

SØR-VARANGER KOMMUNE

**"DA KLOKKA KLANG,
SÅ FORT VI SPRANG¹ ..."**

FRAMTIDIG SKOLESTRUKTUR I SØR-VARANGER KOMMUNE

¹ Da klokka klang, tekst av Margrethe Munte

1	Innledning	3
1.1	Tilbakeblikk.....	5
2	Læreplanen og skolestrukturer	8
3	Grunnskolen i Sør-Varanger kommune	10
4	Juridisk grunnlag ved valg av skolestruktur.	14
5	Økonomiske rammevilkår	18
5.1	Oppsummering.....	23
6	Skoleskyss og skolenedleggelse	24
6.1	Skoleskyss og elevtrivsel.....	25
6.2	Foreldre motstandere av skolenedleggelse	26
7	Grunnskolen i Sør-Varanger kommune, noen statistiske størrelser.....	27
7.1	Undervisningsformål og skyss	30
7.2	Elever pr årsverk.....	31
7.3	Undervisning - Strukturelle forhold.....	32
7.4	Ressursbruk pr klasse	33
7.5	Reduksjon i timetall utover minstetimetallet - konsekvenser.....	35
7.6	Spesielle behov	40
7.6	Oppsummering og konklusjon.	41
8	Valg av skolestruktur – økonomiske konsekvenser	42
8.1	Endre inntakssoner.....	46
8.2	Flytende inntaksområder	47
8.3	Endret skolestruktur ved nedlegging av skoler	48
8.3.1	Nedlegging av Bøkfjord skole, elevene overføres til Hesseng Flerbrukssenter.....	49
8.3.2	Nedlegging av Skofoss skole, elevene overføres til Pasvik skole.....	
8.3.3	Nedlegging av Tårnet og Fossheim skole	50
8.3.4	Nedlegging av Sandnes skole – overføring av elever til andre skoler. ...	51
8.3.5	Sentralisering av ungdomstrinnet ved Bjørnevattn og Kirkenes skole.....	51
8.4	Ny skolestruktur basert eksisterende, men med 1 – 4 skoler	53
8.5	Skolestruktur basert på 1 – 7 skoler og sentralisert ungdomstrinn	59
	Oppsummert.....	62

1. INNLEDNING

Det blir sagt at det er et større tap for bygda enn for elevene at skolen blir borte. Det vil oppleves som «dramatisk» for de som nå bor og hører til i bygdene hvis skolen legges ned, og en må vurdere meget nøye konsekvensene både på kort og lang sikt. Ei bygd som mister skolen sin, vil av mange bli oppfattet som om bygda er i ferd med å bli nedlagt.

Forskning viser at ankerfestene for at et lokalsamfunn vil kunne utvikle seg er arbeidsplasser, oppvekstvilkår med barnehage / skole og nærbutikk. Øvrige servicetilbud vil komme som tilleggssytelser, men er ikke grunnbehov som må dekkes.

Rapporten «Relasjonar som raknar²» peker på at relasjonene mellom skole og hjem rakner i de store skolekretsene. Forskerne fant blant annet ut at foreldra deltok mer i undervisninga i små skolekretser. Det var større fremmøte på foreldremøte og dugnad. Ulike former for uformell kontakt (prat med læreren, besøk på skolen o.l.) var det mest av i små skolekretser.

I perioden 1993 til 2002 ble det lagt ned 329 ordinære grunnskoler (GSI) i Norge. Møre og Romsdal, Nordland og Hordaland hadde flest nedleggelse. Tallet på skoler med fådelt barnetrinn er redusert fra 1 416 til 1 171. Antallet skysselever økte på landsbasis med 11 prosent fra 1997 til 2002, men andelen elever med skyss har vært relativt stabil.

Som følge av det generelle flyttemønster og endring i befolkningsstrukturen, samt en stadig mer anstrengt kommuneøkonomi, trues stadig flere fådelte skoler av nedleggelse. Selv om noen skolenedleggelse skyldes sviktende elevgrunnlag, bedret kommunikasjon mv., har den påviste økningen i antall skolenedleggelse fra slutten av 1980-tallet uten tvil å gjøre med den endrede finansieringsordningen for skoledrift som nytt inntektssystem (NI) innebar.

Vi kan stille spørsmål om skolenedleggelse er en konsekvens av endret befolkningsstruktur, eller om skolenedleggelse endrer bosettingsmønsteret. Svaret er ikke automatisk gitt, men vi vil nok oppleve begge deler. Uansett så vil en endring av skolestruktur være et bevisst valg, og et valg som gir konsekvenser

I Sør-Varanger kommune har skolenedleggelse flere ganger de siste år vært oppe til debatt. Hovedargumentene for slike forslag har vært av økonomisk karakter, der kommende års manglende balanse i budsjettet har vært en tungtveiende årsak til å fremme forslagene. Andre aspekt har i liten grad vært berørt.

Sakene har skapt uro, sinne og fortvilelse i mange bygdelag, blant elever og voksne, blant ansatte og ledere, og det har ikke vært tid til en grundig og saklig debatt om skolestruktur.

Både fra administrativ og politisk ledelse har det vært et ønske å få fremmet en sak om framtidig skolestruktur i Sør-Varanger kommune, men da i en annen kontekst enn bare den økonomiske. Sider som skoleskyss, demografi, pedagogikk, økonomi osv må også vektlegges og det innbyggerne må gis rikelig anledning til å få komme med sine meninger.

² Møreforskning, Rapport nr. 9107 «Relasjonar som raknar»

Diskusjonen om utviklingen av grunnskolen må handle om hvilket innhold vi vil ha i skolen, kvalitet, lik mulighet til faglig og sosial utvikling, kostnader, muligheter og utfordringer, men vi må ikke komme i en situasjon der opprettholdelse av struktur og skole bare bli et spørsmål om skolebygg. Skolebygg i distriktene, uten et innhold, vil virke mot sin hensikt og bare være "tomme" skall. De siste årene er ressurser, i form av lærere i grunnskolen i Sør-Varanger kommune gradvis redusert.

Reduksjonen er politiske vedtak gjort i situasjoner der kommunestyret i Sør-Varanger har hatt behov for å redusere kostnadene. Vedtakene innebærer reduksjon i lærertetthet i en periode der vi har hatt stor elevtallsøkning. Vi vil senere i meldingen vise til ressursbruk i grunnskolen i Sør-Varanger kommune.

Det er blitt en reduksjon som etter hvert merkes klart, både på de små og store skolene. Det må stilles spørsmål om grunnskolen makter å løse oppgaver som på mer eller mindre er pålagt, utover ren undervisning, for eksempel arbeide med barn med sosiale og emosjonelle vansker, atferdsvansker og lignende.

Diskusjonen om den fremtidige grunnskolen i Sør-Varanger kommune handler selvsagt ikke bare om undervisning, men gir også føringer for kommunens utvikling på mange områder. Kultur- og oppvekstetaten har ambisjon om å legge fram en egen sak om kvalitet i grunnskolen i løpet av våren 2004.

For mange er skolen, og særlig de mindre skolene, grunnlaget for et lokalsamfunns vekst eller fall. Samtidig virker også samfunnsutviklingen generelt på næringsstrukturer og bosettingsmønstret. Det vil likevel, til syvende og slutt, være Sør-Varanger kommunes muligheter og prioriteringer som er avgjørende for grunnskolens utvikling.

Saksframlegget er rimelig omfattende. Vi har forsøkt å belyse noen viktige sider som har relevans ved valg av skolestruktur. Målet har vært å lage et drøftingsgrunnlag som skal inngå i diskusjoner om hva slags type skolestruktur man ønsker i Sør-Varanger kommune.

Ønsker vi et desentralisert skoletilbud, et mer sentralisert skoletilbud eller et helt sentralisert skoletilbud i framtida? Hvordan vil alternativet vi velger stemme overens med de målsettinger som nedfelles i kommuneplanen.

1.1 Tilbakeblikk

I 1985 ble det oppnevnt en gruppe med mandat å vurdere skolesektorens ressursbruk, fremme forslag til omdisponeringer som kunne frigjøre midler til andre tiltak innenfor sektoren.

Arbeidsgruppen konkluderte da med at dette bare var mulig gjennom endring av skolemønsteret – dette er konklusjoner som ble trukket for 20 år siden, og som ikke nødvendigvis har relevans i dag.

En foreslår følgende:

*"Tårnet skole: 7.-9. årstrinn³ overføres til Kirkenes skole
Bøkfjord skole: 7. årstrinn overføres til Kirkenes skole
Elvenes skole: Elevene overføres til Kirkenes barneskole, eller Bøkfjord skole
Bugøyfjord skole: Elevene overføres til Fossheim skole
Vaggetem skole: 1.-3. årstrinn overføres til Skogfoss skole, 4. – 9. årstrinn overføres til Pasvik skole
Skogfoss skole: 4.-6 årstrinn overføres til Pasvik skole
Sandnes skole: Opprettholdes som 1. - 6. skole*

Arbeidsgruppen peker på at store skoler har et bedre og mer allsidig tilbud til sine elever enn distriktsskolene, og at de større distriktsskolene bedre og mer allsidig enn de minste.

Det har vist seg vanskelig å få tilsatt pedagogisk personale med godkjent utdanning som igjen går på kvalitet og stabilitet".

Utvalget har gått gjennom den enkelte skole med tanke på kostnadsreduksjoner, men konkludere med:

"en finner ingen innsparingsmulighet. Ut fra en økonomisk betraktning er det bare en endring i kretsgrensene, og en konsentrasjon om færre skolesteder som kan frigjøre betydelige ressurser innen sektoren".

Kommunestyret gjør følgende vedtak i sak 21/89, den 14.02.89

"elevene ved Elvenes skole overføres til Kirkenes skole"

Skoleåret 1987/88 flyttet de to siste elevene på Vaggetem skole og skolen avviklet seg selv uten kommunale vedtak. Foreldrene til de 2 gjenværende elever mente at det ville være rett å få barna på en større skole. De startet på Skogfoss høsten 88. Senere flyttet hele familien til Kirkenes.

Det samme skjer på Bugøyfjord skole. Skolen avviklet seg selv og de siste elevene med familier flyttet til Neiden.

I forbindelse med innføring en av Reform 97 ble en ny plangruppe i Sør-Varanger kommune oppnevnt. Kommunestyret ga gruppen følgende mandat:

1. Vurdere målsettingen for og samordningen av tilbudet i grunnskole, barnehage og ved SFO

³ Datidens 7. klasse er nåtidens 8. klasse, 1. – 6. skole er i dag 1. -7 skole, 7. – 9. årstrinn er i dag 8. – 10 årstrinn , mao ungdomsskolen

2. Utrede hvilke modeller/alternativer for investeringer i eksisterende skolebygninger og gamle yrkesskolen, samt uteareal, herunder vurdere behovet for bygging av ny skole med lokalisering i tråd med kommuneplanen for Kirkenes-halvøya med økonomiske konsekvenser
3. Utrede hvilke modeller/alternativer med driftsmessige konsekvenser i forhold til hvilket nivå/volum/kvalitet tjenestene skal ha, herunder bl.a.
 - skyssordning
 - delingstall
 - innføring av nytt læremateriell
 - barnehagedekning (kommunal/privat)
 - krav til kompetanse hos personalet

Rapporten lå ferdig høsten 1995. I rapporten tas ikke skolestrukturen i Sør-Varanger kommune opp til behandling, bortsett fra drøftinger om hvordan en skulle bygge ut et tilbud til økende elevtall på strekningen Hesseng – Kirkenes.

Her lanseres ulike modeller, og fremmer til slutt en innstilling som går på at det skal bygges ny 1 – 7 skole på Hesseng, for elever fra Hesseng. Hesseng får ikke status som egen skolekrets, med ligger under Kirkenes skolekrets. Dette gjør at elever kan "fraktes" mellom skolene avhengig av framtidig behov.

I 2003 vedtok kommunestyret, sak 0018/03 at Kirkenes barne- og ungdomsskole skal deles inn i to organisatoriske enheter; en barneskole og en ungdomsskole. Dette med bakgrunn i at eksisterende elevtall ligger over anbefalt norm fra Stortinget på 450 elever pr skoleenhet, og skolen vokser i årene som kommer. En slik deling skulle realiseres ved at kommunen tok i bruk et nytt skolebygg for ungdomsskoletrinnet.

"Med bakgrunn i en skolefaglig vurdering skilles ungdomstrinnet ved Kirkenes skole ut som egen skoleenhet "Kirkenes ungdomsskole".

Bakgrunnen for at vedtaket ikke er satt ut i livet skyldes at vi ikke fysisk har fått en løsning mht bygg, som var en forutsetning i vedtaket. Ungdomsskolen skulle inn i nytt bygg, med sine lærere og sin ledelse.

Foreløpig er bruk av det gamle gymnasbygget lagt på is, og videre planer mht alternativt bygg er likeledes lagt på is i 2004.

I forbindelse med planer for renovering av Kirkenes skole og senere nybygg for ungdomsskolen ble det fremmet forslag om å samle ungdomstrinnet på Bjørnevatn og Kirkenes skole under en felles organisasjon, en ny ungdomsskole for sentralområdene i Sør-Varanger kommune.

Forslaget ble forkastet av kommunestyret i juni 2003.

Fra 1998 og fram til i dag har grunnskolen i Sør-Varanger kommune vært gjennom flere kostnadsutt, reduksjoner som samlet dreier seg om et 20 talls lærerstillinger. Dette skjer i samme periode der elevtallet har økt med 190 elever fra 1172 i 1997-1998 til 1362 i 2004-2005. Klassesetallet har økt fra 66 til 82 klasser i samme periode. Elever med spesielle behov, det være seg innen området atferdsvansker, elever med sosial og/eller emosjonelle vansker har økt.

Dette betyr en klar reduksjon i timetallet pr elev og dermed muligheter til å opprettholde det kvalitetsnivået vi har hatt i grunnskolen i Sør-Varanger kommune. Vi vil senere i dette notatet komme tilbake til hvor disse reduksjonene har funnet sted.

Om en ser til for eksempel Alta og Hammerfest kommune har en ikke hær gjort vedtak om å redusere timetallet til grunnskolen i situasjoner der kommunen måtte foreta kostnadsreduksjoner i kommunal drift.

Ved bare å bruke kutt i rammetimetallet/lærerstillinger når Sør-Varanger kommune har behov for utgiftsreduksjoner og samtidig opprettholde gjeldende skolestruktur kan vi komme i en situasjon der vi nok har skoler i distriktene, men der timetallet er så vidt sterkt redusert at vi vanskelig kan gi et godt tilbud – det samme vil selvsagt gjelde de store skolene, men..

Vi kan ikke i lengden løse behovet for utgiftsreduksjoner ved å kutte i ressursgrunnlaget til skolene. Konsekvensen vil bli at skoleverket totalt ikke er i stand til å oppfylle de kvalitetskravene som er satt. Alternativet blir å redusere antall skoler, da får vi et indirekte valg av skolestruktur.

2. LÆREPLANEN OG SKOLESTRUKTURER

Grunnskolen er delt inn i tre hovedtrinn, småskoletrinnet fra 1. – 4. klasse, mellomtrinnet fra 5. – 7. klasse, ungdomstrinnet fra 8. – 10 klasse.

Læreplanen legger vekt på at de respektive trinn må sees i sammenheng og som enheter, noe som dermed gir føringer på eventuelle strukturelle endringer.

Vi kan som følge av dette få følgende skoler:

1 – 4 skole (Denne modellen bruker Vadsø, Vardø, og en rekke andre steder/kommuner)

På en slik skole går elevene fra 1. til og med 4. klasse, småskoletrinnet, på sin hjemsplass, for så å overføres til en større skole med for eksempel mellom- og ungdomstrinn.

I noen kommuner flyttes elever over til en skole med 5. til 7. klassetrinn, for så igjen å flytte til en ren ungdomsskole.

1 – 7 skole. En slik skoletype har vi på Sandnes, Bøkfjord, Skogfoss og Hesseng. Dette betyr at eleven går alle de første 7 skoleår på sin lokale skole, for så å gå over til en ungdomsskole.

5 – 10 skole benyttes flere steder som et alternativ for at en elev skal få gå på sin hjemmeskole de første årene, men så flyttes over på en skole fra 5. klasse. Vi har ingen slik skole i Sør-Varanger kommune

1 – 10 skole. Pasvik-, Bjørnevatn-, Kirkenes-, Tårnet-, Fossheim- og Bugøynes skoler er bygd på denne modellen. Modellen er ikke så ofte i bruk i kommuner etter Reform 97.

En rekke kommuner i Norge har skilt ut ungdomsskolen fra den ordinære 1-10 skolen for å få ned det samlede antallet elever innen ett og samme skolebygg, men også for å ”dyrke” fram kvaliteter ved barneskolen og ved ungdomsskolen.

I forbindelse med innføringen av Reform 97, valgte de fleste kommuner bevisst på å bygge ned store barne- og ungdomsskolene, og splittet disse opp i rene ungdomsskoler og barneskoler.

Flere av disse ungdomsskolene er mottakerskoler for elever fra forskjellige barneskoler, på samme måte som Kirkenes skole er det i dag for elever fra Bøkfjord skole og Hesseng Flerbrukssenter.

I for eksempel Tromsø kommune er det tre ungdomsskoler som er mottaksskoler for alle andre 1-7 skoler i byen. Ingen skoler i Tromsø kommune er så stor som Kirkenes skole er i dag.

I kommuner som Porsanger, Hammerfest, Karasjok, har en egne ungdomsskoler som fungerer som mottaksskoler for elever fra flere andre 1-7 skoler.

Narvik har 3 ungdomsskoler, Bodø har 5 rene ungdomsskoler, alle med lavere elevtall enn vår største skole, Kirkenes skole.

I kommunegruppe 09, som består av kommunene Sunndal, Narvik, Fauske, Lenvik, Vadsø, Hammerfest, Alta og Sør-Varanger (sammenlignbare kommuner i KOSTRA-sammenheng), har en planmessig sørget for deling av store barne- og ungdomsskoler til en modell der en får en større "sentral" ungdomsskole og mange mindre barneskoler (1 – 7 skoler) som "mater" sine elever mot den 'sentrale' ungdomsskolen.

3. GRUNNSKOLEN I SØR-VARANGER KOMMUNE

Det er 10 grunnskoler i Sør-Varanger kommune, fra Bugøynes til Skogfoss, 6 av skolene er fådelte og 4 fulldelte.

En fådelt skole er en skole som ikke har tilstrekkelig antall elever til at vi kan ha rene klasser på hvert trinn. På for eksempel Skogfoss skole går alle elever som tilhører alderstinnnet fra 1. til 4. klasse i samme klasse.

En fulldelt skole er en skole der det er tilstrekkelig mange elever til at en har et årskull i en klasse, for eksempel 1. klasse, 2. klasse, 3. klasse osv.

Vi har i dag følgende skolestruktur med tilhørende kretsgrenser⁴ i Sør-Varanger kommune. Tallene er for skoleåret 2004-2005.

Krets	Inntaksområde	Skole - type	Klasser	Elever
Øvre Pasvik	Øverli/Stenbakk (Roger Beddari) / Øvre Pasvik	Skogfoss 1 – 7 – fådelt	3	22
Pasvik	96-høyda/Skrotnes - Svanvik –Brattli	Pasvik skole 1 – 10 – fådelt	7	77
Bugøynes	Bugøynes	Bugøynes 1 – 10 – fådelt	3	17
Kirkenes	Prestøya, Saga, Haganes, Stor-Lillehaugen, Langøra, Jomfrulia, Myra/Lia, Sentrum, Solheimslia, Verksområdet	Kirkenes skole 1 – 10 – fulldelt	24	502
	Høybuktmoen, Nato, Bjørkheim, AVL, Elvenes	Hesseng Flerbr. senter 1 – 7 – fulldelt	14	269
Bjørnevatn	Bjørnevatn vest, Bjørnevatn øst, Langfjorddalen	Bjørnevatn skole 1 – 10 – fulldelt	13	256
Sandnes	Sandnes vest, Sandnes øst	Sandnes 1 – 7 – fulldelt	7	123
Bøkfjord	Elvenes, Ropelv, Jakobsnes	Bøkfjord skole 1 – 7 – fådelt	4	31
Neiden	Bugøyfjord, Spurvenes/Skogerøya, Neiden, Munkefjord	Neiden skole 1 – 10 – fådelt	3	25
Tårnet	Jarfjord, Grense-Jakobselv	Tårnet skole 1 – 10 – fådelt	4	37

Tab 1 Skolekretser i Sør-Varanger kommune

⁴ Begrepet kretsgrenser er i Opplæringslovas § 8-1 avløst av ”Kommunen kan gi forskrift om kva for skole dei ulike områda i kommunene soknar til”

Elevtallsutvikling fra 1985 - 2007

	1985-86	1997-98	2003-04	2006-07	Kommentar
Sør-Varanger	1307	1172	1321	1367	Elevtallsøkningen er stipulert til ca 150 elever fram til 2006-2007
Skoler					
Bjørnevatn	352	222	236	268	Stabil, økende
Bugøyfjord	5				Lagt ned, elevene overført til Fossheim skole
Bugøynes	66	38	19	17	Synkende elev- og klassetall
Bøkfjord	43	54	41	24	Synkende elev- og klassetall, største nedgang av alle skoler og vil i 2008 ha under 20 elever
Elvenes	8				Lagt ned 1989, elevene overført til Kirkenes skole
Fossheim	55	29	26	23	Synkende elevtall
Hesseng Fl.br	0	65	259	262	Stabilt
Kirkenes	488	537	491	529	Økende
Pasvik	74	67	77	67	Stabilt
Sandnes	152	100	123	123	Stabilt
Skogfoss	25	19	23	19	Stabilt
Tårnet	29	41	36	35	Stabilt
Vaggetem	5				Lagt ned, elevene overført til Skogfoss skole

Tabell 2: Elevtallsutvikling fra 1985 - 2007

Vi opplever økning av elevtallet i sentrumsområdene, (Bjørnevatn - Kirkenes) og nedgang i distriktene, noe som er naturlig mht hvor befolkningskonsentrasjonen er i kommunen.

Nedenfor er det en kort presentasjon av skolene. Vi har lagt en lenke til hver av skolenes hjemmesider som interesserte kan nyttiggjør for å få mer innblikk i den enkelte skole og hva disse arbeider med.

Bjørnevatn skole <http://home.no.net/bvskole>

En fulldelt barne- og ungdomsskole fra 1. til 10. klasse. Det er en jevn økning i elevtallet. Dette skyldes først og fremst et stigende elevtall på de lavest årsklassene i Bjørnevatn og Sandnes. Skolen er mottaksskole for Sandnes skole, og elever kommer fra Sandnes skole til 8. klasse.

Bugøynes skole <http://home.no.net/bugoynes/>

En fådelt barne- og ungdomsskole fra 1. til 10. klasse. Skolen opplever kraftig nedgang i elevtallet i perioden. Elevtallet går fra 38 i 1997/98 til beregnet 17 elever i 2006-2007. Skolen vil i 2006-2007 ha 2 klasser, mens en i 1997-1998 hadde 4 klaser.

Framover vil vi ha en klasse på ungdomstrinnet, 8., 9. og 10 årskull i samme klasse, og i verste fall alle elever på barnetrinnet fra 1. – 7. årstrinn i samme klasse.

Bøkfjord skole <http://home.no.net/bokfjord/>

En fådelt 1.- 7 skole. Den mest dramatiske negative endringen i elevtallet finner vi her. Skolen hadde 54 elever og 5 klasser høsten 1998, men fram til 2008 vil sitte igjen med et elevtall under 20 elever.

Her vil klassetallet gå ned til 2 klasser, en fra 1. til 4. klasse og en klasse fra 5. til syvende klasse.

Etter fullført 7. klasse flytter eleven til Kirkenes skole og ungdomstrinnet her.

Fossheim skole <http://www.fossheim.skole.no/>

En fådelt 1.- 10 skole, som har et elevtall på rundt 25 elever i hele perioden, med 2 klasser på barnetrinnet og en klasse på ungdomstrinnet.

Hesseng Flerbrukssenter

En fulldelt 1. – 7. skole som ble tatt i bruk i 1998 med om lag 200 elever. Hesseng Flerbrukssenter ligger under Kirkenes skolens skolekrets/inntaksområde, og Sør-Varanger kommune kan i spesielle tilfeller overføre elever mellom skolene.

Tabellen ovenfor viser et elevtall på 65 i 1997-98. Da var skolen etablert som Hesseng skole og lå på Sandnes.

Skoleåret 2003-2004 er det 259 elever på skolen, et tall som vil holde seg stabilt framover.

Etter endt 7. klasse overføres elevene til Kirkenes skole og ungdomstrinnet her.

Kirkenes skole <http://home.no.net/kirkskol>

En fulldelt 1. – 10. barne- og ungdomsskole, og Nord-Norges største barne- og ungdomsskole.

I 1997-98 var det 537 elever, mange av dem tilhørende på Hesseng. I forbindelse med innføring av Reform 97 valgte Sør-Varanger kommune å bygge ny skole på Hesseng, og vi fikk en fordeling av elever mellom Kirkenes og Hesseng.

I 2003-2004 er det 491 elever, et antall som vokser framover til 537 i 2006-2007.

Pasvik skole <http://home.no.net/svanvik/index.htm>

En fådelt 1. – 10 skole med rimelig stabilt elevtall på ca 65 – 75 elever i perioden fra 1997-98 til 2006-07.

Skolen er mottaksskole for elever fra Skogfoss.

Sandnes skole <http://home.no.net/sanskole/>

En fulldelt 1. – 7 skole med 123 elever skoleåret 2003-2004. Elevtallet er stabilt.

Skolen er som følge av sin beliggenhet også mottaksskole for flyktninger. Etter endt 7. klasse overføres eleven til Bjørnevatn skole.

Skogfoss skole <http://home.no.net/skogfoss>

En fådelt 1. – 7 skole med om lag 20 elever og 2 klasser. Elevtallet er stabilt og vil framover ligge på ca 20 elever.

Skolen er i dag, som eneste skole i Finnmark, sertifisert som ”Grønt Flagg” skole. Etter endt 7. klasse overføres elevene til Pasvik skole.

Tårnet skole

<http://home.no.net/tarnet/>

En fådelt 1. – 10 skole med om lag 35 elever og 4 klasser. Elevtall de senere år er har gått noe ned, men framskriving viser at skolen vil ha om lag 35 elever også i 2006 – 2007.

4. JURIDISK GRUNNLAG VED VALG AV SKOLESTRUKTUR.

Dagens kretsgrenser og skolestruktur i Sør-Varanger kommune er gammel og basert på et annet bosettingsmønster og et annet økonomisk grunnlag for drift av grunnskolen enn det vi har i dag.

Blant annet er Vaggetem, Bugøyfjord og Elvenes skoler lagt ned, vi har fått en ny befolkningskonsentrasjon på Hesseng som har utløst en ny skole, og vi har fått et nytt inntektssystem som fungerer sentraliserende.

Begrepet kretsgrenser er avviklet i Opplæringsloven fra 01.08.98, og en innfører begreper som nærmiljø, nærmiljøprinsipp og områder.

Opplæringslovens bestemmelser om skoleplassering og nærskoleprinsippet legger klare føringer i forhold til hvilke muligheter kommunen har for å regulere på skolekretsgrensene. Loven slår dermed fast at det ikke er opp til kommunens frie skjønn å vedta hvor skolekretsene skal gå.

Opplæringslov, rundskriv, forarbeider i form av innstillinger til storting og odelsting og klagesaker om endring av skolestrukturer i kommuner som er behandlet av sivilombudsmannen legger klare føringer på hvordan slike forhold skal behandles, og hvem som skal høres.

Nærskoleprinsippet legger sterke føringer for hvordan kommunen kan fordele elevene på de ulike skolene i kommunen.

Opplæringslovens § 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. Kravet i § 38 i forvaltningslova om kunngjering i Norsk Lovtidend gjeld ikkje. Etter søknad kan eleven takast inn på annan skole enn den eleven soknar til. Når omsynet til dei andre elevane tilseier det, kan ein elev i særlege tilfelle flyttast til ein annan skole enn den skolen eleven har rett til å gå på etter første ledd. Før det blir gjort vedtak om å flytte ein elev, skal ein ha prøvd andre tiltak. Når det er nødvendig, kan eleven flyttast til en skole utanfor kommunen, men ikkje slik at eleven må flytte ut av heimen eller at skoleskyssen blir uforsvarlig lang ”.

I merknader fra Innst O nr 70 (1997-98) til § 8-1 sies følgende:

Komiteen viser til at regulering av kretsrenser bestemmes av kommunen gjennom forskrift, jf. § 8-1.

Spørsmål om skolestruktur og eventuelle nedleggelse av skoler berører foreldre og nærmiljøet stort. Komiteen mener det er viktig å gi foreldre mulighet til å uttale seg om disse spørsmål før beslutninger fattes. Komiteen vil i denne sammenheng vise til at departementet i sin kommentar til § 8-1 første ledd andre punktum legger til grunn at forvaltningslovens § 37 innebærer at blant annet foreldrerådet eller samarbeidsutvalget ved de enkelte skoler skal høres før kommunen vedtar forskriften.

Avgjørelsen om å legge ned en skole er ikke enkeltvedtak, og reglene i forvaltningsloven kap. IV, V og VI kommer derfor ikke direkte til anvendelse. Det er likevel et generelt forvaltningsrettslig prinsipp at en sak skal være forsvarlig klarlagt før avgjørelse blir tatt. I en sak om skolenedleggelse innebærer dette at kommunestyret skal ha rimelig kjennskap til synspunktene til de som berøres av nedleggelsen, før vedtak treffes.

Avgjørelsen om skolenedleggelse har stor betydning for foreldre/elever og hele lokalsamfunnet. Det er derfor viktig at kommunen sørger for at saken er så godt utredet som mulig og at berørte grupper får anledning til å uttale seg. I den sammenheng vil det være naturlig at samarbeidsutvalget ved skolen blir hørt.

I den nye opplæringsloven § 8-1 første ledd annet punktum heter det:

"Kommunen kan gi forskrifter om kva for skole dei ulike områda i kommunen soknar til."

I Ot prp nr 46 (1997-98) Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova) er det sagt følgende om denne bestemmelsen:

"Regelen er delvis ei vidareføring av kompetansen til kommunen i gsl. § 3 nr. 2. Forskriften må halde seg innanfor det som er ei rimeleg tolking av første punktum i lovutkastet. Det vil blant anna seie at forskriftene må opne for at den vurderinga kommunen gjer av opptaket for ein elev, også tek omsyn til andre forhold enn geografisk nærleik, til dømes å skaffe sysken plass på den same skolen og om skolevegen er farleg."

Departementet legg til grunn av forvaltningslova § 37 innebærer blant annet at foreldrerådet eller samarbeidsutvalget ved de enkelte skolene skal høres før kommunen vedtar forskrifta.

I innstillingen til opplæringsloven uttaler Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen blant annet:

"Komiteen viser til at regulering av kretsgrenser bestemmes av kommunen gjennom forskrift, jf § 8-1. Spørsmålet om skolestruktur og eventuelle nedleggelse av skoler berører foreldre og nærmiljø stort. Komiteen mener det er viktig å gi foreldre mulighet til å uttale seg om disse spørsmål før beslutninger fattes. Komiteen vil i denne sammenheng vise til at departementet i sin kommentar til § 8-1 første ledd andre punktum legger til grunn at forvaltningsloven § 37 innebærer at blant andre foreldrerådet eller samarbeidsutvalget ved de enkelte skoler skal høres før kommunen vedtar forskriften."

Departementet har blant annet i Rundskriv F-15-99 understreket betydningen av at kommunene følger saksbehandlingsreglene i behandling av saker om skolestruktur og skolenedleggelse.

Både departement, Fylkesmannen og Sivilombudsmannen har pekt på at i saker der kommunestyret vedtar nedleggelse av skoler uten at § 8-1 mht høring er fulgt

kan bli omstøtt av Sivilombudsmannen og/eller Fylkesmannen. Formkravet til høring er derfor svært viktig og en forutsetning for et kommunalt vedtak.

I merknader fra Ot prp nr 46 (1997-98) til § 8-1 sies det følgende

”Ein grunnskoleelev skal ha rett til å gå på den nærmaste skolen. Det vil seie at arbeidet til kommunen med å fordele elevane mellom dei tilgjengelige skolane skal ta utgangspunkt i eit prinsipp om at eleven skal gå på den nærmaste skolen. Dette gjeld også elevar som har behov for spesialundervisning. 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 plassert på den same skolen, kapasiteten på skolane og om skolevegen er farlig”.

Hva som er geografiske forhold er nærmere utdypet i opplæringslovutvalget i NOU 1995 s. 133. Den fysiske avstanden er bare ett av flere momenter når man skal avgjøre hva som er den nærmaste skolen etter opplæringslovens § 8-1. Kommunen kan også legge vekt på hvilke områder som ut fra topografi og trafikkforhold tilhører de forskjellige skolene.

I Ot.prop.nr.46(97-98) s. 178 legger departementet til grunn at kommunen kan legge vekt på kapasiteten ved den enkelte skole. Hensynet til skolenes kapasitet har forskjellig vekt etter hva som begrunner plassmangelen. Minst vekt har kommunens ønske om lik klassestørrelse på de forskjellige skolene. Så lenge det er elever som har geografisk tilhørighet til en skole, må kommunen fylle opp allerede opprettede klasser til det lovlige maksimum.

Noe større vekt har kapasitetshensynet når den ekstra eleven medfører klassedeling ved den aktuelle skolen. Kommunen kan som hovedregel vise de elevene som har minst geografisk tilhørighet til andre skoler når klassene blir fulle. Men også i slike tilfeller kan geografiske eller andre relevante hensyn medføre at kommunen må opprette en ekstra klasse. Størst vekt har kapasitetshensynet når skolen ikke har plass til flere klasser. Det kan likevel ikke utelukkes at en elev har så tungtveiende grunner til å gå på den søkte skolen at han må få lov til det. I slike tilfeller må kommunen bygge ut skolen.

Loven pålegger ikke kommunen å ha forskrifter om kretsgrenser. Kommunen kan velge om den vil ha forskrifter overhode, eller om den vil ha forskrift om kretsgrenser for visse skoler.

Det er viktig å være klar over at retten til å gå på den nærmeste skolen gjelder selv om kommunen har vedtatt forskrift om kretsgrenser. For at en forskrift om kretsgrenser skal ha gyldighet må den bygge på en totalvurdering av de samme moment som nevnt ovenfor (geografiske forhold, tilhørighet på grunn av søsken, kapasitet, skoleveiens lengde m.m.) Også en forskrift om kretsgrenser må åpne for vurderinger knyttet til den enkelte elev.

Etter at det ble klarlagt at all innskriving i grunnskole er å betrakte som enkeltvedtak, har forskrift om kretsgrenser mistet noe av sin funksjon. Fordelingen av elevene på skolene må derfor, som nevnt, uansett baseres på en totalvurdering. Når det gjelder spørsmålet om felles opptaksområde for flere skoler, eller såkalte flytende kretsgrenser er dette pr. definisjon ikke i strid med loven. Det avgjørende

er hvordan kommunen innenfor denne ordningen plasserer barna. Igjen er "nærskolen" det sentrale.

Kommuner med flytende kretsgrenser kan få et forklaringsproblem når skole A er å anse som nærskole det ene året mens skole B er nær skolen året etter. Særlig vanskelig kan dette være dersom skolene ligger et stykke fra hverandre. Problemet gjør seg gjeldende ved innskriving av førsteklasinger, men enda vanskeligere blir det dersom kommuner ønsker å flytte barn som allerede har startet opp på en skole.

I følge opplæringsloven § 8-1 har alle barn en nærskole. Denne skolen vil i de aller fleste tilfeller være barnets nærskole så lenge barnet går i grunnskolen. Opprettelse av ny skole i nærmiljøet og vedtak om nedleggelse av den skolen barnet går på, gir akseptable forklaringer på at en elev får en annen nærskole i løpet av skoletiden

5. ØKONOMISKE RAMMEVILKÅR NYTT INNTEKTSSYSTEM – KONSEKVENSER FOR KOMMUNER MED DESENTRALISERT SKOLEMØNSTER

Kommunene fikk før 1986 dekket 88 % av driftsutgiftene ved sine skoler. For kommuner med maksimal refusjonssats var det lite, eller ingenting å vinne økonomisk på å legge ned skoler.

Mens det før 1986 og det nye inntektssystemet (NI) var staten som bidrog med merkostnadene knyttet til skolestrukturen, ble nå, etter 1986, merkostnadene ved å opprettholde skolestrukturen flyttet over på den enkelte kommune. Det rammet sterkt kommuner med en liten befolkning og med et svakt økonomisk grunnlag.

Det viser seg i dag at de fleste skolenedleggelse er fundert på økonomi. Det nye inntektssystemet har virket klart for en nedlegging av distriktsskoler og mot større konsentrasjon av elever.

Det er videre klart at det rent formelt er lettere å legge ned skoler i dag enn med det vern skoleloven av 1969 gav, der skolekretsen og den enkelte skole hadde en relativt sterk og beskyttet posisjon.

Et av de grunnleggende prinsippene i inntektssystemet er at kommunene fritt skal disponere egne inntekter. Sektorlovgiving og sentralt avtaleverk legger imidlertid i dag betydelige føringer på hvordan ressursbruken i grunnskolesektoren skal være.

”Det kan synes som om det er et misforhold mellom lokaldemokratiske prinsipper på inntektssiden og statlig sektorstyring på utgiftssiden i kommunøkonomien, og dette bidrar til å sette ekstra press på de små skolene” (Rønning, Solstad, Øines, 2003)

Grunnskoledriften er en av de lovpålagte velferdstjenester kommunen produserer, og kommuner har i dag det fulle kostnadsansvaret for grunnskolen. I motsetning til for eksempel barnehagesektoren, hvor statens bidrag utelukkende gis som øremerkede tilskudd, eller helse- og sosialsektoren, hvor store politiske ”happenings” er gjennomført med øremerkede tilskudd kombinert med kommunale egenandeler, kanaliseres statens finansielle bidrag til grunnskolesektoren først og fremst gjennom rammeoverføringer.

Nedenfor tar vi med hovedinnholdet i noen avsnitt fra Rønning/Solstad/Øines, for å klargjøre en del forhold knyttet til finansiering av grunnskoledriften.

*”Ved innføring av et nytt inntektssystem i 1986 var de to viktigste kriteriene i kostnadsnøkkelen for grunnskolen, **elevtall** og **godkjent årstimetall** (rammetimetall) for høsten 1985. Disse kriteriene utgjorde 88 % av kostnadsnøkkelen.*

*I tillegg bestod nøkkelen av kriterier som tok hensyn til **spredtbygdhet, skoleskyss, voksenopplæring og smådriftsulemper ved skoleadministrasjonen i små kommuner.***

Dette kriteriet var gyldig for tildeling til kommunene fram til 1992.

I 1992 innføres en modell som tar utgangspunkt i en beregnet skolestruktur som framkommer som følge av klassesdelingsregelen, maksimal

skolestørrelse på 400 elever, maksimal reiseavstand for elever i barneskolen på 15 minutter og for ungdomsskolen 30 minutter.

Dette betyr i klartekst at det ikke var/er de faktiske skolene vi har i Sør-Varanger kommune som Kirkenes-, Sandnes-, Bøkfjord- eller Skogfoss skole som lå/ligger til grunn for beregning av rammetilskudd fra staten.

Staten har utformet en teoretisk modell der en ikke kjenner skolens navn, kaller for eksempel SKOLE A, fyller denne opp til 400 elever med maksimal reiseavstand på 15 minutter for barnetrinnet og 30 minutter på ungdomstrinnet.

Den nye teoretiske "skolestrukturen" blir nå retningsgivende for rammetilskuddet.

Rattsø kommer senere med en ny modell, men denne gangen blir reisetiden for elevene utvidet til 45 minutter. Hovedhensikten var at det skulle beregnes færre små skoler sammenlignet med den opprinnelige modellen, slik at den teoretiske skolestrukturen ble mer i tråd med den som faktisk foreligger. Hele modellen virker sterkt sentraliserende.

Kostnadsnøkkelen for grunnskolen i Rattsø-utvalget ble nå definert av ett elevkriterium og to bosettingskriterier. Utgifter til skoleskyss og voksenopplæring ble denne gang tatt ut av kostnadsnøkkelen.

Innføring av to nye bosettingskriterier er den siste omlegging av grunnskolenøkkelen, og kom med i inntekstsystemet fra 2002. Kriteriene for grunnskolenøkkelen med tilhørende vektor er gjengitt nedenfor.

Kriterium	Vekt
Andel basistillegg	0,038
Andel innbyggere 6 – 15 år	0,850
Andel reisetid	0,048
Andel reiseavstand innen sonen	0,030
Andel reiseavstand til nærmeste nabokrets	0,034
Sum	1,000

Tab 3: Kriterier for grunnskolenøkkelen, St prp nr 82

Som det går fram av nøkkelen utgjør elevtallet 85 % av rammetilskuddet til grunnskole drift for kommunene.

De tre kriteriene som kompenserer for kostnadsulemper ved spredt bosetting, vektet til sammen med 11,2 %.

Basistillegg, som dekker smådriftsulemper ved skoleadministrasjon i små kommuner, vektet med 3,8 %.

Skolestrukturen ble i inntektssystemet (Rattsø-utvalget) oppfattet som et uttrykk for kommunale prioriteringer, som ikke skal gjøre utslag i kriteriene for utgiftsutjevningen. Dette må tolkes om et klart uttrykk for at kommuner bør se på om skolestrukturen kan forsvares ut fra de økonomiske rammene kommunen rår over, og at økonomiske hensyn bør og kan veie tungt når eventuelle endringer i skolestrukturen foretas.

Utgiftsutjevningen i inntekstsystemet for kommunene skal altså ta høyde for at spredt bosetting har betydning for kostnadsnivået i grunnskolen og at det er

nødvendig å kompensere for kostnadsulempene ved små skoler for at landets kommuner skal kunne gi et likeverdig skoletilbud. I tråd med prinsippene i kriterier for grunnskolenøkkelen⁵ i et rammeoverføringssystem bygger kompensasjonen på kriterier som er identifiserte og vektlagte ut fra et beregnet utgiftsbehov, og ikke ut fra de faktiske kostnadene eller strukturer som foreligger.

Kostnadsulempene med små skoler kompenseres først og fremst gjennom bosettingskriteriene.

Parallelt med innføringen av de nye bosettingskriteriene fra 2002 ble disse samlede vekt i grunnskolenøkkelen redusert fra 14,5 % til 12,5 %. Dette taler klart i distriktskommunenes, og dermed fådeltskolenes disfavør.

Kriteriet "Beregnet reisetid", som utgjør rundt 40 % av bosettingskriterienes samlede vekt, er dessuten et kriterium som ikke tilgodeser distriktskommuner spesielt, ettersom store bykommuner fort kan få lang reisetid til kommunesenteret.

Dette betyr at Tromsø kommune får like stor %-vis andel av kriteriet som Sør-Varanger kommune får relatert til avstand sentrum periferi.

Begrepet "Reiseavstand innen sone" er et uttrykk avstanden fra sentrum i egen sone til der eleven bor. Som tidligere nevnt er denne satt til 45 minutter. For små kommuner kan hele kommunen utgjøre en sone. Kriteriet gir med andre ord uttelling for en sentralisering av skolesektoren.

De økonomisk modellene som ligger til grunn for beregning av rammetilskuddet og som utfører beregningene av rammetilskuddet for drift av grunnskolen til Sør-Varanger kommune "bryr seg ikke om" at vi har flere skoler innen sonen, eller at noen av skolene er fådelte. I rent matematiske operasjoner samles alle elever innen en radius av 45 minutter og "dyttes" inn i tenkte skoler til det er fullt, osv....

Begrepet "Reiseavstand til nærmeste nabokrets" defineres som en elevs reiseavstand fra sentrum i egen krets til sentrum i nabokretsen innen samme sone. Kriteriet er ment å ivareta hensynet til at kretser med store avstander kan gi behov for desentralisert grunnskoledrift innen sonen.

I realiteten er det altså bare "sone"- og "nabo"-kriteriet som ivaretar forhold som særlig er med på å skape behov for fådelte skole. Til sammen vektet disse med 6,4 % i grunnskolenøkkelen.

Når en samtidig har økt reisetiden til 45 min fra sentrum til skole så vil "sone" og "nabo" kriteriet svekkes i Sør-Varanger kommune. Du kommer deg rimelig langt om du kjører i 45 minutter fra Kirkenes sentrum.

Alt dette viser at de minste skolene prioriteres stadig lavere i utgiftsutjevningen.

Utgiftsutjevningen omfordeler imidlertid kun rundt 6,6 % av det samlede rammetilskuddet. Derfor er forholdene i den generelle økonomien i

⁵ St prp nr 82 (2000 – 01)

kommunen der skolen ligger, langt viktigere for den enkelte fådelt skoles sjanse til å overleve enn justeringer i kostnadsnøkkelen.

I forbindelse med arbeidet med denne utredningen ble Øines på Nordlandsforskning kontaktet, og han sier følgende:

”Jeg tror faktisk bosetningskriteriene vektes enda mindre enn 6 %; tar vi med alle kriteriene som har med avstand, har de til sammen en vekt på 3,6 % i den totale kostnadsnøkkelen i NI (Nytt Inntektssystem).

Det ene av de tre reisetidskriteriene (avstand til kommunesenteret) gir dessuten stor uttelling i storbyene, så de to kriteriene som ivaretar kostnadsulempere ved spredt bosetning, utgjør så vidt jeg kan se bare 2,1 %”.

*Avstandsgrensen på 45 min i Agdermodellen var en av endringene som kom gjennom Rattsø-utvalget, og som etter sigende kun var faglig begrunnet. En slik endring påvirker imidlertid klart kvaliteten på skoletilbudet man mener bør gis, og endringen går klart i disfavør av kommuner med desentralisert skolestruktur. **I ettertid er dette trukket fram som et klart eksempel på at Rattsø-utvalget i stor grad har foretatt politiske prioriteringer under dekke av "faglighet".***

Du har helt rett når du trekker fram at NI(nytt inntekstsystem) ikke legger opp til en desentralisert skolestruktur. Det er penger å spare på å legge ned skoler, noe KRD gjennom sin politikk oppfordrer til. Hva UFD, skolepolitikere og andre måtte mene, er i denne sammenheng underordnet kommuneøkonomiens stramme rammer. Disse er igjen styrt av makroøkonomiske rammer, som ikke tillater at det offentliges andel blir for stor, ettersom vi må rydde realøkonomisk rom for en stadig mer krevende privat sektor.”

Rene ord for pengene - sagt av en forsker på dette området.

Den generelle utviklingen i det totale inntekstbilde for kommunen er vel så interessant som det enkelte kriteriet i kostnadsnøkkelen for grunnskolen. Kommunal tjenesteproduksjon generelt, og undervisning spesielt, er arbeidsintensiv. Tall fra SSB viser at rundt 80 % av de kommunale driftsutgiftene til grunnskolen er lønnsutgifter.

Dette er utgifter som kommunen i liten grad har kontroll over. Lærerne forhandler om lønn og arbeidstid med staten, og gjeldende lov- og avtaleverk setter klare betingelser for hvordan bemanningen skal være.

Bemanningsbehovet styres først og fremst av klassesallet, og kommunens muligheter til å påvirke lønnskostnadene ligger derfor i å bestemme tallet på klasser.

Dette tallet er igjen bestemt av klassesdelingsregler⁶ i § 8-3 i Opplæringslova, så

⁶ Selv om opplæringslovens bestemmelser er endret på dette punkt velger vi å bruke begrepet i en økonomisk sammenheng da Stortinget har vedtatt at endring av loven ikke skal føre til kostnadsøkning eller kostnadsreduksjon i kommunen

kommunen står i realiteten igjen med et antall skoler som eneste styringsvariabel for lønnskostnadene.

”Mer generelt kan man si at sektorlovgivningen og avtaleverket legger føringer på utgiftssiden i grunnskolesektoren som kommunene ikke kompenseres for gjennom rammeoverføringssystemet”.

Det er kommunestyret som avgjør hvilken skolestruktur en kommune skal ha, og med dette valget avgjøres det største kostnadselementet i grunnskolen.

Når valg av struktur er tatt kommer det en rekke bestemmelser som er kostnadsdrivende for grunnskoleopplæringen. Slik dagens regelverk er utformet, bindes ressursene i grunnopplæringen gjennom flere bestemmelser i lov, forskrift, læreplan og særavtaler m.m. for skolen.

I skolesektoren er det strukturen som er helt avgjørende for kostnadsnivået – det er antall skoler, klasser og elever samt organiseringen av skolenes inntaksområder som er de store kostnadsdriverne. Dersom skolesektoren skal bidra til en økonomisk omstilling i kommunen, er det derfor nødvendig å gjøre endringer i skolestrukturen.

Andre kostnadsdrivere, som tallet på enkeltvedtak om spesialundervisning, fremmedspråklige elever, eller lærebokkjøp, utgjør langt mindre av de samlede kostnadene.

Det er likevel de sistnevnte som er mest avhengige av årlige prioriteringer. Dette har som konsekvens at selv mindre kostnadskutt vil få store følger på enkelte områder i skolen fordi en så stor del av de totale kostnadene er bundet opp i strukturen.

Strukturendringer kan på sin side gi store utslag på kostnadene.

5.2 Oppsummering

- ? De økonomiske rammer for kommunene synes i perioden etter nytt inntektssystem i særlig grad å ha blitt strammere for den type kommuner der geografiske og demografiske forhold med størst mulig sannsynlighet har betinget et desentralisert skolemønster. Dette gjelder spesielt tida etter at Rattsø-utvalgets innstilling ble en del av inntektssystemet.
- ? Driftsutgiftene har alltid vært, og vil alltid være, noe høyere for de små enn for noe større og store skoler. Ulike forhold, da spesielt lønnsforholdene for lærere og rektorer, har ført til at driftsutgiftene for de små skolene i perioden etter 1985 har økt vesentlig mer enn de tilsvarende utgiftene for større skoler. Den kommunale kostnaden ved å opprettholde små skoler, og dermed også den potensielle innsparingen ved nedlegging av slike, er derfor blitt stadig større i løpet av denne perioden.
- ? Ansvarsfordelingen mellom kommune og fylke når det gjelder skoleskys for elever i grunnskolen, forutsetter at kommunene bare betaler skoleskys ut fra en generell persontakst. I sine kalkyler over de samla økonomiske konsekvenser ved skolesentralisering, trenger derfor kommunen ikke å legge inn de samlede eventuelle merutgifter ved utvidet skysstilbud. Imidlertid viser det seg at disse merutgiftene i regelen ikke blir svært store i tilfeller hvor skolenedlegging bare omfatter rene barneskoler. (Rønning, Solstad, Øines, 2003)

6. SKOLESKYSS OG SKOLENEDLEGGELSER

Som tidligere nevnt er det i perioden 1993 til 2002 ble det lagt ned 329 ordinære grunnskoler (GSI) i Norge.

Nordlandsforskningen (NF), på oppdrag fra Utdannings- og forskningsdepartementet, har gjennomført en helhetlig undersøkelse⁷ om konsekvenser av skolenedleggelse, der en har sett på økonomiske sider ved skolenedleggelse og økt skyss, en har intervjuet barn og foresatte og sett på konsekvenser for disse. Rapporten forelå sommeren 2003.

Dagens regelverk⁸ for skoleskyss gir alle elever som bor mer enn 4 km borte fra skolen, eller 2 km for elever i 1. klasse, rett til gratis skyss. I Sør-Varanger kommune har vi i tillegg en annen ordning som opphever kilometerkravet og som tilsier at elever som tilhører Hesseng Flerbrukssenter og som bor på den andre siden av E6 har rett til gratis skyss. Kostnadene for denne belastes utelukkende Sør-Varanger kommune.

I tillegg har elever med funksjonshemninger eller midlertidige skader rett til gratis skyss uavhengig av avstand.

Den økonomiske ansvarsfordelingen mellom fylkes- og primærkommunen innebærer at fylkeskommunen (Samferdselsdepartementet) har ansvaret for å gi et tilfredsstillende skystilbud til elevene med rett til skyss, mens kommunen betaler billettpris for elevene etter gjeldende takstregulativ.

Midtskyss, dvs. skyss mellom skole og hjem utenom ordinær start- og sluttider, skaper ofte problem i forbindelse med nedleggelse. Elevene har ikke rett til slik skyss, og kommunen har det fulle kostnadsansvaret dersom slik skyss gis. Dette har medført at kommuner ofte løser midtskyssproblematikken med lengre skoledager og kortere skoleuke, eller at kommunen bruker ressurser på tilsyn av elever til ordinær skoleskyss går.

NF har undersøkt 71 skolenedleggelse. Blant de nedlagte skolene hadde 74% under 30 elever siste skoleår, og bare ni skoler (13%) hadde mer enn 50 elever. 20% av skolene var "gå-skoler", dvs. at ingen av elevene hadde krav på skyss.

Den økonomiske analysen viste at 42% av tilfellene NF vurderte, innebar skolenedleggelse ingen eller små endringer i kostnadene til skoleskyss. Dette var tilfeller der det allerede var opprettet skoleskyss fra den aktuelle kretsen, for eksempel for skyss av ungdomsskoleelever.

"47 % av nedleggelsene innebar kostnadsøkninger. Halvparten av disse dreide seg om endringer under 100 000 kroner per skoleår. I alt 36 prosent av nedleggelsene i utvalget medførte kostnadsøkninger på under 200 000 kroner. Disse kommer når nedleggelsen innebar små omlegginger på tidligere ruteopplegg, nye ordninger for få elever, endringer en vei eller nye ordninger for de minste elevene (særlig ekstra midtskyss).

⁷ "Lisa gikk til skolen..." NF-Rapport 14/2003

⁸ Opplæringslovens kapittel 7

I fem tilfeller fant vi at skolenedleggelse innebar besparelser for fylkeskommunens og transportselskapet. For to av disse dreier det seg om innsparinger i størrelsesorden 300 - 400 000 kroner per skoleår, ettersom man som følge av nedleggelsen sparer en hel rute.

Skolenedleggelse medfører flere skyss elever, og ofte lenger skyss for elever med skyss fra før. Kommunen betaler billettakst for hver skyss elev, slik at kommunens kostnader til skoleskyss øker når skoler legges ned. . (Nordlandsforskning, rapport 14/2003)

Nordlandsforskningen peker også på i sin rapport at kommunens kostnader til skoleskyss er en inntekt for fylkeskommunen. Ved halvparten av nedleggelsene var inntektsøkningen høyere enn kostnadsøkningen for fylkeskommunen. Skolenedleggelsene førte i slike tilfeller til bedre kapasitetsutnyttelse på eksisterende materiell, og økningen i billettinntektene innebar at fylket får dekket en større del av sine kostnader.

I om lag 25 % av tilfellene dekker økningen i billettinntekter økningen i kostnader. Dette er tilfelle når kostnadsøkningene er moderate, for eksempel ved at endringene bare omfatter noen få elever, mens hovedtyngden følger det eksisterende opplegget og dermed genererer høyere inntekter

Nordlandsforskningen konkluderer med at selv om skolenedleggelse fører til økt skyssbehov, er det ingen entydig sammenheng mellom skolenedleggelse og endring i kostnadene til skoleskyss.

På generelt grunnlag er det således ikke mulig å si noe om hvilken betydning en skolenedleggelse har for endringene i de totale skysskostnadene og fordelingen av disse mellom kommune, fylkeskommune og trafikkselskap.

6.1 Skoleskyss og elevtrivsel

Et annet og meget viktig aspekt med skoleskyss er elevenes trivsel. NF peker på at elevene i undersøkelsen selv mener at lang skoleskyss påvirker deres trivsel. Spørreundersøkelsen blant elever viser også at de yngste elevene vektlegger ulempene ved økt skoleskyss i forbindelse med skolenedleggelse sterkt, mens eldre elever er mer opptatt av fordelene med større sosiale miljøer.

De elever som er spurt har alle hadde opplevd en skolenedleggelse, og hvor avstanden mellom ny og gammel skole var minst ti kilometer. Undersøkelsen er med andre ord gjennomført blant elever som har opplevd en vesentlig økning i skyssavstanden.

Gjennomsnittlig reiseavstand for elevene i utvalget økte fra 3,5 km til 15 km. Tidligere dro gjennomsnittseleven hjemmefra mellom 10 og 20 minutter før skolen begynte, mens de i dag må dra hjemmefra mellom 30 og 40 minutter før skoledagen begynner. De som ikke hadde fri skoleskyss før, gikk eller syklet vanligvis til skolen, mens de i dag må ta buss.

I rapporten oppsummerer NF følgende:

” Vel 70 prosent av elevene ønsker at skoleveien var kortere. Det er de yngste elevene og elevene som har fått størst økning i avstand til skolen, som har mest problemer med skoleskyssen.

Ikke overraskende samvarierer synet på om skoleskyss er kjedelig eller ikke sterkt med de andre påstandene, og det synes også å være en sammenheng mellom skoleskyss og hvorvidt elevene liker seg bedre eller dårligere på den nye skolen.

Undersøkelsen viser videre at elevene i stor grad verdsetter det større sosiale miljøet ved den nye skolen. Over 60% av elevene opplever den nye skolen bedre med hensyn til klassevenner, spesielt på ungdomstrinnet, mens bare 6% mener at dette var bedre ved den gamle. Videre trives de eldre elevene bedre på ny skole enn de yngre elevene.

Samtidig med at det sosiale miljøet er større, synes det å forekomme noe mer mobbing på den nye skolen. Skoleveien er den faktoren det er mest misnøye med ved den nye skolen, men samtidig ser det sosiale miljøet ut til å veie opp for lengre skolereise for elever som ikke får vesentlig meravstand til den nye skolen, mens elever med stor meravstand legger mer vekt på ulempen knyttet til skoleskyssen

6.2 Foreldre motstandere av skolenedleggelse

Nordlandsforskningen inviterte også foresatte til å komme med sitt syn på skoleskyss og skolenedleggelse.

”Elevenes og foreldrenes sammenligning av ny og gammel skole viser at elever og foreldre virker enige om hovedtrekkene, selv om vi kan se enkelte forskjeller.

Flertallet av foreldrene var motstandere av skolenedleggelsen før skolen ble nedlagt, men i ettertid har ca. en fjerdedel endret mening. Det er flest ”motstandere” som har endret syn, og en viktig årsak til dette synes å være at de ser verdien av et større sosialt og faglig miljø”

Nordlandsforskning kom også fram til at færre elever deltar i fritidsaktiviteter på skolen. Skolenedleggelsen har medført at færre elever deltar i aktiviteter på skolen i dag enn tidligere, og dette gjelder spesielt elevene med lengst avstandsøkning til ny skole.

Mens den viktigste grunnen til at man tidligere ikke deltok var at det ikke var aktiviteter, ser vi i dag at lang avstand er blitt en viktig årsak. Samtidig virker det som om tilbudet av aktiviteter har økt, ettersom det i dag er færre som oppgir at grunnen til at de ikke deltar, er at det ikke er aktiviteter på skolen på ettermiddagstid.

Nordlandsforskningens arbeid viser at det er vanskelig å ha en generell oppfatning av de totale skyssmessige konsekvensene ved skolenedleggelse.

Skolenedleggelse fører nesten alltid til lenger skyss for elevene som rammes, og lange skyssavstander er en belastning, særlig for de yngste elevene. Det vil imidlertid alltid være nødvendig med en konkret vurdering av de foreliggende alternativene, der man må holde ulike gevinster og kostnader opp mot hverandre. I slike sammenhenger er det viktig at det er mer enn kommuneøkonomi som er gjenstand for vurdering.

7. GRUNNSKOLEN I SØR-VARANGER KOMMUNE, NOEN STATISTISKE STØRRELSER

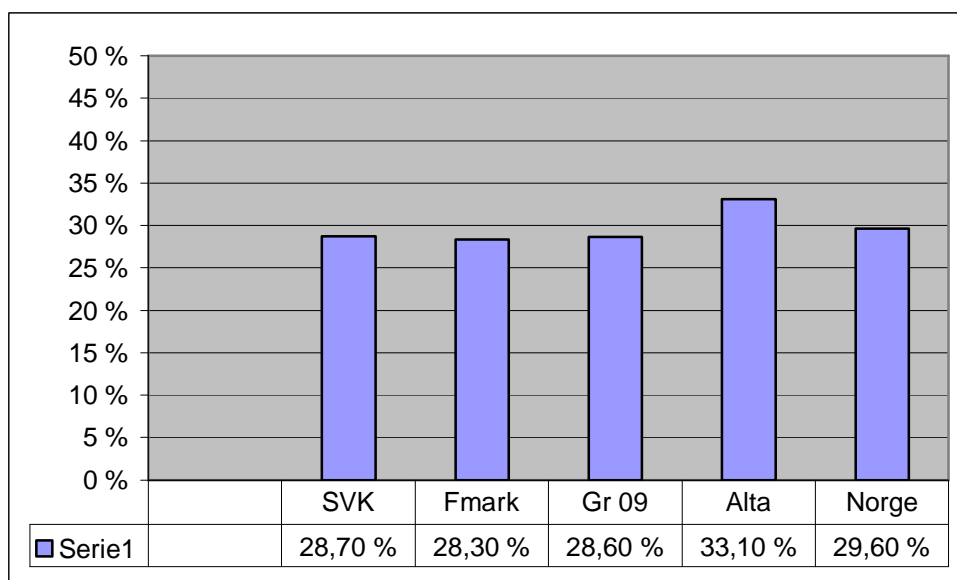
Tallmaterialet som er brukt er hentet fra KOSTRA 2000 og 2002.

Figuren nedenfor viser grunnskolens andel av kommunenes samlede netto driftsutgifter i år 2002.

Tallene inneholder ikke de siste reduksjoner av rammetimer som ble gjort pr 1.8.03 og 18.12.03. Konsekvensen av dette kommer ført til uttrykk i KOSTRA i 2004 og 2005.

Indikatoren viser kommunens netto driftsutgifter til grunnskole, SFO, skolelokaler og skyss i prosent av kommunens samlede netto driftsutgifter. Indikatoren sier således noe om kommunens prioritering av grunnskole og SFO (bruken av ubundne midler) i forhold til andre sektorer i kommunen.

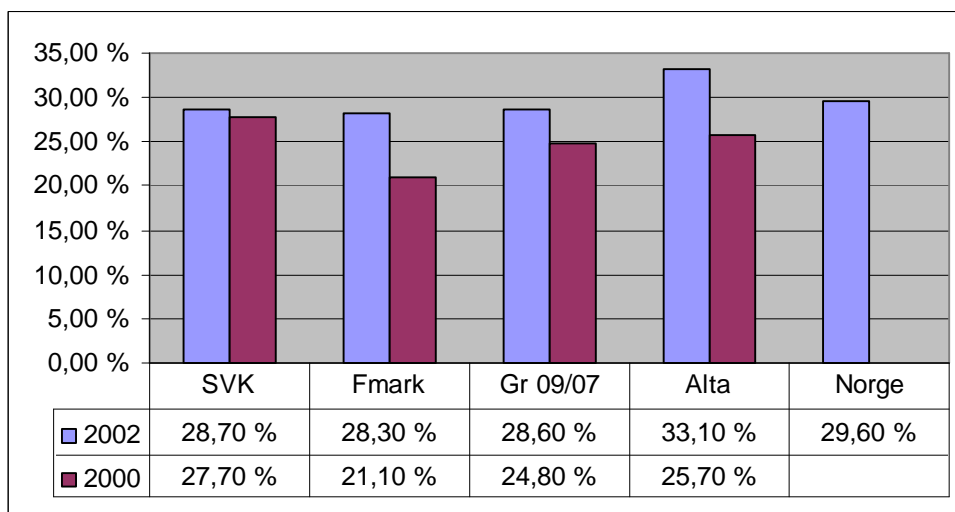
Om kommunens kostnader til drift av skolefritidsordningen er høy eller lav vil dette komme til uttrykk her. Det samme gjelder skoleskyss og skolelokaler.



Tab 4 Netto driftsutgifter til grunnskole, SFO, skolelokaler og skyss i prosent av kommunens netto driftsutgifter, SVK sammenholdt med andre

Oversikten viser at Sør-Varanger kommune ligger på linje med kommunegruppe 09⁹ og under Alta og Norge mht netto driftsutgifter anvendt til skoleformål. I 2000 lå grunnskolens andel av netto driftsutgifter i forhold til sammenligningsstørrelsene langt høyere, faktisk høyest av følgende grupperinger Finnmark, Gruppe 07 (nå 09), Alta, Rana, Sørumsund og Vågan, jfr AGENDA rapport.

⁹ Sunndal, Narvik, Fauske, Lenvik, Vadsø, Hammerfest, Alta og Sør-Varanger



Tab 5 Netto driftsutgifter til grunnskole, SFO, skolelokaler og skyss i prosent av kommunens netto driftsutgifter, SVK sammenholdt med andre for 2000 og 2002

Tabellen viser at Sør-Varanger kommune har en langt lavere vekst i netto driftsutgifter fra 2000 til 2002 enn de sammenlignbare kommuner/regioner.

Det er nærliggende å tolke forskjellen fra 2000 til 2002 at andre sammenlignbare kommuner har økt innsatsen på grunnskoleområdet mer enn Sør-Varanger kommune. I samme periode har vi hatt en reduksjon i rammetimetallet i grunnskolen i Sør-Varanger kommune.

Forskjellene kan også skyldes forskjeller i kommunens totale netto driftsutgifter pr innbygger, befolkningens aldersfordeling og hvor mye kommunens bruker per relevant innbygger, pr barn 6-9 år for SFO, per innbygger totalt for voksenopplæring og per barn 6-15 år for skoleformål ellers.

Videre kan forskjellen være så enkel at i år 2000 var innrapportering til KOSTRA ennå på forsøksstadiet, og at en av den grunn har ikke innrapporteringen vært korrekt i alle kommuner.

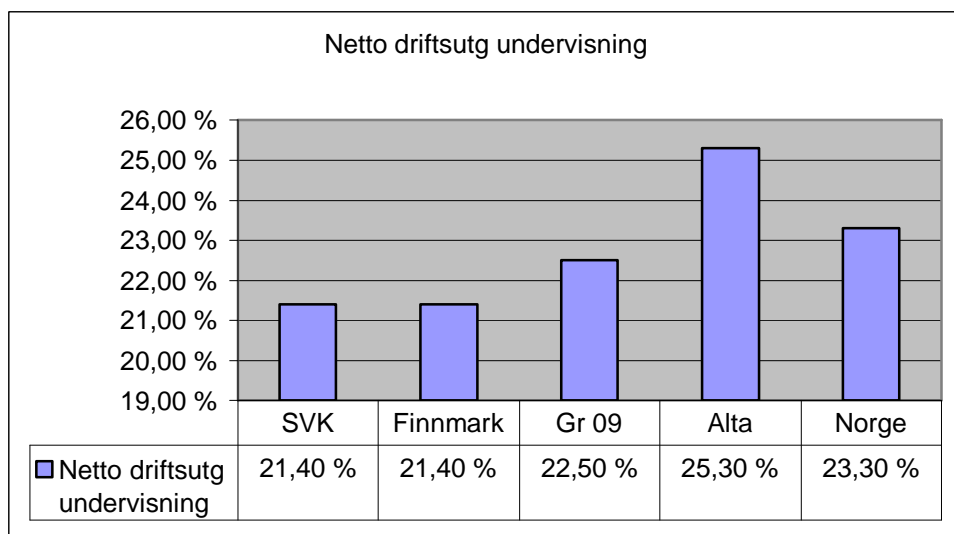
Når vi skal analysere og vurdere ressursbruken, er det ressursbruken per relevant bruker som er av interesse fordi det er grunn til å anta at "behovet" per innbygger er likt i de ulike kommunene. Behovet hos en gjennomsnittselev i Sør-Varanger kommune er det samme som for en elev i for eksempel Sunndal kommune.

For SFO, og voksenopplæring kan både dekningsgrad, oppholdstid og grad av kommunal finansiering variere fra kommune til kommune.

Forskjellen i netto driftsutgifter pr relevant innbygger sier derfor ikke nødvendigvis noe om produktiviteten i kommunen, men den sier noe om hvor mye tilbudene netto koster kommunene.

Forklarende faktorer som dekningsgrad, oppholdstid og andel kommunal finansiering er forklaringer til eventuelle forskjeller i netto kostnader per relevant innbygger, og endringer i disse er mulige virkemidler for å redusere kommunens netto kostnader.

Om vi bare ser på kostnader til selve grunnskoleundervisningen, figur neste side, gir dette følgende tall. (Her er bare kostnader til undervisning tatt med, ikke til SFO, skyss, skolelokaler osv)



Tab 6: Netto driftsutgifter i prosent til undervisning, SVK sammenhold med andre

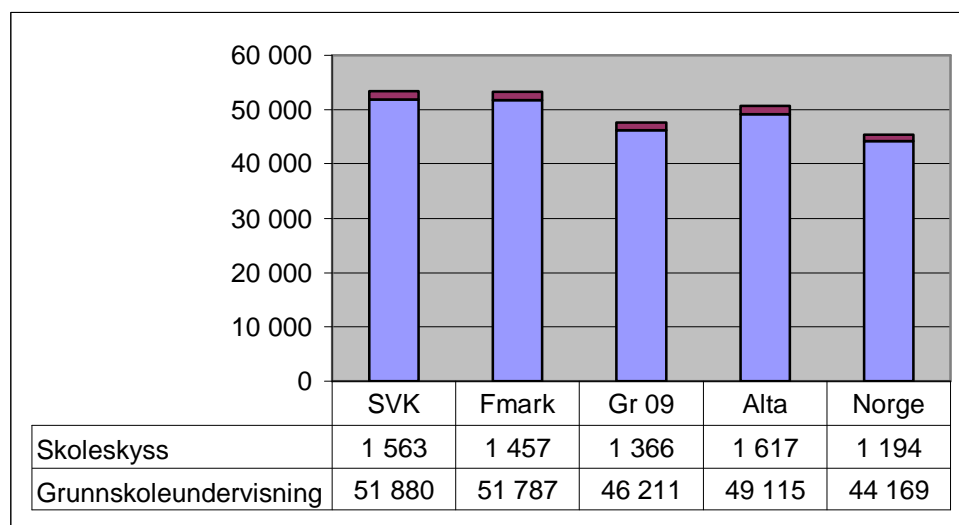
Tabellen viser at kostnader til selve grunnskoleopplæringen, ligger 4 % under kostnader i Alta og 2 % under landsgjennomsnittet.

Dette betyr driften av grunnskolen i Sør-Varanger kommune ikke belaster kommunebudsjettet så mye som en kan få inntrykk av ved å lese budsjettallene ukritisk.

Tabellen viser klart, og dette er før vi ser konsekvensen av de siste reduksjoner, at nettokostnadene for grunnskolen er på et meget lavt nivå. Om vi i tillegg tar inn over oss de spesielle behov som det er gitt uttrykk for i tab 13, er grunnskolen så vidt kostnadseffektiv som det er råd innen gjeldende skolestruktur.

7.1 Undervisningsformål og skyss

I år 2002 brukte Sør-Varanger kommune 51 880 kroner per innbygger i alderen 6-15 år samlet til grunnskoleundervisning og skyss.



Tab 7 Kostnader til skyss og grunnskoleundervisning, SVK sammenholdt med andre

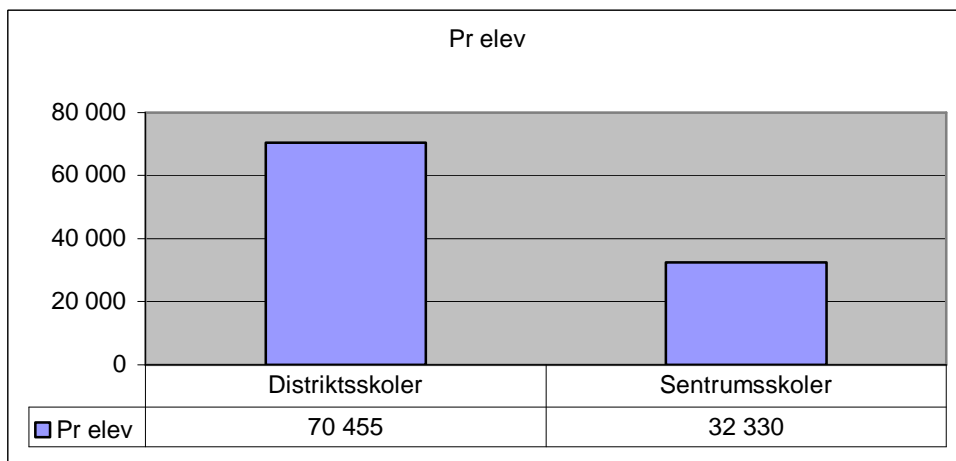
Oversikten viser at Sør-Varanger har rimelig høye kostnader til skyss og til undervisning, om en sammenligner for eksempel Alta, kommunegruppe 09 og Norge.

Det er flere forhold som kan forklare at Sør-Varanger kommune har høyere kostnader:

- ? Desentralisert skolestruktur, jfr. klassestørrelser og tabell som viser kostnader pr elev i sentrumsskoler og distriktsskoler
- ? Stor andel elever med samisk, finsk og språklige minoriteter og dermed økte rammetimer der vi bare får refundert 38 uker av årets 52 uker rammetimer pr klasse
- ? Forskjellen mellom kostnader pr elev i KOSTRA kan også skyldes lønnsnivå og høy gjennomsnittlig ansiennitet blant lærerne i Sør-Varanger, da lærernes lønn avgjøres av utdanningsgrad og hvor lenge denne har vært i yrket. I Sør-Varanger kommune ligger gjennomsnittlig lærerlønn på ltr 48, eller kr 332.000 pr år.

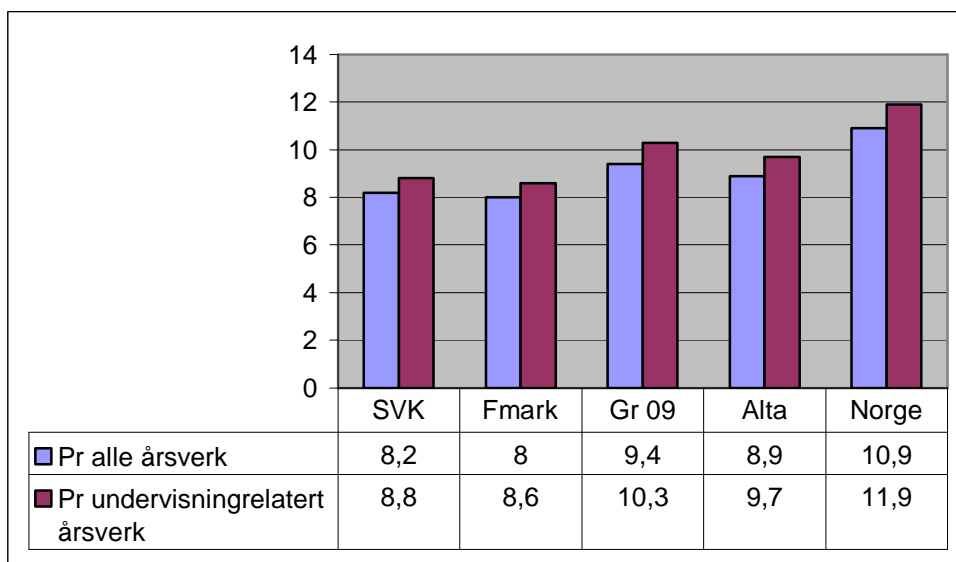
Om en isolert ser på kostnader i snitt pr elev i en distriktsskole og en sentrumsskole viser neste tabell at det er langt dyrere å gi et desentralisert tilbud.

Samlet sett utgjør kostnadene for distriktsskolene, basert på rammetimer, eks. skoleskyss, spesialundervisning om lag kr 15 000 av samlede kostnader på kr 52 000.



Tab 8: Kostander pr elev i sentrumsskoler vs distriktsskoler

7.2 Elever pr årsverk



Tab 9: Elever pr årsverk, SVK sammenholdt med andre

Om vi går bak tallene vil vi se at en av årsakene til at Sør-Varanger kommune har et lavt antall elever pr årsverk er en konsekvens av desentralisert skolestruktur, og det store innslaget av samisk, finsk og minoritetsspråk.

Vi kan ha en klasse med 3 elever på en distriktsskole pr årsverk, og 28 elever pr årsverk i en sentral skole.

Fra flere politikere i kommunestyret har det vært reist spørsmål om muligheten for at vi øker elevtallet pr lærere, mao en fortetting av elevmassen. Dette kan bare skje ved at distriktsskoler legges ned, eller at det sies opp lærere på skoler i sentrum.

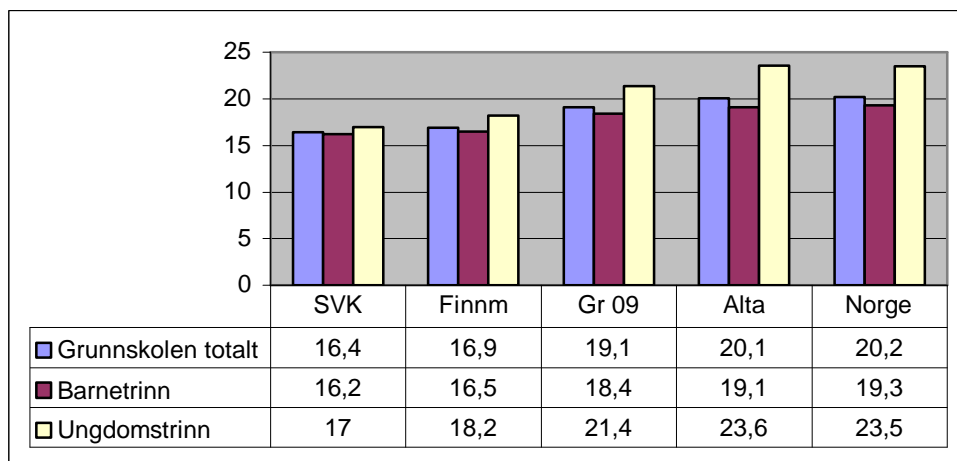
Tabellen nedenfor viser nettopp forholdet mellom elever på distriktsskoler og skoler i sentrum.

7.3 Undervisning - Strukturelle forhold

Neste figur gir oversikt over gjennomsnittlig klassestørrelse i grunnskolen samlet sett og fordelt på barne- og ungdomstrinnet.

Klassestørrelse sier noe om hvor mange barn det er pr klasse. Jo flere barn i klassen desto mer økonomisk effektiv vil driften være. Et lavt antall elever pr klasse forteller at vi har klasser med liten oppfylling, noe som igjen koster ekstra.

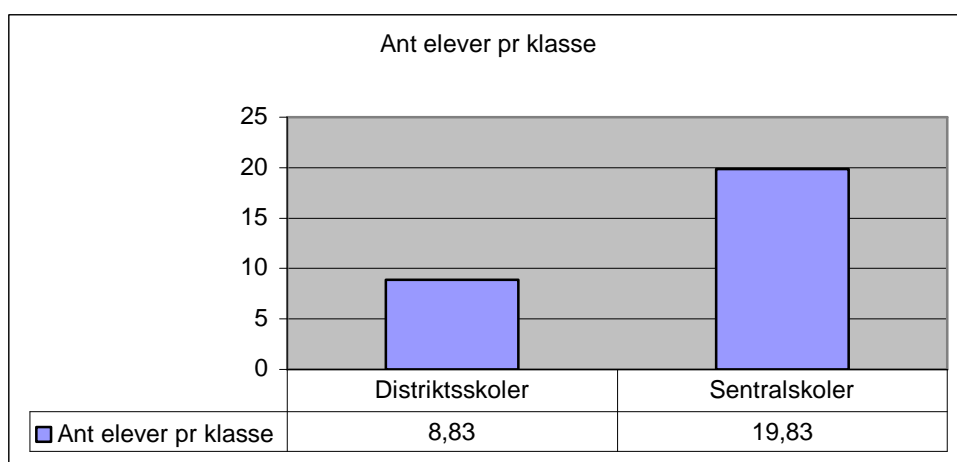
Sør-Varanger kommune har et lavt elevtall pr klasse sammenholdt med gruppe 09, Alta og Norge.



tab 10: Gjennomsnittlig klassestørrelse, SVK sammenholdt med andre

Om vi går inn bak tallene ser vi at det er strukturelle forhold (desentralisert skolestruktur) som fører til at vi har få elever pr klasse.

Distriktsskolene har i snitt 8,8 elever pr klasse, mens sentrumsskolen har 19,8 elever pr klasse. Så lenge vi har valgt en desentralisert skolestruktur vil Sør-Varanger kommune ha lave gjennomsnittlige elevtall og høye kostnader.



Tab 11: Ant elever pr klasse i snitt, sentralområdet vs distrikt

7.4 Ressursbruk pr klasse

Rammetimetallet (1 rammetime (pr uke) = 38 årstimer) omregnes til årsverk ut fra tariffestede forholdstall som for tiden er 26 timer pr uke for barnetrinnet og noe lavere og gradert etter fag ut fra hvor mange timer hjemmearbeid som er forutsatt for ungdomsskolen.

Rammetimer er dermed identisk med fordeling av antall pedagoger, en gruppe som i tillegg til lærere inkluderer assistenter, inspektører og rektorer.

Rammetimetallet bestemmer dermed størrelsen på nesten hele skolens lønnsbudsjett, som vanligvis utgjør over 80 % av kostnadene.

Figuren rammetimetallet pr klasse oppdelt i:

- **Minstetimetall**, som er det minimum som skal til for at hver klasse har en lærer i hver klasse
- **Øvrige timer (timer utover minstetimetallet)** består av:
 - ✚ Gruppedeling, dvs. behovet for å dele store klasser i enkelte fag, dette dreier seg spesielt om hovedfag, eller dele opp alderblandede klasser i hovedfag på fådelt skolen. I en klasse med tre årstrinn i for eksempel faget matematikk er det svært vanskelig å gjennomføre opplæringa uten at klassen/elevne deles opp. Om det ikke skjer må 8. klasse følge gjennomgang av "pensum" i matematikk for 10. klasse, og omvendt.
 - ✚ Brukes til styrket lærertetthet i klasser der dette er nødvendig,
 - ✚ Gi tilbud om elevenes valg/valgfag i henhold til læreplanen. Skal valgene være reelle må det settes av flere timer slik at elevene har noe å velge mellom.
 - ✚ Økt bemanning i svømmeopplæringa, her slår opplæringslovens § 12-1 Tryggleik for elevane,
"I situasjonar der skolen er ansvarleg for symjing og bading i grunnskolen, skal det alltid vere ein tilsynsansvarleg, vaksen person til stades. Dersom den gruppa skolen har ansvaret for, overstig 15, skal tilsynet aukast med ein vaksen tilsynsperson for kvar påbegynt gruppe på 15".
 - ✚ Spesial-/sosialpedagogiske tiltak av generell art
 - ✚ Ulike pedagogiske differensieringstiltak overfor elever som er i "gråsonen"¹⁰
 - ✚ Klassestyrertimer (i dag kontaktlærer) (1 rammetime pr klasse)
 - ✚ Spesialundervisning etter enkeltvedtak
 - ✚ Opplæring til enkelte elevgrupper, for eksempel lese- og skrivekurs, matematikkurs
 - ✚ Fast vikar

¹⁰ Elever som ligger på grensen til å ha behov for spesialundervisning, men som er i klassen som følge av at skolen har en del "frie" ressurser som kan settes inn for å tilpasse opplæringa. Om de frie ressursene reduseres vil ikke skolen evne å gi et tilbud som gjør at de kan være i ordinær klasse, og det søkes ekstra ressurser til spesialundervisning til disse elevene.

- ✚ Samisk og finsk
- ✚ Særskilt norsk- og morsmålsundervisning for fremmedspråklige elever
- ✚ Medbestemmelse
- ✚ Administrasjon

7.5 Reduksjoner i timetallet utover minstetimetallet - konsekvenser

Fra 1998 til vedtak for 2004 er kutt i timetallet for skolene i Sør-Varanger på 402 timer pr. uke tilsvarende 15,5 stillinger. I samme periode har klassetallet økt med 16 klasser, fra 66 til 82 og elevtallet med 190 fra 1172 til 1362. Dette er styrkingstimer som tildeles skolen utover minstetimetallet og som skal gå til organisatoriske og pedagogiske differensieringstiltak som skal sette skolen i stand til å gi en opplæring, og en utvidet hjelp til den enkelte elev. Dette kan kompensere for bruk av individrettet spesialundervisning.

? Minstetimetallet

Statens norm for minstetimetall er tildeling av 1 lærertime til hver klasse pr. time. For en 2. klasse tilsvarer det 22 lærertimer pr. uke. For ungdomstrinnet tilsvarer det 30 lærertimer pr uke. Minstetimetallet som staten dekker for Sør-Varanger kommune tilsvarer for 82 klasser 2149 timer, i tillegg timer til klassestyrer og skoleledelse.

? Styrkingstimer

Styrkingstimer er skolens "frie timerressurser" er kommunalt finansierte timer som rettes inn mot klasser, grupper og/eller enkeltelever. Det er rektor som "styrer" disse timene etter faglig/pedagogisk drøfting med klassestyrer/ spesialpedagogisk team/teamledere og tillitsvalgte.

Hovedbegrunnelsen for slike timer er at skolen kan sette i verk faglige og pedagogiske differensierings-/styrkingstiltak overfor den enkelte elev som har spesielle behov med bakgrunn i læreplanenes målsetting og Opplæringslovens bestemmelser om tilpasset opplæring. Ettersom grunnskolen mottar hele spekteret av elever, øker behovet for differensieringstiltak og ordninger med individuelle tiltak.

? Reduksjon av styrkingstimer fra 1998

Fra 1998 har det vært en kontinuerlig reduksjon i antall timer /stillinger innen området "timer utover minstetimetallet" i grunnskolen i Sør-Varanger kommune.

I 1998 ble rammen med 82 t/u, videre 82 t/u i 2000 for så et vedtak i 2003 på en stillingsreduksjon tilsvarende 74 t/u og endelig i forbindelse med budsjettvedtaket i desember 2003 på hele 164 t/u, eller samlet 402 t/u, og utgjør om lag 5 t/u pr klasse.

Totalt har vi en samlet stillingsreduksjon her som utgjør over 50 % av stillingen grunnskolen hadde i 1998 til dette formålet, eller om lag 15,5 årsverk. Dette skjer i en periode der elevtallet har økt med 190 elever fra 1172 i 1362 i 2004-2005. Klassetallet har økt fra 66 til 82 klasser i samme periode.

Konsekvensen av reduksjonene er at grunnskolen har fått innskrenket mulighet til å skape arenaer og handlingsrom for å ivareta ulike utfordringer som oppstår og som den enkelte skole/klasse/lærer og elev står overfor.

Nedenfor har er det søkt å gi et mer fullstendig bilde av hva slags timer dette er og hva de betyr og hvilke konsekvenser reduksjoner har.

? Gruppedeling

Som pekt på er slike "frie timer" brukt til gruppedeling. Gruppedeling er å dele klassen opp i mindre enheter i for eksempel basisfag, som norsk, matematikk, engelsk osv.

Bakgrunnen for et slikt tiltak er at det er meget vanskelig å gjennomføre en time i engelsk med tilfredsstillende tilpassning til den enkelte elever i en stor klasse, eller en klasse der elever har store faglige eller sosial problem. Dette gjelder fortrinnsvis klasser på høyere klassetrinn.

Gruppedeling har også vært brukt ved nytt/vanskelig lærestoff.

Videre vil det oppstå utfordringer om klassen skal gjennomføre timer i heimkunnskap eller kunst- og håndverk. Det ligger i fagets egenart, stor og spredt aktivitet, at det er svært vanskelig å gjennomføre en time i slike fag med en gruppe på 20 – 30 elever.

I fådelt skolen er elevene samlet på trinnet, mao 8., 9., og 10. klasse er i samme rom og har en lærer, det presiseres de samlet har et minstetimetall på 30 t/u. I en del sammenhenger har det tidligere vært mulig å dele disse klassene avhengig av fag. I en klasse med tre årstrinn i for eksempel matematikk er det svært vanskelig å gjennomføre opplæringa uten at klassen/elevene deles opp. Om ikke dette skjer må 8. klasse følge gjennomgang av "pensum" i matematikk for 10. klasse, og omvendt. En 10.klassing står foran eksamen og ønsker kanskje å "drille" på problemstillinger som kan dukke opp i forbindelse med eksamen.

Det er store variasjoner mellom klassene mht modenhet, sosiale ferdigheter, faglig styrke, atferd, uro, konsentrasjon osv. Skolene har søkt å bruk en del av de "frie" ressursene inn mot styrking av lærertetthet i klasser der dette er nødvendig. Det er vanskelig for alle elver, det være seg om det er den med konsentrasjonsvansker, eller den som er faglig meget sterk å få tilstrekkelig ro, konsentrasjon og utvise faglighet om de arbeider i en klasse der det er stort innslag av "avvik" , med en lærer.

Også i skolene i Sør-Varanger er det elever som skaper støy og uro. Vi har elever med store lese- og skriveproblem og en rekke elever har sosio-emosjonelle vansker, og elever som har atferdsproblem. Elever med spesielle behov, det være seg innen området atferdsvansker, elever med sosial og/eller emosjonelle vansker har økt. Det er slike elever vi kan kalle "gråsone-elever", elever som foresatte ikke umiddelbart søker spesialundervisning til da skolen har frie timerressurser.

? Spesialundervisning og styrkingsressurser

Det er foresatte som søker om ressurser til spesialundervisning for sine barn. Dette gjøres om en ser at den ordinære opplæringen ikke strekker til for å gi deres barn det utbytte som de mener bør være til stede. Om skolen kan synliggjøre at eleven får et adekvat opplæringstilbud ved bruk av "frie timer" kan det være at foresatte slår seg til

ro med dette og lar være å søke. Det dreier seg med andre ord også om et tillitsforhold mellom skole og foresatte, mao i hvor stor grad foresatte har tillit til at deres barn får et tilfredsstillende utbytte.

Forskning viser at reduksjon i "frie" pedagogiske styrkingstimer fører til økt behov for spesialundervisning som følge av at "gråsoneelever" ikke lengre får tilstrekkelig hjelp innen rammen til klassen.

En time til spesialundervisning er individrettet og kan ikke brukes mot en gruppe, slik de "frie" timene" gjør, i tillegg utløse en time spesialundervisning også konvertering – som øker kostnaden pr time.

Bruk av "frie" pedagogiske ressurser er rimeligere enn en time spesialundervisning og den treffer flere elever. Skolen bruker videre de "frie timerressursene" til delfinansiering av et enkeltvedtak om spesialundervisning ved at skolen anbefaler at eleven tildeles for eksempel 7 t/u til spesialundervisning og at skolen legger til 4 t/u, slik at eleven får totalt 11 t/u.

Grunnen til at Sør-Varanger kommune har hatt et lavt % antall elever som får Spesialundervisning, skyldes i hovedsak at skolene har hatt en rimelig ressurs av "frie timer" og en klar prioritering fra skolens ledelse.

Det er rimelig å tro at konsekvensen av kommunestyrets vedtak av desember 2003 mht kostnadsreduksjoner i de "frie timene", vil føre til at foresatte søker å sikre seg og sitt barn ved å søke om ressurs til spesialundervisning, og på denne måten påføre Sør-Varanger kommune økte kostnader.

Opplæringslovens § 5-1. Rett til spesialundervisning gir elever en uinnskrenket rett til spesialundervisning. Dette gjelder elever

" som ikkje har, eller som ikkje kan få tilfredsstillande utbytte av det ordinære opplæringstilbodet, har rett til spesialundervisning"

I kommentaren til lovteksten (Ot prp nr 46 (1997-98) sies det følgende:

"... blir halde utanfor den fridommen kommunane har til å gjere økonomiske prioriteringar. Kommunen .. kan da ikkje lovleg avslå eit krav om spesialundervisning med den grunngevinga at det ikkje er sett av midlar til dette i kommunebudsjettet"

Loven legger strenge begrensinger på handlefriheten til å gjøre økonomiske prioriteringer, videre er en time til spesialundervisning individrettet, mens en time innen ressursrammen "styrkingstiltak" kan rettes mot en gruppe, klasse eller enkeltelev, og til syvende og slutt er timer til spesialundervisning konvertert ¹¹.

¹¹ Leseplikten ved spesialundervisning er i prinsippet den samme som for undervisning forøvrig, men på barnetrinnet skal 16 % og på ungdomstrinnet 9 % av leseplikten konverteres til de arbeidsoppgavene som er spesielle for denne undervisning diagnostisering av elever, samarbeid med kolleger, foreldre og andre, utarbeiding av spesielt materiell, notat- og rapportskrivning m.v.)

Konvertering gjør at hver time "koster" mer enn en ordinær undervisningstime da en lærer skal ha et tidstillegg pr time til spesialundervisning. Eks: 10 t/u til spesialundervisning utløser i tillegg 1,9 t/u til konvertering.

? Obligatorisk deling

Videre må skolen bruke "frie ressurser for å følge opp Opplæringsloven (§ 12-1), som slår fast at det skal være økt bemanning i forbindelse med for eksempel svømmeopplæring. Om elevtallet overstiger 15 skal det være to lærere til stede. For å "finansiere" lærer nr 2 brukes "frie timer". Skolens alternativ vil framover være å vurdere å redusere tilbudet i svømming for å kunne gi et tilbud om to lærere i en klasse som har behov.

? Differensiering

Pedagogiske differensieringstiltak settes også i verk for å møte utfordringene til de flinkeste og de svakeste elevene. Som eksempler her kan nevnes lesekurs for svake elever, matematikkurs for elever som ikke klarer de faglige utfordringene, men der skolen gjennom ulike pedagogiske differensieringstiltak søker å avhjelpe. Til dette brukes skolens "frie timer".

? Sosialpedagogisk tjeneste

Timer utover minstetimetallet brukes også til sosialpedagogiske tjenesten spesielt på barnetrinnet. Dette er en prioritert oppgave i grunnskolen i Sør-Varanger kommune. Det dreier seg om å hjelpe elever med å finne seg til rette, til å løse vansker de har i forhold til skolen og sitt eget liv.

De sosialpedagogiske oppgavene hører med til arbeidsoppgavene til hver enkelt lærer og klassestyreren har ansvar for de tiltak som gjeld den enkelte elev. Det har likevel visst seg at det er nødvendig å styrke den sosialpedagogiske tjenesten, spesielt overfor elever på barnetrinnet.

Det største utfordring vi har er ikke elevens problem knyttet direkte til skolen og oppholdet her, men problem som kan relateres til, og har sin rot utenom skolen.

I dagens samfunn viser det seg at behovet for sosialpedagogisk rådgiving og hjelp om mulig er større på barnetrinnet enn på ungdomstrinnet. Elevene på barnetrinnet med "sosiale" problem som er arvet fra hjem-, venn- og omgangsmiljø.

Det kan være ustabile familieforhold, skilsmisser, oppfølging av foresatte, støtte og hjelp i utvikling, flytting, venner osv

Om ikke barn, som voksne, har "orden" på sitt sosiale liv går dette utover de oppgaver som skal løses, det være seg skolegang og arbeidsliv.

Ikke sjelden resulterer elevens sosiale problem med økende faglige og atferdsmessige problem som videre fører til spesialundervisning.

Om vi klarer å gi adekvat hjelp kan vi unngå bruk av spesialundervisning, i tillegg til at barn i aldergruppen opplever at det er noen som tar deres problem på alvor.

Det ble gjort et administrativt vedtak, med bakgrunn i de erfaringer vi har, at det skulle ytes sosialpedagogisk hjelp også til barn barnetrinnet. Fram til høsten 2003 kunne vi nyttiggjøre om lag 30 t/u til slik hjelp, men dessverre ble disse timene trukket inn til fordel for økt ramme til spesialundervisning.

En reduksjon her medfører at den enkelte skole selv må ta ansvar for å gi adekvat sosialpedagogisk hjelp innen den timeramme som stilles til disposisjon i potten "pedagogiske styrkingstiltak", noe som fører til at handlingsrommet for skolen blir mindre.

? Teamledelse

Grunnskolen valgte også å bruke ressurs, timer utover minstetimerammen, til en ordning med teamledelse. Dette for å sikre det pedagogiske arbeidet i ulike avdelinger skjer innen skolens og læreplanens ramme.

En temaleder er en leder for et team av lærere som utgår fra de respektive trinn ved skolen, småskoletrinn, mellom- og ungdomstrinn.

Teamleder inngår i det pedagogiske lederteamet ved skolen, og har ansvar for pedagogiske utviklingsarbeid, koordinering og tiltak rettet inn mot teamet.

Ordningen er kommet i gang som et resultat av behov for å styrke det pedagogiske forsøks- og utviklingsarbeid i skolen. Rektors muligheter til å være drivkraft i og følge opp slike endringstiltak i en "fra dag til dag" situasjon avgrenses som følge av andre arbeidsoppgaver. Rektor har ikke kapasitet (tid) til å nå alle lærere, klasser, trinn osv som det er nødvendig å gjøre for at endring skal internaliseres i hver lærer.

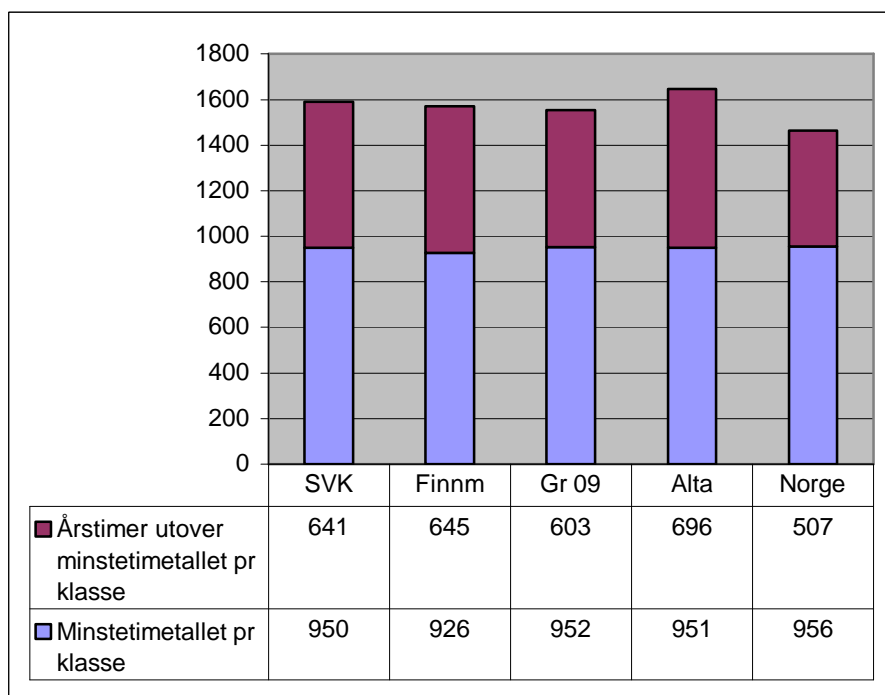
Tidsressursen som ble satt av var på 42 t/u for budsjettåret 2003, men som en konsekvens av økt søkning til spesialundervisning ble disse timene trukket inn.

? Skolestruktur og minstetimetall

Skolestruktur har også innvirkning på størrelsen på årstimetallet, både minstetimetall og årstimer utover minstetimetallet. En ungdomsskoleklasse bestående av 5 elever på en fådeltskole i distriktet har om lag samme antall årstimer til pedagogiske differensieringstiltak som en klasse med 28 elever i sentrum.

Så lenge årstimer utover minstetimetall beregnes i forhold til klassen og ikke antall elever, slik det skjer på ungdomstrinnet, er elevtallet i klassen pr definisjon ikke en relevant størrelse.

På barnetrinnet er tildelt ressurs utover minstetimetallet basert på elev, mao desto flere elever desto flere timer.

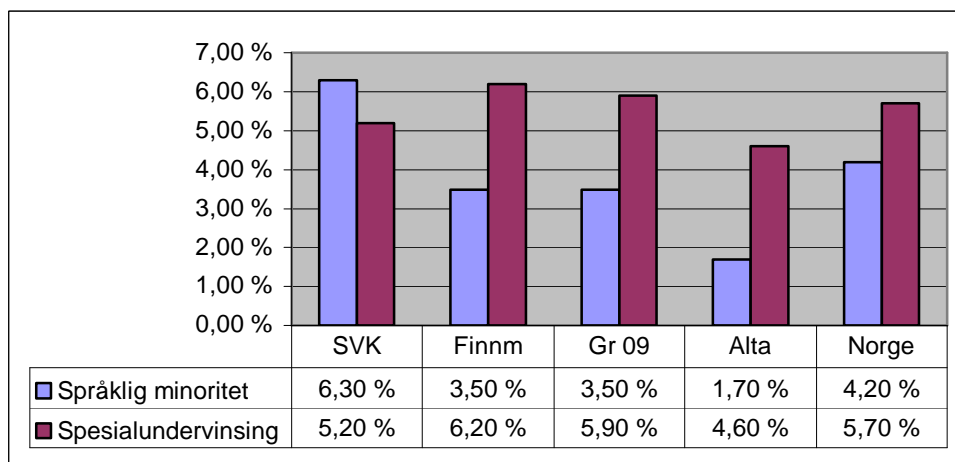


Tab 12: Oversikt over minstetimetall og timetall over minstetimetall pr klasse, SVK sammenholdt med andre

- ✚ Minstetimetallet pr klasse er relativt jevnt. Forskjellene skyldes forskjeller i gjennomsnittlig antall undervisningstimer pr klasse. Siden de fleste kommunene har samme antall undervisningstimer på samme trinn, skyldes dette i hovedsak sammensetningen av klasser.
Da antall timer pr uke stiger med alderen, betyr f eks dette at Sør-Varanger antagelig har noe "eldre" elever i gjennomsnitt enn for eksempel Finnmark.
- ✚ Sør-Varanger har et noe høyere antall timer pr klasse utover minstetimetallet, enn for eksempel Gruppe 09 og Norge – dette er kraftig redusert gjennom vedtak i kommunestyret i 2003.
- ✚ Fra KOSTRA 2002 til 2003 er årstimer utover minstetimetallet ytterligere redusert i Sør-Varanger kommune slik vi har vært inne på ovenfor
- ✚ Da timer utover minstetimetallet kan skyldes spesielle behov ser vi nærmere på dette i neste avsnitt.

7.6 Spesielle behov

Neste figur viser hvor stor andel av sammenlikingskommunenes elever som tilhører språklige minoriteter, og andelen elever som mottar spesialundervisning.



Tab 13: Prosentvis andel av elever som er minoritetsspråklige og andel elever som mottar spesialundervisning

Sør-Varanger avviker i sammenligningen ved at vi har relativt stor andel elever i % som er fremmedspråklige i forhold til alle elever i vanlig grunnskole.

Statens refunderer en del av kostnadene, basert på en timesats pr time i 38 uker. Sør-Varanger kommune har ansvaret for kostnader til vikar, sosiale kostnader, feriepenger, lønn i de resterende uker i året osv.

Den eneste muligheten for å redusere kommunens kostnader her er å samle flere elever på hvert tiltak, som bare kan gjennomføres ved sammenslåing av klasser. Eksempel: På Fossheim er det en elevgruppe på mellomtrinnet som har 228 årstimer i finsk, på Krikenes skole er det en elevgruppe med samme timetall. Ved sammenslåing av disse to elevgruppene vil vi kunne redusere timetallet med 228 årstimer.

Det er videre bare Alta som har lavere andel elever som får spesialundervisning enn Sør-Varanger kommune.

7.7 Oppsummering og konklusjon.

Tall fra KOSTRA 2002 viser at grunnskolen (Grunnskole, SFO og Skyss) andel av kommunenes samlede netto utgifter i Sør-Varanger kommune utgjør en lavere andel enn landet for øvrig, og på samme nivå som kommunegruppe 09.

Om vi går dypere inn i tallmaterialet og isolert ser på grunnskolen andel av de samlede kostnader viser det seg at vi ligger meget lavt i forhold til sammenlignbare kommuner/regioner.

Tallmaterialet viser kommunens prioritering av grunnskolen, SFO og skyss (bruken av ubundne midler) i forhold til andre sektorer i kommunen på ingen måte er "avvikende" sett i relasjon til andre kommuner og landet for øvrig.

Om vi isolert ser på grunnskolen prosentvise andel og samtidig vet at andelen elever med finsk, samisk og minoritetsspråklig bakgrunn og at skolestruktur koster ekstra kan det faktisk stilles spørsmål om ikke grunnskolen skulle prioriteres med økte ressurser.

Reduksjonen i timetall ut over minstetimetallet er betydelig og utgjør hele om lag 50 % av de tilgjengelige ressursene grunnskolen hadde innen dette området fra 1998 til 2004. Vi kjenner ikke i dag konsekvensene av denne reduksjonen, men det er helt klart at grunnskolen kan ikke gi det tilbudet mht pedagogiske og organisatorisk differensiering som en kunne i 1998, noe som er beklagelig. Vi kan frykte at vi får en økning av søknader til spesialundervisning som følge av at foresatte ikke har tillit til at skolen gjennom den tildelte timeramme makter å gi et adekvat opplæringstilbud.

Arbeidsutvalget som ble nedsatt i 1985 og som skulle se på ressursbruk i grunnskolen konkluderte med følgende:

" en finner ingen innsparingsmulighet. Ut fra en økonomisk betraktning er det bare en endring i kretsgrensene, og en konsentrasjon om færre skolesteder som kan frigjøre betydelige ressurser innen sektoren".

Etter denne konklusjonen ble trukket har grunnskolen likevel redusert kostnadene og funnet innsparingsmuligheter.

Reduksjon i timetall går i like stor grad utover distriktsskolene som skoler i de sentrale områder, og om en trekker dette langt kan en si at en opprettholder skolestrukturen i kommunen mht skolebygg i distriktene, men nå uten at skolen har et innhold. Det er ingen som er interessert i skolebygg i seg selv, men en skole som har en ressursramme som gjør at en kan løse de oppgaver en møter.

En er i en situasjon der en må ta et valg om en ytterligere skal redusere kostnader i grunnskolen i Sør-Varanger kommune, en ytterligere reduksjon i timetall er ikke en farbar vei.

8. VALG AV SKOLESTRUKTUR – ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Vi legger følgende kriteriene for en vurdering av skolestrukturen:

- ✚ Om strukturen gir alle elever et likeverdig skoletilbud
- ✚ Om strukturen gir alle elever en avstand hjem – skole som innebærer akseptabel reisetid og trygg skolevei
- ✚ Om strukturen gir elever, foreldre og lokalsamfunn mulighet til å bruke skolen som et kultur- og opplæringscenter
- ✚ Om strukturen gjør at kommunen får maksimalt ut av de samlede ressurser som skolesektoren har til disposisjon
- ✚ Strukturvalg må kunne forsvares ut fra pedagogiske betraktninger.

En kan drøfte i hvilken grad dagens skolestruktur i Sør-Varanger kommune oppfyller disse kriteriene, så langt kan en konkludere med at det er en del pedagogiske, sosiale og økonomiske grunner, men slett ingen distriktpolitiske – til å gjøre endringer i dagens struktur.

Hovedargumentene mot og for dagens skolestruktur kan oppsummeres i følgende punkter. Listen er på ingen måte uttømmende.

- ✚ Den gir dyrere drift og dårligere utnyttelse av skoleanleggene enn det som er mulig.
- ✚ Den enkelte skole, spesielt gjelder dette ungdomstrinn, er avhengig av å bygge opp separate sett med spesialrom og tilhørende utstyr. Skoler er avhengig av å investere i og vedlikeholde datasystem, bibliotek, undervisnings utstyr, læremateriell, osv. Utstyr og materiell som tidligere måtte kjøpes inn til hver skole kan nå benyttes av en, og dermed får vi en økonomisk gevinst her.
- ✚ Uendret skolestruktur vil trolig skape fortsatt uforutsigbarhet og usikkerhet om framtida til de minste skolene
- ✚ I en tid preget av teknologisk revolusjon og stor endringstakt er det viktigere enn før at hver skole har et fagmiljø både med bredde og dybde, slik at både lærerne og elevene kan dra nytte av lærernes spesialkompetanse. Små skoler blir svært avhengige av noen få. Dersom en eller et par av lærerne fungerer mindre godt, vil hele skolen lide av det.
- ✚ Større skoleenheter har i større grad muligheter for å samordne og samkjøre opplæring spesialundervisning, samisk, finsk og fremmedspråk som gir en mer "effektiv" opplæringen gjennom å ha samlet opplæring for flere elever innen et lavere timetall. Flere elever får på denne måten opplæring ved bruk av et langt lavere timetall, som igjen vil føre til reduserte kostnader.
- ✚ De fleste barn har godt av de utfordringene det gir å arbeide og være sammen med flere på samme alder som de selv. Et større miljø gir flere impulser. Viktige aspekter ved det utvidede kunnskapsbegrepet som er så sentralt i den generelle

læreplanen, er nettopp knyttet til den sosiale kompetansen en tilegner seg best i et noe større miljø.

- ✚ Små skoler er sårbare ved lærerfravær og det er større problemer med å rekruttere nye lærere til små skoler.
- ✚ På for små skoler vil impulsene blir for få, og for en god del elever vil overgangen fra små barneskoler til store ungdomsskoler bli unødig tøff. Små skoler vil også være sårbare ved at kvaliteten vil stå og falle på svært få personer, og at konflikter mellom få personer kan lamme hele skolen.
- ✚ Den gir noen av elevene et bedre opplæringstilbud enn andre ved at det er forskjell i lærertetthet - det er større ulikheter innad i kommunen mht lærertimer pr elev enn det er mellom kommuner
- ✚ Små skoleenheter kan i mindre grad enn større makte investeringer i dyrt utstyr
- ✚ Grendeskolene ligg nær heimene. At en skole ligger nært heimen går ikke bare på det fysiske, men også på det psykiske. Små skoler har nært og tett samarbeid med heimene på flere viktige område. Flere forskingsrapporter konkluderer med at samarbeidet mellom heim og skule fungerer best i små miljø, jfr Møreforskning (*Relasjonar som raknar*)
- ✚ Et kjennetegn ved grendeskolene er at der deltar alle, både små og store, i ulike aktiviteter med det mål det har for sosial læring. Det er lettere å formidle normer, verdier og holdninger i et aldersblanda fellesskap. Aldersblandinga gir bedre sosiale relasjoner mellom elevene, spesielt i forholdet eldre/ynge.
- ✚ Dagens barn treng mer enn noen gang en skole som kan gi dem både omsorg og ansvar. Alle lærerne kjenner alle elevene og omvendt. Det blir ikke bare klassestyrer som kan ta seg av eleven. Lærere med få elever vil lettere kunne følge opp og veilede hver enkelt elev, og det vil kunne oppstå nære relasjoner mellom lærer og elever som kan være gunstige for læringsmiljøet
- ✚ Dessuten gir selve organiseringsforma med aldersblanding naturlige situasjoner for omsorg- og ansvarslæring. De eldre elevene får mulighet til å vise omsorg for yngre medelever. Rollene til elevene skifter med alder, fra å vere yngst og mottaker for omsorg, til å vere eldst og den som kan gi omsorg til medelever. Klasser med aldersblanding kan være gunstig for det pedagogiske arbeidet (men representerer også utfordringer)
- ✚ Et trygt miljø er ein viktig forutsetning for læring, og på en distriktsskole er miljøet som regel trygt fordi **alle kjenner alle**, alle elevene kjenner hverandre, de kjenner alle lærerne, og lærerne kjenner alle elevene på skolen.
- ✚ Grendeskolene har aldri bare vært "reine" skoler. De har hatt og har en rekke andre oppgaver og funksjoner i bygda og lokalsamfunnet. Skolen gir bygda identitet. Skal et lokalsamfunn overleve, trengs det et minimum av servicefunksjoner. Når postkontor og nærbutikkene er borte, blir skolen ofte den siste felles møteplassen i bygda. Mange skoler har folkebibliotek.

✚ Skolebygningen er en sentral møteplass for lag og organisasjoner, for fritidsaktiviteter og kurs. Skolen ved elever og lærere står dessuten for mange sosiale tiltak i bygda. Juletreffester og åpne dager i samband med og ved avslutning av ulike prosjekt er de mest vanlige.

✚ I et skriv fra Barneombudet til KUF i juni 2000: "*Nedleggelse av grendeskoler, konsekvenser for barna*" blir også slike konsekvenser av skolenedlegging poengtert:

"Lokalbefolkningen taper et samlingspunkt som kan brukes som kulturhus i mange sammenhenger. Ikke minst for å bidra til gode oppvekstvilkår for barn."

Det er fire virkemidler som kan tas i bruk dersom skolestrukturen skal endres for at ny struktur skal bidra til nødvendig økonomisk omstilling i kommunen.

De virkemidlene som blir belyst her er:

1. Endre inntaksordningen til skolene
2. Slå sammen skoler og bruke eksisterende anlegg
3. Sentralisere skolene, for eksempel ungdomstrinnet
4. Legge ned skoler
5. Utforme skolestruktur basert på skoletrinn (småskoletrinn: 1. – 4. klassetrinn, mellomtrinn: 5. – 7. klassetrinn og ungdomstrinn 8. – 10. klassetrinn)

Politiske prioriteringer, valg og vedtak når det gjelder lokalpolitikk og derigjennom opprettholdelse av skolestruktur må ikke i neste omgang få den konsekvens at ressursrammen til grunnskolen generelt reduseres for å nå økonomisk målsettinger som vedtas.

En annen tilnærming til kostnader og skolestruktur er å se på kostnader knyttet til elever på fådeltskolen og fulldeltskolen. Tabellene tar utgangspunkt i budsjett for 2004-2005, timer til minoritetsspråklige elever, elever med samisk eller finsk samt spesialundervisning er **ikke** med i regnestykket.

Fådeltskoler

Skole	Antall elever	Antall klasser	Antall timer	Snitt timer pr elev	Enhets-kostnad	Kostnad pr skole	Kostnader pr elev
Bugøynes skole	17	3	125	7,35	16200	2 025 000	119 118
Bøkfjord skole	31	4	141	4,55	16200	2 284 200	73 684
Fossheim skole	25	3	131	5,24	16200	2 122 200	84 888
Pasvik skole	80	7	283	3,54	16200	4 584 600	57 308
Skogfoss skole	22	3	116	5,27	16200	1 879 200	85 418
Tårnet skole	37	4	156	4,22	16200	2 527 200	68 303
Snitt	212	23	952	4,49	16200	15 422 400	72 747

Tab 14: Gjennomsnittlige timer/kostnader knyttet til den enkelte elev i fådeltskolen i Sør-Varanger kommune

Full-deltaskoler

Skole	Antall elever	Antall klasser	Antall timer	Snitt timer pr elev	Enhets-kostnad	Kostnad pr skole	Kostnader pr elev
Bjørnevatn skole	256	13	551	2,15	16 200	8 926 200	34 126
Hesseng Fler-Brukssenter	269	14	525	1,95	16 200	8 505 000	31 617
Kirkenes skole	502	24	999	1,99	16 200	16 183 800	32 239
Sandnes skole	123	7	272	2,21	16 200	4 406 400	35 824
Snitt	1150	58	2347	2,04	16 200	38 021 400	33 062

Tab 15: Gjennomsnittlig kostnader knyttet til den enkelte elev i fulldeltaskolen i Sør-Varanger kommune

Tabellen synliggjør noen vesentlige forhold:

- Timetallet pr elev i fådeltaskolen er om lag dobbelt så høyt som i fulldeltaskolen. Om antall timer pr elev er et kvalitetsmål tilsier tabellen at kvaliteten på opplæringen er høyere i fådeltaskolen.
- Det er større variasjon innad i en kommune mht timer pr elev/skoler enn det er mellom kommuner. Dette skyldes tidligere omtalte regler for klassesdelingstall som fastsetter maksimalt elevtall ved skolestart til 12 dersom det er minst 4 årskull i klassen, 18 dersom antall årskull er tre og 24 dersom det er to årskull. På en fulldelet skole kan det være inntil 28 elever på 1. – 7. årstrinn og 30 på 8.10. klasse
- Kostnader pr elev i fådeltaskolen er om lag dobbelt så høyt som i fulldeltaskolen, dette følger av forskjellen i timetall pr elev.
- Det ligger i sakens natur at lønnsutgiftene pr. elev blir særlig høye i fådeltaskolen som følge av klassesdelingsregelen. ECON, Senter for økonomisk Analyse, viser i Rapport 86/02 en viktig særnorsk kostnadsulempe i skolen som følge av et spredt bosettingsmønster. ECON anslår denne til å utgjøre om lag 10 % av utdanningskostnadene pr. elev i gjennomsnitt, sammenlignet med andre OECD-land. Dette faktum er med på å understreke at udelte og fådelte skoler faktisk koster, og ikke minst at sammenligninger med andre land ikke må brukes på en lettvind måte når vi snakker om hvor mye penger vi bruker på utdanningsystemet.
- Som vi ser av tabellen, faller antall årsverk per elev etter hvert som tallet på klasser øker. Den fallende tendensen er særlig stor for de minste skolene, jfr. Skogfoss og Pasvik, og etter hvert som skolestørrelsen øker, jevnes forskjellen i ressursbruk per elev ut jfr. Kirkenes og Bjørnevatn skole. For barneskolene er det særlig skoler med tre eller færre klasser som har høy ressursbruk per elev. Blant de kombinerte skolen de to-delte skolene (skoler med bare to klasser) seg ut som særlig ressurskrevende. Tabellen viser at det er smådriftsulemper for alle fådeltaskoler.

- ✚ Den politiske valget skolestruktur i Sør-Varanger kommune har en kostnadsramme på **15 422 000**, eks. kostnader knyttet til minoritetsspråklige elever, elever med samisk eller finsk, skoleskyss og spesialundervisning.
- ✚ Under avsnittet om nytt inntektssystem ble det synliggjort at Sør-Varanger kommune ikke/ i meget liten grad mottar rammetilskudd for å opprettholde/ prioritere en desentralisert skolestruktur, og må på egen hånd prioritere disse kostnadene av den "frie rammen"
- ✚ Endring av skolestruktur utfra et økonomisk perspektiv vil bare la seg gjennomføre om vi kan slå sammen klasser, for eksempel en klasse på Fossheim kan slås sammen med en klasse på Kirkenes skole. Det er først da vi kan redusere kostnadene.
Eksempel: En klasse på Fossheim "koster" det samme som en klasse på Kirkenes skole om lag kr 730.000 og totalt for disse to klassene vil vi ha en kostnad på kr 1 460 000 – om vi kan slå disse klassene sammen vil kostnadene bli på kr 730.000, mao en innsparing på kr 730.000.

8.1 Endre inntakssoner

I dag er det gateadresse og derigjennom skolekrets som avgjør hvor du skal gå på skolen, unntaket her er elever på Elvenes som kan velge om de vil gå på Hesseng Flerbrukssenter, eller på Bøkfjord skole.

Endret inntakssone vil kunne sette oss i stand til i større grad å styre elevmassen slik at vi fikk størst mulig grad av oppfylling i klassen, og dermed redusere antall klasser og tilhørende kostnader. En slik "styring" av eleven er ikke hensiktsmessig om det ikke gir noen økonomisk gevinst.

Det er tidligere vist at en slik styring ikke lett kan gjennomføres da en legger minst vekt på kommunens ønske om lik klassestørrelse på de forskjellige skolene i "nærskoleprinsippet". Så lenge det er elever som har geografisk tilhørighet til en skole, må kommunen fylle opp allerede opprettede klasser til det lovlige maksimum.

Den viktigste fordelene med faste skolekretser/skoleområder er den forutsigbarheten og tryggheten det gir for barn og foreldre over tid å vite hva som er "deres skole". En ordning med faste skolekretser/skoleområder vil også gjøre det lettere å gjøre skolen til et samlingspunkt, kunnskapssenter og kulturinstitusjon for alle innbyggerne i skolekrets/skoleområder, også for de som bor i nærheten av andre skolekretser/skoleområder.

Den generelle læreplanen er også opptatt av skolens forhold til lokalsamfunnet:

"Skulen skal vere ein aktiv og levande kulturinstitusjon i lokalsamfunnet.....Det er viktig for lokalsamfunnet at det blir lagt til rette for variert og allsidig bruk av skuleanlegget, slik at det kan vere ein samlingsstad for ulike kultur- og aktivitetstilbod" (s. 62)

Et system med faste skolekretser/skoleområder gjør også at det i gjennomsnitt blir ganske få elever i klassene, noe som gjør det enklere for lærerne å differensiere undervisningen.

En viktig ulempe med faste skolekretser/skoleområder er at denne ordningen begrenser muligheten til å utnytte bygnings- og romkapasiteten godt. Faste skolekretser/skoleområder er derfor en dyr ordning for Sør-Varanger kommune.

8.2 Flytende inntaksområder

Alternativet til faste skolekretser/skoleområder er å ha såkalte flytende inntaksområder. Denne ordningen innebærer at inntaksområdene ikke er faste, men at kommunen har mulighet til å plassere elever som bor i ytterkanten av området en naboskole dersom skolen i området har full klasse.

Den opplagte fordelene med veiledende inntaksområder er at ordningen sikrer god kapasitetsutnyttelse. Dermed vil en slik ordning bli billigere for kommunen enn å ha faste områdegrenser.

I tilfellet vi skulle bruke veiledende inntakssoner fører dette til at hele skoler kan tømmes for elever for å utnytte kapasitet ved naboskolen. I slike tilfeller vil dette betyr nedleggelse av skolen.

Vi har tidligere pekt på begrensingen kommunen likevel vil få om en velger flytende inntaksområder, men vi velger likevel å peke på et par moment her:

- ✚ Kommuner får et forklaringsproblem når skole A er nærskole det ene året mens skole B er nær skolen året etter. Problemet gjør seg gjeldende ved innskriving av førsteklassingene, men enda vanskeligere blir det dersom kommuner ønsker å flytte barn som allerede har startet opp på en skole.
- ✚ I følge opplæringsloven § 8-1 har alle barn en nærskole. Denne skolen vil i de aller fleste tilfeller være barnets nærskole så lenge barnet går i grunnskolen.
- ✚ Opprettelse av ny skole i nærmiljøet og vedtak om nedleggelse av den skolen barnet går på, gir akseptable forklaringer på at en elev får en annen nærskole i løpet av skoletiden

En del elever som er bosatt i ytterkantene av de veiledende inntaksområdene, vil kunne bli plassert på skoler der de ikke ønsker å gå. Det kan være ekstra belastende ved skolestart, som uansett er en periode preget av usikkerhet og sterke følelsesmessige påkjenninger. En tvangsplassering på naboskoler vil derfor vekke sterk misnøye. Frustrasjonen vil vanligvis dempes ettersom elevene sosialiseres inn i et nytt skolefellesskap, men for enkelte kan en tvangsplassering gi varige negative virkninger, for eksempel svekket motivasjon for skolearbeid.

Familier der søsken må gå på forskjellige skoler, får praktiske ulemper ved at de må forholde seg til mer enn en skole. Det kan også skape utrygghet å ikke la nære venner få gå på samme skole selv om de bor like i nærheten av hverandre. I praksis vil dette kunne skje ved Sandnes skole om vi åpner for at elevene kan "styres" mot Bjørnevatn og/eller Hesseng Flerbrukssenter.

For de som bor nær grensene for de veiledende inntaksområdene, vil skolen vanskelig kunne bli et naturlig samlingspunkt og en tradisjonsbærer og kulturinstitusjon i nærmiljøet. Her vil jo enkelte årskull gå på en annen skole enn andre, og det vil ikke være en felles oppfatning av hva som er "vår" skole.

Innføring av veiledende inntaksområder vil også føre til at det blir flere elever i klassene.

I den pedagogiske debatten er det delte meninger om sammenhengen mellom kvalitet og klassestørrelse. Tradisjonelt har det vært vanlig å tro at "smått er godt", at det er lettere å få til læring når det er få elever i klassene ved at læreren får mer tid til hver enkelt elev.

Nyere skoleforskning viser at sammenhengen mellom kvalitet og klassestørrelse er mindre opplagt enn mange trodde.

Den store internasjonale undersøkelsen av kunnskap og ferdigheter i matematikk og naturfag (TIMSS), der ca. 3 500 norske 6. og 7. klassinger deltok, viste at skole- og klassestørrelse ikke hadde noe å si for prestasjonene til elevene (se Lie m.fl.: Hva i all verden skjer i realfagene?, 1997)

Dan Olweus` analyse av 700 norske og svenske skoler har som en konklusjon at det ikke er noen systematisk sammenheng mellom omfang av mobbing og tallet på elever i klassen eller skolen (se Olweus: Mobbing i skolen, 1992).

Terje Ogdens omfattende studium av elevadferd i norske grunnskoler (se Ogden: Elevadferd og læringsmiljø, 1998) viser at lærerne oppgir at det er mindre uønsket adferd i små klasser, men at forskjellen først blir målbar når det er under 15 elever i klassene.

For å gjøre ulempene ved eventuell omlegging til veiledende inntaksområder mindre kan kommunen gi en søskengaranti, som innebærer at søsken får gå på samme skole dersom familien ønsker det.

8.3 Sterk sentralisert skolestruktur - nedlegging av skoler

Det er mulig å velge en skolestruktur der en ensidig ser på, og vektlegger de økonomiske sidene av skoledriften i Sør-Varanger kommune. Modellen vil være den løsningen som gir største innsparingsmuligheter med andre ord størst optimalisering av kostnadene. En slik modell vil frigjøre store ressurser som Sør-Varanger kommune kan bruke på andre felt.




Ved sammenslåing av skoler vil vi få større kapasitetsutnyttelse av skoleanleggene. En reduserer antall klasser og en vil også kunne få en liten økonomisk gevinst ved at antall rektorer reduseres.

Behovet for utstyr og materiell vil bli mindre.

Modellen har en rekke negative effekter, som mange skysselever, lange avstander mellom hjem og skole, reduksjon av verdien ved å bo i distriktene osv.

Dagens skoler vil i mindre grad enn nå kunne fungere som et senter for nærmiljøet dersom elever må gå på en filialskole som ligger lenger borte

En slik skolestruktur kan innebære:

-  Nedlegging av Tårnet skole
-  Nedlegging av Bøkfjord skole
-  Nedlegging av Fossheim skole

- Nedlegging av Skogfoss skole
- Sentralisering av ungdomstrinn på Kirkenes for elever fra Bjørnevatn til Neiden.

8.3.1 Nedlegging av Bøkfjord skole, elevene overføres til Hesseng Flerbrukssenter

Ved å ta utgangspunkt i elevtallet i dag og framover vil alle elevene tilhørende Bøkfjord skole få plass på Hesseng Flerbrukssenter uten at dette ville ført til klassesdeling på de respektive skolen.

Kl	Bøkfjord skole		Hesseng Fl.br.senter		SUM Sammenslått		Sammenslått Felles skole		REDUKSJON	
	Elever	Kl	Elever	Kl	Elever	Kl	Elever	Kl	Elev er	Kl
1.kl	4	0	37	2	39	2	39	2		0
2.kl	3	1	33	2	40	2	40	2		0
3.kl	5		34	2	39	3	39	2		1
4.kl	2	1	39	2	47	3	47	2		1
5.kl	8	1	39	2	47	3	47	2		1
6.kl	7		36	2	42	2	42	2		0
7.kl	2	1	40	2	49	3	49	2		1
	30	4	261	14	299	18	299	14		4

Tab 16: Konsekvenser av endret inntakssone Bøkfjord skole og Hesseng Flerbrukssenter (Tabellen basert på elevtall 2004-2005)

Innsparingspotensialet i redusert lønn, ligger her på om lag kr: **2 050 000**, som utgjør om lag 6 årsverk.

I tillegg er ligger det et potensial i reduserte FDV-kostnader på om lag **500.000**

Vi vil få økte kostnader til elevskyss, beregnet til kr **165 000**

TOTAL NETTO INNSPARINGSPOTENSIALE EKS FDV	1 885 000
--	------------------

8.3.2 Nedlegging av Skogfoss skole, elevene overføres til Pasvik skole

Det er også teoretisk mulig å se for seg nedlegging av Skogfoss skole og overføring av eleven til Pasvik skole.

Kl	Pasvik skole		Skogfoss skole		TOTAL		Sammenslått		REDUKSJON	
	Elever	Kl	Elever	Kl	Elever	Kl	Elever	Kl	Elever	Kl
1.kl	6		3		9	0	9			0
2.kl	6	1	4	1	10	2	10	1		1
3.kl	7		4		11	0	11			0
4.kl	2	1	2	1	4	2	4	1		1
5.kl	7		2		9	0	9			0
6.kl	5	1	3		8	1	8	1		1
7.kl	8	1	3	1	11	2	11	1		0
	41	4	22	3	63	7	63	4		3

Tab 17: Konsekvenser av endret inntakssone Skogfoss skole og Pasvik skole (Basert på elevtall 2004-2005)

Det er teknisk/teoretisk mulig å overføre alle elever fra Skogfoss skole til Pasvik skole og få til en sammenslåing av elever i klasser som tilsvare alle klasser på Skogfoss skole.

Kostnadsbesparelsen er beregnet til å gi en brutto effekt på om lag kr **1 290 000**.

Økt skoleskys er beregnet til kr **127.000** pr år.

Vi vil få reduserte FDV-kostnader som for Skogfoss skole er beregnet til kr **640 000**.

TOTAL NETTO INNSPARINGSPOTENSIALE EKS FDV	1 163 000
--	------------------

8.3.3 Nedlegging av Tårnet og Fossheim skole

Kl	Fossheim skole		Tårnet skole		Kirkenes skole		TOTAL		Ny skole		REDUKSJON	
	Elever	Kl	Elever	Kl	Elever	Kl	Elever	Kl	Elever	Kl	Elever	Kl
1.kl	2		2		43	2	47	2	47	2		0
2.kl	1	1	3	1	33	2	37	4	37	2		2
3.kl	4		4		38	2	46	2	46	2		0
4.kl	2	1	3	1	40	2	45	4	45	2		2
5.kl	3		9		33	2	45	2	45	2		0
6.kl	5		5		38	2	48	2	48	2		0
7.kl	2	1	2	1	38	2	42	4	42	2		2
8.kl	2		2		101	4	105	4	105	4		0
9.kl	2		4		70	3	76	3	76	3		0
10.kl	3	1	3	1	68	3	74	5	74	3		2
	25	4	25	4	502	24	564	32	389	24		8

Tab 18: Konsekvenser av nedlegging av Tårnet og Fossheim skole og overføring av elever til Kirkenes skole

Som det går fram av tabellen vil alle elever ved Tårnet og Fossheim skole få plass i allerede eksisterende klasser ved Kirkenes skole slik at vi får full effekt av en slik sammenslåing. Den samlede bruttoeffekt vil være kr **4 260 000**

Vi vil få økte skysskostnader tilsvarende kr **642 000**

TOTAL NETTO INNSPARINGSPOTENSIALE EKS FDV	3 619 000
--	------------------

8.3.4 Nedlegging av Sandnes skole – overføring av elever til andre skoler.

Sandnes skole er flere ganger vært trukket inn i debatten vedrørende endring av skolestruktur. Det har vært stilt spørsmål om vi trenger 4 skoler på strekningen Bjørnevatn – Kirkenes? Hvorfor fremmer ikke administrasjonen forslag om nedlegging av Sandnes skole i stede for å røre distriktsskolene.

Da det ble oppdaget asbest på Sandnes skole ble det gjennomført en analyse der et alternativ var å legge ned skolen og overføre elevene til for eksempel Bjørnevatn skole. Konklusjonen var at Bjørnevatn skole ikke har fysisk kapasitet til å ta i mot 120 elever og 7 nye klasser, og det var heller ikke mulighet til å slå sammen klassene da elevtallet i klassene på Bjørnevatn og Sandnes skole var for høyt.

Det var heller ikke mulig å overføre elevene til Hesseng Flerbrukssenter. Her er kapasiteten 14 klasser og i dag er det 14 klasser på skolen. Det er med andre ord ikke fysisk kapasitet for 7 nye klasser.

Situasjonen i dag er ikke endret. Vi har ikke plass til 120 nye elever og 7 klasser på eksisterende Bjørnevatn skole eller Hesseng Flerbrukssenter. Som tidligere nevnt er det ingen økonomisk vinning ved bare å overføre en klasse til en annen skole om vi ikke kan gjennomføre sammenslåing av klassen.

Om ungdomstrinnet på Bjørnevatn skole blir en del av en felles ungdomsskole vil vi få større fysisk tilgjengelig areal på Bjørnevatn skole, men vi oppnår ikke de store økonomiske gevinster da vi ikke får sammenslåing av klasser.

8.3.4 Sentralisering av ungdomstrinnet ved Bjørnevatn og Kirkenes skole

Kl	Bjørnevatn		Kirkenes		TOTAL		Nytt u-trinn		REDUKSJON	
	Elever	Kl	Elever	Kl	Elever	Kl	Elever	Kl	Elever	Kl
8.kl	34	2	101	4	135	6	135	5		1
9.kl	28	1	70	3	98	4	98	3		1
10.kl	33	1	68	3	101	5	101	3		2
	95	5	239	7	334	15	334	11		4

Tab 19: Konsekvenser for sammenslått ungdomstrinn Kirkenes og Bjørnevatn skole

Innsparingspotensialet i lønnskostnader ligger på om lag kr **3 013 000**

Vi vil få økt transportkostnader tilsvarende om lag **433 000**

TOTAL NETTO INNSPARINGSPOTENSIALE EKS FDV
--

2 580 000

En slik samlokalisering av elever kan ikke gjennomføres før det blir stilt til disposisjon nye og tilfredsstillende lokaler som har kapasitet til å ta i mot så mange elever. Da er vi tilbake til kommunestyrets vedtak om å skille ut ungdomstrinnet ved Kirkenes barne- og ungdomsskole

Det ligger selvsagt innsparingsmuligheter gjennom samlokalisering da vi unngår å utstyre to skoler med doble sett av spesialrom, bibliotek, IKT osv. Det er ikke foretatt en kostnadsberegning her, men med et estimat på kr 12.000 pr m² nybygg vil for eksempel en besparelse på 3 – 5 spesialrom tilsvarende 80m² pr rom gi en besparelse på kr 3. – 5. mill kroner i bygg.

Det er fullt mulig å se for seg en felles sentral ungdomsskole, 8- 10 klasse som henter elever fra Neiden, Kirkenes, Hesseng, Bøkfjord, Tårnet, Sandnes og Bjørnevatn.

Det ligger selvsagt innsparingsmuligheter gjennom samlokalisering da vi unngår å utstyre to skoler med doble sett av spesialrom, bibliotek, IKT osv. Det er ikke foretatt en kostnadsberegning her, men med et estimat på kr 12.000 pr m² nybygg vil for eksempel en besparelse på 3 – 5 spesialrom tilsvarende 80m² pr rom gi en besparelse på kr 3. – 5. mill kroner i bygg.

En slik samlet og radikal omlegging av dagens skolestruktur i Sør-Varanger kommune gir store økonomiske effekter:

Skoler	Sum
Nedlegging av Bøkfjord skole, elevene overføres til Hesseng Flerbrukssenter	1 885 000
Nedlegging av Tårnet- og Fossheim skole, elevene overføres til Kirkenes skole	3 619 000
Nedlegging av Skogfoss skole, elevene overføres til Pasvik skole	1 163 000
Sentralisert ungdomsskole Kirkenes, elever fra Bjørnevatn overføres	2 580 000
Netto innsparingspotensiale	9 247 000

Tab 20: Oppsummering av innsparingsmuligheter, ved sammenslåing av skoler

8.4 Ny skolestruktur - med 1 – 4 skoler

I dette avsnittet skal vi se på mulig struktur der en beholder eksisterende skoler, men der en bruker læreplanen trinnstrukturer med småskole-, mellom- og ungdomstrinn

1 – 4 skoler

I denne framstillingen beholdes småskoletrinnet på Fossheim, Bøkfjord, Tårnet, Skogfoss og Sandnes, mens de resterende elever/klasser overføres til andre skoler.

Sør-Varanger kommune oppretter dermed dagens hovedstruktur, men omgjør skoler som i dag er fådelte og fulldelte barneskoler, eller fådelte barne- og ungdomsskoler til 1 – 4 skoler. På denne måten opprettholdes skolen i distriktene, men nå i en redusert utgave. Elevene kan gå på sin hjemmeskole til de skal begynne i 5 klasse.

Fordelen ved å bruke dette virkemiddelet vil være:

- ✚ De aller yngste elevene vil kunne gå på den skolen som ligger nærmest hjemmet de fire første årene – noe som gir trygghet og akseptabel reisetid
- ✚ Elevene på mellomtrinnet vil komme til et miljø med flere jevnaldrende elever og flere impulser
- ✚ Antall klasser på mellomtrinnet kan reduseres slik at kostnadene vil gå ned

Ulempene ved å flytte mellomtrinnet er også åpenbare:

- ✚ Skoler kun med småskoletrinnet vil ha et magrere faglig og sosialt miljø, og vil være sårbare ved utskiftninger i personalet og ved konflikter
- ✚ En god del elever vil føle utrygghet ved å måtte bytte skole etter 4. klasse
- ✚ Reisetiden vil bli lengre
- ✚ Skolenes posisjon som samlingspunkt for lokalsamfunnet kan bli svekket
- ✚ Å beholde småskoletrinnet ved distriktsskolene og flytte mellomtrinnet da en mister store deler av det fortrinn som en fådelt 1 – 7 skole har gjennom den aldersblandinga skolen har med barn fra 6-12 år pluss barnehage. En fådelt skole har mange kvaliteter i en aldersblandet elevgruppe. Noen av dem er allerede nevnt.

Modellen innebærer sentralisering av skolene, der Pasvik, Bjørnevatn, Hesseng og Kirkenes skole opprettholdes og elevtallet i disse skolene økes.

A: Elever fra 5. – 10. klasse ved Fossheim og Tårnet skole overføres til Kirkenes skole, 1 – 4 skole opprettholdes i Neiden og Jarfjord.

I modellen nedenfor er elever fra Fossheim og Tårnet overført til Kirkenes skole fra 5. klasse, dette for at de skal slippe å bytte ny skole etter 7. klasse, noe som ville vært tilfellet om de hadde begynt i 5. klasse på Hesseng Flerbrukssenter.

Kl	Fossheim skole		Tårnet skole		Kirkenes skole		TOTAL		Ny skole		REDUKSJON	
	Elever	Kl	Elever	Kl	Elever	Kl	Elever	Kl	Elever	Kl	Elever	Kl
5.kl	3		9		33	2	45	2	45	2		0
6.kl	5		5		38	2	48	2	48	2		0
7.kl	2	1	2	1	38	2	42	4	42	2		2
8.kl	2		2		101	4	105	4	105	4		0
9.kl	2		4		70	3	76	3	76	3		0
10.kl	3	1	3	1	68	3	74	5	74	3		2
	17	2	25	2	263	16	389	20	389	16		4

Tab 21: Konsekvenser av sammenslått 5. – 10 klasse for Fossheim, Tårnet og Kirkenes skole

Som viser av tabellen vil elever fra 5. – 10. klasse ved Fossheim og Tårnet gå inn i eksisterende klasser på Kirkenes skole uten at dette fører til klassesdeling. I en slik modell er det et innsparingspotensiale på 4 klasser.

En slik modell gir følgende økonomisk rammer. Første del av tabellen viser hvilken kostnad som er knyttet til skolene gjennom tildelte rammetimer. Timer til finsk, samisk, spesialundervisning og lignende er ikke tatt med i regnestykket.

Andre del av tabellen viser hvilke kostnader vi sitter med ved en omstrukturering til en 1 – 4 skole på Fossheim og Tårnet og der de øvrige elever fra 5. – 10 klasse overføres til Kirkenes skole

Skoler	Antall timer	Timekostnad	Sum
Opprinnelig Fossheim og Tårnet skole	290	16 200	4 698 000
Opprinnelig Kirkenes skole	973	16 200	15 762 000
Samlet kostnad			20 460 000
Ny 1-4 skole på Tårnet og Fossheim	85	16 200	1 384 000
Ny Kirkenes skole	984	16 200	15 940 000
Samlet kostnad			17 230 000
Differanse/innsparingspotensiale			3 137 000

Elevtransport

Årskostnad elevtransport Neiden – Kirkenes, a kr 35 pr elev	213 000
Årskostnad elevtransport Tårnet – Kirkenes, a kr 22 pr elev	209 000
Sum årskostnad elevtransport	422 000

TOTAL NETTO INNSPARINGSPOTENSIALE EKS FDV	2 925 000
--	------------------

B: Elever fra 5. – 7. klasse ved Bøkfjord skole overføres til Hesseng Flerbrukssenter, det opprettets 1 – 4 skole på Bøkfjord skole

Kl	Bøkfjord skole		Hesseng Fl.br.senter		SUM Sammenslått		Sammenslått Felles skole		REDUKSJON	
	Elever	Kl	Elever	Kl	Elever	Kl	Elever	Kl	Elev er	Kl
1. kl			37	2	37	2	37			
2.kl			33	2	33	2	33			
3.kl			34	2	34	2	34			
4.kl			39	2	39	2	39			
5.kl	8	1	39	2	47	3	47	2		1
6.kl	7		36	2	43	2	43	2		0
7.kl	2	1	40	2	42	3	42	2		1
	17	2	261	14	283	16	283	14		2

Tab 22: Konsekvenser av endret inntakssone Bøkfjord skole og Hesseng Flerbrukssenter (Tabellen basert på elevtall 2004-2005)

Som vist av tabellen vil elever fra 5. – 7. klasse ved Bøkfjord skole gå inn i eksisterende klasser på Hesseng Flerbrukssenter uten at dette fører til klassedeling. I en slik modell er det et innsparingspotensiale på 2 klasser.

En slik modell gir følgende økonomisk rammer. Første del av tabellen viser hvilken kostnad som er knyttet til skolene gjennom tildelte rammetimer. Timer til finsk, samisk, spesialundervisning og lignende er ikke tatt med i regnestykket.

Andre del av tabellen viser hvilke kostnader vi sitter med ved en omstrukturering til en 1 – 4 skole på Bøkfjord skole og Hesseng Flerbrukssenter og der de øvrige elever fra 5. – 7. klasse går.

Skoler	Antall timer	Timekostnad	Sum
Opprinnelig Bøkfjord skole	135	16200	2 187 000
Opprinnelig Hesseng Flerbrukssenter	510	16200	8 262 000
Samlet kostnad			10 449 000
Ny 1-4 skole på Bøkfjord skole	72	16200	1 163 000
Ny Hesseng Flerbrukssenter	517	16200	8 370 000
Samlet kostnad			9 533 000
Differanse/innsparingspotensiale			916 000

Elevtransport

Årskostnad elevtransport Bøkfjord - Hesseng, a kr 14 pr elev	75 000
--	---------------

TOTAL NETTO INNSPARINGSPOTENSIALE EKS FDV	841 000
--	----------------

C: Elever fra 5. – 7. klasse ved Skogfoss skole overføres til Pasvik skole, det opprettets 1 – 4 skole på Skogfoss skole

Kl	Skogfoss skole		Pasvik skole		SUM Sammenslått		Sammenslått Felles skole		REDUKSJON	
	Elever	Kl	Elever	Kl	Elever	Kl	Elever	Kl	Elev er	Kl
1.kl			6	1	6	1	6	1		
2.kl			6	0	6		6	0		
3.kl			7	0	7		7	0		
4.kl			2	1	2	1	2	1		
5.kl	2		7	0	10		10	0		0
6.kl	3		5	1	8	1	8	1		0
7.kl	3	1	8	1	11	2	11	1		1
8.kl			14	1	14	1	14	1		
9.kl			15	1	15	1	15	1		
10.kl			10	1	10	1	10	1		
	8	1	80	7	80	8	80	7		1

Tab 23: Konsekvenser av endret inntakssone Skogfoss og Pasvik skole
(Tabellen basert på elevtall 2004-2005)

Som vist av tabellen vil elever fra 5. – 7. klasse ved Skogfoss skole gå inn i eksisterende klasser på Pasvik skole uten at dette fører til klassesdeling. I en slik modell er det et innsparingspotensiale på 1 klasse.

En slik modell gir følgende økonomisk rammer. Første del av tabellen viser hvilken kostnad som er knyttet til skolene gjennom tildelte rammetimer. Timer til finsk, samisk, spesialundervisning og lignende er ikke tatt med i regnestykket.

Andre del av tabellen viser hvilke kostnader vi sitter med ved en omstrukturering til en 1 – 4 skole på Skogfoss skole og Pasvik skole der de øvrige elever fra 5. – 10. klasse går.

Skoler	Antall timer	Timekostnad	Sum
Opprinnelig Skogfoss skole	106	16 200	1 717 000
Opprinnelig Pasvik skole	275	16 200	4 455 000
Samlet kostnad			6 172 000
Ny 1-4 skole på Skogfoss skole	47	16 200	765 000
Ny Pasvik skole	285	16 200	4 612 000
Samlet kostnad			5 377 000
Differanse/innsparingspotensiale			795 000

Elevtransport

Årskostnad elevtransport Skogfoss – Pasvik, a kr 16 pr elev	55 000
---	---------------

TOTAL NETTO INNSPARINGSPOTENSIALE EKS FDV	740 000
--	----------------

D: Elever fra 5. – 7. klasse ved Sandnes skole overføres til Bjørnevatn skole og det opprettes 1 – 4 skole på Sandnes

Kl	Sandnes skole		Bjørnevatn skole		SUM Sammenslått		Sammenslått Felles skole		REDUKSJON	
	Elever	Kl	Elever	Kl	Elever	Kl	Elever	Kl	Elev er	Kl
1. kl	15	1	26	1	41	2	41	2		
2.kl	23	1	29	2	52	3	52	3		
3.kl	15	1	25	1	40	2	40	2		
4.kl	21	1	25	1	46	2	46	2		
5.kl	18	1	19	1	37	2	37	2		
6.kl	19	1	24	1	43	2	43	2		
7.kl	14	1	15	1	29	2	29	2		
8.kl			34	2	34	2	34	2		
9.kl			28	1	28	1	28	1		
10.kl			33	2	33	2	33	2		
	123	7	256	7	80	20	80	20		0

Tab 24: Konsekvenser av endret inntakssone Sandnes og Bjørnevatn skole (Tabellen basert på elevtall 2004-2005)

Som vist av tabellen vil elever fra 5. – 7. klasse ved Sandnes skole **IKKE** gå inn i eksisterende klasser på Bjørnevatn skole.

I en slik modell er det ikke et innsparingspotensiale som er knyttet opp til klasser, sammenslåing av klasser.

Det er videre ikke fysisk plass til 3 nye klasser (mellomtrinnet fra Sandnes skole) på Bjørnevatn skole.

Skal tiltaket gjennomføres bør det være utfra en innsparingsverdi, ikke for å flytte elever/klasser. I et tilfelle som her oppnår vi ingen økonomisk gevinst, i tillegg vil Bjørnevatn skole i dagens utgave ikke ha plass til 3 nye klasser.

Skoler	Antall timer	Timekostnad	Sum
Opprinnelig Sandnes skole	265	16 200	4 293 000
Opprinnelig Bjørnevatn skole	537	16 200	8 699 000
Samlet kostnad			12 992 000
Ny 1-4 skole på Sandnes skole	134	16 200	2 171 000
Ny Bjørnevatn skole	653	16200	10 571 000
Samlet kostnad			12 742 000
Differanse/innsparingspotensiale			250 000

Elevtransport

Årskostnad elevtransport Sandnes – Bjørnevatn, a kr 10 pr elev	186 000
---	----------------

TOTAL NETTO INNSPARINGSPOTENSIALE EKS FDV**64 000****OPPSUMMERT NETTO INNSPARINGSPOTENSIALE VED VALG AV STRUKTUR
MED 1 – 4 SKOLER**

Skoler	Sum
Elever fra Tårnet og Fossheim skole til Kirkenes skole, 1 – 4 skole i Neiden og Tårnet	2 925 000
Elever fra Bøkfjord skole til Hesseng Flerbrukssenter, 1 – 4 skole på Bøkfjord skole	841 000
Elever fra Skogfoss skole til Pasvik skole, 1 – 4 skole på Skogfoss	740 000
Netto innsparingspotensiale ved opprettelse av 1 – 4 skoler i distriktene, og overføring av de resterende elever	5 532 000

Tab 25 Oppsummering av innsparingspotensialet ved innføring av 1 – 4 skoler

8.5 Skolestruktur basert på 1 – 7 skoler og sentralisert ungdomstrinn

I framstillingen nedenfor beholdes nåværende skoler/skolestruktur, men i noe annen utgave.

I modellen er det bare Bugøyenes og Pasvik skole som beholdes som i dag.

Det opprettes en ny sentralisert ungdomsskole på Kirkenes, i tråd med tidligere politiske vedtak, men denne vil inneholde elever som sokner til Fossheim-, Kirkenes-, Bjørnevatn- og Tårnet skole.

De resterende skolene omgjøres til 1 – 7 skoler (skolene i Neiden, Tårnet og Bjørnevatn og Kirkenes).

Vi vil da få følgende skolestruktur med tilhørende skoler:

Bugøyenes skole	1 – 10
Fossheim skole	1 – 7
Kirkenes barneskole	1 – 7
Kirkenes ungd skole	8 – 10
Hesseng Fl.brukssenter	1 – 7
Bøkfjord skole	1 – 7
Tårnet skole	1 – 7
Sandnes skole	1 – 7
Bjørnevatn skole	1 – 7
Pasvik skole	1 – 10
Skogfoss skole	1 - 7

En modell med 1 – 7 skoler og noen hovedskoler med ungdomstrinn har vært og er mye benyttet i andre kommuner. Omleggingen til en slik modell i disse kommunene skjedde i stor grad i forbindelse med innføringen av Reform 97.

Som følge av reform 97 kom det inn et nytt årskull som tvang fram endringer som følge av plassmangel og problemer med å tilpasse skolene mht nærhetsprinsippet og de fysiske muligheter som eksisterende skoleanlegg hadde.

Det er flere årsaker til at andre kommuner har valgt denne modellen. På den ene siden økt elevtall, optimalisering av ressurser, både økonomiske, personalmessige og driftsmessige, til grunnskolesektoren da denne ikke ble tilført nye ressurser til drift.

Etablering av felles ungdomsskole er en måte å optimalisere ressursutnyttelsen i grunnskolen. Hovedargumentet mot dagens skolestruktur, generelt i Sør-Varanger kommune er at den gir dyrere drift og dårligere utnyttelse enn det som er mulig.

Ved å opprettholde flere ungdomsskoler er vi avhengig av å bygge opp separate sett med spesialrom og tilhørende utstyr. Vi er avhengig av flere sett med datasystem, bibliotek, undervisningsutstyr, læremateriell, osv.

En skole klarer seg med ett sett, og det ligger stort potensial for kostnadsreduksjoner her, både mht investering i bygg, utstyr, men også videre på driftssiden for eksempel ved at FDV kostnader kan reduseres, innkjøp kan tilpasses et bygg osv. Utstyr og

Det kan videre reises spørsmål om faglighet og faglig utvikling på små og fådelte ungdomsskoler. Dette ikke som et anslag mot de lærerne som er tilsatt på disse skolene, men det ligger i kortene at det er færre samhandlings- og samarbeidsparter, det er en tynnere kompetanse enn på større skoler. Vi kan ikke forvente at en liten fådelt skole skal besitte den samme bredde og fordypning i faglig kompetanse som større skoler gjør.

Nordlandsforskningen fant også gjennom spørreundersøkelsen at elever på ungdomstrinnet mente de fikk et mer og bedre sosialt miljø på en større skole, og at disse elevene opplevde skoleskyssene som minst belastende.

Endret inntakssone vil kunne sette oss i stand til i større grad å styre elevmassen slik at vi fikk størst mulig grad av oppfylling i klassen, og dermed redusere antall klasser.

Den generelle læreplanen er også opptatt av skolens forhold til lokalsamfunnet:

"Skulen skal vere ein aktiv og levande kulturinstitusjon i lokalsamfunnet.....Det er viktig for lokalsamfunnet at det blir lagt til rette for variert og allsidig bruk av skuleanlegget, slik at det kan vere ein samlingsstad for ulike kultur- og aktivitetstilbod" (s. 62)

Det er ikke noe i en løsning med felles ungdomstrinn som er til hinder for at alle skolene (1. – 7. skolene) kan framstå som en "aktiv og levende kulturinstitusjon", det viser dagens skoler.

Det er mulig å se for seg en felles sentral ungdomsskole, 8. – 10. klasse som henter elever fra Kirkenes, Hesseng, Bøkfjord, Sandnes og Bjørnevatn. En slik ordning vil kunne gi en reduksjon i klassesall på 3 – 4 klasser, som igjen gir en økonomisk effekt på 2. – 3. mill kroner hvert år.

I tillegg kommer reduksjoner knyttet til FDV-kostnader, men vi får økning i skysskostnader.

Det ligger selvsagt innsparingsmuligheter gjennom samlokalisering da vi unngår å utstyre to skoler med doble sett av spesialrom, bibliotek, IKT osv. Det er ikke foretatt en kostnadsberegning her, men med et estimat på kr 12.000 pr m² nybygg vil for eksempel en besparelse på 3 – 5 spesialrom tilsvarende 80m² pr rom gi en besparelse på kr 3. – 5. mill kroner i bygg.

I tillegg vil det også ligge et potensial for innsparing innen spesialundervisning. Med utgangspunkt i søknader om spesialundervisning, innstillinger fra skolene og sakkyndig vurdering fra PPT har vi estimert et potensial for kostnadskutt på inntil 50 t/u gjennom samordning av hjelpetiltak.

Ved å samle elever som skal ha samisk, finsk og fremmedspråk/morsmål kan vi gjennom en sammenslåing av ungdomstrinnene redusere antall timer til dette formålet, vi har beregnet reduksjonen til 50 t/u.

Tiltak	Antall timer	Timekostnad	Total
Reduksjon spesialundervisning	50	16.200	810 000
Reduksjon fremmedspråk/ morsmål, samisk og finsk	50	16.200	810 000
Total			1 600 000

Tab 26: Antatt innsparingsmulighet gjennom effektivisering av timebruk

Samlet innsparingsmulighet relatert til undervisningsaktiviteter ved en sammenslått ungdomsskole for Bjørnevatn og Kirkenes:

Minimum: kr 2 350 000
Maksimum: kr 3 800 000

Om vi legger et perspektiv på 30 år, det samme som investeringene i "ny" ungdomsskole, vil dette gi Sør-Varanger kommune en kostnadsreduksjon mellom kr 92 000 000 og 49 500 000. Dette vil med andre ord være frie ressurser i den forstand at de fritt kan nyttes til det formål som kommunestyret vedtar.

Det er videre en kostnadsreduksjon som ikke innebærer reduksjon i tjenestetilbudet, kvalitet, eller omgang av dette.

Vi tror at Sør-Varanger kommune må legge til grunn et slikt perspektiv tatt i betraktning den økonomiske situasjonen vi er inne i nå, og den som vil møte oss framover.

Ved en sammenslåing av ungdomstrinnet vil alle elever vil elevene ha samme ressurstilgangen i form av timer og pedagogisk personell. Elevene har videre tilgang til de samme læringsarealer (klasserom, bibliotek, spesialrom, bedrifter i nærmiljø osv), læremateriell og utstyr for eksempel IKT.

En sammenslått ungdomsskole vil gi akseptabel reisetid utfra de normer som er satt i nytt Inntakssystem.

Videre vil alle elever i sentrumsområdene, som skal begynne på 8. klassetrinn få skolestart på ny skole. I dag har elever fra Kirkenes og Bjørnevatn en klar fordel ved at de begynner på (egen) samme skole, de kjenner lærere, elever, miljø, ledelse osv. Elever fra Sandnes, Hesseng og Bøkfjord kommer inn som fremmede elever til ny ungdomsskole, henholdsvis Bjørnevatn og Kirkenes. Overgangen for disse elevene er en langt annen og vanskeligere enn elever som "bare" flytter klasserom og korridor.

En felles ungdomsskole gir elever, foreldre og lokalsamfunn en ny skole som kan nyttes som kultur- og opplæringsssenter, i tillegg til avgiverskolene. Vi snakker med andre ikke om en reduksjon i institusjoner som fungerer utmerket, hver på sin måte i de ulike bygdesamfunn, men en tilvekst.

Erfaringer fra andre 1. – 7. skoler for eksempel Skogfoss, Bøkfjord og Sandnes skole og Hesseng Flerbrukssenter tilsier at det er fullt ut mulig å utvikle skolen til et samlingspunkt i og for bygda.

En felles ungdomsskole kan på sin side utvikle sitt særdrag, og kanskje bygge på fellesskapet og være en smeltedigel mellom/for elevenes respektive lokalsamfunn - hjemmesamfunn.

Etablering av en felles ungdomsskole er et skritt på veien for å optimalisere ressursutnyttelsen i grunnskolen. Hovedargumentet mot dagens skolestruktur, generelt i Sør-Varanger kommune er at den gir dyrere drift og dårligere utnyttelse enn det som er mulig.

To ungdomsskoler er avhengig av å bygge opp to separate sett med spesialrom og tilhørende utstyr. Det er tidligere forsøkt å synliggjøre kostnader i denne forbindelse. To skoler er avhengig av dobbelt sett med datasystem, bibliotek, undervisningsutstyr, læremateriell, osv.

En skole klarer seg med ett sett, og det ligger stort potensial for kostnadsreduksjoner her, både mht investering i bygg, utstyr, men også videre på driftssiden for eksempel ved at FDV kostnader kan reduseres, innkjøp kan tilpasses et bygg osv. Utstyr og materiell som tidligere måtte kjøpes inn til hver skole kan nå benyttes av en, og dermed får vi en økonomisk gevinst her.

Utnyttelsen av skoleanleggenes kapasitet vil kunne bedres.

Likeverdighet i denne sammenhengen innebærer at tilgangen til ressurser enten i form av utstyr/læremidler/lokaliteter, kompetent personell og timer må være noenlunde lik.

De pedagogiske utfordringene, metoder og arbeidsformer må være like.

I en tid preget av teknologisk revolusjon og stor endringstakt er det viktigere enn før at hver skole har et fagmiljø både med bredde og dybde, slik at både lærerne og elevene kan dra nytte av lærernes spesialkompetanse.

De fleste barn har godt av de utfordringene det gir å arbeide og være sammen med flere på samme alder som de selv. Et større miljø gir flere impulser. Viktige aspekter ved det utvidede kunnskapsbegrepet som er så sentralt i den generelle læreplanen, er nettopp knyttet til den sosiale kompetansen en tilegner seg best i et noe større miljø.

Oppsummert

	MULIGE TILTAK	Reduksjon Lønn	Reduksjon FDV
1	Opprettelse av felles ungdomstrinn Tårnet, Fossheim, Kirkenes og Bjørnevatn skole	3 600 000	
2	Opprettelse av felles ungdomstrinn for Kirkenes og Bjørnevatn skole	2 200 000	
3	Effektivisering av timer til spesialundervisning og timer til minoritetsspråk, samisk og finsk	1 600 000	

Tab 27: Oppsummering av mulige strukturendringer og tilhørende økonomiske besparelser

9. OPPSUMMERING

Det er 20 år siden sist skolestrukturen i Sør-Varanger kommune var oppe til seriøs behandling. Det har skjedd mye i løpet av disse årene.

Inntektssystemet for kommunene mht drift av skoler har endret seg radikalt, regelverket for tildeling av rammetimer har endret seg, vi har fått en skolereform, Reform 97, der 6 åringen er kommet inn i skolen, timetall og innhold i skolen er endret, noen skoler er lagt ned, andre oppstått. Vi har i løpet av disse årene fått nytt avtaleverk for lærere og skoleledere. Foresatte er mer med i utformingen av innholdet i skolen, kvalitet er blitt et dagligdags ord. Spesialpedagogiske støttesystem og spesialskoler er lagt ned – og konsekvensen er overføring av disse oppgavene til skolen, som på sin side stiller nye krav.

Infrastrukturen er endret, kommunikasjon og fysiske veier er bygd ut, og vi har nå også fått en ny hovedvei – den teknologiske, som gjør at de fysiske avstander ikke lengre betyr noe, mennesker har ofte kontakt gjennom IKT, eksamen skal avlegges ved hjelp av data.

Sør-Varanger kommune har også fått stor tilstrømning av voksne og barn med et annet språk, levesett, religion og kultur – minoritetsspråklige, som stiller nye fordringer til skolen.

Høringsnotatet om fremtidig skolestruktur i Sør-Varanger kommune er mer omfattende enn først planlagt, men i prosessen er ulike elementer, for eksempel kapitlet om nytt inntektssystem, gjennomgått og vurdert som relevant for det arbeidet.

Valg av skolestruktur handler ikke bare om et valg om en skole skal ligge her eller der, det dreier seg i like stor grad om et innhold og en kvalitet i opplæringen, det dreier seg også om organisering av denne, men ikke minst handler det om følelser, og tro. Som høringsnotatet innledet med:

Ei bygd som mister skolen sin, vil av mange bli oppfattet som om bygda er i ferd med å bli nedlagt. – samtidig så eksisterer det mange bygder i Norge uten skoler!

Valg av skolestruktur handler også mye om økonomi, om bruk av økonomiske ressurser og prioriteringer av disse. Som vist under avsnittet om nytt inntektssystem så gir ikke systemet kommunen noen insitament for å velge en desentralisert skolestruktur.

Arbeidet framover vil være å drøfte ulike strukturer og modeller i de ulike distrikter og grendelag for så å fremme sitt syn og holdning overfor kommunestyret som vil fatte endelig vedtak i løpet av mai 2004.

Kirkenes, den 20.01.04

Inge Walter Svendsen
Seksjonsleder opplæring

