehage og skole; Fritid og nærmiljø; og Hele og helsetilstand. På hvert av temaene er det utvalgte indikatorer hvor den enkelte kommune sammenlignes med landsgjennomsnittet. Dataene er hente fra ulike kilder som ungdatabasen, KOSTRA mv. Røde punkter er indikatorer hvor Halden kommune scorer lavt sammenlignet med landsgjennomsnittet, mens grønne punkter er indikatorer hvor Halden scorer betydelig bedre enn landsgjennomsnittet. Gule punkter betyr at kommunens ikke skiller seg fra gjennomsnittskommunen.

Under vises oppvekstprofilen for Halden kommune. Denne ble sist oppdatert i mars 2023.³



Forklaring (tall viser til linjenummer i tabellen ovenfor):

* = standardiserte verdier, a = aldersstandardisert, k = kjønnsstandardisert og ** = tall fra Ungdataundersøkelsen mangler. Les mer om mulige årsaker til at tall fra Ungdataundersøkelsen mangler og om endringer i tall for 2021 [her](#).

Figuren viser at Halden kommune har betydelige utfordringer knyttet til temaene levekår, barnehage og skole, og noe utfordringer knyttet til helse og helsetilstand. På tema fritid og nærmiljø har Halden kommune en score som ikke skiller seg signifikant fra landsgjennomsnittet.

På følgende indikatorer scorer Halden signifikant under landsgjennomsnittet:

Levekår:

- Barn i familie med vedvarende lavinntekt
- Barn i familier som mottar sosialhjelp
- Barn av enslige forsørgere

³ Folkehelseinstituttet: [Last ned oppvekstprofil for kommuner og bydeler - FHI](#)

- Barn med barnevernstiltak, 0-17 år
- Unge som står utenfor, 15-24 år

Barnehage og skole:

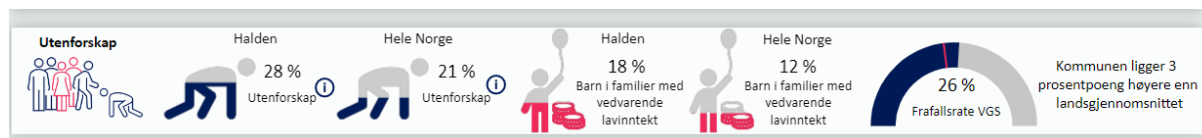
- Laveste mestringsnivå i lesing, 5. trinn
- Laveste mestringsnivå i regning, 5. trinn
- Trivsel på skolen, 7. trinn
- Mobbes på skolen, 7. trinn
- Gjennomsnittlige grunnskolepoeng
- Gjennomføring i videregående opplæring

Helse og helsetilstand:

- Trener sjeldnere enn ukentlig, 17 år
- Overvekt og fedme, 17 år
- Reseptfrie smertestillende ukentlig

Dette utfordringsbildet kan også illustreres gjennom innsikten for Halden som ligger i KS sitt verktøy som heter fremtidsbilde 2040.

Det er en sammenheng mellom gjennomføringsgrad på videregående skole og utenforskap. I Halden er utenforskapet på 28 prosent, det vil si mennesker mellom 20 og 66 år som ikke er registrert i hverken arbeid eller utdanning. I Halden er det 18875 personer i denne aldersgruppen, når det er 28 % som er definert i utenforskapet, betyr det **5285 personer** i yrkesfør alder som ikke er registrert med inntekt eller er i utdanning. En betydelig arbeidskraftreserve som framtida trenger.



Dette har store økonomiske og samfunnsmessige konsekvenser, både for den enkelte, for samfunnet og kommunen. Det er mange som har laget et økonomisk utenforregnskap, de varierer fra 15 – 30 millioner på samfunnsutgiftene i et livsløp for mennesker som aldri kommer i utdanning og arbeid. Folkehelseinstituttet har presentert et regnskap som viser et snitt på 23 mill for et varig utenforskap, ca. 500.000.- pr. år pr. person. For ungt utenforskap er bildet enda mer dramatisk,



Oslo Economic har regnet på at utenforskap hos de mellom 15 og 29 år koster rundt 730.000.- pr. år. Da er alle utgifter tatt med, ekstra helsehjelp, livsstilssykdommer, overrepresentasjon i kriminalitet osv.

For Halden kommune betyr det økte utgifter i forbindelse med;

- Behov for helsetjenester
- Sosialstønader
- Sosiale tiltak
- Kommunale boliger
- Tidligere behov for ressurskrevende pleie- og omsorgstjenester
- Spesialundervisning
- BPA
- Etc.

Men det må også presiseres at det er noen som av ulike årsaker ikke er i stand til å bidra i arbeidslivet. Samtidig er det en del som gjerne ville bidratt mer enn de gjør i dag, men det er lite tilrettelagt for at de kan bidra med sin kompetanse og arbeidsevne.

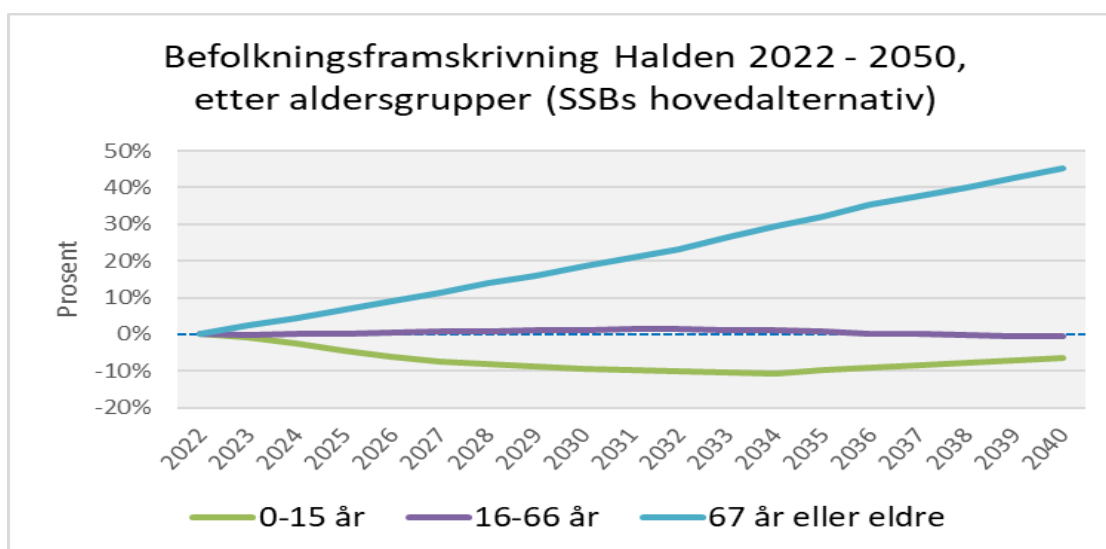
I dette bildet er kvalitet i skolen viktig, kommuner med høy kvalitet og gode resultater har høyere gjennomføringsgrad på videregående skole og dermed også færre som havner i utenforskap. Men skolen er avhengig av et godt tverrfaglig arbeid for å lykkes med dette, ulike faginstanser må samarbeide godt og de må få brukt ressursene og kompetansen sin på en best mulig måte. Det må også være nødvendige rammer for å drive god skole etter dagens prinsipper for læring og utvikling. 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.

Skolestruktur har en viss betydning for dette arbeidet. Dersom de ulike støttetjenestene må bruke forholdsvis stor del av sin arbeidstid til transport eller ekstra møter, går det ut over den samlede tilstedeværelsen på den enkelte skole.

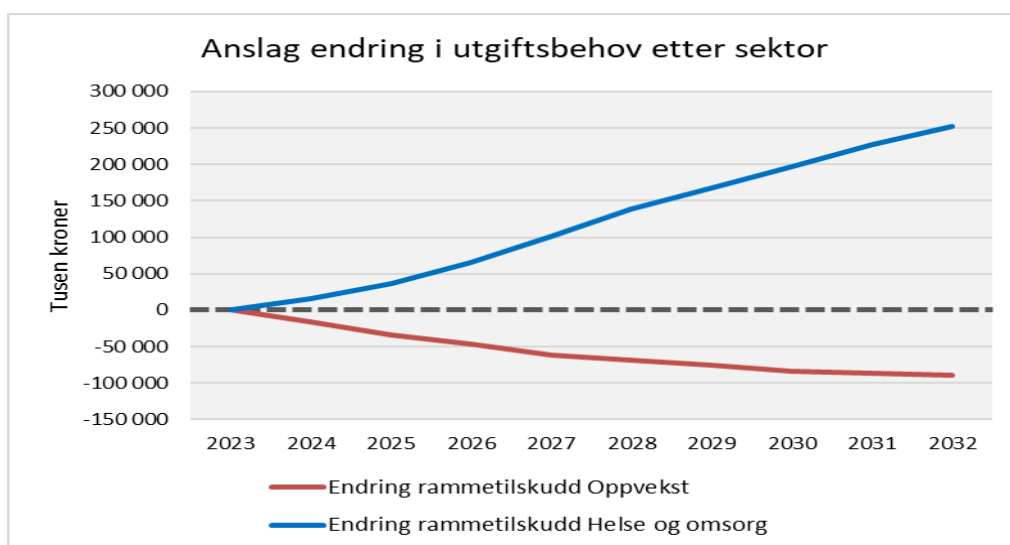
3. Fremtidens skole i Halden

I Halden som de fleste andre kommuner vil det bli en betydelig endring i befolknings sammensetningen de 20 neste årene. Som figuren nedenfor viser vil det bli flere eldre og færre yngre, noe som betyr at man må gjøre strukturelle endringer for å opprettholde en bærekraftig økonomi slik at det ikke går ut over kvaliteten i tjenestene.

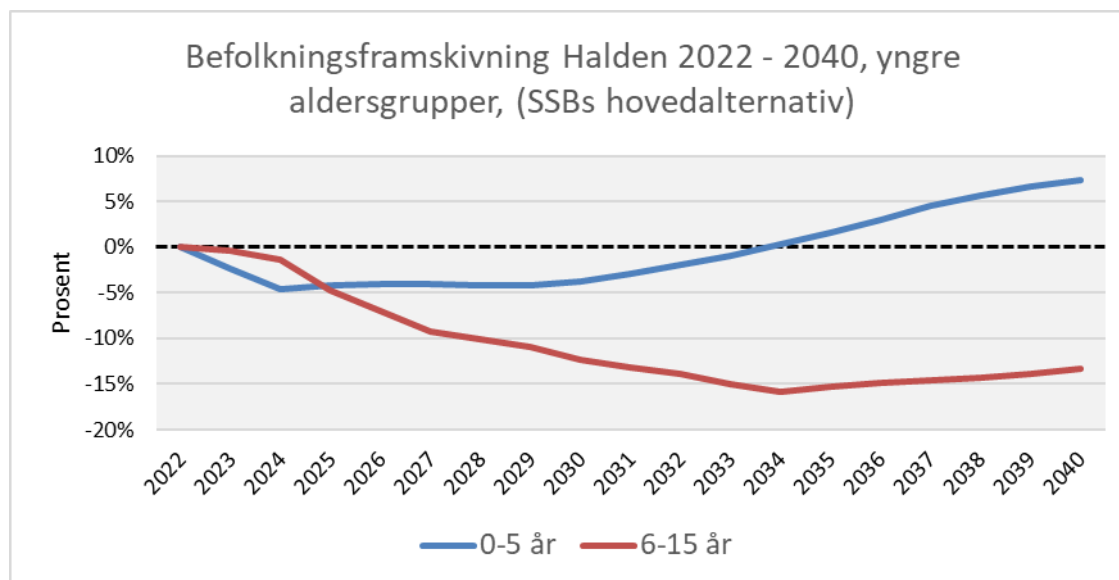
Figuren nedenfor viser utviklingen i ulike aldersgrupper



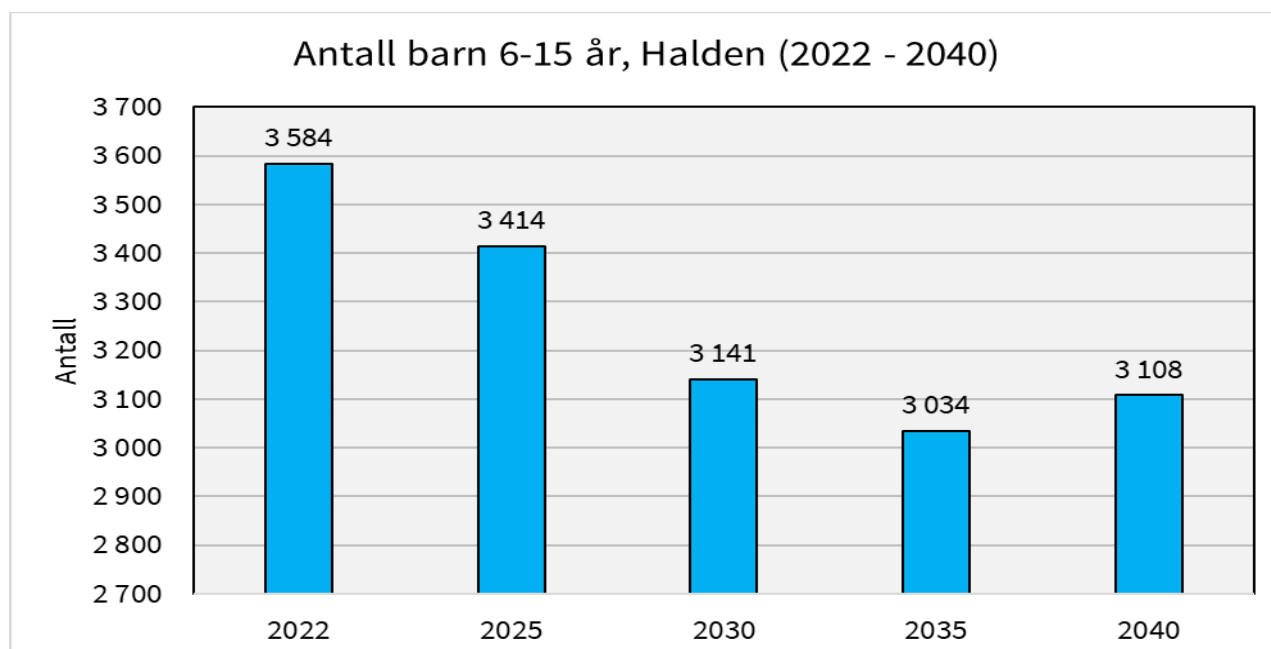
Dette medfører tilsvarende endring i rammetilskuddet. Tallene er i tusen kroner.



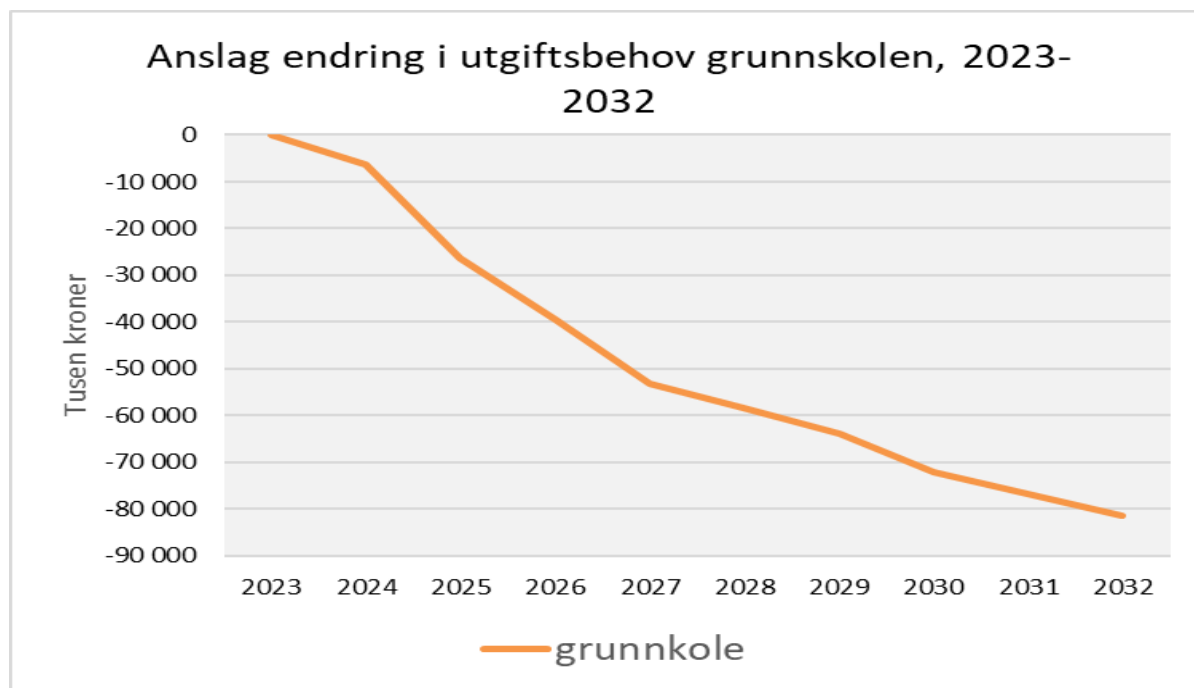
Etter 2. verdenskrig har befolkningsutviklingen gått i bølger. Selv om prognosene viser at antall barn i barnehage vil tilbake på dagens nivå i 2035, vil det ta nye 15 år før dette får samme utslag i skolen.



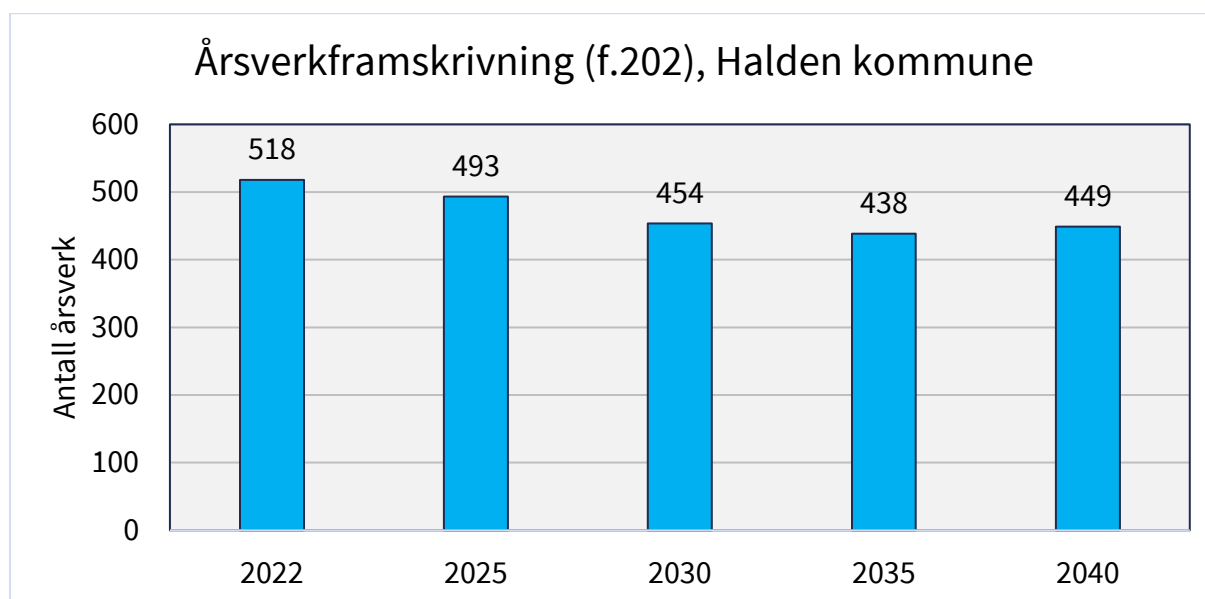
Dette ser man tydelig i denne tabellen



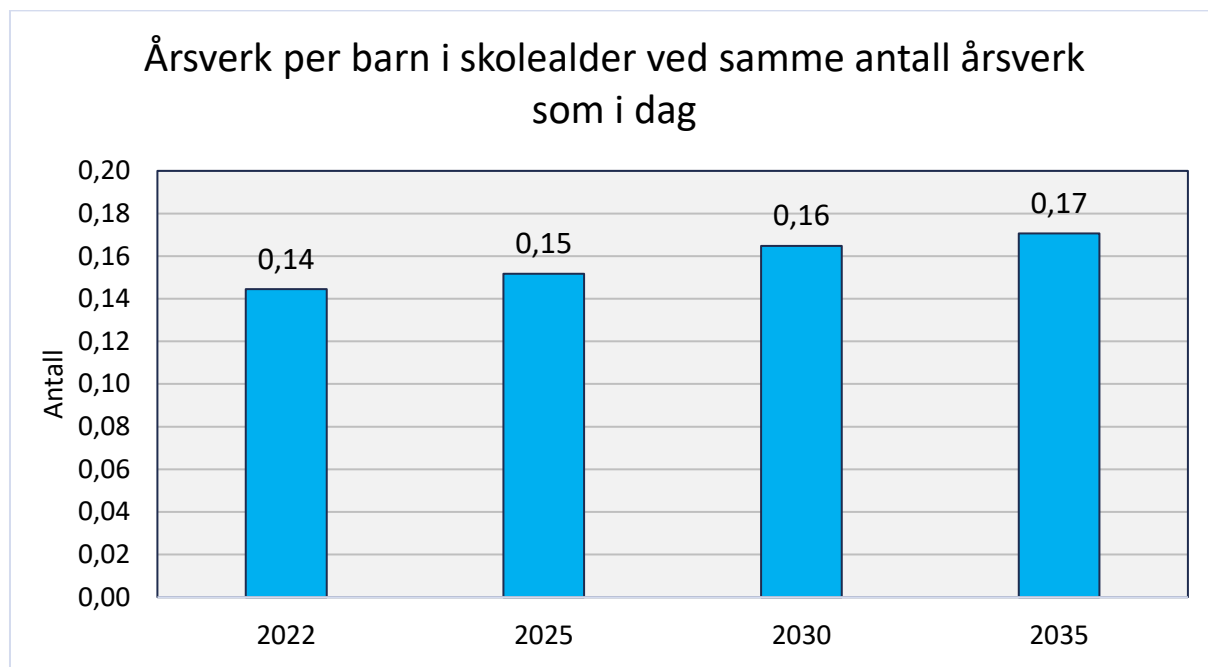
Utgiftene i skolen må derfor reduseres tilsvarende. Fra 2023 til 2032 vil rammetilskuddet Halden kommunene mottar knyttet til grunnskolen bli kraftig redusert. Figuren under viser at rammetilskuddet til grunnskolen isolert sett vil være 80 millioner kroner lavere i 2035 enn i 2023.



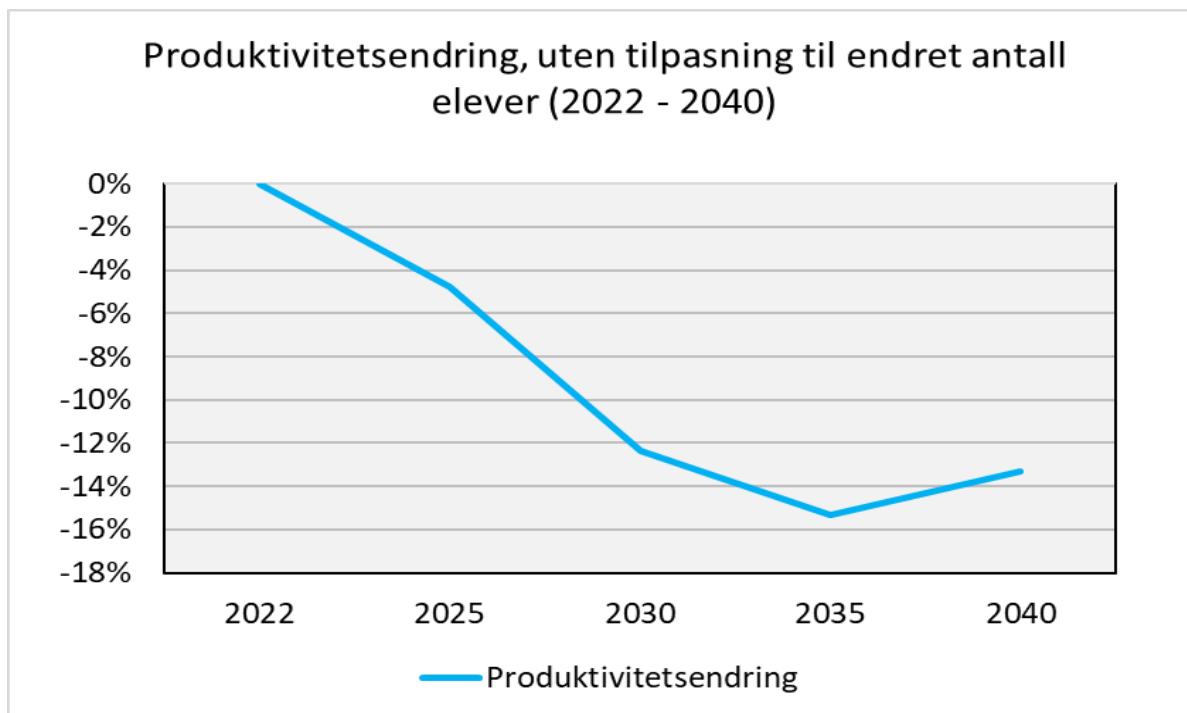
Når man tar utgangspunkt i dagens ansatte i skolen, ser vi det framtidige behovet for ansatte skissert i tabellen nedenfor. Nedgang fra 518 årsverk i 2022 til 438 årsverk i 2035 må sees i sammenheng med hvor mange som går av med pensjon eller slutter av andre årsaker. Antall årsverk kan også påvirkes ved valg av skolestruktur.



Dersom man fortsetter uten å ta strukturelle grep, vil vi få en utvikling som er skissert nedenfor. Grunnen til dette er at man ikke automatisk kan redusere antall ansatte selv om elevtallet går ned. Man må opprettholde klassene, og om det er 11 eller 19 elever i klassen så sier lærernormen at man skal ha en lærer, man må fremdeles ha administrasjon osv.



Hvis man ser på dette med blick på ressursutnyttelsen, vil det fra et økonomisk ståsted si at man får mindre igjen for ressursene som settes inn. Produktivitetstapet vil være om lag 15 prosent fram til 2035. Det kan også bli enda større forskjeller mellom skolene på dette området.



3.1 Hva er det som påvirker befolkningsutviklingen?

Det er tre ting som bestemmer befolkningsutviklingen, som også ligger til grunn i SSBs befolkningsframskrivninger.

1. Den naturlige utviklingen som kommer fra dagens sammensetting. De store barnekullene etter krigen er f.eks. årsaken til den eldrebølgen vi nå er på full fart inn i.
2. Antall barn pr. kvinne. Dette er også noe som endrer seg. På begynnelsen av 2000-tallet gikk det oppover, men de siste årene har vi gått inn i en trend med stadig lavere fødselstall. I 2022 var det 1,41 barn pr. kvinne, det laveste som noen gang er målt i Norge.
3. Innflytting eller utflytting kan også påvirke tallet en del. Det som påvirker dette er:
 - Kommunens attraktivitet
 - Arbeidsplasser
 - Innvandring
 - Mulighet for å kjøpe bolig

De tre siste årene har utviklingen vært som følger:

Innflytting			Utflytting			Nettoinnflytting		
2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
1428	1446	1679	1383	1333	1316	45	113	363
Fødselsoverskudd						Folketilvekst		
-30	-51	-72				14	57	286

Den høye folketilveksten i 2022 skyldes i hovedsak innvandring av ulike typer. Det gjelder arbeidsinnvandring, familiegjenforening, sekundærflytting (Flytting fra andre kommuner etter 5 år i Norge) og bosetting av flyktninger, 10 stk. I 2023 var tallet 80.

De siste ti årene har Halden hatt en netto tilflytting av barn. Netto innflytting må imidlertid øke vesentlig for å endre utviklingstrenden. Tabellen under, som viser innflytting, utflytting og netto innflytting i aldersgruppene 0-5 år og 6-17 år i Halden kommune, illustrerer dette. I perioden 2020 – 2022 har det vært netto innflytting i begge aldersgruppene. Innflyttingen er imidlertid ikke vært tilstrekkelig stor til å endre utviklingstrenden i retning av færre elever. Når 35 elever fordeles på 10 skoler over 10 trinn, påvirker det i liten grad skolene og gruppestørrelsene ved skolene.

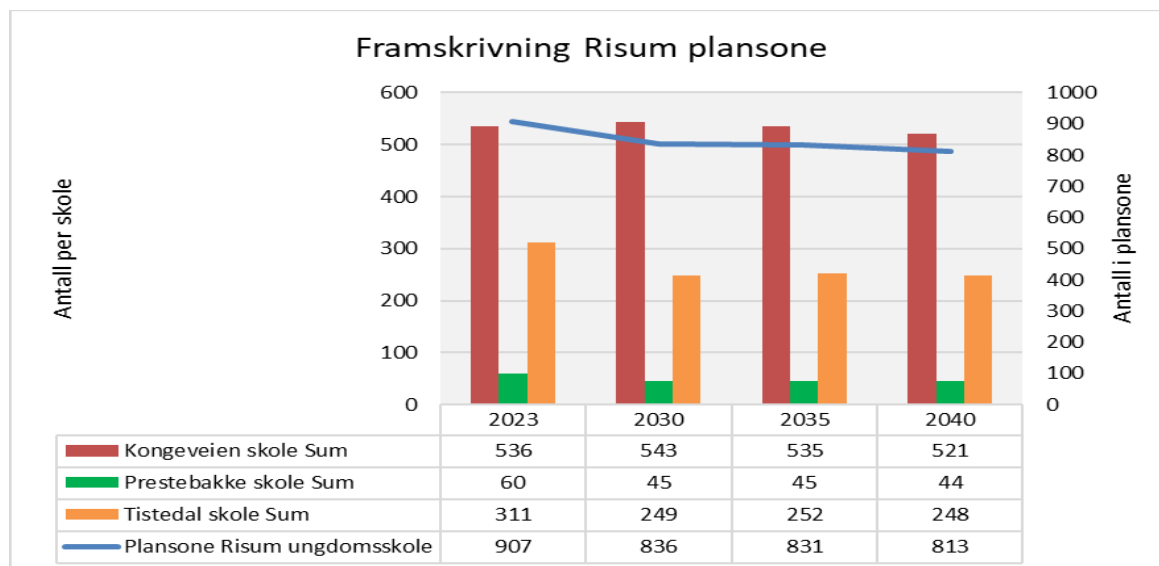
Alder	Innflyttinger			Utflyttinger			Netto innflytting		
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	2020	2021	2022
0-5 år	89	75	82	70	52	40	19	23	42
6-17 år	110	124	120	106	93	85	4	31	35

3.2 Befolkningsutvikling i kretser

Selv om det forventes en nedgang i barn i skolepliktig alder, vil utviklingen være forskjellig i ulike deler av Halden. Ved hjelp av planleggingsverktøyet KOMPAS har Halden kommune i forbindelse med denne utredningen gjort detaljerte framskrivinger på skolekrets og de enkelte skoler for perioden 2024 – 2040. Disse framskrivingene tar utgangspunkt i SSBs hovedalternativ, men er tilpasset med utgangspunkt i vedtatt utbyggingsprogram. Framskrivingene tar ikke hensyn til at om lag 4 prosent av barn i skolepliktig alder ikke går på kommunal skole i Halden kommune.

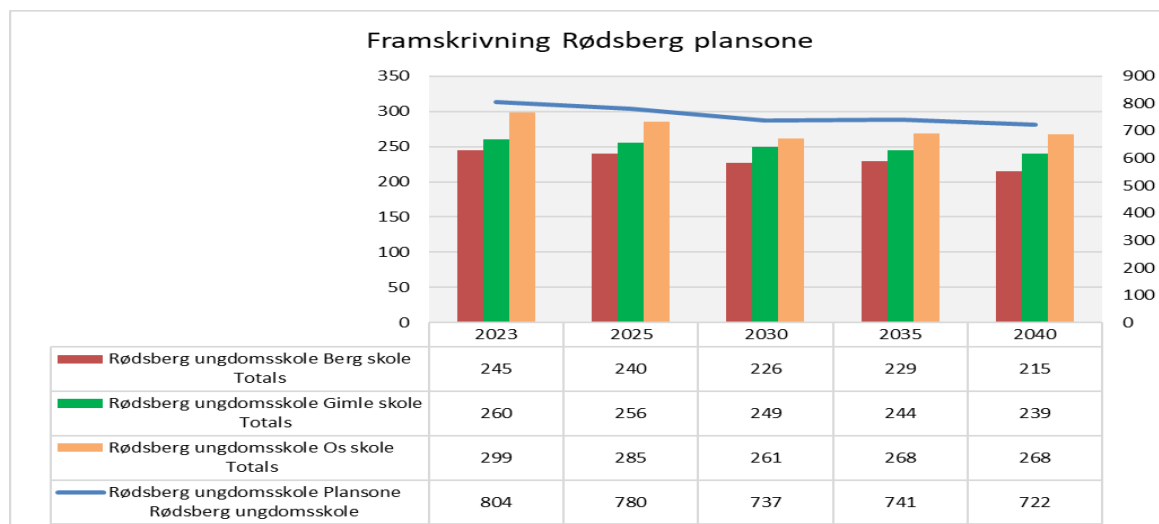
Plansone Risum ungdomsskole

Figuren under viser at det forventes en nedgang i antall barn i skolepliktig alder fra vel 907 i 2023 til 813 i 2040. Størst nedgang forventes på Tistedal skole. Også Prestebakke forventes en betydelig nedgang. På Kongeveien skole forventes elevmassen å være stabil på over 500 elever.



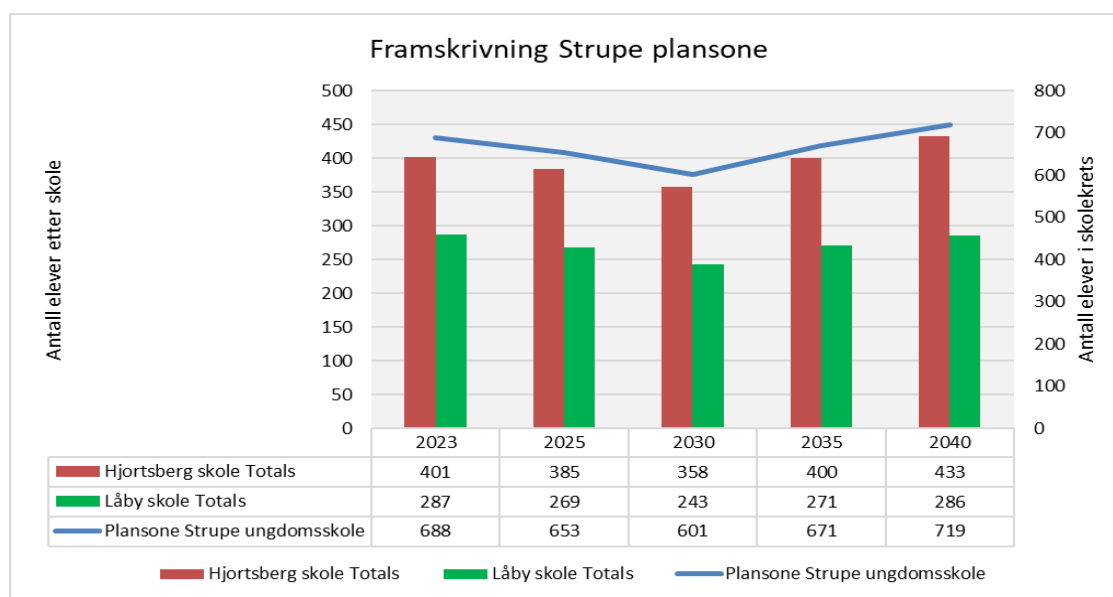
Plansone Rødsberg ungdomsskole

Også i Rødsberg plansone forventes en nedgang i antall skolebarn, fra 804 i 2023 til 722 i 2040. Både Berg skole, Gimle skole og Os skole forventes å få en moderat nedgang i elevmassen.



Plansone Strupe ungdomsskole

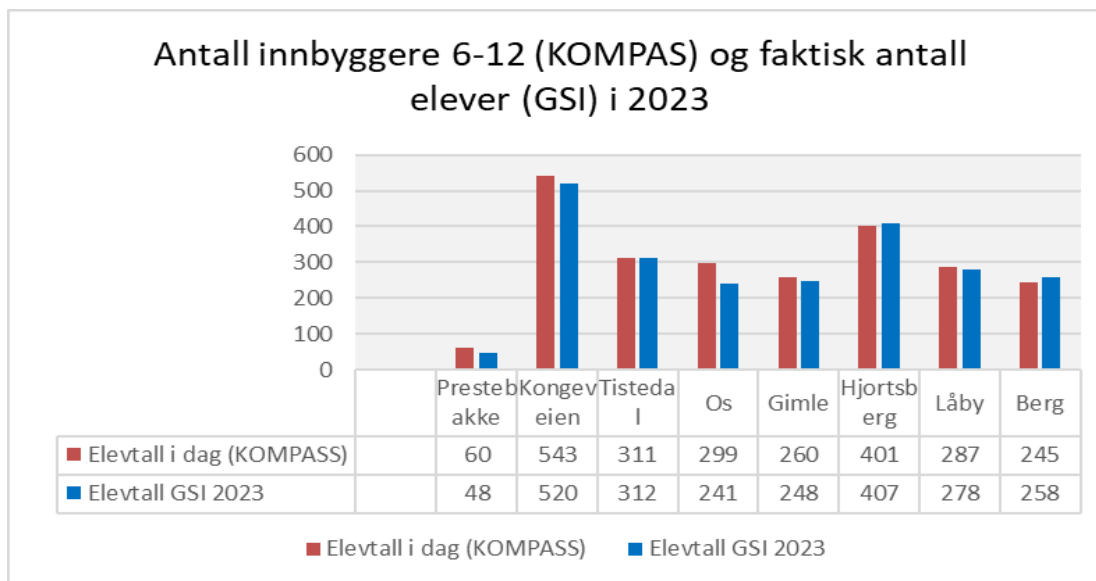
I plansone Strupe forventes en nedgang i elevmassen fram til 2030. Deretter forventes en økning frem mot 2040, til et noe høyere antall barn i skolepliktig alder enn det var i 2023. Både Låby skole og Hjortsberg skole kan forvente en nedgang fram mot 2030, og en vekst fra 2030 mot 2040. I 2040 forventes elevtallet å være noe høyere enn i 2023 på begge skoler.



Avvik KOMPAS og faktisk antall elever (GSI)

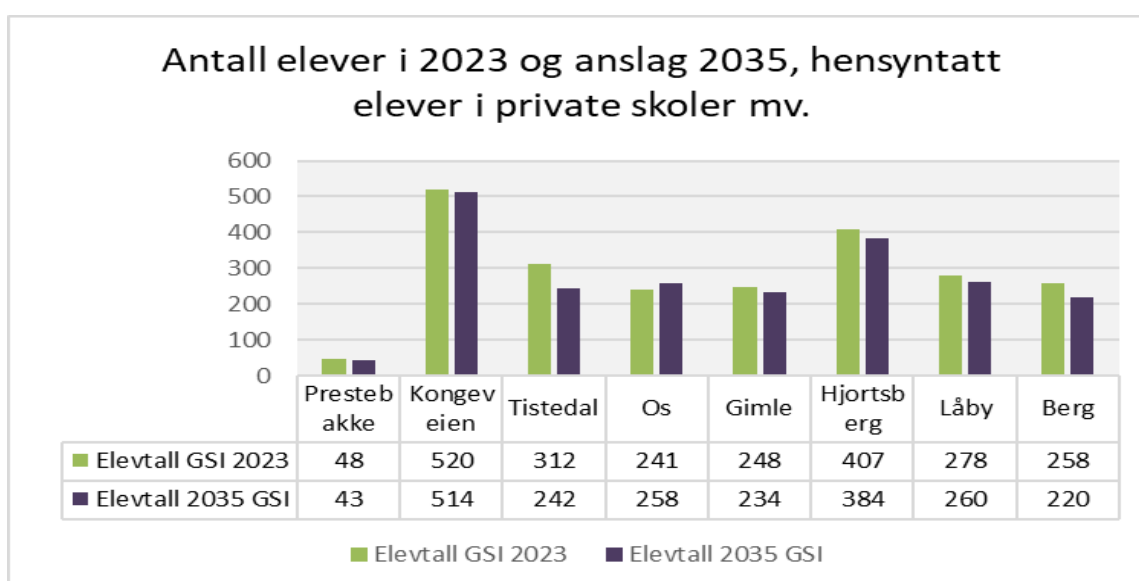
Figurene over viser antall barn i skolepliktig alder i 2023 og prognoser på antall barn i plansonene og skolene årene framover. Ikke alle barn går på kommunal grunnskole i Halden kommune. Noen barn går på private skoler og noen går i kommunale grunnskoler i andre kommuner. I tillegg er det noen barn som går på andre skoler enn det som er deres nærskole. Visma Flyt viser at det er 123 barn som er folkeregistrert i Halden, men som ikke går på offentlige skoler i kommunen.

Figuren under viser antall barn i skolepliktig alder og antall barn som faktisk går på nærskolen. I sum er det om lag 4 prosent færre barn som går på kommunale grunnskole i Halden enn antall barn i aldersgruppen. Avviket er imidlertid forskjellig mellom skolene.

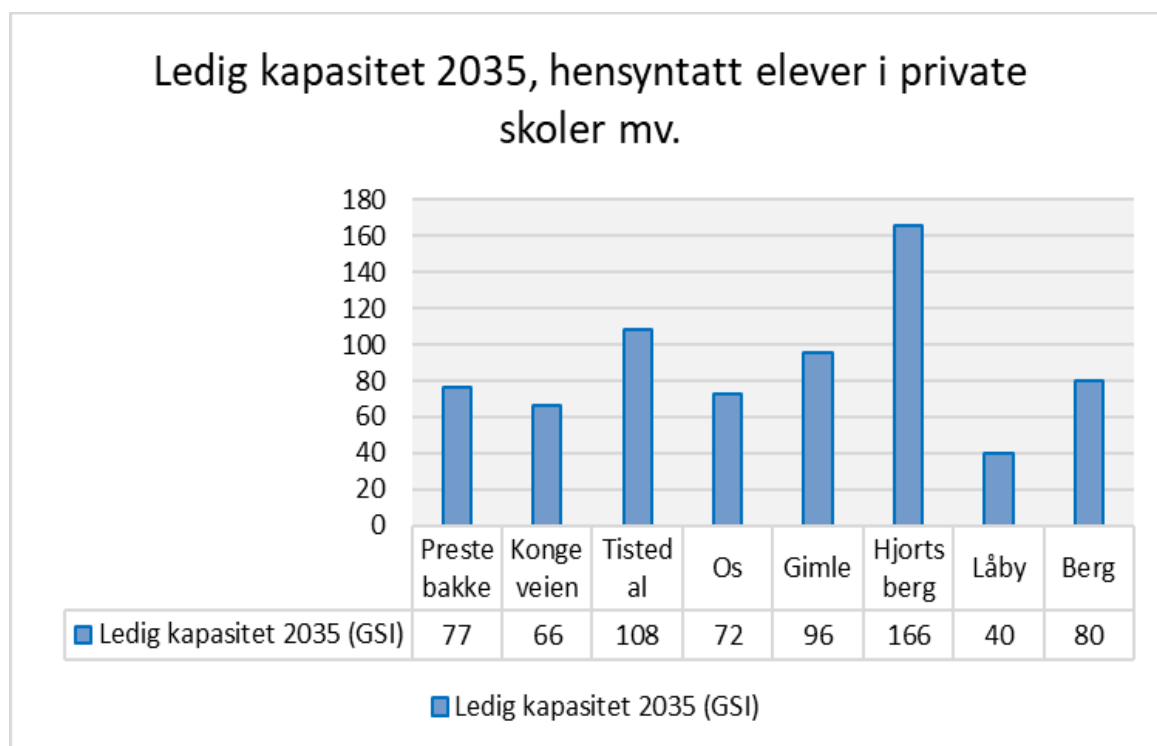


Når vi hensyntar at antallet elever som ikke går i kommunale grunnskoler er 4 prosent lavere enn antall barn i målgruppen påvirker dette også framskrivning av elevtall og behov. Figuren under viser faktisk antall elever i 2023 og anslag på antall elever når vi hensyntar at ikke alle barn i skolepliktig alder går på kommunale grunnskoler i Halden kommune. Ettersom avviket varierer fra ett år til neste er det for lagt et gjennomsnittlig avvik på 3,9 prosent til grunn for alle skolene.

Figuren viser at antall elever vil være færre på de fleste skolene i 2035. Størst nedgang i antall forventes på Tistedal og Berg skoler. Os skole forventes å få noen flere elever enn i dag.

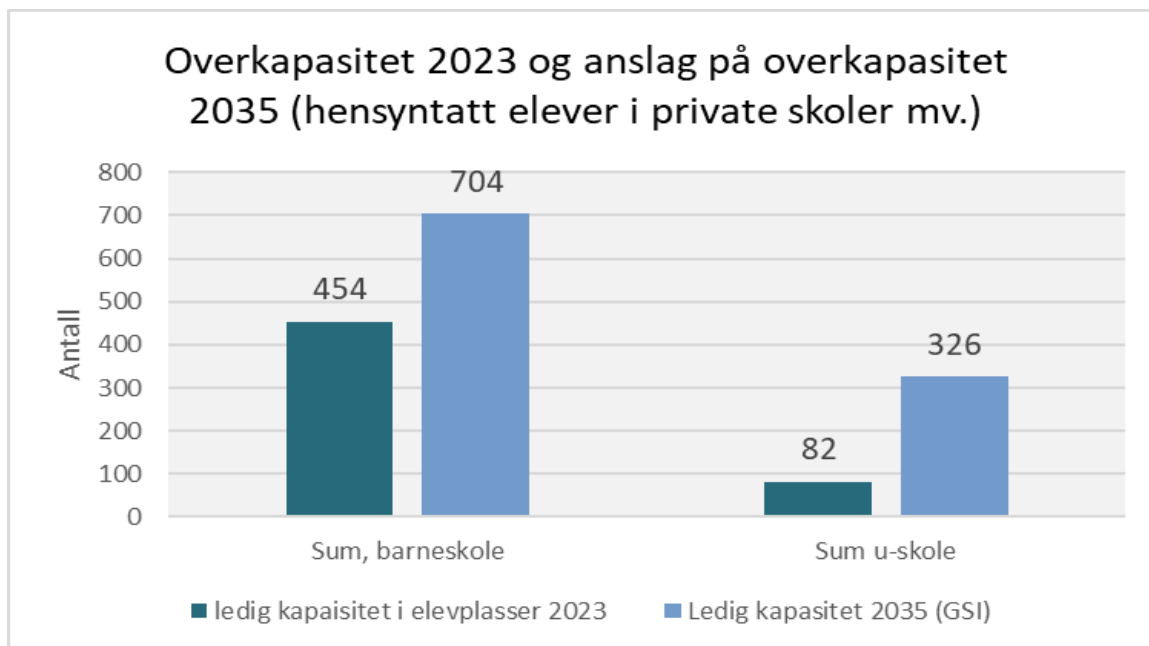


Figuren under viser anslag på ledig kapasitet i 2035. Det forventes betydelig ledig kapasitet på alle skoler. Hjortsberg og Tistedal forventes å ha mest ledig kapasitet i antall elevplasser, henholdsvis 166 og 108 plasser.



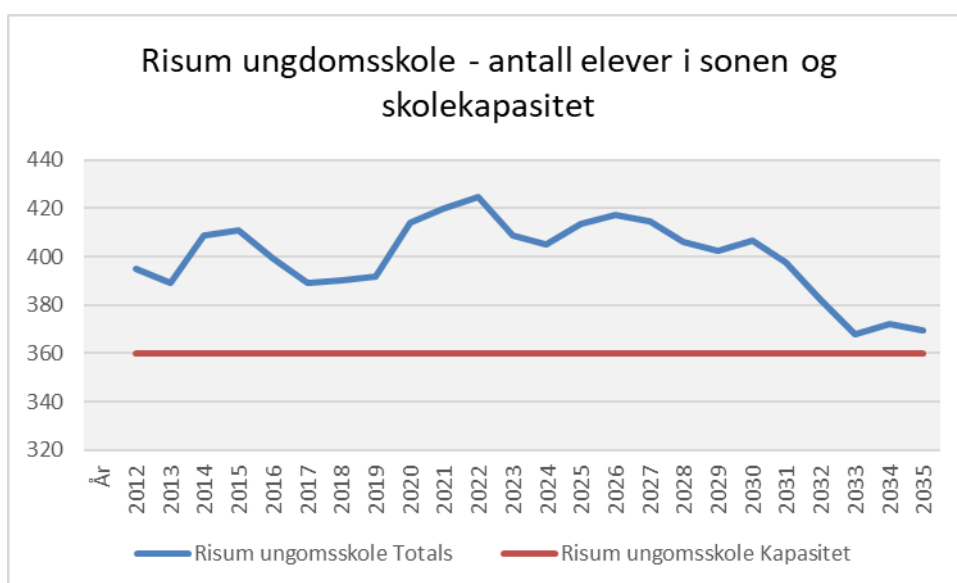
Totalt forventes det å være den ledige kapasiteten på barneskolene å øke fra 454 elevplasser i 2023 til 704 elevplasser i 2035. Dette innebærer at det i gjennomsnitt vil være 88 ledige elevplasser per barneskole i 2035, forutsatt at det ikke gjøres strukturelle grep.

På ungdomsskolen forventes den ledige kapasiteten å øke fra 82 elevplasser i 2023 til 326 plasser i 2035. Dette innebærer at det i 2035 i gjennomsnitt vil være nesten 109 ledige elevplasser per skole.

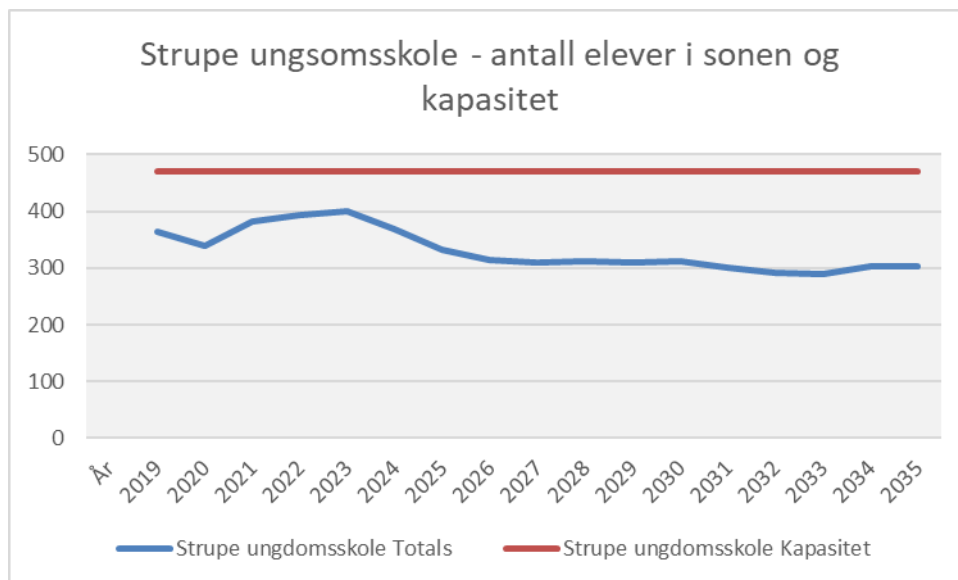


Selv om det også på ungdomsskolene i sum forventes betydelig økning i ledig kapasitet, er det store forskjeller mellom skolene. Figurene under viser forventet utvikling i barn i målgruppen for skolene (13-15 år) i forhold til skolenes kapasitet.

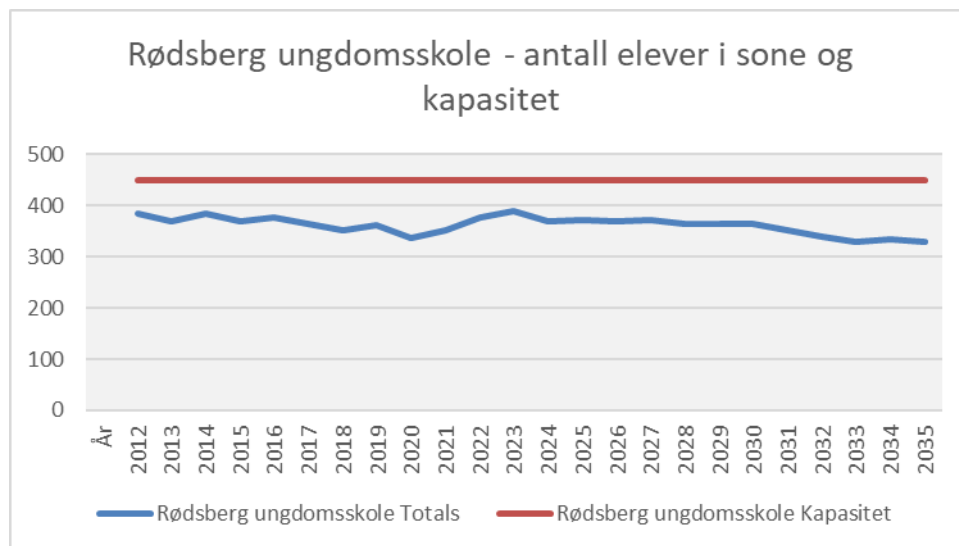
Risum ungdomsskole har i dag flere elever enn kapasiteten tilsier. Mot 2035 vil antall barn som i målgruppen i denne plansen gradvis reduseres og kapasitet og behovet for elevplasser vil være tilnærmet på samme nivå rundt 2032.



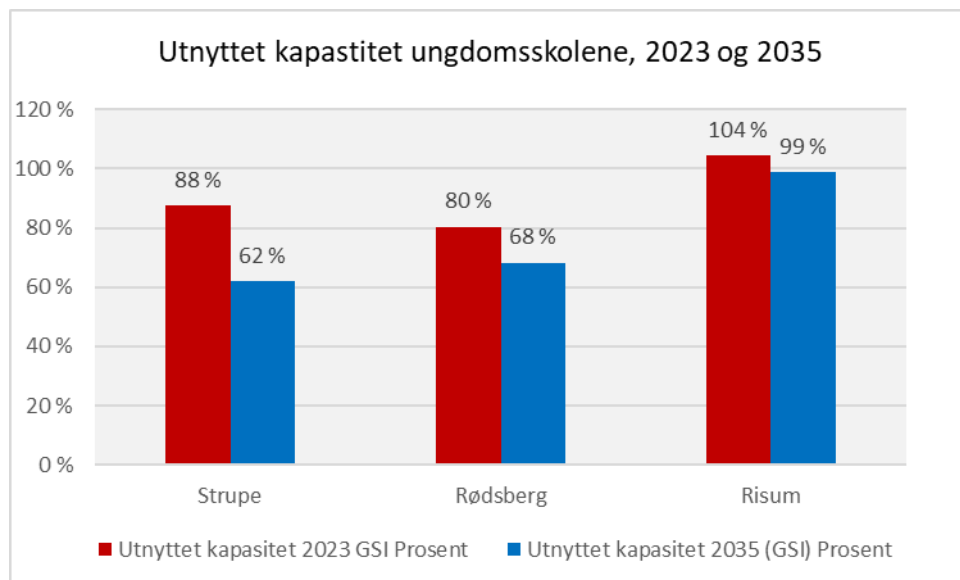
På Strupe ungdomsskole er det i dag en betydelig overkapasitet. Denne forventes å øke de nærmeste årene.



Også på Rødsberg ungdomsskole er det i dag en overkapasitet. Det forventes at kapasitetsutnyttelsen vil være på om lag samme nivå fram mot 2030, for deretter å bli noe redusert fram mot 2035.



Figuren under viser anslag på kapasitetsutnyttelse når vi korrigerer for elever som ikke går på kommunale ungdomsskoler. Kapasitetsutnyttelsen forventes å bli kraftig redusert, særlig på Strupe ungdomsskole.



3.3 Nasjonale føringer

Samtidig har det i de siste årene skjedd mye på nasjonalt hold som vil påvirke fremtidens skole. Nye fagplaner, oppvekstreformen og endringer i opplæringsloven har alle tydelige føringer på at livsmestring er oppdraget og at alle barn skal oppleve seg inkludert i en klasse eller en gruppe. Dette fører til at hele laget rundt eleven må være mer samkjørt og at man må ha felles forståelse for hva som fører til utvikling og læring for det enkelte barn.

Det betyr også at skolen må være tilrettelagt for god samhandling, og at skolen må ha arenaer og personale for å drive mer fleksibelt og tilpasset enn man gjør i dag.

Hva er så fellesnevnerne for nasjonale føringer og nye lovendringer?

- Forpliktende samhandling for alle som jobber med barn og unge
- Alle elever skal oppleve at de er inkludert i en gruppe
- Tidlig innsats og forebygging
- Kompetanse nærmere eleven
- Barnets stemme og brukermedvirkning, barnets beste. En elevaktiv skole.



- Lærere med høy kompetanse som samarbeider om læringsprosessene
- Et nytt syn på fremtidens kompetansebehov, hva elevene trenger å ha med seg for å mestre og dekke framtidige behov i samfunnet

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

Det betyr også en ny forståelse for hva som er framtidens kompetansebehov for den enkelte elev, hva de trenger for å oppleve livsmestring og hva de trenger for å lykkes i et framtidig samfunn. Både internasjonal, nordisk og nasjonal forskning (**Assessment and Teaching of 21st Century Skills (ATC21S)**) (Regjeringen NOU 2014:7) er samstemte om noen hovedområder:

1. Sosial kompetanse, evne til å samarbeide på mange flater og i mange ulike fora.
2. Kritisk sans, evne til å vurdere informasjon fra ulike kilder.
3. Kreativitet, arbeide sammen med andre og finne nye løsninger.
4. Kommunisere, evne til å debattere og argumentere i ulike grupper og ulike fora.

Samtidig er det viktig å opprettholde trykket på grunnleggende ferdigheter, det vil fremdeles være nødvendig å ha gode ferdigheter både skriftlig og muntlig for å kunne kommunisere og forstå innholdet, både i norsk, engelsk og regning.

Dette er også understreket i Ludvigsenutvalget, og er noe av bakgrunnen for endringene i den nye læreplanen. I denne sammenhengen vil en skolestruktur ha en viss betydning, både for å ha ressurser til å drive en god skole og ha riktig kompetanse til å hjelpe alle elever.

4. Effektiv ressursutnyttelse

Overordnet kan man si at trenden med lave fødselstall øker, og effekten av boligbygging er forholdsvis liten. Det er bosatt noen flyktninger, til sammen 35 skolebarn i 2022 og 2023, noe som



har redusert nedgangen i elevtall litt. I de oppjusterte tallene brukes verktøyet Kompas, et verktøy som tar hensyn til lokale planer for utbygging i sine prognoser.

Men man må samtidig være edruelig på effekten av nybygging. SSB viser til at i snitt bor det 0,3 skolebarn i enebolig, og 0,1 skolebarn i leiligheter. Vi ser at dette stemmer i Halden også. Erfaringene viser i tillegg at det tar lang tid fra et område blir regulert til boliger til det blir fylt opp med nye hus.

I tallgrunnlaget vil vi også se på andre forhold som bør være en del av beslutningsgrunnlaget når saken skal behandles.

4.2 Den økonomiske bærekraften i kommunen

Som vist i kapittel 2 er det et begrenset økonomisk bærekraft i Halden kommune og handlingsrommet for nye investeringer er moderat, spesielt dersom man ikke vil binde opp flere midler i renter og avdrag. Kommunens økonomi har påvirkning på hvordan tjenestene oppleves av ansatte og innbyggere, og i dette kapitlet vil vi få fram stemmene til både ledere, ansatte, elever og foreldre.

4.2.1 Hva sier respondentene om økonomien i kommunen

Det er spesielt lederne som kan uttale seg om den økonomiske situasjonen for hele kommunen, men de sier at økonomi og innsparing har vært et gjennomgående tema i mange år. Dette har tatt mye tid, og det har til en viss grad gått ut over mulighetene til å drive pedagogisk utviklingsarbeid. Det betyr også at skolens ledelse må ha god økonomiforståelse, samtidig som man ser at handlingsrommet stadig blir mindre etter hvert som elevtallet går ned.

Fordelingsnøkkelen mellom skolene er transparent og har en viss sosiodemografisk profil, men kompleksiteten i elevgruppene blir i liten grad hensyntatt. Lærernormen og ressurser til spesialundervisning fører til at alle midler blir bundet opp i dette. Driftsbudsjettet blir stadig trangere, og det er vanskelig å tenke langsiktig med økonomien.

Gjesteelever er noen ganger redningen – «det er som å vinne i lotto», var en uttalelse som kom i intervjuene.

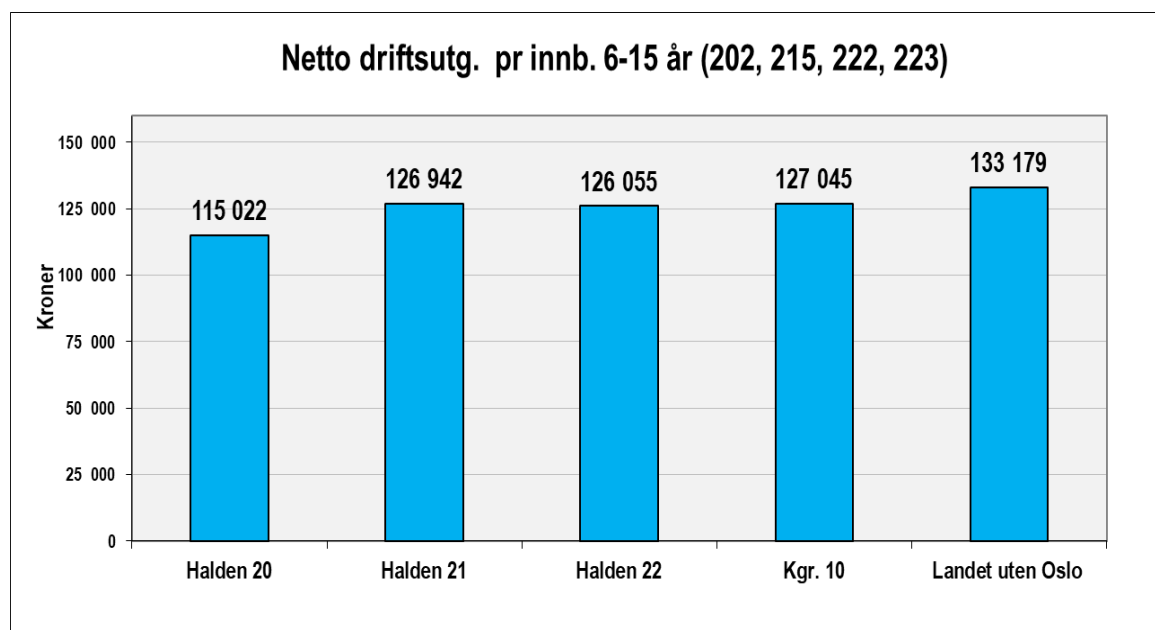
4.3 Ressursbruk i skole, sammenlignet med andre kommuner

Under analyseres og vurderes ressursbruken og sentrale kostnadsdrivere i Haldenskolen. Analysen tar utgangspunkt i KOSTRA rapporteringen for regnskapsåret 2022. I gjennomgangen sammenlignes Halden kommunene med gjennomsnittet i kommunegruppen, KOSTRA gruppe 10, gjennomsnittet i landet uten Oslo, i tillegg vurderes utviklingen over de tre siste årene i Halden kommune.

Prioritering og ressursbruk

Figuren under viser samlet ressursbruk til grunnskolen, i kroner per innbygger i målgruppen for grunnskolen (innbyggere 6-15 år). Denne indikatoren er i KOSTRA den viktigste indikatoren for prioritering av grunnskolen. Den inkluderer kommunens ressursbruk på funksjon 202 (Grunnskole), 215 (SFO), funksjon 222 (skolelokaler) og funksjon 223 (skoleskys).

Halden kommune brukte i 2022 vel 126 000 kroner per innbygger 6-15 år.

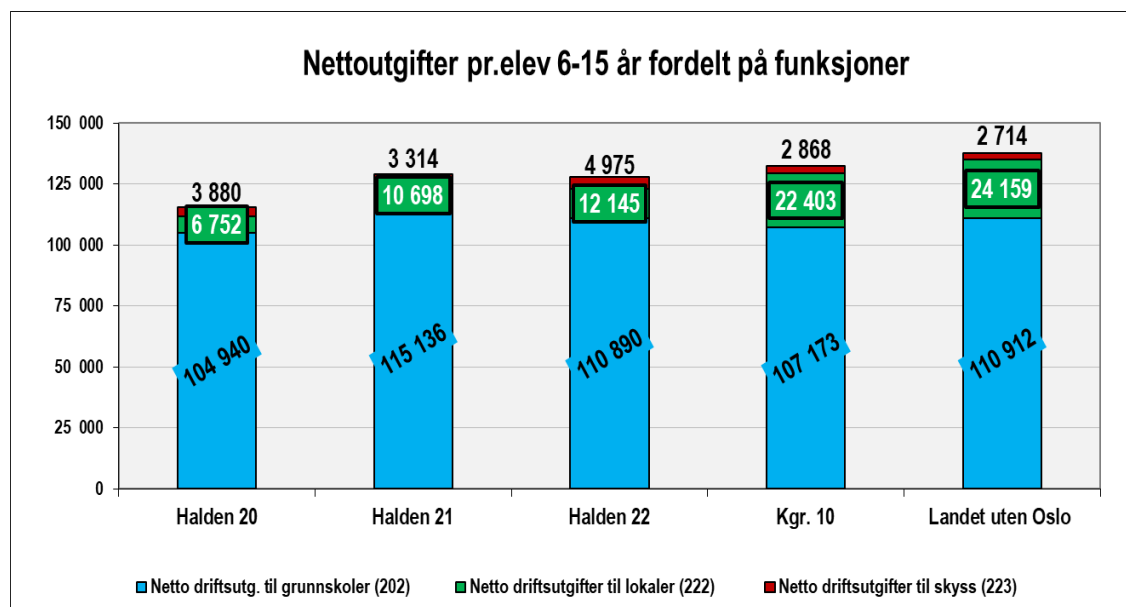


Figuren under tar viser ressursbruk på per elev funksjonene 202, 222 og 223. Figuren inkluderer derfor kun innbyggere i målgruppen som går på kommunal grunnskole. Dette gir et godt sammenlikningsgrunnlag av ressursbruken på de ulike funksjonene fordi ressursbruken kun deles på antall elever på grunnskolen.

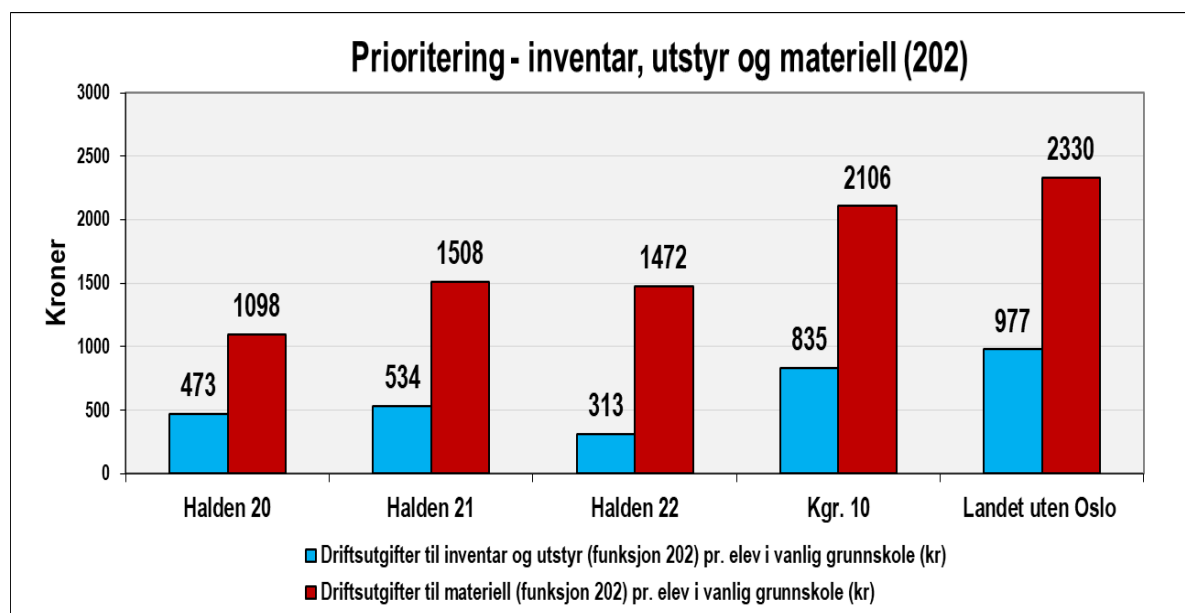
På funksjon 202, grunnskole, brukte Halden kommune i 2022 om lag like mye ressurser per elev som gjennomsnittet av alle kommuner i landet uten Oslo. Dette er noe mer enn både kommunegruppen og sammenligningskommunene. Fra 2020 til 2022 var det en betydelig økning i ressursbruken i Halden, men fra 2021 til 2022 var det igjen en reduksjon. Noe av forklaringene her kan være knyttet til pandemien som påvirket kostandene disse årene.

På funksjon 222, skolelokaler, var ressursbruken til Halden vesentlig lavere enn alle kommunene som er med i sammenligningsgrunnlaget. Noe av forklaringen på dette er knyttet til vedlikehold, det brukes svært lite på dette området.

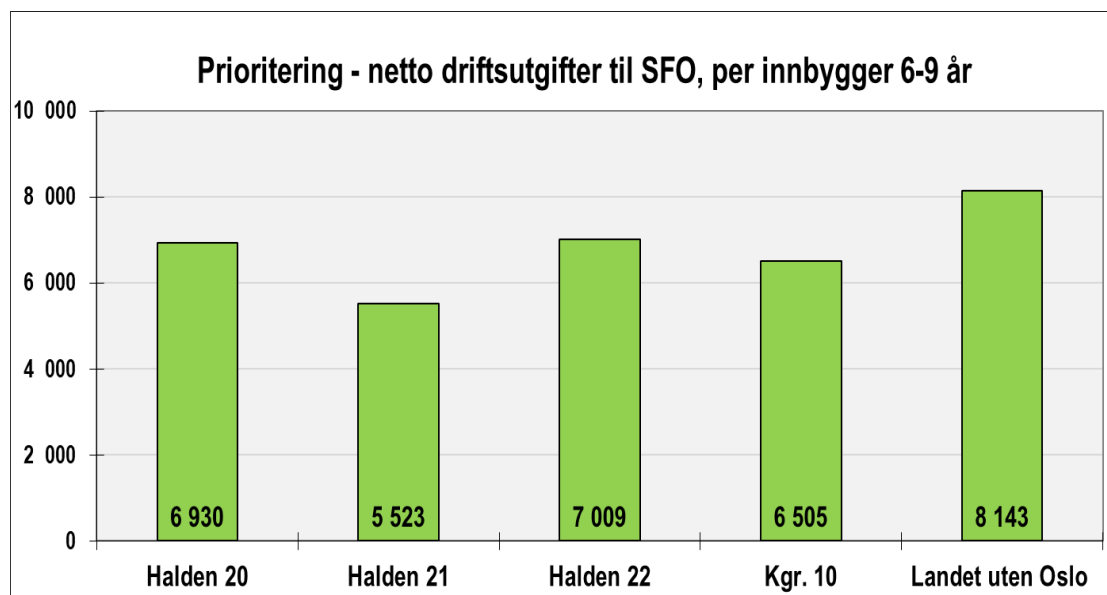
På skoleskyss hadde Halden i 2022 en høyere utgift per elev enn både gjennomsnittet i landet, gjennomsnittet i kommunegruppen og alle de andre kommunene. Nettoutgiften per elev var om lag 5 000 kroner. Til sammenligning er gjennomsnittet i kommunegruppen om lag 2 900 kroner per elev.



Figuren under sammenligner ressursbruken på inventar, utstyr og materiell. I Halden ligger andre driftsutgifter, dvs. det som brukes på inventar, skolemateriell, lærebøker osv. på et lavere nivå enn i alle sammenligningskommunene. Nivået er lavt både i 2020, 2021 og 2022 og ligger nær en minimumsnivå. I 2022 ble imidlertid utstyr til digitale undervisningsmateriell, og kostnader til mat og helse, regnskapsført på andre arter. Når man legger dette til grunn ligger Halden relativt likt med de andre kommuner.



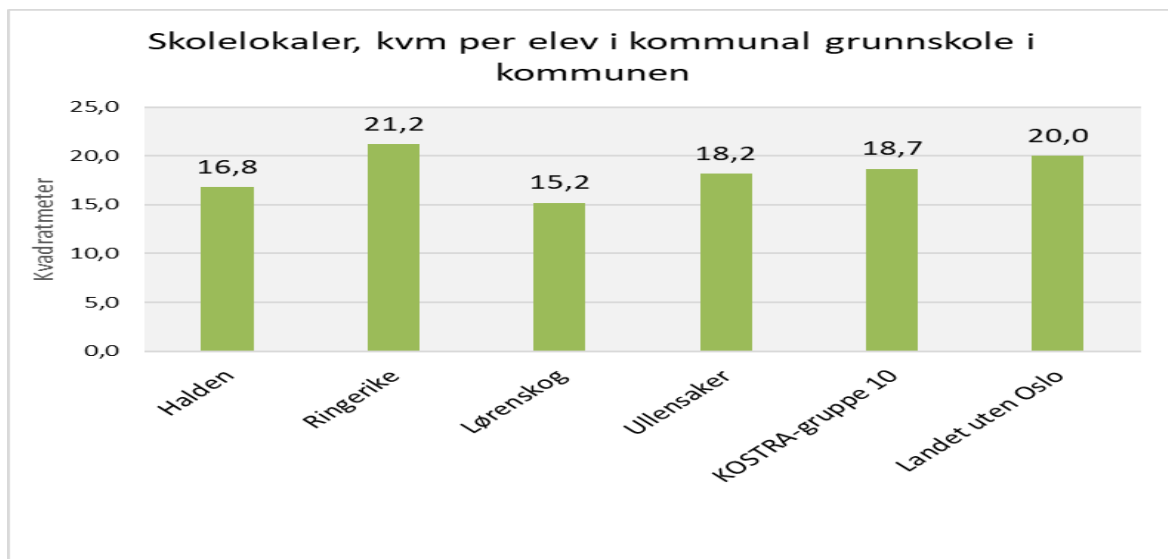
Figuren under viser netto driftsutgifter på SFO per innbygger 6-9 år. Ressursbruken er noe høyere enn gjennomsnittet i kommunegruppen og noe lavere enn gjennomsnittet i landet. Det er store variasjoner mellom kommunene det sammenlignes med. Dette har sammenheng både med hvor stor andel av elever som benytter SFO, egenbetalingen og bemanning.



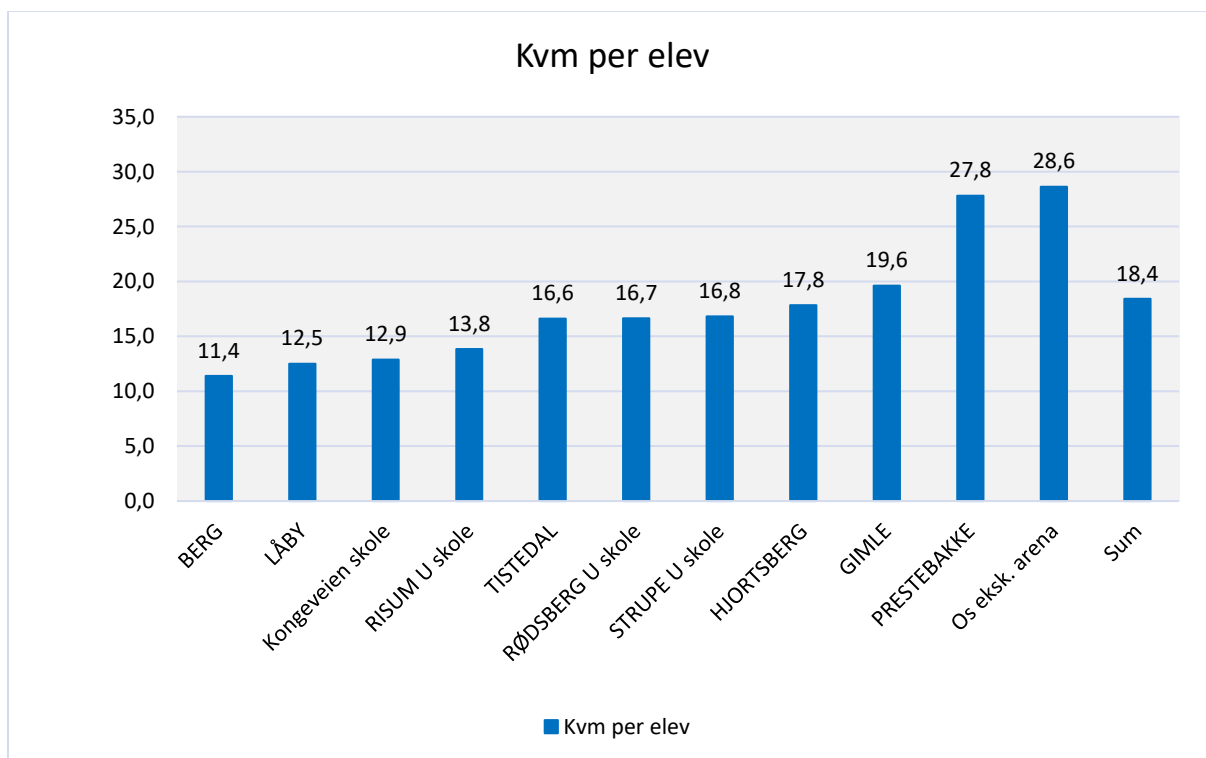
Areal (funksjon 222)

Arealkostnadene når det gjelder formålsbygg er store i alle kommuner. Det er til sammen om lag 58 900 kvadratmeter formålsbygg, noe som koster kommunen om lag 60 millioner pr. år i forvaltning, drift og vedlikehold, FDV. Inventar i byggene er ikke med i dette regnskapet, det dekkes av skolens budsjett.

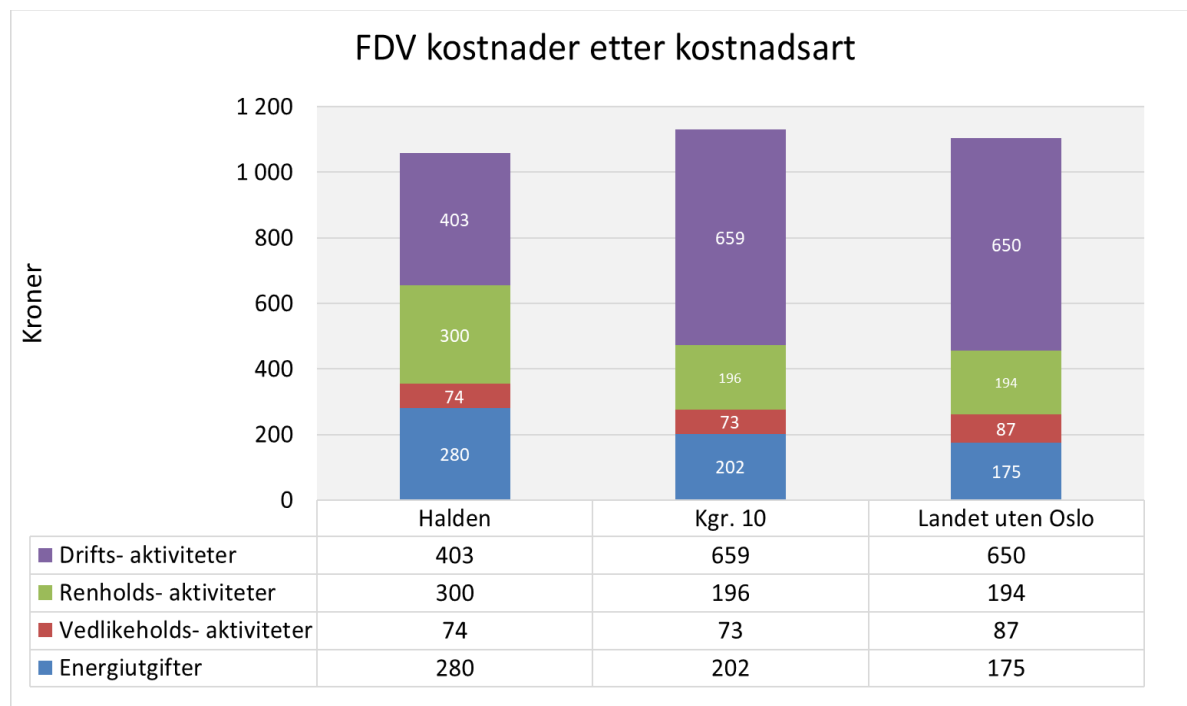
Ifølge KOSTRA rapporteringen for 2023 disponerer i snitt hver elev rundt 16,8 kvm. areal, noe som er over gjeldende normer. Men det er store forskjeller skolene imellom når det gjelder hvor god plass elevene har. Sammenlignet med andre kommuner er likevel snittet ganske lavt. Men det skyldes til dels at på grunn av synkende elevtall begynner det å bli god plass på de fleste norske skoler.



Figuren under viser at antall kvadratmeter per elev varierer betydelig mellom skolene. Mest areal per elev er det på Prestebakke og Os skole. Minst areal per elev er det på Berg, Låby og Kongeveien skoler.

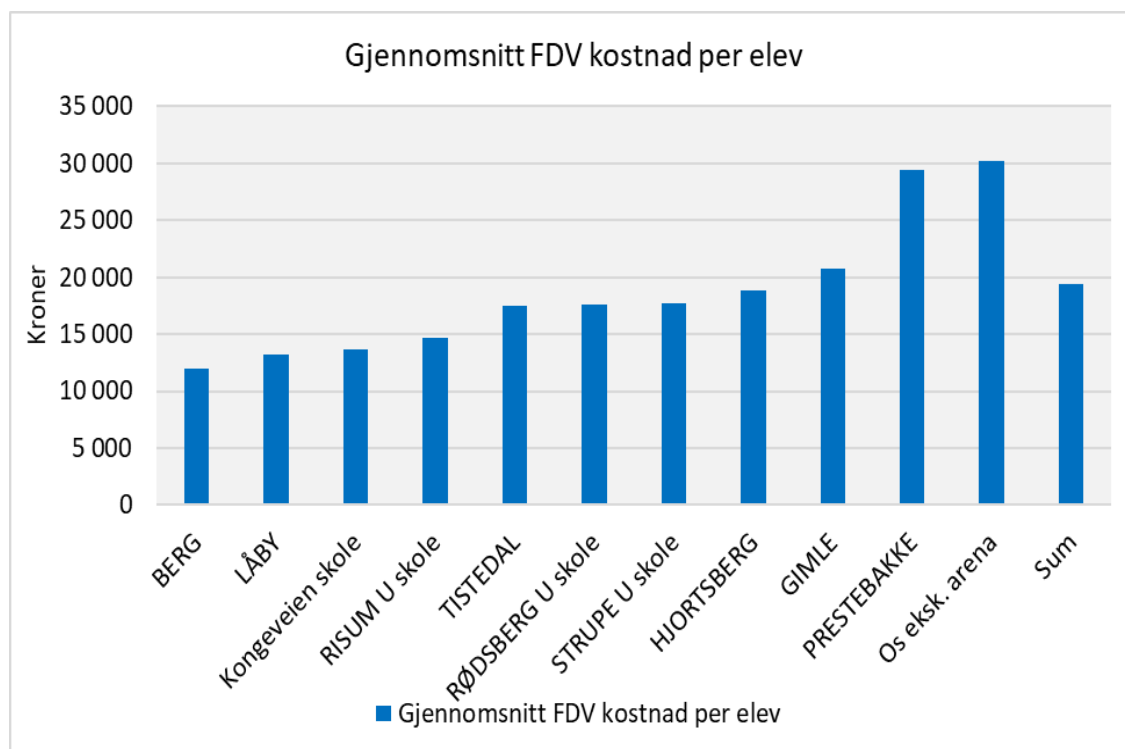


Figuren under viser FDV kostnader, som samlet er 1057,- kroner per kvadratmeter.⁴ Høyest andel av FDV kostnadene er driftsaktiviteter på vel 400 kroner per kvadratmeter. Energi og vedlikehold utgjør vel halvparten av FDV kostnadene. Minst brukes på vedlikehold, med kun 74 kroner per kvadratmeter.



Figuren under viser FDV kostnader når vi deler gjennomsnittlig FDV kostnad per kvadratmeter på antall elever per skole. I gjennomsnitt er FDV kostnadene per elev om lag 19 400 kroner. Det er store variasjoner mellom skolene. Berg, Låby, Kongeveien og Risum har gjennomsnittlig FDV kostnad per elev på mellom 12-15 tusen kroner, mens den på Prestebakke og Os er om lag 30 000 kroner per elev.

⁴ Dette anslaget er dels basert på KOSTRA rapportering for 2022 og oppdaterte anslag på energi og renholdskostnader fra Eiendomsavdelingen.



Skoleskyss (funksjon 223)

Som vist over har Halden høyere kostnader til skoleskyss enn sammenligningskommunene. Figurene under viser at dette har sammenheng med at en høy andel av elevene i Halden får skoleskyss. 27 prosent av elevene i Halden mottar skoleskyss. Dette er betydelig høyere enn både gjennomsnittet i kommunegruppen og landet. Samtidig er kostanden per elev (korrigerte brutto driftsutgifter) høyere enn i alle sammenligningskommunene, og vesentlig høyere enn både gjennomsnittet i kommunegruppen og gjennomsnittet i landet.

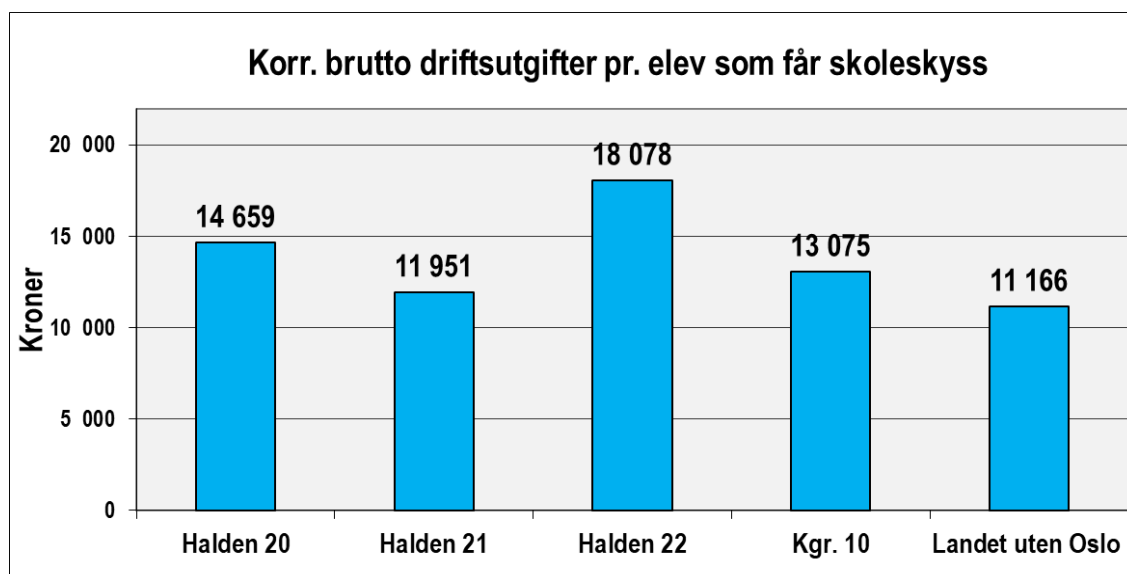
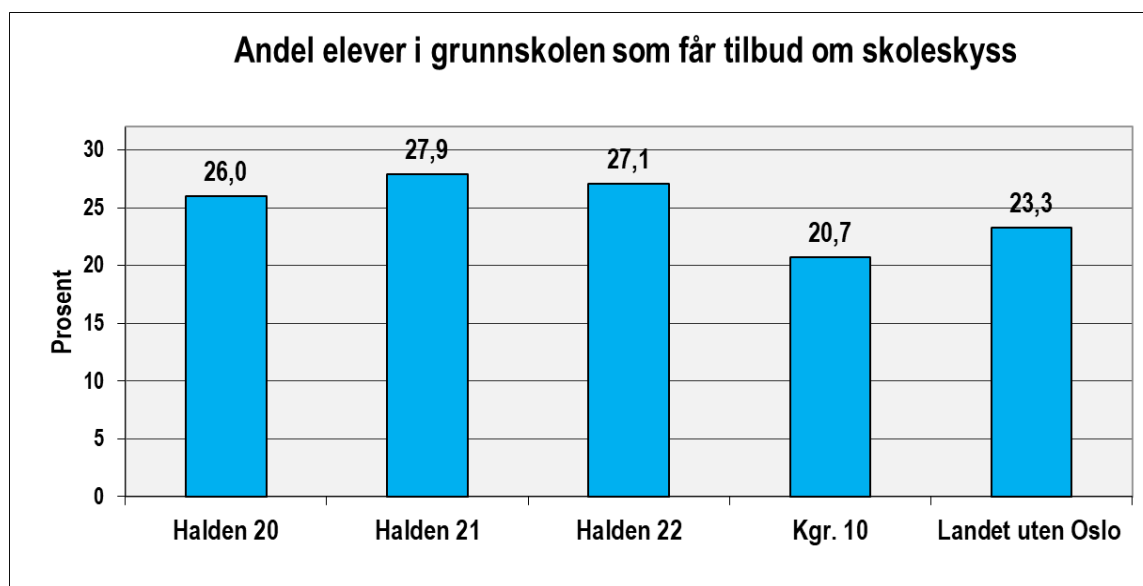
Dette har flere årsaker, skyssen av elevene fra Os til Folkvang fører til forholdsvis store utgifter, det er en del elever som bor ganske langt fra sin hjemskole, og det virker som om kommunen har en dyr avtale med fylkeskommunen.

Fylkeskommunen begrunner avtalen på denne måten:

«Når det gjelder kostnaden kommunen har ved skoleskyss kan ikke det knyttes mot de ordinære billettproduktene, da skoleskyss har andre krav og derfor er mer sammensatt enn ordinært rutetilbud. Det må tas med i beregningen at det settes opp skolebusser tilpasset elevantallet som er meldt inn i de ulike områdene, og at det er høyere krav til for eksempel antall sitteplass for elever i grunnskolen. Avtalen mellom Østfold fylkeskommune og Halden kommune tar utgangspunkt i pris pr

elev pr tur, og taksten som er satt gjelder også for elevene som må ha drosje innenfor fylkeskommunale regler.

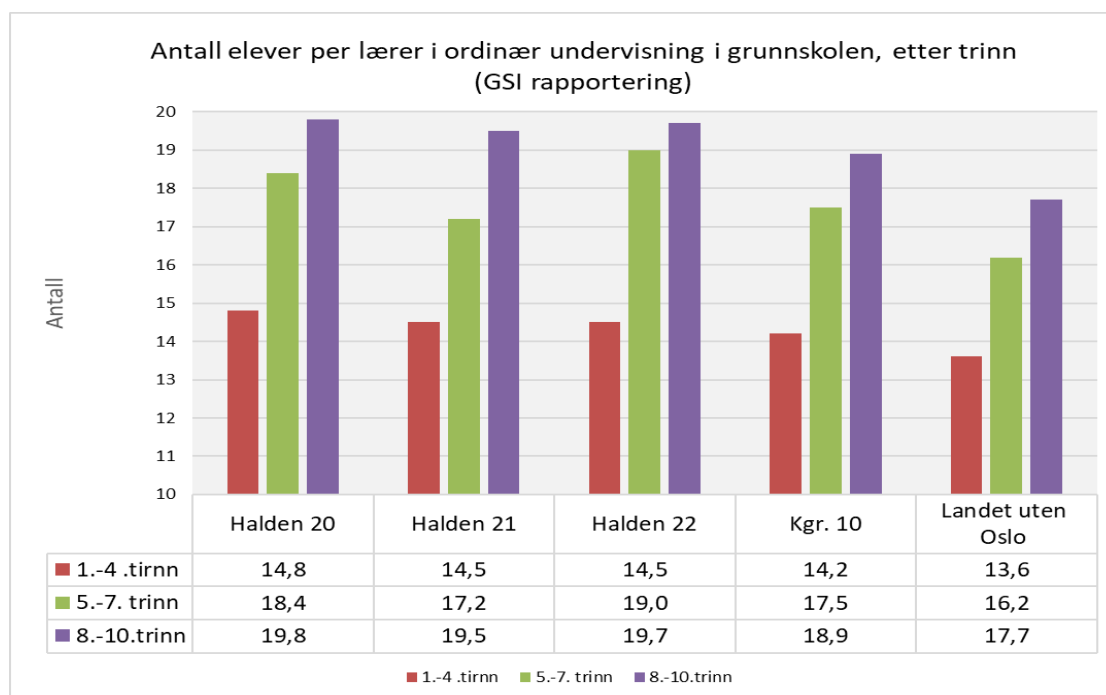
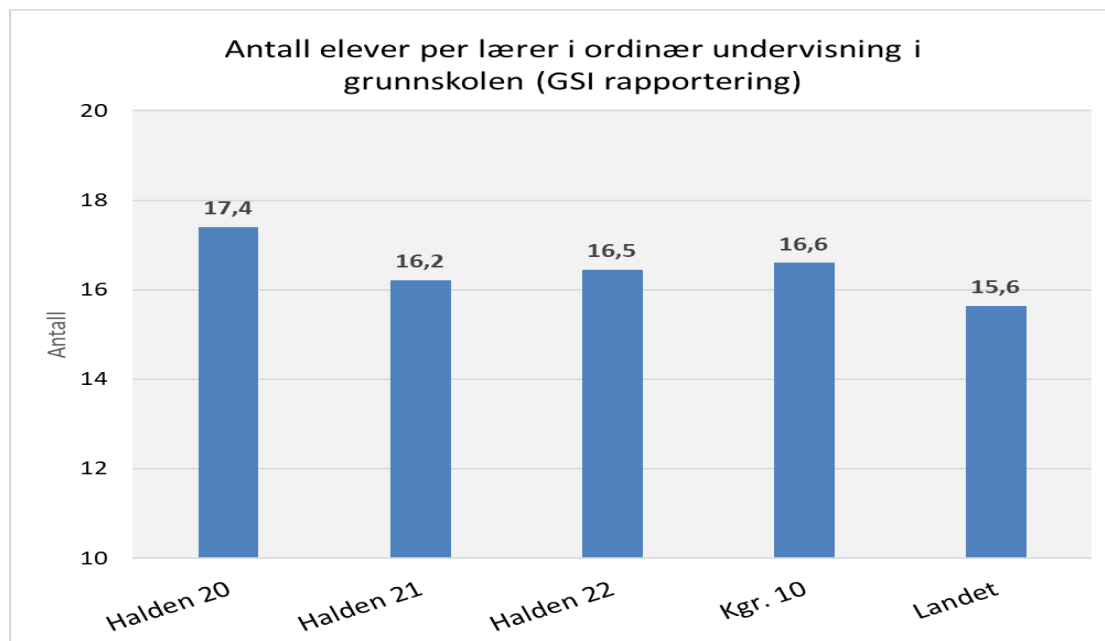
Dagens avtale med Halden kommune ble opprettet den gangen takst og sonesystemet for det ordinære rutetilbudet ble endret. For å få til dette ble det laget avtaler med alle kommunene hvor skoleskyss skulle benytte gammel sonestruktur, og med egne avtaler på pris. Hadde vi ikke hatt en slik avtale med kommunene, så hadde dagens prissystem sannsynligvis sett veldig annerledes ut i hele Østfold».



Grunnskolen (funksjon 202)

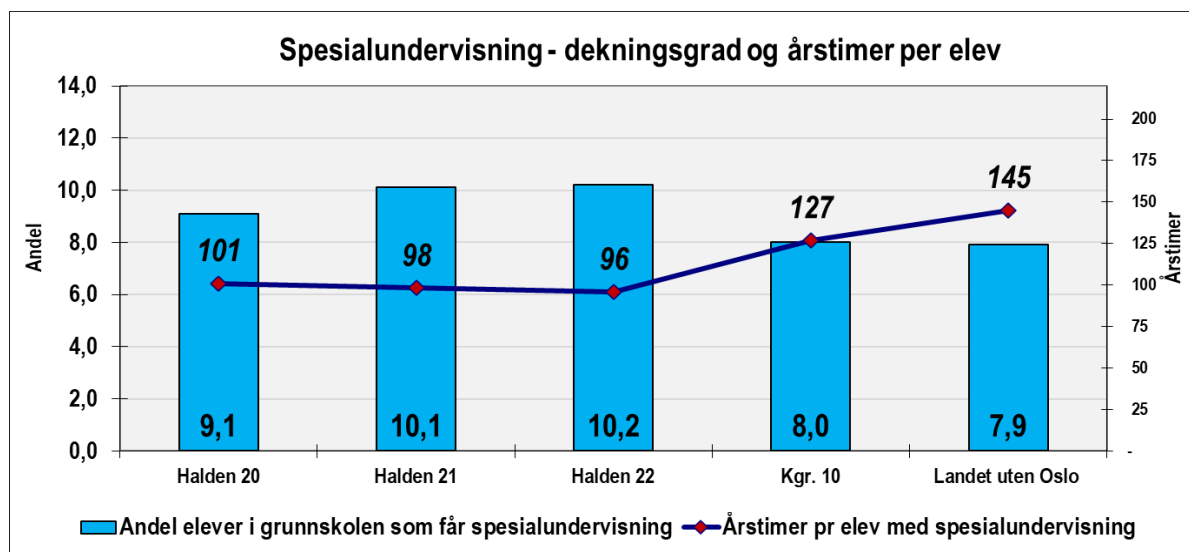
Lærernorm

Lærernormen er tidligere forklart, men figuren nedenfor viser antall elever pr. lærer i ordinær undervisning. Spesialundervisning og assistenter kommer i tillegg.

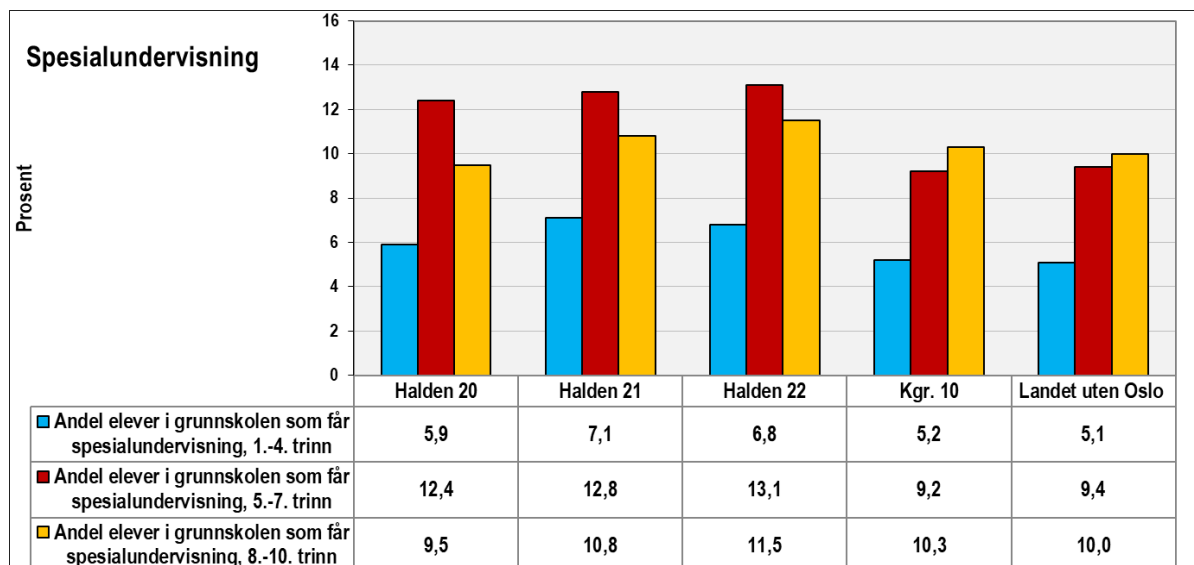


Spesialundervisning

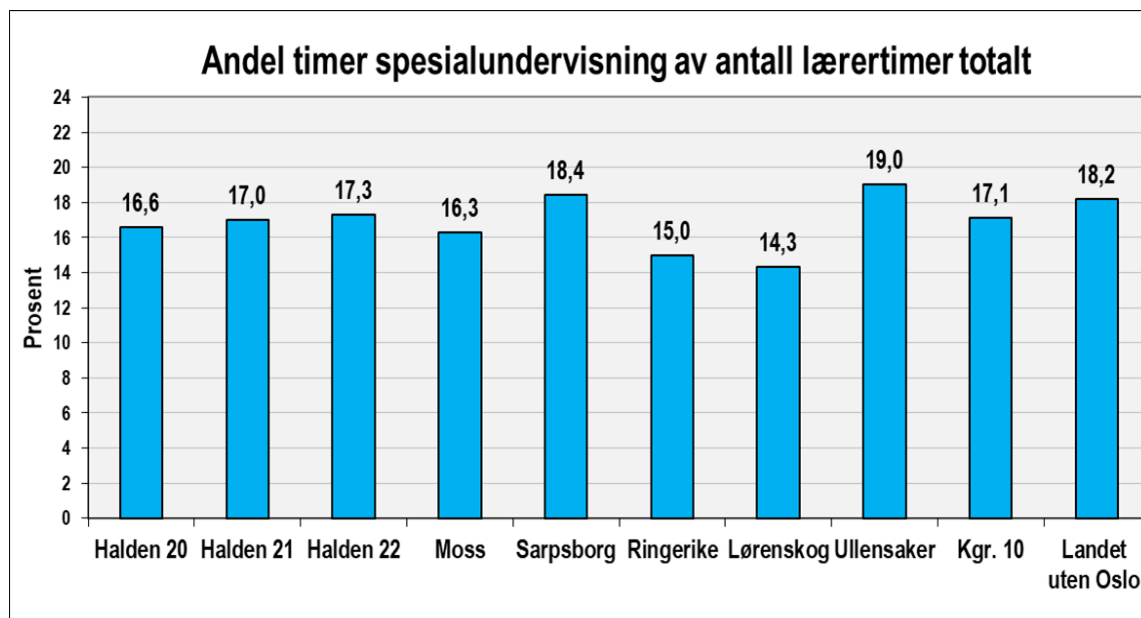
I Halden mottok over 10 prosent av elevene spesialundervisning i 2022. Dette er en høyere andel enn i alle sammenligningskommunene. Hver elev mottok imidlertid gjennomsnittlig færre timer med spesialundervisning enn i de fleste sammenligningskommunene. Når vi sammenligner med Moss og Sarpsborg ser vi at det gis spesialundervisning til mange flere i Halden, men i gjennomsnitt under halvparten så mange timer.



Andelen som mottar spesialundervisning, er over dobbelt så høy i 5-7. trinn som i 1-3. trinn. Den synker så noe til 8-10. trinn. Andelen som mottar spesialundervisning, er imidlertid høy på alle trinn.



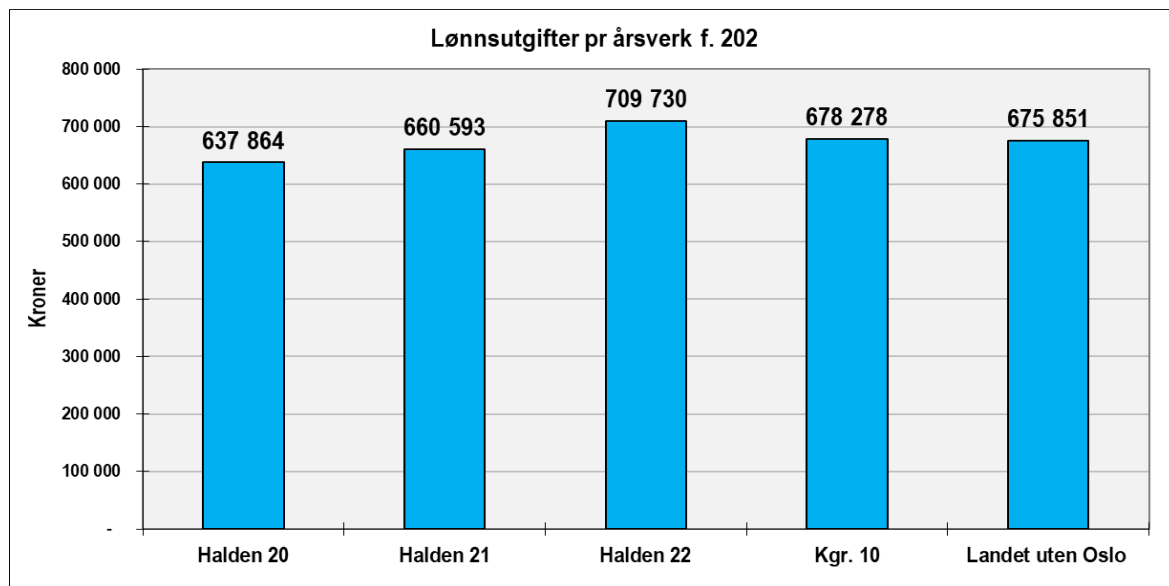
Av alle undervisningstimer brukte Halden vel 17 prosent på spesialundervisning. Dette er omtrent på samme nivå som gjennomsnittet i kommunegruppen og i landet.



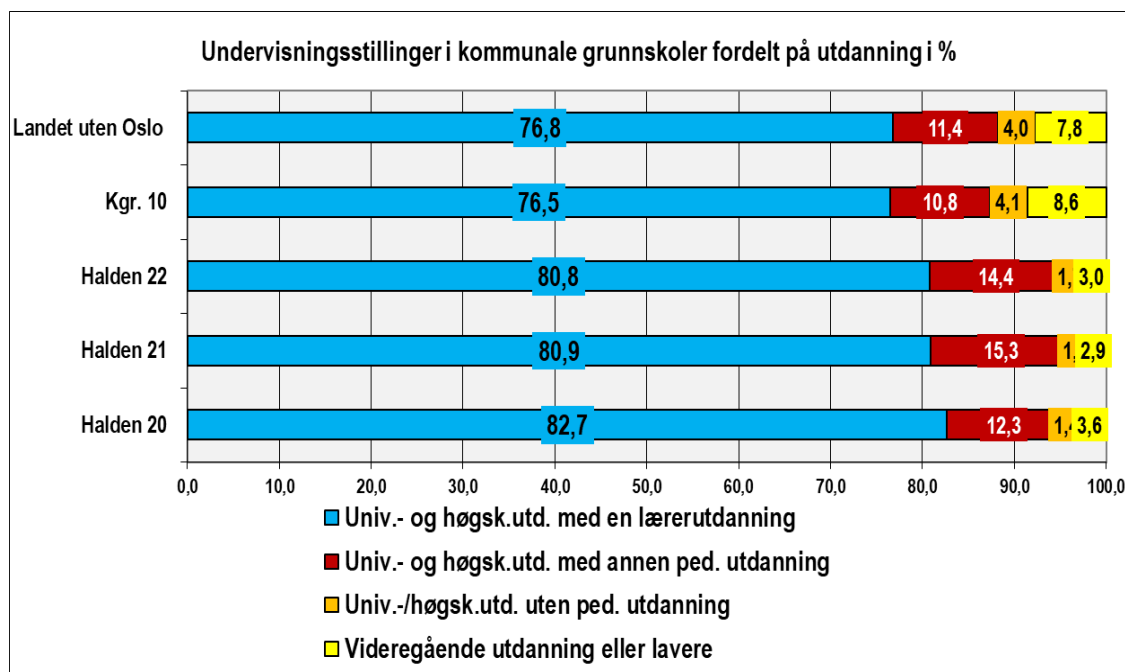
Halden har altså en forholdsvis høy andel elever som får spesialundervisning, i snitt får 10 prosent av elevene denne type undervisning og 17 prosent av lærerressursene går til dette. Effekten av spesialundervisningen er varierende, og ny opplæringslov har føringer om at flest mulig elever skal lykkes innenfor rammene av den ordinære undervisningen. Å arbeide for å få redusert spesialundervisningen og erstattet det med god tilpassa undervisning i klasserommet kan gi store økonomiske gevinster for kommunen.

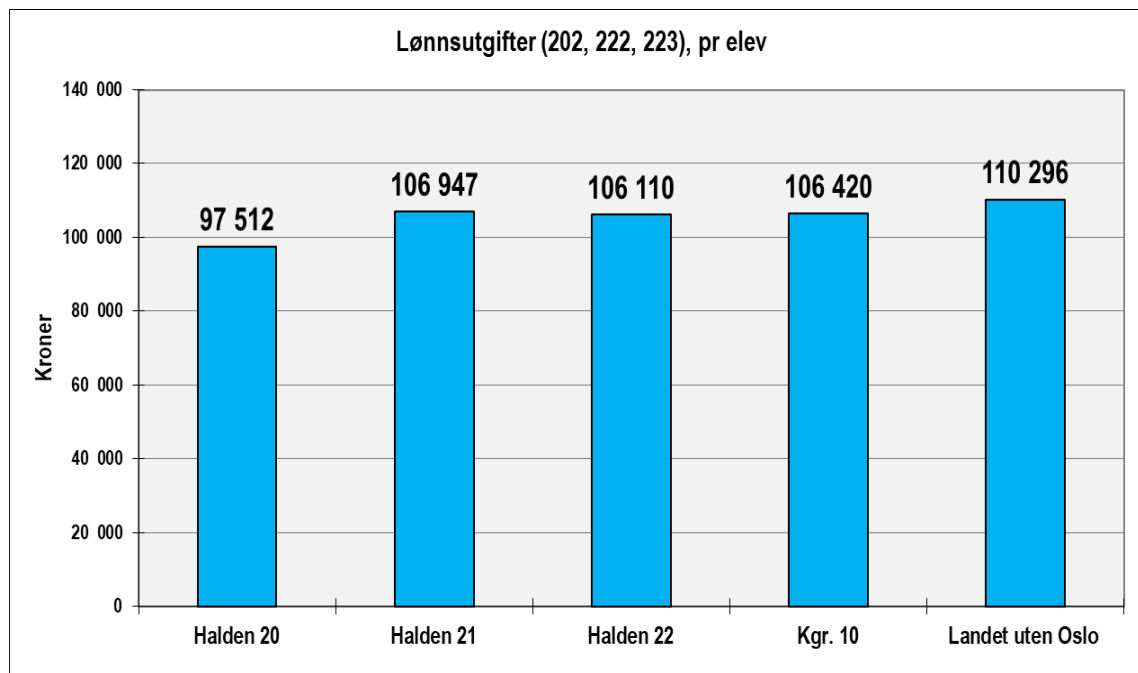
De største utgiftene for å drive en skole er lønn og utgifter til å drifte og vedlikeholde bygg. I Halden ligger andre driftsutgifter på et lavt nivå, det som brukes på inventar, skolemateriell, lærebøker osv. ligger på et minimumsnivå.

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. Utgiftene i tabellen nedenfor er inkludert sosiale utgifter, og det er for alle yrkesgrupper i skolen.



Årsaken til at Halden ligger høyt på lønnsstatistikken skyldes at det er et høyt utdanningsnivå på lærerne. Det er noe man skal være fornøyd med, det gir et godt utgangspunkt når kompetansekravene slår inn for fullt neste år.





Selv om Halden har et forholdsvis høyt lønnsnivå per lærer er lønnsnivået per elev på nivå med gjennomsnittet i kommunegruppen og lavere enn gjennomsnittet i landet. Det er likevel et handlingsrom, 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 snitt på 1. – 4. trinn og det skal være maks 20. elever i snitt pr. lærer på 5. – 7. trinn og 7. - 10. trinn. Skolen står fritt til å organisere elevene innen disse rammene, altså pr. hovedtrinn.

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 20. 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:	630.000.-
Sosiale utgifter m.m:	189.000.-
<u>Kontaktlærertillegg:</u>	<u>18.000.-</u>
Sum:	821.000.-

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

Kostnad pr. time, barneskole: $\text{kr.}821.000.- : 741 = \text{kr.} 1108$

Kostnad pr. time, u-skole: $\text{kr.}821.000.- : 650 = \text{kr.} 1263$

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: $\text{Kr.} 1108 \times 753 = \text{Kr.} 834.000.-$

Ungdomstrinn: $\text{Kr.} 1263 \times 874 = \text{kr.} 1.1031. 860.-$

I tillegg kommer kostnader til:

Ledelse

Merkantilt personale

Spesialundervisning

Ekstra språkopplæring

Styrkingsressurser/delingstimer

Sosiallærer/rådgiver og andre funksjoner

Driftsutgifter som inventar, læringsmateriell osv.

Disse kostnadene vil variere mellom skolene, særlig spesialundervisningen kan gi store utslag. Men i snitt kan man si at disse utgiftene utgjør rundt $\text{kr.} 200.000.-$ 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 Halden på kr 1057 pr. kvadratmeter pr. år. Til sammen 72 mill årlige utgifter for alle skolebyggene i kommunen.

Oppsummert kan man si at handlingsrommet ligger på fire områder:

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

4.3.1 Hva sier respondentene om ressursene

De som ble intervjuet hadde alle sterke meninger om økonomien i Haldenskolen. Vi kan sortere utsagnene på denne måten:

Skolens ledelse:

Dette er beskrevet også i kap. 4.2.1, men de er spesielt opptatt av balansen mellom drift og lønn, det er stadig større del av ressursene som går til lønn. Spesialundervisningen er vanskelig å dekke i og med at man får en pott, og den er fast uavhengig av hvor mange elever som blir utredet for behov.

De ansatte:

De tillitsvalgte er av samme oppfatning som lederne, de sier at det blir stadig trangere økonomi og mulighetene for arbeide etter Fagfornyelsen med variert og praksisnær undervisning blir vanskeligere. Tillitsvalgte mener skolene er flinke til å holde budsjettene, men de stiller spørsmål ved om det er forskjell på skolene. Gir det større handlingsrom for nye skoler når de bruker mindre midler på reparasjon og fornyelse av utstyr? Dette går ut over likeverdigheten, noen har råd til å kjøpe nye bøker og nytt utstyr, andre ikke.

De ansatte mener at dagens ressurser til å drive skole i Halden ikke er forsvarlig, og at en ny skolestruktur kan være med på å løse ressursituasjonen.

Når det gjelder de ansattes muligheten til å påvirke ressursbruken på skolene, er det stor variasjon på hvordan dette blir praktisert.

De mener at lærerne strekker seg svært langt for å gi en god undervisning, de tar med mye materiale hjemmefra, de er kreative på å finne løsninger og det er mye gjenbruk. Men samtidig er de bekymret over alt man ikke får gjort eller det man får gjort halvveis. Da nevnes spesielt

- Uteskole og overnattingsturer



- Svømmeopplæringen
- Den praksisnære undervisningen, mangler materiell
- Det blir mye kopiering og alternative løsninger, er det billigere enn å kjøpe nytt?
- Lite funksjonelle bygg, manglende muligheter for å jobbe fleksibelt og i grupper
- Innkjøpsordningen burde vært samkjørt bedre, mister stordriftsfordeler
- Lærerne er fornøyd med innkjøp av datautstyr, men det er svært lite penger til vedlikehold og fornyelse av utstyret

Resultatet av den trange økonomien er manglende muligheter til å drive den undervisningen man ønsker, spesielt for de som trenger mer praktisk eller tilpasset undervisning. Noe som igjen kan føre til spesialundervisning i stedet.

Elevene:

Elevene opplever den økonomiske situasjonen litt ulikt, og man ser store forskjeller mellom gamle og nye skoler. Det gjelder både uteområder, inventar og utstyr og læremidler. Det generelle inntrykket kan oppsummeres med følgende punkter:

- Mye bra digitalt utstyr, men det er ikke midler til reparasjon og fornyelse. Det kan ta måneder å få reparert et ødelagt tastatur.
- Nettet fungerer generelt dårlig på de fleste skoler, og det brukes svært mye tid på venting.
- Mye slitne stoler og pulter, vonde å sitte på og klærne blir ødelagt
- Stor variasjon på inneklima, men mange klager på dårlig luft. Noe som igjen går ut over læringen.
- Mange er fornøyd med utstyr i gym og i praktiske fag, men det er dårlig med materiell.
- Uteområdene er av svært varierende kvalitet, men gjennomgående er det sjelden at noe blir erstattet når det går i stykker.
- Toaletter og garderober er svært dårlige på noen av skolene. Mange elever passer på å ikke drikke i løpet av skoledagen for å slippe å gå på do.
- Elevene savner spesielt variasjon i aktivitetene, det er lite ekskursjoner.

Oppsummert kan man si at elevene merker godt den økonomiske situasjonen, først og fremst på det fysiske, både læremidler, inventar, utstyr og inneklima.

Foresatte:

De foresatte merker også at det er et press på økonomien, men de har også observert en tydelig forskjell på skolene. Man er også bekymret for høy turn-over og rekrutteringen, både til skoleledelse og ansatte, at man kan tape i konkurranse med nabokommunene. Foresatte har samme opplevelser som ansatte og elever når det gjelder tilstanden elevmateriell, utstyr uteområder, og inneklima.

Noen andre synspunkter kom også fram:

- Har kommunen gode innkjøpsordninger, er det felles innkjøp mellom skolene, utnytter man stordriftsfordelen og forbrukermakten som ligger i dette?
- Gratisskoleprinsippet er viktig, spesielt for å lykkes med det store mangfoldet som er i Halden.
- Skolene og foreldrene strekker seg langt for å kompensere for trange budsjetter, men det er en grense for hvor langt man skal strekke seg. Det kan også gå ut over omdømmet til Haldenskolen.
- De som sitter i FAU er godt orientert om situasjonen, men ser lite handlingsrom
- Ostehøvelkutt er ikke bærekraftig på sikt, man må finne andre løsninger.

5.1 Kvalitet i Haldenskolen

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. Følgende områder sees på som spesielt viktige for oppvekstsektoren:

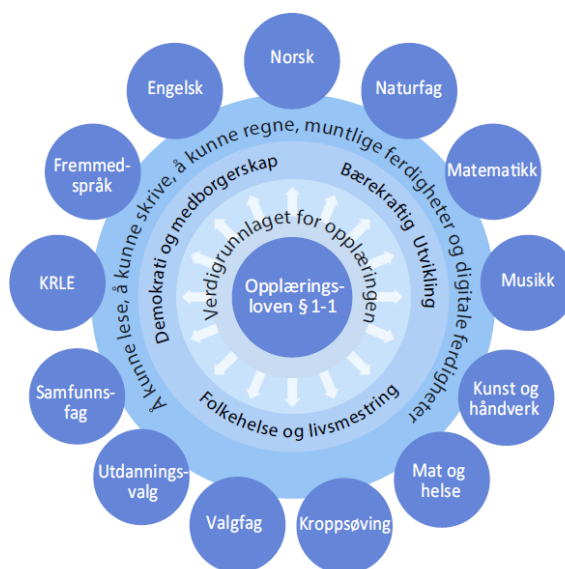
1. Kompetansemangel, kamp om arbeidskraften
2. Et stort utenforskap
3. God tverrfaglig samhandling, rett kompetanse på rett sted
4. Færre barn, mindre rammeoverføringer til skole
5. Forebygging og tidlig innsats, Kvalitet i alle ledd.

Tidligere i rapporten har vi gått i dybden på utenforskapet og hva som kan gjøres der. I dette kapitlet går vi inn i en del nye føringer og andre forhold som påvirker kvaliteten og satsinger i skole og oppvekst.

5.1.1 Innføring av nye læreplaner⁵

I dette kapitlet ser vi nærmere på kvalitet i skolen og hva som er de viktigste elementene for å skape en god skole. 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.**

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.



Figur 1 Udir.no

⁵ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/>



Læreplanen bygger på forskning (UIA/UIO) 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.

5.1.2 Oppvekstreformen

Stortingsmelding 6 Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap ble behandlet i Stortinget 24.04.20. Denne meldingen har ført til Oppvekstreformen og tilhørende lovendringer. Det gjelder både samhandlingsplikten, krav om å lage plan for forebygging og samhandling, og endringer i Opplæringsloven. Dette gir føringer for ny praksis, noe som betyr endrede rutiner og innhold i samhandlingen mellom tjenester. For skolene betyr det at det må legges til rette for mer samarbeid, man må ha nye arenaer og mer tid til å bruke ressurser og kompetanse på tvers. I en skolestruktursammenheng betyr det at man må ha gode møterom og at ansatte i ulike tjenester kan være så effektive som mulig. F. eks at de ikke må bruke mye av arbeidstiden til å kjøre mellom tjenestesteder.

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. I en skolestrukturdebatt bør dette være en del av vurderingen, hvordan man får utnyttet kompetansen og ressursene i de ulike tjenestene på en best mulig måte.

5.1.3 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 skolehelsetjeneste 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 færre steder å fordele seg på.

5.1.4 Ny opplæringslov

Ny opplæringslov ble vedtatt juni 2023 og vil gjelde fra august 2024. 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 for kvaliteten på skolene, men at vurderingen skal skje på den enkelte skole.

Kommunestyret er skoleeier og arbeidsgiver for de ansatte. Administrasjonen i kommunen og ledelsen på den enkelte skole representerer skoleeier, de er arbeidsgivers representant. Samtidig har de et viktig ansvar å gi det politiske nivået tilbakemelding på hvordan situasjonen oppleves både fra ansatte og brukere, og de skal rapportere på resultater og hvordan de følges opp. Kravet til pedagogisk ledelse og å utvikle profesjonelle læringsfelleskap i alle skoler er dermed en sterk føring.

5.1.5 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. For de som ble ansatt før 1. januar 2014 og oppfylte kravene for ansettelse i undervisningsstilling, gjelder ikke de nye kravene.

I praksis betyr dette at skolene må ha en viss størrelse og et visst antall lærere for å teoretisk greie å fylle disse kompetansekravene for lærerne. Tiden med allmennlæreren som kan undervise i alle fag er forbi. I tillegg har den nye lærerutdanningen, med kravet til master, ført til at de fleste lærere som blir utdannet i dag har maks tre fag.

5.1.6 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.**

Dette bekreftes også av Hattie`s forskning, den desidert viktigste faktoren for elevers læring og utvikling er profesjonsfelleskapets arbeid, hvordan ledelse og lærere greier å få til et kollektiv utviklingsmiljø og at det er et mangfold av kompetanse som blir brukt konstruktivt til pedagogisk utviklingsarbeid. Den samme forskningen peker også på elevmedvirkning, og elevenes læring i fellesskap. Elever som samarbeider om læringen, har et mye større læringsutbytte enn de som lærer individuelt.

5.1.7 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. Det er ulike oppfatninger i forskermiljøene på konsekvensene av skolenedleggelse og i WSP-rapporten ble de ulike synene utredet. I Norge er det Nordlandsforskning, Høgskulen i Volda, Asplan Viak og Telemarksforskning som har utredet dette, og det er få entydige funn. Men det er indikasjoner på at små skoler er flinkere til å utnytte potensialet i nærmiljøet, mens det generelt er bedre trivsel og læringsresultater på større skoler. Økonomisk er det også en fordel å ha større skoler. Samtidig

finnes det eksempler på små skoler med gode resultater og det finnes store skoler med det motsatte.

Det foreligger dessuten funn som viser at eldre elever er mer positive til større skolemiljø enn de yngre (Tone H. Sollien Asplan Viak). Hun oppsummerer forskningsgjennomgangen slik:

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

KOSTRA-tallene for 2023 viser at jo flere elever det er på trinnet, jo bedre resultater får man på nasjonale prøver. Men det er en liten usikkerhet her når det gjelder foreldrenes påvirkning ved at deres utdanningsnivå kan være høyere på større steder.

	Elever			Elever			Elever	
	2022			2022			2022	
	Engelsk		Lesing		Regning			
Nivå 1			Nivå 1		Nivå 1			
1-10 elever	32,1		1-10 elever	27,8	1-10 elever	24,7		
11-20 elever	29,8		11-20 elever	25,6	11-20 elever	23,0		
21-40 elever	25,2		21-40 elever	24,1	21-40 elever	23,6		
41-60 elever	24,1		41-60 elever	22,0	41-60 elever	21,7		
Mer enn 60 elever	21,2		Mer enn 60 elever	19,4	Mer enn 60 elever	19,7		
Nivå 2			Nivå 2		Nivå 2			
1-10 elever	48,0		1-10 elever	54,6	1-10 elever	51,4		
11-20 elever	45,9		11-20 elever	54,9	11-20 elever	53,5		
21-40 elever	48,6		21-40 elever	55,9	21-40 elever	53,3		
41-60 elever	47,8		41-60 elever	54,7	41-60 elever	52,2		
Mer enn 60 elever	49,0		Mer enn 60 elever	53,7	Mer enn 60 elever	51,7		
Nivå 3			Nivå 3		Nivå 3			
1-10 elever	20,0		1-10 elever	17,6	1-10 elever	23,9		
11-20 elever	24,3		11-20 elever	19,5	11-20 elever	23,6		
21-40 elever	26,2		21-40 elever	20,1	21-40 elever	23,1		
41-60 elever	28,0		41-60 elever	23,3	41-60 elever	26,1		
Mer enn 60 elever	29,9		Mer enn 60 elever	26,9	Mer enn 60 elever	28,6		

Tabellen nedenfor ble presentert juni 2023 i KOSTRA og viser **antall elever pr. trinn koblet mot resultatene på nasjonale prøver 5. trinn**. Nivå 3 er de med best resultat på prøven.

Andre elementer som er utredet fra elevundersøkelsen:

- 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, men det er tegn i elevundersøkelsen på at elever på store skoler har høyere trivsel.

- 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.
- Elevenes mulighet for å samarbeide om læringen: Det er ingen forskjell på små og store skoler, men elever på små skoler uttrykker at de savner et større utvalg av samarbeidspartnere.
- 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. Men selv om potensialet er der, blir det i varierende grad utnyttet. Det er heller ikke mindre spesialundervisning på små skoler.

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.

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 elevgrunnet ved skolen er sammenlignet med elever fra hele landet. Utdanningsdirektoratet beskriver skolebidragsindikatorer slik;

Skolebidragsindikatorerne 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. 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. Det har nok sammenheng med at små skoler også har høyere driftsutgifter pr. elev.

5.1.8 Fordeler og ulemper ved fådelte skoler

Når elevtallet blir lavt, blir det uforholdsmessig ressurskrevende å opprettholde en klasse pr. årstrinn. Da må man slå sammen grupper av elever på tvers av alder, det vanligste er 1. og 2. trinn, 3. og 4. trinn og 5. – 7. trinn. Men det pedagogiske arbeidet i denne modellen løses ofte ulikt rundt om. En vanlig måte å gjøre det på er å kjøre trinnets progresjon i fagene norsk, engelsk og matematikk, og har ulikt undervisningsopplegg i samme klasse, mens man har

⁶ [Hva kjennetegner skoler og kommuner som bidrar mer, eller mindre enn forventet til elevenes læring? \(ssb.no\)](https://www.ssb.no/laring/2020/05/14/hva-kjennetegner-skoler-og-kommuner-som-bidrar-mer-eller-mindre-enn-forventet-til-elevenes-laring?tab=innhold)



«helklasseundervisning» i de andre fagene. Da ser man kompetansemålene i et to-årsløp. Denne organiseringen gir både muligheter og begrensninger og her har vi prøvd å belyse disse.

Fordeler:

- Det gir en mulighet for bedre tilpasset undervisning ved at elevene kan følge planene til et annet årstrinn enn det man tilhører.
- Ved svært små skoler blir det færre elever å håndtere for hver lærer og dermed mulighet for å gi mer individuell oppmerksomhet og skape tett relasjon mellom lærer og elev.
- Det gir også gode muligheter for å skape en praksisnær undervisning, benytte nærmiljøet aktivt og få en tilknytning til lokalmiljøet.
- Det kan gi et trygt miljø og tette relasjoner mellom elevene.

Ulemper:

- Det er ressurskrevende, selv om man slår sammen elevene i større grupper blir det likevel høy lærertetthet og man må ha forholdsvis mye administrasjon for mange av oppgavene er de samme om skolen er stor eller liten.
- Profesjonsfelleskapet er den viktigste arenaen for lærernes utviklingsarbeid. Når dette fellesskapet blir lite, vil det også begrense bredden og dybden i dette arbeidet.
- Selv om små grupper og høy lærertetthet gir mulighet for tett oppfølging av den enkelte elev, reduserer det muligheten for å drive intensiv undervisning i mindre grupper da man ikke har mulighet for å differensiere gruppestørrelsen når det er bare en lærer i gruppen
- Det kan oppstå sosial segregasjon, risikoen for å falle utenfor er større nå utvalget av venner er lite, og elevene er også mer sårbare når det oppstår konflikter. For elevene er sosial trygghet det viktigste, og dersom det er f.eks. bare tre av ett kjønn på et trinn, er risikoen stor for at man kan føle seg utenfor.
- I snitt er læringsresultatene lavere på fådelte skoler. Dette skyldes i hovedsak mindre muligheter for å drive samarbeidslæring når utvalget av læringspartnere er lite. Det blir mindre stimuli og bredde i den typen arbeid.
- Elever lærer også av hverandre når det gjelder å få sosiale ferdigheter, både gjennom gruppearbeid og i den generelle samhandlingen i timer og friminutt. Jo mindre miljøet er, jo mer blir begrenset blir mulighetene.

Det er viktig å merke seg at effekten av fådelt skole kan variere av hvordan den drives og hvor store ressurser som er tilgjengelig. Stramme ressurser begrenser mulighetene til å utnytte fordelene ved en liten skole.

5.1.9 Hva sier skolebidragene i Halden kommune?

Skolebidraget fra 5. – 7. trinn baserer seg på utviklingen på nasjonale prøver fra 5. trinn til 8. trinn og hvordan utviklingen har vært gjennom disse årene, det betyr i praksis hvor godt mellomtrinnet har arbeidet med elevenes læring disse årene. Skolebidraget på 1.- 4. trinn dreier seg om hvordan elevene scorer på nasjonale prøver 5. trinn, noe som igjen er et bilde av hvor godt de grunnleggende ferdighetene sitter hos elevene. Skolebidragsindikatorene blir justert mot foreldrenes utdanningsnivå og andre sosiale faktorer.

Samlet sett har Halden kommune negative skolebidragsindikatorer på barnetrinnet de siste årene, det betyr at elevene presterer mindre enn forventet ut fra forutsetningene.

Skolebidragsindikator Halden kommune, barneskoler, 5. – 7. trinn		
2019 + 2020	2020 + 2021	2021 + 2022
0,0	- 0,1	- 0,3
1. - 4. trinn		
- 2,1	- 1,5	- 1,1

Årsakene til dette kan være mange, men både rektorer og ansatte uttaler at det er mange faktorer som reduserer muligheten for å drive godt kvalitetsarbeid. De trange økonomiske rammene er en viktig årsak.

Det er noe forskjell mellom skolene, men hovedbildet er at det skolene bidrar litt mer til elevenes læring på mellomtrinnet enn på småskoletrinnet. Samtidig ser vi at det er en bedring i barnetrinnet mens det er en synkende tendens på mellomtrinnet.

5.1.10 Skoleresultater i Halden

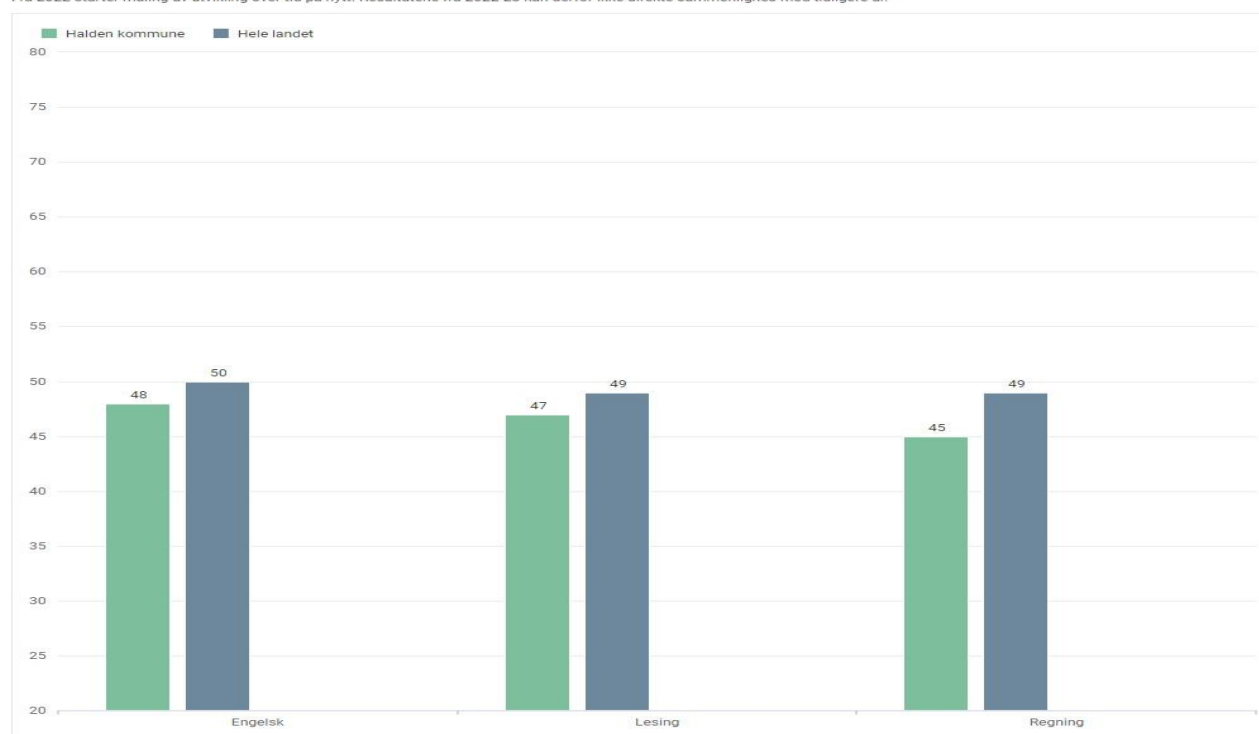
Skoleresultatene for Halden viser at de varierer mye fra år til år, mer enn det man kan forvente av en såpass stor kommune, da skal det være marginal forskjell på kullene. Vi har ikke analysert hvorfor, bare registrert at det kan ha sammenheng med det som elevene rapporterer, at det er

store forskjeller på praksis mellom de enkelte klasserom. Men det kan også være en forklaring at læringsmiljøet utvikler seg ulikt.

Gjennomgående er det sammenheng med skolebidragsindikatoren, man ligger litt under eller på landsgjennomsnittet. Tabellen nedenfor viser utviklingen på nasjonale prøver i regning 8. trinn. Disse prøvene viser i realiteten effekten av arbeidet på barnetrinnet.

Skalapoeng – alle prøvetyper – 8. årstrinn

Fra 2022 starter måling av utvikling over tid på nytt. Resultatene fra 2022-23 kan derfor ikke direkte sammenlignes med tidligere år.

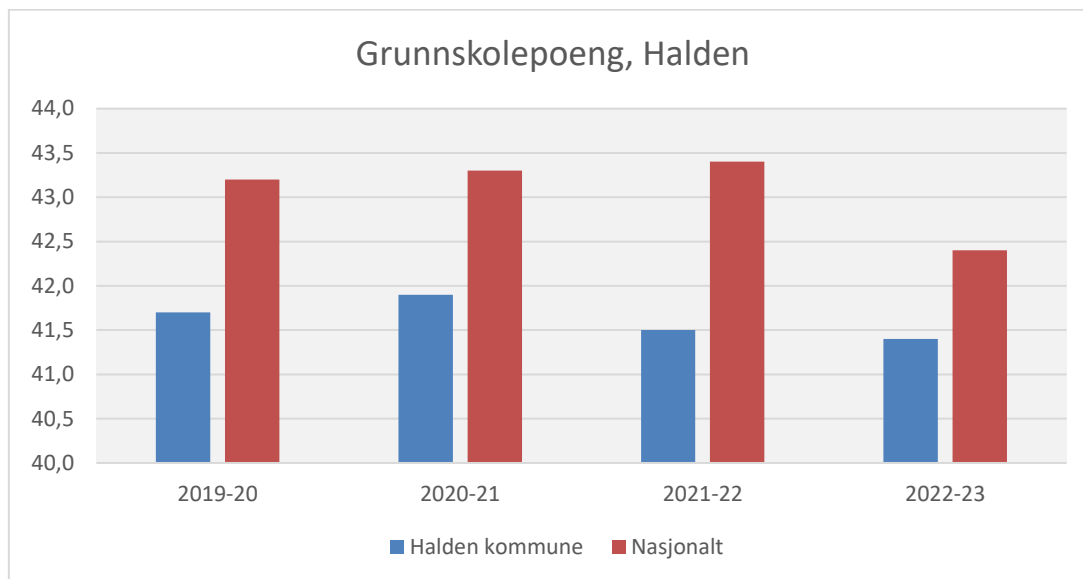


2023-24, Hele landet, 8. årstrinn, Alle prøvetyper, Alle eierformer, Alle kjønn

Oslo blir av en eller annen grunn tatt ut av slike statistikker, men til sammenligning så har de 53 i lesing og 52 i regning.

Når man legger sammen resultatene for skolebidragsindikatorer og resultater fra nasjonale prøver, får man et helhetlig bilde om skolen gir et læringsutbytte som er i tråd med det man kan forvente. I Halden er det en tendens til at elevene presterer noe under det man kan forvente når man tar sosiodemografiske forhold i betraktning.

Når vi ser på sluttresultatet etter 10 års skolegang, kan man illustrere det gjennom grunnskolepoeng, summen av standpunktkarakterer og eksamenskarakterer.



Sett i sammenheng med skolebidragsindikatoren, og de forholdsvis store variasjonene i resultater på nasjonale prøver og grunnskolepoeng, er det helt klart et potensiale til å forbedre resultatene i skolene i Halden. Da må rammebetingelser for godt utviklingsarbeid være på plass.

5.1.11 Hvordan er det med trivselen?

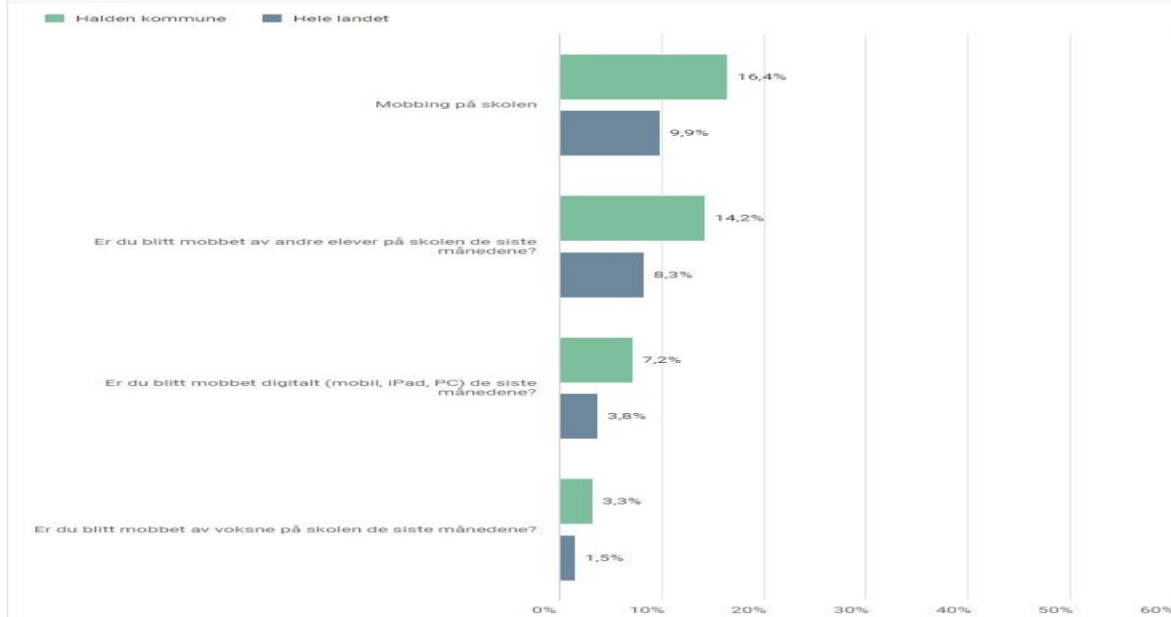
Tabellene nedenfor viser hvordan elevene på 7.trinn svarer i elevundersøkelsen.

Elevundersøkelsen – alle indikatorer – 7. årstrinn



2022-23, Hele landet, 7. årstrinn, Alle indikatorer, Alle eierformer, Alle kjønn

Mobbing på skolen – alle indikatorer – 7. årstrinn



2022-23, Hele landet, 7. årstrinn, Mobbing - alle indikatorer, Alle eierformer, Alle kjønn



Når det gjelder mobbing er det vanskelig å se et tydelig mønster, variasjonen er store fra år til år og fra skole til skole.. Dette gjelder alle skolene, men det er ikke noe mønster i at det er bedre elevundersøkelser hverken på små eller store skoler.

Generelt er det slik at elever på 10. trinn opplever mindre mobbing enn elevene i barneskolen. Det gjelder både den direkte mobbingen og digital mobbing. På 10. trinn var tallet 11,2 % som opplevde mobbing på skolen i Halden, men det er likevel godt over landsgjennomsnittet på 7,4 %.

Det er mange årsaker til mobbing, men læring og mobbing henger sammen, elever som opplever mye læring og mestring, har en tendens til å mobbe mindre. Det er også en viss sammenheng med ytre ramme faktorer, et attraktivt uteområde som stimulerer til aktiviteter er også med på å redusere mobbing. Elevene på noen av skolene sa at det var lite å finne på i friminuttene.

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? Selv om det er en klar tendens til at skolerresultater og elevmiljø blir bedre jo større skolen blir, er det ingen garanti for at en stor skole fungerer godt. Det er 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. Det skyldes at forutsetningene for å drive god skole er bedre, det er et større mangfold blant lærerne for å drive et godt utviklingsarbeid, og det er et større mangfold blant elevene for å samarbeide i læringsprosessene. 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.

5.1.12 Hva sier respondentene om kvalitet i Haldenskolen?

Ledelse:

Som resultatene viser så er det variasjoner på kvaliteten. Men det er igjen avhengig av hva man ser etter. Gjennomgående er det god kvalitet på undervisningen, men kompetansen hos lærerne er varierende. Man har stort sett den formelle kompetansen som kreves, men det begynner å bli kamp om de gode lærerne, og dette vil bli enda vanskeligere når kompetansekravene kommer i 2025.

Det brukes mer og mer tid og ressurser på enkeltelever. Det går på bekostning av det generelle utviklingsarbeidet, men man har i utgangspunktet nok utviklingstid. Rektorrollen er blitt mer kompleks, og det går ut over tiden til å støtte lærerne i det de står i.

Ansatte:

De ansatte er bevisste på at det skjer mye bra i Haldenskolen, men samtidig bekymret over at det er så mange faktorer som ødelegger for å drive et godt kvalitativt arbeid. De ulike momentene som kom fram, var blant annet:

- God kompetanse hos lærerne, godt samarbeid med Høgskolen og andre samarbeidspartnere.
- God nærhet til både natur og bysentrum
- Jevnt høy trivsel i jobben
- Bedre svømmeopplæring, men varierende kompetanse hos lærerne
- God satsing på digitalt utstyr, men det er ikke ressurser til vedlikehold
- Programvaren og samspillet mellom datasystemet har et klart forbedringspotensiale
- Det brukes svært mye tid på rapportering, dokumentasjonsplikten er blitt høy. Lærerne må ha juridisk kompetanse. Får lite tilbakemeldinger på det som blir rapportert.
- Flere elever som trenger hjelp, går svært mye tid på enkeltelever.
- Lærerne må bruke mye tid på det som ikke er undervisning. Do-vakt, vaktmester, sekretær, psykolog osv....
- Forventningene fra foreldrene har endret seg, læreren og skolen skal ordne det meste.
- Økonomiutfordringene fører til problemer med å greie kravene i Fagfornyelsen



- Savner alternativ arena for elever som trenger noe ekstra.
- Inneklima, dårlige sanitære forhold og slitt utstyr er med på å redusere kvaliteten på undervisningen og læringen til elevene.

Elevene:

Elevene er opptatt av tre ting når det gjelder hva som er god kvalitet i skoledagen. Det er prioritert på følgende måte:

1. Vennskap. At man har gode venner på skolen og at man har mulighet for å velge venner. Både i forhold til at man har ulike interesser og at man har valgmuligheter dersom et vennskap skjærer seg. Dersom man ikke har venner på skolen, forsvinner den viktigste motivasjonen for å dra dit
2. Læreren. Det er viktig at læreren har en god relasjon til elevene. Med det menes at de er rettfærdige, ser alle og forstår hva du trenger. Men de trenger ikke være venn med deg. Variasjon i undervisningen er også avgjørende, det er grenser for hvor lenge man kan holde på med det samme. De savner mer aktiv læring gjennom turer og praktiske aktiviteter. Elevene er også samstemte på at det er viktig å få samarbeide om læringen, man husker bedre og forstår bedre det man har løst i fellesskap.
3. De fysiske forholdene, både inne og ute. God luft, rene og oppgraderte garderober og toaletter er viktig. Uteområder som er tilrettelagt for aktiviteter betyr mye for trivselen i friminuttene. Hele og oppdaterte lærebøker og digitale hjelpemidler som virker skaper mindre frustrasjon og mer effektiv læring. Elevene sier at man må ha en blanding av lærebøker og digitale hjelpemidler. Man lærer ulikt, og å satse alt på det digitale fører til at mange sliter med å tilegne seg stoffet

Foresatte:

Når det gjelder en kvalitativ god skole er foreldrene opptatt av dialogen mellom skole og hjem, at det er lett å ta kontakt med lærer og ledelse. Samspillet mellom skole og foreldre er viktig for å skape en positiv holdning til skolen. En skole som er opptatt av trygghet og trivsel for elevene. Lærerens kompetanse og pedagogikk er avgjørende, og at det arbeides for å utjevne forskjellene mellom klassene. Skolene er også en viktig arena for sosial utjevning.



Lærertettheten må også være på et visst nivå, at man holder lærernormen. Men gruppestørrelsen kan gjerne variere, elevene har godt av å prøve både små og store grupper. Skolene må ha passende størrelse, miljøene bør ikke være for store eller for små.

En kvalitativt god skole har nok ressurser til å drive variert og motiverende undervisning, noe som til dels er en mangelvare i Halden på grunn av trang økonomi.

Mange foreldre mener Haldenskolen driver på grensen av det lovlige og forsvarlige, dette går ut over resultater, trivsel og omdømmet. For å være en attraktiv kommune å flytte til er det viktig å ha god kvalitet i skolen.

Det ligger et potensiale i å samarbeide mer med omgivelsene, både foreldre, frivillighet og næringsliv.

5.2 Litt om de enkelte skolene, tilstand og kapasitet

I rapporten fra WSP ble de enkelte skolene grundig beskrevet, så vi går ikke inn i det her. Men vi ser på oppdaterte tall, både når det gjelder fremskriving av elevtall, overkapasitet på de enkelte skolene og en oppdatert vurdering av oppussings/renoverings – behov.

Elevtall: Alle elever som er registrert på skolen pr. 1.10.2023, tallene er hentet fra GSI. Tallene i GSI varierer noe fra tallene i Kompas, da dette sier noe om hvor mange elever som bor i skolekretsen. Men det er en del elever som går på andre skoler, f.eks. private skoler, andre kommuner, eller har søkt om overflytting til annen skole. Det er i 2023 ca. 4 % av elevene som går på en annen skole enn de «tilhører».

Det som kalles oppussingsbehov, er tall fra eiendomsavdelingen som viser det aller mest nødvendige for at skolen skal være i forsvarlig stand når det gjelder blant annet HMS-krav.

Skole	Kapasitet	Elevtall GSI 2023	Utnyttet kapasitet 2023 GSI	Elevtall 2035 GSI	Ledig kapasitet 2035 (GSI)	Utnyttet kapasitet 2035 (GSI)	Oppussings behov (2022)
	Antall	Antall	Prosent	Antall	Antall	Prosent	Kroner
Prestebakke	120	48	40 %	43	77	36 %	1 756 000
Kongeveien	580	520	90 %	514	66	89 %	
Tistedal	350	312	89 %	242	108	69 %	5 593 000
Os	330	241	73 %	258	72	78 %	
Gimle	330	248	75 %	234	96	71 %	573 000
Hjortsberg	550	407	74 %	384	166	70 %	4 783 000
Låby	300	278	93 %	260	40	87 %	2 467 000
Berg	300	258	86 %	220	80	73 %	4 231 000, evt. nytt bygg 60 mill
Sum, barneskole	2 860	2 312	81 %	2156	704	75 %	
Strupe	470	412	88 %	291	179	62 %	5 830 000
Rødsberg	450	362	80 %	307	143	68 %	7 100 000, rehab: 360 - 400 mill.
Risum	360	376	104 %	356	4	99 %	6 955 000
Sum u-skole	1 280	1 150	90 %	954	326	75 %	

Det er bedt om å vurdere fleksible kretsgrenser. Dette er en mulighet, men skal man få en økonomisk gevinst av det, må det legges opp til at skolene legger seg så tett opp til lærernormen som mulig. Det vil si at i småskolen må det være tall som er delelig på 15, på mellomtrinnet og ungdomsskolen delelig på 20. F.eks. er det optimale for småskolen enten 15, 30, 45... elever, mens det for de større barna er optimalt med kull på 20, 40, 60, 80... elever.

Hjortsberg som har rundt 60 elever pr. trinn har den beste fordelingen i teorien, for her kan man fylle gruppene både i småskolen og på mellomtrinnet. Problemet er bare at disse tallene kan variere mye fra år til år, og det vil også variere underveis i og med at det flytter elever.

Man kan vedta å lage en forskrift om flytende kretsgrenser, men da må man også ta støytten ved at søsken kan bli fordelt på ulike skoler eller at man må splitte opp naturlig tilhørighet gjennom nabolag.

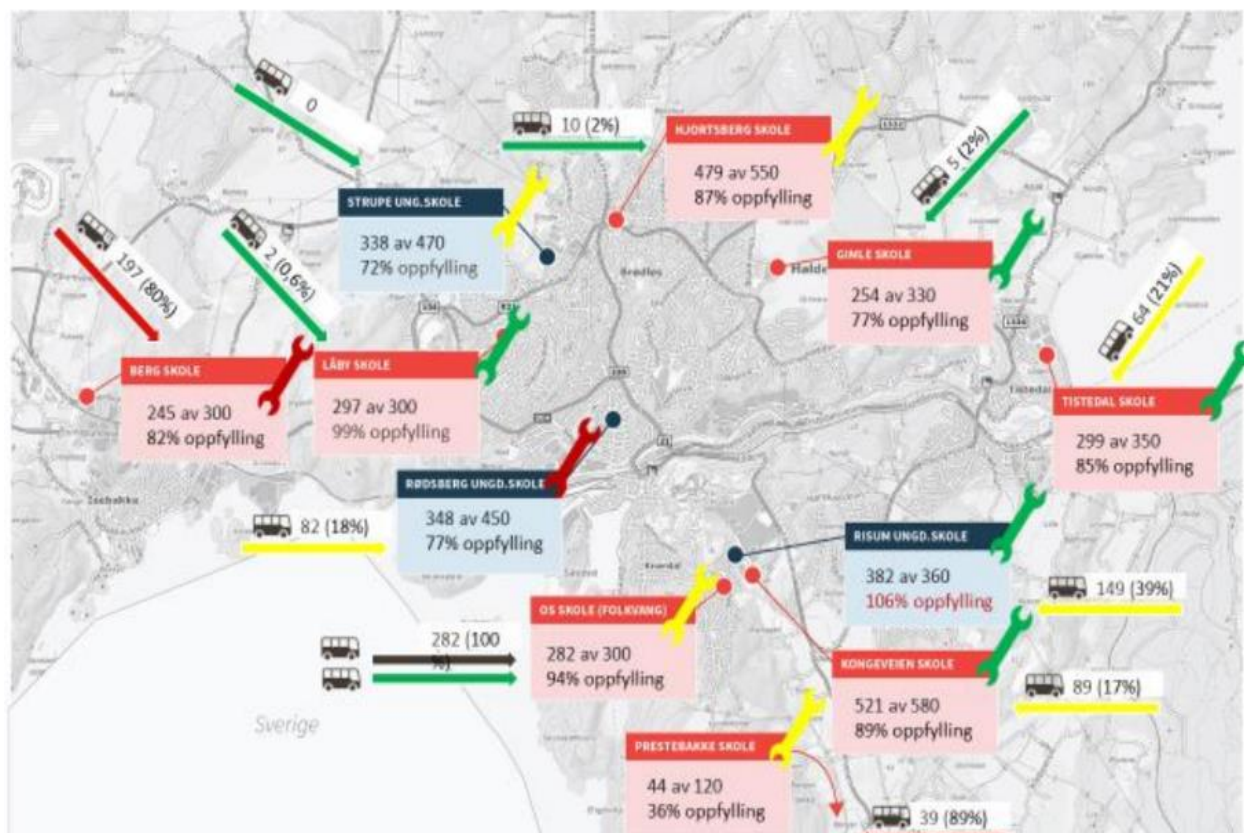
Tabellen nedenfor viser en teoretisk modell på hvordan dette kan slå ut. Poenget er å vise at det ikke nødvendigvis blir billigere å drifte skolen selv om det blir færre elever. Men den viser også at det kan fort bli mye dyrere ved at det kommer noen ekstra elever som utløser en ny gruppe/klasse.



Noen vil tro at man kan sette inn litt ekstra ressurser i en periode, men lærertettheten/lærernormen er definert som forholdet mellom det totale antallet elevtimer og det totale antallet lærertimer. Dette regnes ut fra skolens rapportering i GSI, pr. 1. oktober hvert år.

Skole	Elever 2035	Elever pr. trinn	Antall grupper småskole	Antall grupper mellomtrinn	Antall grupper u-skole
Prestebakke	45	6	2	1	
Kongeveien	535	76	21	12	
Tistedal	252	36	10	6	
Os	268	38	11	6	
Gimle	244	35	10	6	
Hjortsberg	400	57	16	9	
Låby	271	39	11	6	
Berg	229	32	9	5	
Sum, barneskole	2244				
Strupe	303	101			16
Rødsberg	320	107			16
Risum	370	123			19
Sum u-skole	993				

I forrige rapport, skoleåret 20/21 ble dette bildet brukt, og situasjonen har endret seg ganske mye etter det. Overkapasiteten er en god del større i 2035



6.0 Samhandling og medvirkning

I ny opplæringslov er det lovfestet at elevene har rett til medvirkning i saker som gjelder dem selv, at de har rett til å ytre sine meninger fritt og at deres synspunkter skal tillegges vekt i tråd med alder og modenhet.

Det vises til kap. 1.1 for beskrivelse av intervjuer og metode. Intervjuene ble gjennomført i november 2023. 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, hva som er viktig for å få en god skoledag, og vi tok opp hvordan det er å vokse opp i Halden generelt.

KSK har i tillegg gjennomført strukturert gruppeintervju med og Barne- og familietjenesten som består av helsestasjon- og skolehelsetjenesten, barnevernstjenesten, pedagogisk psykologisk tjeneste og familietjenesten.



Innspillene fra respondentene er fordelt på ulike kapitler i rapporten.

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 undervisningsmaterieell og uteområdene ved skolene. Til slutt snakket vi om hvordan det er å vokse opp i Halden
Hva er det viktigste for deg for at du har det fint når du går på skolen?
Hva er for dere en god skole med tanke på: -God undervisning, når lærer du godt? -Et godt læringsmiljø, hvordan er det i klasserommet eller klassen da? -Samarbeid mellom elever, når fungerer det bra? -samarbeid ned lærerne om undervisningen
Hva er en god skole for deg når det gjelder -trygghet, hva skal til for at du er trygg på skolen? -vennskap med andre elever, hvor mye betyr det?
Hvor fornøyd er du ned skolen når det gjelder: -Digitalt utstyr -hvordan dere bruker de tekniske hjelpemidlene -annet utstyr og materieell i gym, kunst og håndverk osv.
Hvordan er uteområdet på skolen?
Hvordan er det på fritiden -har dere mange fritidsaktiviteter? -Er det noe dere savner? Hvor er fritidsaktivitetene?
Hvordan er det å være ung i Halden?
Er det noe dere ville bli spurt om som det ikke står noe om her?
Funn oppsummert av KS Konsulent;
<ul style="list-style-type: none">- Vi møtte elever som var gjennomgående godt fornøyd med skolen sin, men mange uttalte frustrasjon over manglende vedlikehold, slitt utstyr, dårlig inneklima og få muligheter for praktiske og relevante læringsopplevelser- 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 sier at de lærer best når de samarbeider med andre elever.- Elevene ønsker oppdaterte lærebøker.- Elevene ønsket en kombinasjon av digitale verktøy og bøker.- Elevene har i dag ulike muligheter/utstyr i de praktiske-estetiske fagene.- Tendensen er også at de ønsker mere praktisk tilnærming i alle fag, det vil si at undervisningen konkretiseres og at man har praktiske øvelser for at faget skal gi mening.- Elevene beskriver at de ønsker at det skal jobbes mere med skolemiljø og mer gjennomført bruk av konsekvenser rundt regelbrudd og uhensiktsmessig adferd- Elevene beskriver varierende kvalitet på uteområdene og at noen er uten utfordringsmuligheter.- Elevene beskriver at det er viktig med gode skoler fordi det er arenaen hvor utenforskap kan arbeides med så tidlig som mulig- Det er godt å vokse opp i Halden

FAU
Vi møtte FAU ved 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?
Hva er ditt inntrykk av kvaliteten på skolen der du er forelder? Læring, trivsel, samarbeid skole/hjem, kompetanse osv.
Hva er FAU sin oppfatning av skolens ressursituasjon, driftsmidler, midler til undervisningsmaterieell, midler til vedlikehold, inneklima osv.
Hva synes FAU om skolens størrelse, spesielt med tanke på å få et godt læringsmiljø, elevmiljø, trivsel og trygghet?
Hva kjenner FAU til av Fagfornyelsen og forventningene som ligger der. dybdelæring, elevmedvirkning, profesjonsfelleskap osv.?



Andre forhold foreldrene mener er viktige å få fram om situasjonen i Haldenskolen
Hva mener foreldrene er den største utfordringen for skolene i Halden i årene som kommer, og hvordan kan det i så fall løse
Andre innspill
Funn oppsummert av KSK
Funn oppsummert av KSK
<ul style="list-style-type: none">– De foresatte beskriver en skole med stor variasjon i kvaliteten. De sier det jevnt over er høy trygghet og trivsel, og at kommunikasjonen med skolen er god. Men de ser også et potensiale, å bedre omdømmet vil være positivt for Halden, og en god kvalitet på alle skoler er et viktig bidrag for å få sosial utjevning.– De foresatte varierende fornøyd med dagens skoletilbud. Variasjonene går på at det er ulikt fra skole til skole og fra klasserom til klasserom. Dette gjelder både kompetanse, opplevd ressursbruk og handlingsrom, uteområde, luftkvalitet og lærertetthet. Det er litt delte meninger om resultatene i Halden-skolen, en del mener at det er lite fornyelse og at skolen er for lite oppdatert i forhold til samfunnsutviklingen. Resultatene er middels.– Det er også en bekymring for de store forskjellene skolene imellom, noen har høy lærerdeknning mens andre sliter med å hold lærernormen.– Det beskrives fra de foresatte at hjem – skole samarbeidet er varierende grad når det gjelder kvalitet.– De foresatte er tydelig på at de ønsker at politikerne er tydelig på hva som prioriteres når det gjelder skole.– De foresatte ser det som en fordel at skolene ligger i både sentrale strøk og utkanten av kommunen fordi det er fysisk nært hjem-skole, men at det er like viktig at det blir forutsigbarhet i videre planlegging og drift av skoler.– Noen av FAU'ene trakk fram at det var viktig at kommunene også så på møteplasser for barn og unge for å redusere uønsket adferd og i verste fall utenforskap.–

Tillitsvalgte
Vi møtte ansatte og plasstillitsvalgte ved alle skolene vi besøkte samt Hovedtillitsvalgte for fagforeningene. Samtalene tok opp tema som kvalitet i skolen, ressursituasjonen, læreres fagmiljø og muligheter for kompetanseutvikling, samhandling med andre tjenester og skolestørrelse.
<ul style="list-style-type: none">– Kan du si litt om sterke og svake side ved skolene i Halden. Hva greier dere å ha god kvalitet på, og hvor er det forbedringspotensialet?– Hvor godt kjenner du til skolens bruk og fordeling av tildelte ressurser?– Er det noen av de lovpålagte forventningene i fagplanene som er vanskelig å gjennomføre p.g.a. manglende ressurser eller på grunn av andre forhold?– Hva er ansatte/tillitsvalgtes mening om skolens driftsmidler, midler til undervisningsmaterieell, midler til vedlikehold, inneklima osv.– Hva synes ansatte/tillitsvalgte om skolens størrelse?– Når det gjelder arbeidsmiljø og et godt profesjonsfelleskap– Når det gjelder læringsmiljø og godt sosialt miljø for elevene.– Hvordan oppleves samhandling med andre kommunale instanser som PPT, skolehelsetjeneste, psykolog, barnevern osv.– Hvordan oppleves mulighetene for å rekruttere nye lærere med riktig kompetanse?– Andre forhold ansatte mener er viktige å få fram om situasjonen i Haldenskolen?– Andre forhold ansatte mener er viktige å få fram om situasjonen i Haldenskolen?
Funn oppsummert av KSK
<ul style="list-style-type: none">– Sterkt kollektivt ansvar for at elevene skal ha det trygt og utviklende i Halden-skolen.– Dedikerte og engasjerte lærere.– Bekymring rundt rekruttering og det å beholde rett kompetanse.– Ulike rammeforutsetninger påvirker læringsmiljøet og likhetsprinsippet.– Tilfredsstillende arbeid med fagfornyelsen.– Godt samarbeid med foresatte.– Anstrengt økonomi med redusert handlingsrom.– Sykefravær og uforutsatte hendelser er økonomirisikoer.– Lederne strekker seg langt for sine medarbeidere.– Ulik tilrettelegging for elever med store omfattende hjelpebehov. Savner mulighet for alternativ arena.– Tillit til støttesystemet, men ulik beskrivelse av systematisk kontakt og samordning.– Det etterlyses en samordnet langsiktig plan for forbedring av bygg og beslutning på struktur, stadig prosess beskrives som «slitasje».



PPT, barnevern og helse

I samtalene med støttetjenestene snakket vi om kvalitet i støttetjenester, systemisk og økonomisk handlingsrom, samhandling mellom tjenestene og andre forhold som er viktig i denne sammenheng.

Hvordan når støttetjenestene flest barn og hvordan får man best kvalitet på tjenestene?

Ressurstildeling og økonomisk handlingsrom

Andre forhold som er viktig i denne sammenheng

Funn oppsummert av KSK

- Det beskrives at en er på vei til å få et godt og avklart samarbeid mellom støttetjenestene. Samarbeidet med skolene er også på rett vei.
- Det beskrives ulikheter i det strukturert kvalitative samarbeid med skolene med hensyn til oppfølging av system- og individsaker på grunn av størrelse på skolene. Her nevnes både lærerkompetanse, tid, elevsyn, handlingsrom til å bruke ulike metoder, lokaliteter mm som grunner. «Forskjellig» er fellesnevneren for skolene i Halden kommune.
- Det beskrives høy grad av autonomi på de ulike skolene som et mulig hinder for felles utvikling av læringsmiljø
- Støttetjenestene beskriver et stort ønske om høyere tilstedeværelse på skolene, men det kunne vært enda mer effektiv med færre skoler å forholde seg til.
- Det beskrives nødvendigheten av en tydeligere forventningsavklaring mellom skoler og støttetjenestene hva tilgjengelige tjenester skal bety i praksis
- Det beskrives en nødvendighet av en god samhandling og forankring av arbeid med enhetslederne i skolen for å få til en samhandling til barnets beste

Rektorer

I samtalene med rektorene snakket vi om ressurstildeling, det økonomiske handlingsrommet, kvalitet i skolen, samhandling mellom tjenester, spesialundervisning, kompetansekrav for lærere, skolestørrelse og til slutt skolebygg. Se spørsmål fra Ansatte og tillitsvalgte

Funn oppsummert av KSK

- Skolelederne beskriver en variasjon over skolerresultater og ulikhet i arbeidet med resultater
- Skolelederne beskriver at likeverdighet i kvalitet for elevene er en utfordring med dagens ressursfordeling til skolene med dagens skolestruktur
- Skolelederne beskriver store forskjeller ivaretagelse av enkeltelever og grupper med hensyn til store ulikheter i rammeforutsetninger med hensyn til elevantall, kompetanse, læringsmiljø og opplevelse av levert kvalitet
- Skolelederne beskriver utfordringer med å drifte som en kommune med dagens satsning på skole innenfor besluttet skolestruktur
- Skolelederne er bekymret for rekruttering og det å beholde fagkompetansen med kommunenes skolestruktur og mener at dette er viktig i et omdømmeperspektiv å jobbe med å gjøre kommunen attraktiv som arbeidsgiver
- Skolelederne beskriver viktigheten av å se på skolestruktur som ikke bare nedleggelse av utkantskoler, men i et mere helhetlig perspektiv i form av en vurdering av alle skoler

6.1. Samhandling mellom tjenestene

Som tidligere nevnt er det en negativ utvikling i Norge når det gjelder antall unge og voksne som havner i utenforskap, og derfor har vi fått både oppvekstreformen og mange endringer i lovverket som har som formål å snu denne utviklingen. Utenforskapet i Halden er stort, og det vil gi store samfunnsøkonomiske gevinster i å få redusert dette, samtidig som det også gir høyere livskvalitet for den enkelte.

Men dette betinger god samhandling mellom tjenestene og en dreining av ressursbruken til forebygging og tidlig innsats i stedet for reparasjon. I Halden brukes det store ressurser på



spesialundervisning, og skolene sier i våre intervjuer at de bruker større og større del av tid og krefter på enkeltelever og de problemene de står i. Men dersom man skal lykkes med å snu denne utviklingen må det utvikles ny praksis på mange områder. Høy kvalitet i det ordinære tilbudet er til god hjelp, men også en samordnet innsats fra hjelpeapparatet og en god samhandling med foreldre og barn.

6.1.1 Hva sier ansatte og brukere?

Vi snakket med representanter fra helsestasjon, PPT, familiekontor og barnevern. Det er en vilje til å endre praksis og de ansatte sier at de ønsker å bruke mer tid på veiledning og kompetansespredning. Som en følge av oppvekstreformen er det blitt mer helhetlig arbeid, og det er en endring mot å be om råd i stedet for å sende bekymringsmelding. Samtidig er det ganske store forskjeller mellom skolene og mer likhet i det tverrfaglige arbeidet. Det burde vært en tydeligere forventning på hvordan vi i Halden kommune skal arbeide med dette. Det gjelder også de ulike tjenestene imellom.

En stor utfordring er at det er mye individbasert og lite systembasert, dvs. at det er lite læring og kompetanseheving i profesjonsfellesskapet. Det er også en utfordring å få skolene til å sette av tid til denne type kompetanseheving. De bruker mye tid på økonomi.

De ulike tjenestene er mer ute på skolene enn før, men ønsker å være der enda mer. Dette for å komme tidligere inn og hjelpe til å forebygge før problemene blir større. I dette ligger også å komme i god kontakt med foreldrene slik at barna kan oppleve samstemte voksne med felles praksis. Alle trenger hjelp til å forstå barna, hva de reagerer positivt og negativt på, og hvordan man kan få hjelp til at de skal lykkes i klasserommet.

Færre og større skoler er en fordel for disse tjeneste, da blir det mindre kjøring, og det blir mer tid på den enkelte skole.

Selv om det er færre barn, er det ikke blitt færre bekymringsmeldinger, tvert imot. Man ser også fordeler av å samarbeide tettere med NAV. I mange tilfeller ligger problemet på hjemmebane, og der man får hjelp til å lykkes der først. Men gjennomgående kommer vi for sent inn, problemene får utvikle seg for lenge og når barna kommer i ungdomsskolen er det ofte for sent.

7. Styring og ledelse

I vår gjennomgang har vi sett at rammene for god styring og ledelse har vært et tema som er blitt løftet mange ganger. For å utvikle en organisasjon trenger man både tid, ressurser og klare rammer for å bli handlekraftig. Halden har de siste årene måttet ha en sterkt økonomistyring, og dermed har også mye av lederkapasiteten gått med på å gjennomføre de grepene som har vært nødvendige.

Ifølge lederne har dette til en viss grad gått ut over kapasiteten til å drive med kvalitativt utviklingsarbeid, mye av den tiden som skulle vært brukt på dette har i stedet blitt brukt til informasjon og på å finne nye løsninger for de økonomiske flokene.

8. Skoleskyss

Den nye opplæringsloven har ikke endret denne paragrafen:

§ 7-1. Skyss og innlosjering i grunnskolen

Elevar i 2.-10. årstrinn som bur meir enn fire kilometer frå skolen har rett til gratis skyss. For elevar i 1. årstrinn er skyssgrensa to kilometer. Elevar som har særleg farleg eller vanskeleg skoleveg har rett til gratis skyss utan omsyn til veglengda

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 syklister, 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. Når elever blir spurt om hva de synes om skolebuss, er meningene litt delte, men det er få som synes at skolebuss er slitsomt. Det er viktig at det er nett på bussen, og noen bruker den tiden til å gjøre lekser eller lese på prøver.



2023	1 Sone	2 Soner	3 Soner	4 Soner	5 Soner	6 Soner	7 Soner	8 Soner	9 Soner
Barn	29,80	41,26	52,72	64,18	75,64	87,10	98,56	110,02	121,49

2024	1 Sone	2 Soner	3 Soner	4 Soner	5 Soner	6 Soner	7 Soner	8 Soner	9 Soner
Barn	31,29	43,32	55,35	67,39	79,42	91,45	103,48	115,52	127,56

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».

KOSTRA tall viser at Halden rapporterte at det i 2022 var det 963 elever i Halden som fikk skoleskyss, det utgjør 27,1 % av elevene. Samlet utgift på skyss var 18 millioner, og det utgjør i snitt kr. 5000 pr. elev. Altså er skyssutgiftene ganske store i forhold til sammenlignbare kommuner.

Grunnlagstall delt med KSK for skoleårene 2022/2023 og 2023/2024 indikerer at det har vært nedgang i antall elever som får skoleskyss, til 730 elever i 2022/2023 og 714 elever i 2023/2024. Samlet utgift har imidlertid ikke blitt redusert, og var for skoleåret 2022 / 2023 på 17,9 millioner kroner.

Årsaken til den høye kostanden er både at Halden har en forholdsvis høy andel elever som får skoleskyss og høye kostnader per elev.

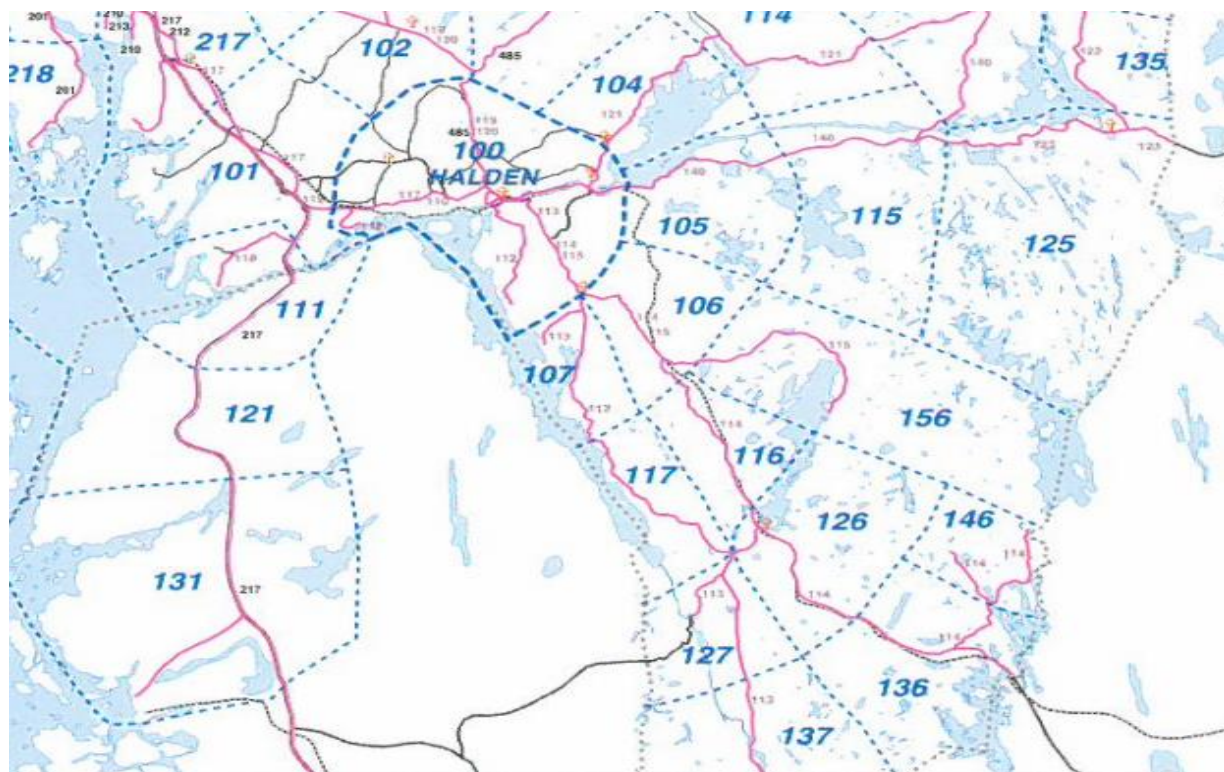
Skoleskyss faktureres pr tur.

Alle elever med fylkeskommunal rett på skyss faktureres etter avtale med en gitt takst pr tur, basert på antall soner mellom hjem og skole.

Elever med kommunal skyss med buss faktureres på samme måte som fylkeskommunale elever.

Takstene økes i.h.h.t avtale med 5% hvert kalenderår. Takstene (inkl. mva) for 2023 og 2024 er som følger:

Elever med kommunal skyss med drosje faktureres med faktisk kostnad pr tur + administrasjonskostnad.



De elevene som bor lengst unna Halden sentrum, f.eks. noen ungdomsskoleelever må krysse fem soner, og dette koster da rundt 28.000 pr. år. Til sammenligning koster et månedskort 350 kroner.

8.1. Hva sier elever og foreldre

Elevene:

Elevene er opptatt av reisevei, men sier at det er den samlede tiden som er det viktigste. Noen av de som går til skolen bruker mye lenger tid enn de som tar buss. Det gjelder de elevene som bor f.eks. 3 km unna skolen, de har ikke krav på skyss, og da tar det opp til 45 min å gå. På Rødsberg var det noen som hadde opp mot 60 min. Elevene var ganske samstemte på at 30 min reisevei er «innafor».

For de som tar buss er det ulike opplevelser. Men det var bedre opplevelser for de som tar rutebuss enn hos elevene på OS som blir fraktet med egne busser. Der opplevde de både mobbing, knuffing og til dels farlige episoder ved av og påstigning.



De som bruker vanlig rutebuss sa at dette var helt greit, men det er et problem at bussene ofte er forsinket. Noen ganger kommer man for sent, men skolene er tolerante når det skjer.

Det er svært viktig med blid bussjåfør!

Foreldrene:

Foreldrene var ganske samstemte med sin barn om reisevei og skoleskyss. Buss er noe man venner seg til, og det er den samlede reisetiden som er viktig. Men det må være trygg reisevei, trygge fotgjengeroverganger, gangveier og bussholdeplasser. Låby har ikke «kiss and drive», og det fører til farlige episoder.

9.0 Fritiden

Elevene ble spurt om hva de gjorde på fritiden, hva slags fritidsaktiviteter de hadde, og om det var noe de savnet.

Gjennomgående var elevene samstemte om at det er mye å velge i, tilbudet er variert og det er en inkluderende holdning. Gode støtteordninger. Men det er et problem at mange slutter underveis, og når det er få igjen på laget blir aktiviteten lagt ned. Mange slutter p.g.a. at det blir for mange treninger og høyt ambisjonsnivå, eller at man må sitte for mye på benken. Derfor burde det vært flere tilbud for de som bare vil ha det gøy og holde seg i aktivitet.

Det skapes mange nye bekjenskskaper gjennom aktivitetene. De fleste hadde venner som ikke gikk på egen skole, men som de var blitt kjent med gjennom ulike aktiviteter. Elevene i ungdomsskolen var veldig fornøyd med ungdomsklubbene, og sa at de brukte disse ofte. Elevene på Tistedal og Prestebakke var opptatt av det er en del kjøring på ettermiddagstid.

Skolen som samlingspunkt på kveldstid var litt ulikt, noen var der ofte mens andre var der sjelden. Det var i høy grad avhengig av uteområdets fasiliteter.

Alle vi snakket med sa at det var både fint og trygt å vokse opp i Halden. Dessverre er det et miljø hvor det brukes narkotika, helt ned i 13 års alder. Men elevene sa at det er ikke noe press om å



bruke narkotika i Halden, man må aktivt oppsøke det miljøet. Elevene vi snakket med trodde at de voksne i Halden vet for lite om hva som skjer på dette området.

Elevene var samstemte om at å ha mange aktiviteter å velge i er viktig. Det holder deg i form, du får venner og holder deg unna negative miljøer. De savner oversikt over alle tilbudene som finnes.

10. Pusse opp, rehabiliterer eller bygge nytt?

Det er stor variasjon på kvaliteten på skolebyggene i Halden. På eldre bygg og slitne bygg står man ofte overfor tre alternativer.

1. Nødvendig vedlikehold for å holde lovkrav
2. Rehabilitering
3. Rive og bygge nytt

Uansett vil det være et økonomisk spørsmål, hva kommunen har råd til å investere og som er i tråd med kommunens handlingsregel.

KSK har kontaktet Svanemerket og diverse faginstanser for å få faglige råd angående rehabilitering og nybygg. Der kommer følgende opplysninger fram:

Eldre skolebygninger som er bygget med høy kvalitet, f.eks. murbygg kan være billigere med rehabilitering enn å bygge nytt. Det skyldes at de har solide konstruksjoner samtidig som de er dyre å rive. Kildesorteringen er krevende. I slike sammenhenger vil det også være bedre å rehabiliterer enn å bygge nytt med tanke på det miljømessige. Det er også mulig å endre på rominndelingen og gjøre den mer hensiktsmessig selv om det er et gammelt murbygg.

Bygninger fra 60 og 70 tallet, bygget i tre og med forholdsvis lav kvalitet, egner seg dårligere for rehabilitering. Det skyldes som regel at det som ligger i veggene er av dårlig kvalitet, det dukker ofte opp råteskader og renoveringen blir som regel dyrere enn planlagt. I et lengre miljømessig perspektiv er det da bedre å rive og bygge nytt enn å rehabiliterer, for man kan samtidig få et mer bærekraftig hus.

I valg av bygningstype og metode er det også lurt å ta en vurdering av livssyklus kostnader, NS3454. Hvilken kvalitet skal legges til grunn, og hvordan skal man bygge for langsiktig lave driftsutgifter. F.eks. lage pluss-hus som produserer energi i stedet for å bruke det. Dette blir godt beskrevet iblant annet Norsk Prisbok.

Derfor er det svært vanskelig å fastsette kostnadene til å bygge nytt, det varierer i forhold til hvilken kvalitet man vil legge på bygget og det er samtidig ganske store lokale forskjeller på byggepriser. Men kan få billige bygg på rundt kr. 30.000 pr kvadratmeter, og man kan få et hus med høy kvalitet og lave driftskostnader til rundt kr. 45.000.- pr. kvadratmeter. Det samme gjelder rehabilitering, men en tommelfingerregel er at det koster 80 % av nybygg. Men renovering er svært vanskelig å estimere, man vet ikke tilstanden før veggene er åpnet. Murhus har ofte rør og ledninger liggende i veggene. Det er også avhengig av hvor mye ombygging av rom man må gjøre samtidig.

I valg av nybygg/renovering er det lurt å se på hvilken arealnorm man skal bruke. Dersom man greier å lage fleksible bygg med flerbruk av rom og god arealutnyttelse, kan man redusere totalsummen betraktelig. Norske kommuner har ulike beregninger på dette, noen har 15 kvm pr elev (Lørenskog), 12 kvm (Bergen) og Oslo 10 kvm. Teoretisk en innsparing på en tredjedel dersom man greier å utnytte arealet godt.

Valg av entreprisform betyr også mye når man skal investere i nye bygg, her er ofte vurderingen hvem som skal ta risikoen for tilleggsutgifter. I trange tider kan totalentreprise være smart, når det er kamp om oppdragene kan man presse prisene, og ved å velge denne formen slipper man store overskridelser som mange prosjekter sliter med.

Rødsberg skole og deler av Berg skole er helt klart innenfor den kategorien at det må gjøres større vedlikehold. Der er det laget kostnadsestimater.

11. Valgmuligheter og gevinster

Som vist til tidligere i rapporten, så vil reduksjonen i rammetilskuddet være vesentlig større enn nedgangen på antall lærere, dersom man fortsetter med dagens struktur. Dagens arealbruk med forholdsvis mye ledig kapasitet på enkelte skoler er også dyr. Derfor vil det være nødvendig med



endringer for å ha en bærekraftig oppvekstsektor i årene som kommer. Større skoler gir bedre muligheter for å treffe med lærernormen, og færre skoler vil gi store innsparinger på FDV-kostnader og utgifter til renter, avdrag og avskrivninger.

Halden kommune har en del valgmuligheter når det gjelder skolestruktur. Den ledige kapasiteten vil i 2035 utgjøre i rundt 900 skoleplasser, og da vil det være nødvendig å gjøre grep for å redusere arealbruken. Det vil føre til mer effektiv utnyttelse av kompetansen, bedre utnyttelse av arealene, og som det er argumentert for i rapporten, høyere kvalitet for elevene og et mer likeverdig tilbud.

Å regne ut hva man sparer eksakt er vanskelig å beregne, det er for mange usikkerhetsmomenter. Men grovt sett kan man spare mye dersom man slipper å opprette nye grupper når man slår sammen skoler. Som skissert i kapittel 5 vil en spart gruppe i småskolen ligge på 1 mill, mens en i ungdomsskolen ligger 1,2 mill. Generelt kan man si at jo større skolen er, jo mer man kan man optimalisere ressursbruken. I tillegg sparer man ressurser på ledelse og man slipper å bruke penger på areale som blir lite utnyttet.

En ekstra utgift vil i noen sammenhenger være til skyss, i snitt 18.000 pr. elev pr. år.

En utfordring for Halden er at – med unntak av Prestebakke, er det ingen skole som alene er stor nok til å slås sammen med en annen skole, også etter nedgangen i elevtallet. Enten må man bygge på/ominnrede en skole, eller så må man endre inntaksområdet.

Rødsberg skole er den skolen som er i dårligst stand. En renovering eller nybygg vil koste minst 360 – 400 millioner, og da bygger man et bygg man kapasitetsmessig ikke har behov for. Derfor vil KSK anbefale å legge ned den skolen, og undersøke i markedet hva et salg kan innbringe. Bygget i seg selv er på 6029 kvm, og det er et stort uteareale.

Berg skole har også et stort oppussing/rehabiliteringsbehov. Det gjelder delen som hører til første byggetrinn, fra 1956, som inneholder administrasjon, 2 klasserom, arbeidsrom, pauserom og spesialrom. Her er det omfattende råteskader som kan gå på både sikkerhet og utfordringer med inn klima og fare for muggsopp

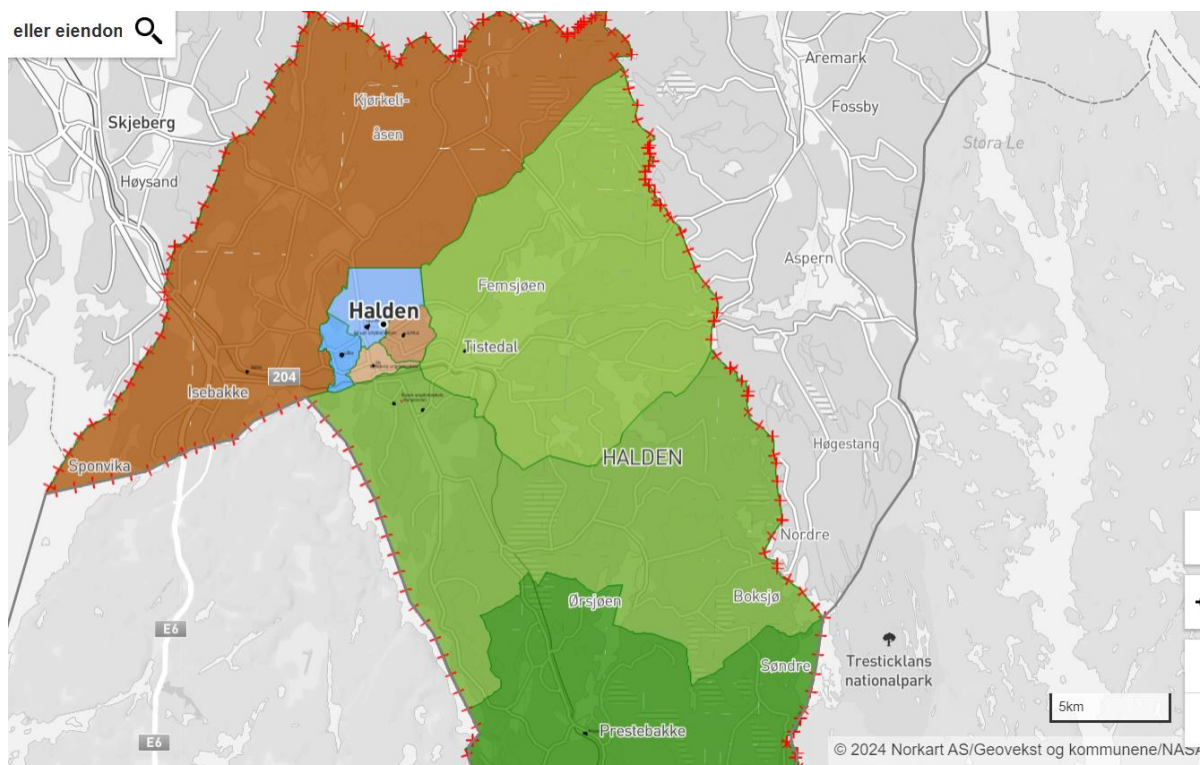
Anlegget er vurdert til at dette bør utbedres så fort som mulig. Vurderingen ble gjort i 2021.

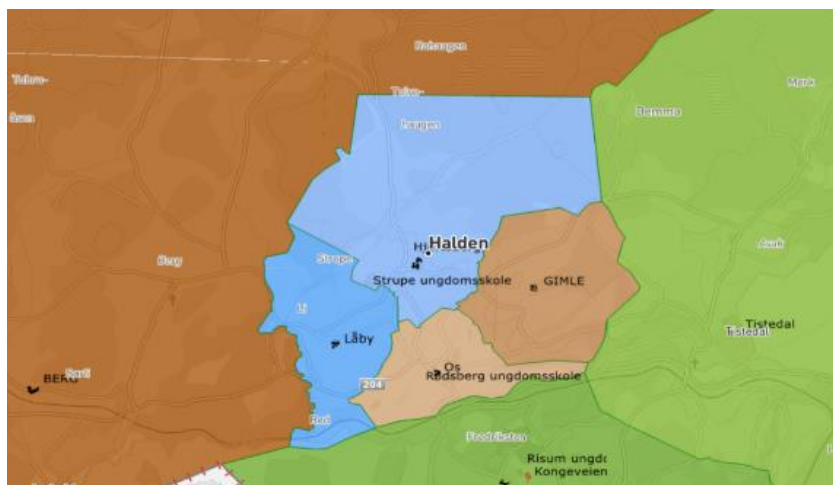
Utbedringen har i et nytt anslag i 2024 en kostnad på rundt 60 mill.

Når man skal vurdere de ulike alternativene må man også ha et barnets beste – blikk. Hva er best for barnet – god plass, men slitne bygg og dårlige rammer for det pedagogiske arbeidet, eller er det å effektivisere arealbruken samlet sett og gi bedre rammer for en kvalitativt god skole?

KSK har derfor sett på en del aktuelle alternativer som kan gi en gevinst. Det fleste tiltakene får også ulike ringvirkninger, derfor har vi delt det opp i «pakkeløsninger» som vil gi ulike gevinster og ulike økonomiske effekter. Vi har delt det opp i fire nivåer, der laveste nivå gir minst effekt, men også får færrest strukturelle konsekvenser for elever, foreldre og ansatte.

Skolekretsgrensene som de er i dag, ligger i kartene nedenfor, og det er verdt å merke seg at alle sentrumsskolene har svært små kretser med avstander godt innenfor grensen på 4 km skolevei.





Det er også nødvendig å minne om nærskoleprinsippet, at det blir vanskelig å forsvare at man må kjøre gjennom en annen skolekrets for å kunne gå på sin skole. Derfor må man ved mange av løsningene foreta en parallellforskyvning av kretsgrensene for å løse dette.

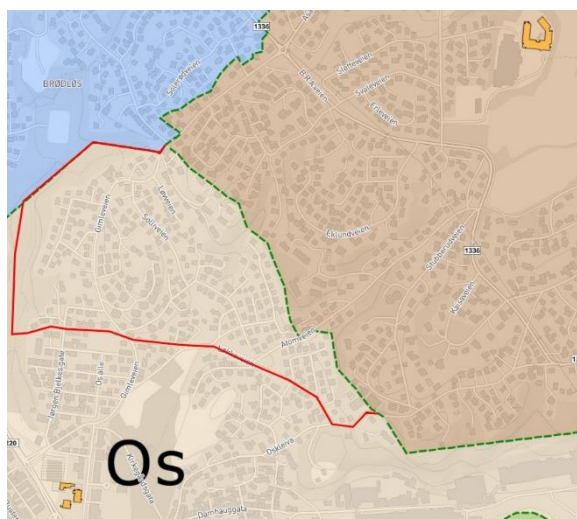
Denne tabellen er utgangspunktet for utregningene i dette kapitlet:

Skole	Kapasitet		Elever pr. trinn	Ledig kapasitet 2023	Elevtall 2035 GSI	Elever pr. trinn	Ledig kapasitet 2035 (GSI)	Oppussings behov (2022)
	Antall	Antall	Antall	Antall	Antall	Antall	Antall	Kroner
Prestebakke	120	48	7	72	43	6	77	1 756 000
Kongeveien	580	520	74	60	514	73	66	
Tistedal	350	312	45	38	242	35	108	5 593 000
Os	330	241	35	89	258	37	72	
Gimle	330	248	35	82	234	33	96	573 000
Hjortsberg	550	407	58	143	384	55	166	4 783 000
Låby	300	278	40	22	260	37	40	2 467 000
Berg	300	258	37	42		31		4 231 000, evt. nytt bygg 60 mill
					220		80	
Sum, barneskole	2 860	2 312		548	2156		704	
Strupe	470	412	137	58	291	97	179	5 830 000
Rødsberg	450	362	121	88	307	102	143	7 100 000, rehab: 360 mill.
Risum	360	376	125	-16	356	119	4	6 955 000

Sum u-skole	1 280	1 150		130	954		326	
--------------------	--------------	--------------	--	------------	------------	--	------------	--

11.1 Løsning 1: Rødsberg skole og Os 1-10, alternativ a

Os skole blir 1-10, Rødsberg skole legges ned. Os har kapasitet til 330 elever og blir en skole med 30 elever på 1 – 7, mens det blir rundt 70 elever pr. trinn på ungdomsskolen. Men det er ikke plass til alle elevene i den nye skolen, og da kan man endre kretsgrensene slik at noen elever flyttes til Gimle. Ungdomsskoleelevene fra Berg må da gå til Strupe.



Kretsgrensen mellom Gimle og Os flyttes slik

elevene som bor i området ovenfor Løkkeveien går til Gimle barneskole.

Dette utgjør til sammen rundt 45 elever i dag, 40 i 2035. Gimle har god kapasitet til å ta imot rundt 40 elever fra Os.

Det er imidlertid ikke plass til hele ungdomsskolen på Os, da må noen av elevene bruke ledige og egnede bygninger i nærliggende områder.

Elevsituasjonen på de enkelte skolene vil da se slik ut i 2035:

Skole	Antall elever	Antall elever pr. trinn	Ledig kapasitet
Os 1-7	210	30	0
Os 8 - 10	210	70	0
Gimle 1- 7	280	40	50
Strupe 8 - 10	385	130	85

Prestebakke	43	6	77
Kongeveien	514	73	66
Tistedal	242	35	108
Hjortsberg	384	55	166
Låby	260	37	40
Berg	220	31	80
Risum	356	119	4
SUM:			676

Denne endringen er det kapasitet til å gjennomføre allerede for skoleåret 2025/26. Men da må det gjøres et formelt vedtak i kommunestyret på nye kretsgrenser.

Konsekvenser:

- Rundt 40 elever på Os skole får ny skolekrets og må forholde seg til Gimle skole.
- Elevene fra Berg får Strupe som ungdomsskole i stedet for Rødsberg
- Elevene fra Gimle får Os som ungdomsskole
- Man får fylt opp kapasiteten på Gimle, Strupe og OS skole
- Noen spesialrom på Os må tilrettelegges for både små og store elever
- Det blir ingen vesentlige endringer på skyssutgifter, elevene er fremdeles godt innenfor grensen på 4 km og eleven fra Berg får skyss likevel.
- Elevene og lærerne i ungdomsskolen på Os må forholde seg til to skolebygg
- Økonomisk besparelse:
 - Slipper årlige utgifter til FVD og annen drift på Rødsberg, rundt **6 mill** pr. år
 - Mindre utgifter til ledelse, ca. **1 mill** pr. år
 - Bedre utnyttelse av kapasitet på Os, Gimle og Strupe, **3 mill** p.g.a. færre grupper
 - Sparer stor utgifter til vedlikehold, **7 mill**, eller slipper renovering evt. nybygg på Rødsberg, en spart investering på **350 – 400 mill**
 - Eventuelt salg av Rødsberg vil gi inntekter

Samlet innsparing alternativ 1: minimum **10 mill** pr. år. I tillegg sparte utgifter på renovering/nybygg (7/350/400 mill) og gevinst av salg av Rødsberg

11.2 Løsning 1, Rødsberg skole – Os 1 – 10 skole, alternativ B

Dersom man ikke vil endre på kretsgrensene, kan man også ha en variant av løsningen i alternativ 1 der man tar alle elevene i barneskolekretsen går på Os, mens man reduserer antall elever i ungdomsskolen. Det kan gjøres ved at elevene på Gimle, sammen med elevene fra Berg går til Strupe. Strupe vil litt fram i tid ha god kapasitet til å ta imot disse elevene, men dersom man skal gjøre denne endringen raskt, må det settes opp midlertidig paviljong.

Da vil det bli en mindre ungdomsskole på Os med i underkant av 40 elever pr. trinn. En ulempe med en to-parallell ungdomsskole er at miljøet blir lite for ungdommene. Det kan være krevende å holde kompetansekravene for lærere, og det blir blant annet vanskelig og dyrt å få et godt utvalg av valgfag, men her er det en mulighet for å samarbeide med Strupe. Man må fremdeles bruke noe kapasitet i bygningene i Os Allé for enkelte trinn.

Situasjonen vil da se slik ut i 2035:

Skole	Antall elever	Antall elever pr. trinn	Ledig kapasitet
Os 1-10	370	30	0
Gimle 1- 7	234	34	96
Strupe 8 - 10	468	156	2
Prestebakke	43	6	77
Kongeveien	514	73	66
Tistedal	242	35	108
Hjortsberg	384	55	166
Låby	260	37	40
Berg	220	31	80
Risum	356	119	4
SUM:			639

Dersom man vil endre dette fra skoleåret 25/26 må kapasiteten på Strupe økes med rundt 35 plasser.

Konsekvenser:

- Slipper å endre kretsgrensene på Os

- Det må bygges en midlertidig paviljong på Strupe dersom man vil gjennomføre endringen før 2035. Man får kjøpt en brukt paviljong til 700.000, man kan leie en paviljong eller man kan kjøpe ny.
- Man må bruke kapasiteten i Os Allé på enkelte trinn
- Ungdomsskolen på Os blir en skole på bare 120 elever. Elevene går i samme miljø i 10 år.
- Noen elever fra Gimle får lenger skolevei i ungdomsskolen, men noen får også kortere vei.
- Ingen ekstra utgifter til skyss siden avstanden er mindre enn 4 km, og elevene fra Berg er i samme sone.
- Økonomisk innsparing som i alternativ a, minimum **10 mill pr. år** i spart drift + sparte utgifter til vedlikehold eller nytt bygg på Rødsberg

11.3 Løsning 2, Rødsberg/Os/Prestebakke

Prestebakke er en skole som har få elever og vil få enda færre dersom ikke situasjonen endrer seg. Det er allerede i dag flere som søker seg bort fra skolen, og både elever og ansatte uttrykker at den er i minste laget slik den er i dag. Der tidligere i rapporten argumentert for at små skoler er sårbare når det gjelder miljø, og at det er ekstra krevende å opprettholde god kvalitet og gi et likeverdig tilbud på en liten skole. Derfor er det et alternativ at elevene på Prestebakke flyttes til Kongeveien skole. Der er det plass til alle elevene og de kan stort sett gå inn i eksisterende grupper, og dette er det plass til allerede fra neste skoleår. Dersom man gjør denne endringen sammen med et av alternativene fra løsning 1, vil situasjonen se slik ut:

Elevsituasjonen på de enkelte skolene vil da se slik ut i 2035, kombinert med løsning 1, a:

Skole	Antall elever	Antall elever pr. trinn	Ledig kapasitet
Os 1-7	210	30	0
Os 8 - 10	210	70	0
Gimle 1- 7	280	40	50
Kongeveien 1 - 7	560	80	20
Strupe 8 - 10	385	130	85
Tistedal	242	35	108
Hjortsberg	384	55	166
Låby	260	37	40



Berg	220	31	80
Risum	356	119	4
SUM:			553

Konsekvenser Rødsberg/Os/Gimle/Berg/Strupe:

Dette er beskrevet under løsning 1

Konsekvenser Prestebakke skole:

Når dette skal vurderes er det viktig å ta en samlet barnets beste – vurdering. Det må også vurderes om skolen skal selges eller om den fortsatt skal bestå som et grendesenter. Da må det i tillegg avklares hvilke rolle kommunen skal ha i drift av bygget.

Negative konsekvenser:

- Et viktig samlingspunkt for nærmiljøet vil forsvinne
- Lengre reisevei for elevene
- De elevene som profiterer på et lite og tett miljø, vil miste dette
- Økte utgifter til skyss, stipulert til **1 mill** (40 elever, 25.000 pr. elev)

Positive konsekvenser:

- Et større miljø for elevene, det sosiale miljøet mindre sårbart, bedre muligheter for valg av venner
- Et større miljø for lærere, bedre utviklingsmuligheter og å drive kvalitativt forbedringsarbeid i profesjonsfellesskapet
- En fådelt skole har en del utfordringer, se kap. 5.1.8.

Økonomiske gevinster:

Innsparing på ledelse ca. 800.000 pr. år

Sparer drift av Prestebakke skole, ca. 1.4 mill pr. år

Elevene går inn i eksisterende grupper på Kongeveien, rundt 3 mill pr. år

SUM: **4,2 mill** pr. år



Samlet innsparing Løsning 2: **13,2 mill pr. år**. I tillegg gevinst av salg på Rødsberg og sparte utgifter på Rødsberg/Prestebakke, rundt 8 mill. Og spart investering på 350-400 mill.

Denne løsningen kan gjennomføres når Os skole er ferdig.

11.4 Løsning 3, Alternativ A, Låby – Rødsberg – Prestebakke

Det er kapasitet i Halden for at alle disse skolene legges ned når vi kommer til 2035. Da må vi ta utgangspunkt i løsning 1, alternativ b, dersom Låby skole også skal legges ned. Det er en skole med dårlige uteområder, og det mangler «kiss and drive» - sone for å slippe av barna. Skolen er et solid teglsteinsbygg, men funksjonaliteten og fasilitetene er av varierende kvalitet. Samtidig er det den skolen som opprettholder barnetallet best, det er mye tilflytting til skolekretsen. Men dersom man vil legge ned Låby, får det noen større ringvirkninger enn ved de andre alternativene. Da må det gjøres flere kretsgrenseendringer, men Løsning 3 vil gi en god økonomisk gevinsten. Det betyr i praksis at:

Os er 1 – 10 skole,

Rødsberg legges ned

Prestebakke legges ned

Låby legges ned.

For å lykkes med dette må man endre kretsgrenser for flere av skolene. Dette betyr at:

50 elever flyttes fra Hjortsberg til Gimle

210 elever flyttes fra Låby til Hjortsberg

50 elever flyttes fra Låby til Kongeveien og Berg

Elevtallet i 2035 vil da se slik ut

Skole	Antall elever	Elever pr. trinn	Antall grupper Småskole + mellomtrinn	Ledig kapasitet i 2035
Os, 1 - 10	370	37	10 + 6	0
Hjortsberg	550	78	21 + 12	0



Gimle	284	41	11 + 6	56
Berg	250	36	10 + 6	50
Kongeveien	580	82	22 + 12	0
Tistedal	240	34	10 + 5	110
Strupe	385			85
Risum	356			4
Sum			130 (barneskole)	305

En slik løsning er fullt mulig, det gir god kapasitetsutnyttelse på de skolene som er igjen, og det gir gunstig økonomisk drift i forhold til gruppestørrelse og ledelse. Men det gir selvfølgelig mye større konsekvenser for elevene, spesielt på kort sikt.

Det må også lages nye kretsgrenser for alle skolene. Skolene blir gjennomgående større, noe som gir mer likeverdige forhold og bedre utnyttelse av kapasiteten. Et økonomisk overslag for årlige besparelser på denne løsningen ser slik ut:

Besparelse på antall grupper: 5 mill

Besparelse på ledelse og adm.: 3.5 mill

Besparelse på drift av bygg: 15 mill

SUM årlig besparelse: **23,5 mill**

Sparing på vedlikehold: **9,6 mill** (engangsbeløp)

Spart rehab/nybygg: **350 – 400 mill**

- Ekstra utgifter skyss: **2 mill** (Låby+Prestebakke)

Salg av eiendom og areale: Låby, Prestebakke og Rødsberg: Ikke vurdert

Denne løsningen kan gjennomføres i to etapper. Prestebakke og Rødsberg når Os skole er ferdig, Låby etter 2030 når det er kapasitet på Hjortsberg til å ta imot elevene.

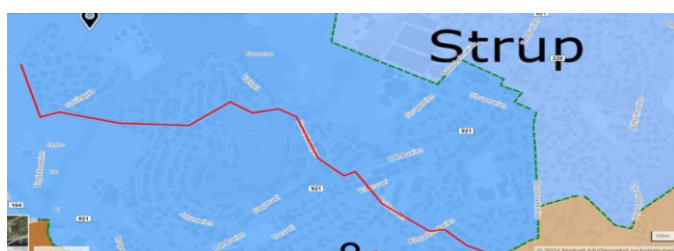
11.5 Løsning 3, Alternativ B, Berg – Rødsberg - Prestebakke

Dette alternativet vil bety at Berg skole legges ned i stedet for Låby, men ellers samme løsning som i Alternativ 3A. Ved denne løsningen vil man spare en utgift som kommer snart, eller som allerede burde vært gjort, en oppussing av deler av Berg skole. Den driftsmessige besparingen vil være lik den som er skissert i løsning 3 A, men man vil i tillegg spare rundt 60 mill på rehabilitering/nybygg på Berg skole. De største ulempene vil være at man mister et flott uteområde, skolemiljøet på Berg splittes opp, og mange av elevene på barnetrinnet får enda lenger reisevei enn de har i dag. Noen få vil også få kortere reisevei.

Men selv om miljøet på barneskolen splittes opp, vil man nå i stedet være i samme miljø i alle 10 årene, i og med at de kommer til å gå over til ungdomsskolen sammen med sine klassekamerater.

I 2035 har Berg skole 220 elever som da må fordeles på Låby og Hjortsberg for å slippe å kjøre gjennom en annen skolekrets for å komme til sin hjemskole. Dersom 50 elever fra Hjortsberg flyttes til Gimle, vil Låby og Hjortsberg ha kapasitet til å ta imot elevene fra Berg. Det betyr at man da ha må følgende kretsgrenseendringer:

- 50 elever flyttes fra Hjortsberg til Gimle
- Nordre del av Låby krets flytter til Hjortsberg, ca. 300 husstander. Det samme gjelder elevene som bor nord og vest for Hjortsberg, men som nå tilhører Berg krets. Dette vil til sammen utgjøre rundt 130 elever.



Med disse endringene, vil Låby ha kapasitet til å ta imot de resterende elevene fra Berg.

Antall elever på de enkelte skolene vil da se slik ut i 2035:

Skole	Antall elever	Elever pr. trinn	Antall grupper	Ledig kapasitet i 2035



			Småskole + mellomtrinn	
Os, 1 - 10	370	37	10 + 6	0
Hjortsberg	464	66	18 + 10	86
Gimle	308	47	12 + 7	22
Låby	300	43	12 + 7	0
Kongeveien	557	80	22 + 12	22
Tistedal	240	34	10 + 5	110
Strupe	385			85
Risum	356			4
Sum			131 (Barneskole)	339

Som man ser av tallene ovenfor, er det liten forskjell på kostnadene ved fremtidig drift ved alternativ A og B i løsning 3. Den store økonomiske forskjellen vil være at man sparer en utgift på 60 mill når det gjelder et nært forestående oppussingsbehov på Berg skole.

Besparelse på antall grupper: 4 mill

Besparelse på ledelse og adm.: 3.5 mill

Besparelse på drift av bygg: 15 mill

SUM årlig besparelse: **22,5 mill**

Besparing på vedlikehold: **13.7 mill** (engangsbeløp)

Spart rehab/nybygg Rødsberg: **350 – 400 mill**

Spart rehab/nybygg Berg: **60 mill**

- Ekstra utgifter skyss, 50 flere elever: **0,9 mill + 1 mill** (Prestebakke)



Som løsning 3A kan dette gjøres i to etapper. Forskjellen er at det kan gjennomføres noe tidligere i og med at Berg er noe mindre og har en større nedgang i elevtallet enn Låby. Det bør kunne gjennomføres rundt 2028.

11.6 Løsning 4 - maks kapasitetsutnyttelse

De løsningene som er skissert så langt har fremdeles den svakheten at det er igjen en del kapasitet på skolene, samlet sett. Det som begrenser en enda bedre kapasitetsutnyttelse er at det ikke er plass til Tistedalelevne på de barneskolene som er igjen når man legger ned Låby, Berg eller Prestebakke. I 2035 er det fremdeles 240 elever igjen på Tistedal, men det er bare rundt 100 plasser igjen til sammen på de andre barneskolene.

Men dersom man ser på Hjortsberg og Strupe som en enhet, vil man se at disse to skolene til sammen har en ledig kapasitet på 170 elever, og Gimle har også plass til rundt 20 elever i 2035.

Dersom man tenker på Strupe – Hjortsberg som en 1 – 10 skole, der man kan bruke bygningene etter behov, er det mulig å finne en løsning som gir meget god kapasitetsutnyttelse. Dette må da **kobles mot løsning 3, alternativ B**. Det må imidlertid bygges en ekstra paviljong for ca. 60 elever som kan sette opp på Gimle eller Strupe-Hjortsberg.

Kretsgrensene må også endres slik at elevene vest for Gimle skole går til Hjortsberg. Dersom det settes opp en paviljong på Gimle, vil da kapasiteten øke til 390 elever, og Tistedalelevne kan flytte dit. Som tidligere nevnt er det ikke å anbefale at elever må dra forbi en annen skole for å komme til sin nærskole.

Strupe- Hjortsberg har til sammen en kapasitet på 1020 elever.

En slik løsning vil være mulig, men det vil gi noen nye konsekvenser:

- Elevene vest for Gimle vil få en lengre skolevei, og de går ikke på den skolen som er fysisk nærmest.
- Strupe-Hjortsberg blir til sammen en stor 1-10 skole, men det er mange skoler i Norge som har 1000 elever uten at det går ut over trivsel, trygghet og læringsresultater.
- Det må finnes løsninger på hvilke barn fra barneskolen som skal bruke ungdomsskolen. Det kan gå på omgang, eller det kan være et fast trinn.



- En del flere elever på Tistedal skole må ta buss
- Den forholdsvis nye skolen på Tistedal blir ikke brukt til skole
- Når elevene fra Tistedal skal til ungdomsskolen, må de gå til Risum, slik de alltid har gjort.
- Man får maks kapasitetsutnyttelse på Gimle, og mange flere får glede av de gode fasilitetene der.

Situasjonen i 2035 vil da se slik ut:

Skole	Antall elever	Elever pr. trinn	Antall grupper Småskole + mellomtrinn	Ledig kapasitet i 2035
Os, 1 - 10	370	37	10 + 6	0
Hjortsberg – Strupe (1-10)	614 (b-skole) 385 (u-skole)	88	24 + 13	20
Gimle	390	56	15 + 9	0
Låby	300	43	12 + 7	0
Kongeveien	557	80	22 + 12	23
Risum	356			4
Sum			130 (Barneskole)	47

Den samlede økonomiske gevinsten vil da se slik ut:

Besparelse på antall grupper: 5 mill

Besparelse på ledelse og adm.: 4.5 mill

Besparelse på drift av bygg: 20 mill

SUM årlig besparelse: **29,5 mill**

Besparing på vedlikehold: **19.2 mill** (engangsbeløp)

Spart rehab/nybygg Rødsberg: **350 – 400 mill**



Spart rehab/nybygg Berg: **60 mill**

- Ekstra utgifter skyss, 250 flere elever : **4,5 mill**
- Leie/kjøp av paviljong: **2 mill**

Denne løsningen er ikke gjennomførbar før det blir frigjort kapasitet, og da er vi rundt 2033.

11.7 Løsninger som er vurdert, men ikke anbefalt.

1. I og med at Prestebakke vil få så få elever i overskuelig framtid er det et alternativ å få flere elever dit. Det mest nærliggende da er at elevene som bor i området Iddesletta flytter fra Kongeveien skole til Prestebakke. Det er omtrent 50 elever som bor i området, men det er ikke vurdert som sannsynlig at disse er interessert i å flytte «mot strømmen» i og med at mye av fritidsaktiviteter osv. ligger mot sentrum.
2. Å legge ned Gimle skole anbefales ikke da dette er en ny og funksjonell skole, og den har også mange fordeler av å ligge nær Gimlehallen. Tistedal har vi lagt inn i alternativ 4 men dette er også en ny og funksjonell skole. I tillegg er det vanskelig å finne et godt alternativ for elevene, selv om vi ser en løsning slik det er skissert i alternativ 4. Dersom man skal flytte elevene fra Tistedal, må svært mange elever på Gimle flyttes til Hjortsberg, eller at elevene fra Tistedal spres på alle skolene i sentrum med ledig kapasitet.
3. Å gjøre om Gimle skole til ungdomsskole er ikke foreslått i og med at samfunnsplanen sier at man skal ha skole i sentrum.
4. Det kom et foreldreforslag om å lage en sentrumsskole, det går ut på å benytte muligheten til å kjøpe Bårdsenbygget som ligger ved siden av den nye idrettshallen og bygge det om til skolelokaler. KSK har ikke regnet på hva det vil koste. Forslaget er godt, men det vil ikke løse problemet med den store overkapasiteten.

11.8 Flytende kretsgrenser

Loverket er ganske tydelig på regelverket for skolekretsgrenser. Dette ble ikke endret i ny opplæringslov. Det er beskrevet i Opplæringslova slik:



§ 8-1. Skolen

Grunnskoleelevane har rett til å gå på den skolen som ligg nærast eller ved den skolen i nærmiljøet som dei soknar til. Kommunen kan gi forskrifter om kva for skole dei ulike områda i kommunen soknar til.

I merknaden til denne paragrafen står det i Odelsproposisjon nr. 46 (97-98):

Vurderinga av kva for skole som er nærmast, skal ta utgangspunkt i geografiske forhold, men skal også ta omsyn til andre relevante forhold, til dømes om sysken er plasserte på den same skolen, kapasiteten på skolane og om skolevegen er farleg.

Handlingsrommet til kommunen er ikke så veldig stort, men et alternativ er å definere kapasiteten på hver enkelt skole og på hvert enkelt trinn. Kommunen kan også definere hvilke adresser som tilhører hver enkelt skole. Når man vil endre kretsgrensene må det en forskriftsendring til.

Dersom man vil ha noe som ligner på flytende kretsgrenser, må man da først definere kapasiteten på den enkelte skole, og så må man deretter definere hvilke adresser som da må gå til en annen skole hvis det ikke er plass.

Økonomisk er det vanskelig å beregne hva gevinsten vil bli. Det vil gå med noen administrative ressurser for å følge opp en slik ordning, for da må man regne på hver skole hvert år og beregne den optimale gruppestørrelsen. Men dette vil i liten grad gjelde for de store skolene, de er allerede ganske nærme lærernormen. Hypotetisk kan man ved en slik ordning spare en gruppe for hver av de små og mellomstore skolene, og da er vi oppe i en besparing på rundt 7 mill pr. år.

Ulempen vil være at man hvert år må flytte elever mellom skolene, og dersom man skal unngå å splitte søsken osv., kan det bli vanskelig å finne gode løsninger. Man må også regne med et stort antall klagesaker, og mange ønsker om å bytte skole.

12. Konklusjon og anbefalinger

Endring av skolestruktur er en krevende øvelse og skaper stort engasjement og mye følelser. Samtidig er det en viss utålmodighet hos både ansatte og innbyggere på at det skal tas avgjørelser. Uvissheten om hva som skjer er noe belastende over tid. Den store utfordringen er å se på

strukturendringer i lys av en barnets beste – vurdering. Hva er best for barnet på kort og lang sikt, og hva skal ligge til grunn for vurderingen? Det økonomiske eller det kvalitative, på det historiske og tradisjonelle eller på fremtiden, på forskning eller på generelle oppfatninger?

Halden har samme utfordring som de fleste andre norske kommuner, en økning i den eldre befolkningen og en nedgang i antall barn. Det går ut over den økonomiske bærekraften samtidig som det kan gå ut over kvaliteten på tilbudet. Uansett vil det bli svært vanskelig møte fremtiden med den strukturen i dag uten å hente ressurser fra andre sektorer. De små skolene vil få enda færre elever, men de må opprettholde dagens antall lærere for å ha et forsvarlig nivå på undervisningen. Lovkravene til kvalifikasjoner er store, og fra 2025 er de enda større.

Halden har en forholdsvis høy gjeldsbyrde, men et samtidig et visst handlingsrom for investeringer p.g.a. god økonomistyring og et bra disposisjonsfond. Men for å få rom for investeringer må driften tas ned, både gjennom mer effektiv bruk av lærerressursene og mindre driftskostnader på bygg.

Hovedfunnene i arbeidet med rapporten kan beskrives i følgende punkter:

- Elever og lærere rapporterer om et godt miljø og høy trivsel
- Elever og foreldre ser litt ulikt på hva som er en kvalitativ og trygg skole. Elevene er mest opptatt av den sosiale tryggheten, at de har venner og en lærer som kan faget sitt og er en rettferdig og god pedagog. Foreldrene er noe mer opptatt av den fysiske tryggheten og at barnet blir sett og godt behandlet.
- Arbeidssituasjonen for lærerne har endret seg de siste årene, det har blitt mye arbeid med enkeltelever.
- De fleste skolene får etter hvert god plass og mye ledig kapasitet. Mye av det pedagogiske utviklingsarbeidet foregår i profesjonsfelleskapet, det betyr at det må være en viss størrelse på personalet og at ledelsen må ha god prosesskompetanse
- Det er stor forskjell på skolene og undervisningen i Halden, både foreldre, ansatte og elever påpekte dette og ønsker å utjevne ulikhetene.
- Det har blitt en trang økonomi på skolene, mange er på grensen for å greie å opprettholde lærernormen, og driftsbudsjettet er på et minimum.

- Skoleresultatene har et potensiale, skolebidragsindikatoren er mange steder negativ, og det betyr at mange av elevene har forutsetninger for å få bedre resultater. Det er stor sammenheng mellom hvordan du greier deg i grunnskolen og hvordan det går på videregående skole.
- Man begynner å merke en utvikling mot at det er vanskeligere å få tak i kvalifisert arbeidskraft.
- Den demografiske utviklingen vil fortsette, det blir flere eldre og færre barn.
- Høy kvalitet i skole har mye å si for livsmestring og hvordan det går med den enkelte elev. Skolen er en viktig arena for sosial utjevning, og elever som mestrer skolegangen og fullfører videregående skole har en mye større sjanse for å ikke havne i utenforskap. Det er få jobber i dag for den som kun har grunnskole.
- På grunn av elevnedgangen vil det bli stadig bedre plass på skolene, og det vil bli mye areale som blir lite brukt. Det betyr at en større andel av budsjettet vil gå til forvaltning, drift og vedlikehold av bygninger. Penger som heller burde gått til lærere og undervisning.
- Selv om forskning og tall viser at større skoler generelt gir høyere trivsel og bedre læringsresultater, er det også noen barn som har det best i et lite miljø
- En skolestrukturendring vil føre til at noen elever får en lengre skolevei. Det bør lages noen kriterier på hva som er forsvarlig reisevei, og når går reiseveien ut over både trivsel og læring
- Det er forskjell på behovet til en barneskoleelev og en ungdomskoleelev. Når man blir eldre, er også behovet for å utvide det sosiale nettverket større.
- Det er en slitasje i å vente på avgjørelser, det er uttrykt mange steder at det må komme beslutninger snart.

En anbefaling fra KS-K sin side er å vurdere dette opp mot barns behov og ta barns beste - vurderinger. I alle avgjørelser som angår barn er dette et førende prinsipp. I intervjuene med elevene kom det tydelig fram hva de mener er grunnleggende kvaliteter ved skolen og det gode læringsmiljøet:

- Et godt elevmiljø med mulighet for valg av venner. Elever lærer best når de samarbeider om læringen. Det er mer inspirerende når de kan samarbeide i ulike konstellasjoner.



- Lærere som er gode fagfolk og som skaper variasjon og læring i timene, og som har en god relasjon til elevene
- En skole med god nok kvalitet på bygget, både inne og ute
- Oppdaterte læremidler og utstyr som fungerer

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.

Disse argumentene må veies opp mot hverandre når man skal ta en barnets beste – vurdering. Ut ifra disse punktene og med en kvalitativ vinkling i bunn og med erfaringene fra intervjuene foreslår KS-K følgende:

1. Rødsberg skole bør legges ned. Hovedårsaken er at det er en skole som vil koste svært mye å renovere eller bygge nytt, da nærmer vi oss 400 mill, noe kommunen ikke har økonomi til pr. i dag. I tillegg vil Halden ha stor overkapasitet på opptil 900 skoleplasser i årene som kommer. Da står valget mellom å bruke pengene på elevene eller på tomme bygg.
2. Prestebakke vi bli en svært liten skole, og både elever og lærere synes miljøet er i minste laget allerede i dag. Da har man to alternativer, enten legge ned skolen eller fylle den opp med flere elever. Dersom man ikke finner en løsning for å fylle den med aktivitet, vil det sannsynligvis bli enda flere som søker seg bort, og den vil gradvis gå i oppløsning.
3. Os skole blir 1-10, legge ned Rødsberg. Det er to alternative løsninger på dette. Men begge alternativene krever at bygning i Os Allé brukes.
4. Berg skole bør også vurderes. De skadede områdene vil sannsynligvis bli nødvendige å rive, men da vil vi anbefale å være kritisk til hvor mye areale man trenger å bygge opp igjen.

I en fremtidig skolestruktur er det avgjørende å få redusert antall kvadratmeter med skolelokaler, driften tar ressurser fra undervisningen, og det vil koste uforholdsmessig mye å vedlikeholde mange av bygningene. Det er pr. i dag beregnet et vedlikeholdsetterslep på til sammen 27 mill. for



å nå en ønsket og likeverdig standard på byggene. I tillegg kommer et behov for renovering på Berg og Rødsberg på til sammen rundt 450 mill.

Den demografiske utviklingen i den enkelte skolekrets kan til tider være vanskelig å beregne, men dersom man i en kortere periode har for liten kapasitet er det vesentlig billigere å sette opp et midlertidig bygg enn å operere med ledig kapasitet over lang tid. Dagens modulbygg har også god kvalitet, og er på nivå med de fleste skolebygg.

Dersom man velger nybygg, bør man se på følgende elementer:

Antall kvadratmeter, hvilken norm man vil bruke. Dersom man velger 10 kvm pr. elev i stedet for 15 kvm, vil utgiftene reduseres med en tredjedel. Nye skoler med god arealutnyttelse kan oppleves som å ha like god plass som skoler med dårlig arealutnyttelse. Korridorer, rom med lav kapasitetsutnyttelse osv. kan gjøre skolen unødvendig dyr, flerbruk av rom og fleksible arealer vil gi en bedre bruk av arealene. Arkitekten har sentral rolle her.

Kvalitet på bygget, at det bruker lite energi og er lett å vedlikeholde og rengjøre, kan redusere driftskostnadene med 50 % eller mer.

Valg av entreprisform er også viktig, sikre seg mot uforutsatte utgifter i utbyggingsperioden.

Større skoler gir bedre muligheter for å optimalisere lærernormen, det blir mer effektiv utnyttelse av de administrative ressursene og de ulike støttefunksjonene for bedre muligheter til å være til stede på skolen. Man får en mer fleksibel utnyttelse av lærernes kompetanse og det blir større mangfold i profesjonsfellesskapet.

Etter KS-K sin vurdering er ikke dagens struktur bærekraftig, hverken kvalitativt eller økonomisk, spesielt når elevtallene minker i årene framover. Dette vil gå ut over både elever og ansatte, for de økonomiske rammene blir så trange, og man vil forholdsvis bruke mer og mer penger på drift av bygg enn på elevene. Når man skal velge en ny struktur må alle momentene som er nevnt ovenfor tas med i beregningen, og se på hvilke av disse som gir best kvalitet i skolen og hva som er en god investering både for den enkelte elev og for samfunnet.



Funksjonelle og kvalitativt gode skolebygg er også en god investering, det gir bedre læringsforhold, man får utnyttet ressurser og kompetanse bedre, og det gir vesentlig mindre driftsutgifter.

KS-konsulent

1.03.2024

Vedlegg, elevutvikling på enkeltskoler

