



**Sør-Varanger
kommune**

- en grensesprengende
kommune –

**SKOLEFAGLIG, ØKONOMISK OG
STRUKTURELL ANALYSE AV
GRUNNSKOLEN**

I

SØR-VARANGER KOMMUNE



Innhold

1	Sammendrag	3
2	Befolkningsutvikling Sør-Varanger kommune	3
2.1	Befolkningsframskriving mot år 2040	4
2.1.1	Befolkningsutviklingens påvirkning på grunnskolene	5
3	Analyse av grunnskolesektoren	7
3.1	Kommunebarometeret 2018	7
3.1.1	Grunnskolen i kommunebarometeret	8
3.2	Inntektssystem og gjennomsnittlig kostand per elev	9
3.3	Sammenlignbare kommuner	10
3.4	Nøkkeltall	12
3.4.1	Gjennomsnittlig skolestørrelse	12
3.4.2	Gjennomsnittlig gruppestørrelse i grunnskolen	12
3.4.3	Spesialundervisning	13
3.5	Grunnskolen driftsutgifter	14
3.6	Kostnad per elev i Sør-Varanger kommune	17
3.7	Oppsummering av den økonomiske analysen	19
3.8	Kompetanse i skolen i Sør-Varanger	19
3.8.1	Kompetansekrav for tilsetting	19
3.8.2	Kompetansekrav for undervisning	19
4	Skolestruktur	21
4.1	Lærertetthetsnorm	25
4.2	Krav til kvaliteter i skolebygg og krav til utemiljø	26
4.2.1	Universell utforming	26
4.2.2	Sanserom, grupperom og særskilt tilrettelagt opplæring	27
4.2.3	Skolehelsetjeneste og psykisk helsetjeneste	27
4.2.4	Spesialrom	27
4.2.5	Aktivitet og trivsel ute og inne	27
4.2.6	Garderobe og toalett	28
4.2.7	Personalrom og arbeidsrom	28
4.3	Trivsel, læring og faglige resultater	28
4.3.1	Trivsel	28
4.3.2	Lærer støtte og faglige utfordringer	29
4.3.3	Læringsutbytte	29



4.3.4	Læringsresultater i Sør-Varanger	30
4.4	Skyss og skolevei	30
4.5	Ressurser til ledelse og merkantile oppgaver i Sør-Varangerskolen	31
4.6	Ny ressursstyringsmodell	32
4.7	Forslag til skolestruktur.....	33
4.7.1	Dagens skolestruktur – alternativ 0	33
4.7.2	Utredning av skolestruktur	35
4.7.3	Alternativ 1.....	36
4.7.4	Alternativ 2.....	36
4.7.5	Alternativ 3.....	37
4.7.6	Alternativ 4.....	37
4.7.7	Alternativ 5.....	37
4.7.8	Andre formelle krav ved utredning av skolestruktur.....	39
4.7.9	Saksgang ved utredning av skolestruktur	40
4.7.10	Tidsplan for utredning av skolestruktur.....	41



1 Sammendrag

Som en del av oppvekstplanen oppsummerer denne rapporten både økonomisk og skolefaglige sider av skolestrukturen i Sør-Varanger. På bakgrunn av forskning, tallmaterialet og statistikk fra både nasjonalt og lokalt nivå vises potensialet for skolekvalitet i kommunen. Det belyses hvilke skolefaglige argumenter som bør legges for valg av skolestruktur og det konkluderes i anbefalingen til ny struktur. Rådmannen anbefaler at alternativ 1 velges som fremtidig skolestruktur i Sør-Varanger kommune. Dette innebærer at Skogfoss oppvekstsenter, Jarfjord oppvekstsenter, Neiden oppvekstsenter og Jakobsnes oppvekstsenter foreslås lagt ned og at eleven flyttes til henholdsvis Pasvik skole og Hesseng flerbrukssenter.

2 Befolkningsutvikling Sør-Varanger kommune

I årsrapporten for 2017 er det vist til at Sør-Varangers befolkning per 1.1.2018 talte 10 171 personer. I løpet av 2017 hadde Sør-Varanger en befolkningsnedgang på 28 personer, noe som betyr en nedgang på omtrent 0,3 % det siste året.

Kommunens befolkningsutvikling fra år 2000 til 2018 viser en positiv økning på 639 personer (6,7 %), men i de to siste årene har det vært en liten nedgang. Det er bare i enkelte områder i Sør-Varanger kommune at befolkningsutviklingen har vært positiv de siste årene, og store deler av distriktene opplever en sterk befolkningsnedgang.

År (pr. 1. januar)	2000	2010	2015	2016	2017	2018
Vest (Bugøynes, Bugøyfjord, Spurvnes, Neiden)	600	508	450	444	428	406
Hesseng (Høybuktmoen, Nato, Bjørkheim, A.V.L.)	1 720	1 807	1951	1966	1911	2032*
Sandnes øst og vest	1 023	1 016	1122	1140	1140	1128
Bjørnevatn	1 474	1 511	1474	1481	1517	1490
Kirkenes	3 229	3 365	3 633	3637	3641	3609
Øst (Elvenes, Jakobsnes, Ropelv, Grense Jakobselv, Jarfjord)	720	790	784	794	775	756
Pasvik (Nedre Pasvik, Langfjorddalen, Svanvik, Melkefoss, Øvre Pasvik)	735	729	738	722	732	706
Totalt Sør-Varanger kommune	9 532	9 738	10 221	10 227	10 199	10 171

*Uoppgett grunnkrets er ikke med i tabellen

Tabell 1 Befolkningsstatistikk fra SSB (07.03.2018), *økningen skyldes delvis økning på Skytterhusfjellet

Over lengre tid ser man at kommunens befolkningsvekst foregår i de bynære områdene og ved utgangen av 2017 bodde omtrent 81 % av kommunes innbyggere på Kirkeneshalvøya. Fra 2010 til 2018 kan man se at det er spesielt områdene Sandnes og Hesseng som opplever en betydelig befolkningsøkning. En del av økningen på Hesseng skyldes at Skytterhusfjellet ligger innenfor Bjørkheim grunnkrets. Befolkningsøkning på Skytterhusfjellet bidrar også til noe økning i området Kirkenes, siden en del av området ligger innenfor Langøra grunnkrets.

I den østre delen av kommunen, fra Elvenes og østover, er befolkningsmengden relativt stabil. Det samme gjelder i Pasvik som bare har hatt en liten nedgang det siste året. Ser man på Svanvik isolert, har det vært en positiv og stabil befolkningsutvikling de siste årene. Den vestlige delen av Sør-Varanger har de siste årene opplevd en til dels sterk befolkningsnedgang.

For Sør-Varanger kommune byr en sterk vekst i de sentrumsområdene på utfordringer, og fører til økt etterspørsel etter barnehageplass og skoledekning. Sør-Varanger kommune har gjennom de siste



årene gjort grep som skal imøtekomme nettopp dette ved å bygge ny skole i Kirkenes, utbygging av nye boligområder og barnehage på Skytterhusfjellet. I tillegg er bygging av ny skole i Bjørnevatn igangsatt. Likeledes er det utfordringer knyttet til fraflytting i distriktene. Det kreves store økonomiske ressurser å opprettholde det nåværende tjenestetilbudet i hele kommunen, og med stor befolkningsnedgang vil dette få konsekvenser for blant annet skole- og barnehagetjenestene.

2.1 Befolkningsframskriving mot år 2040

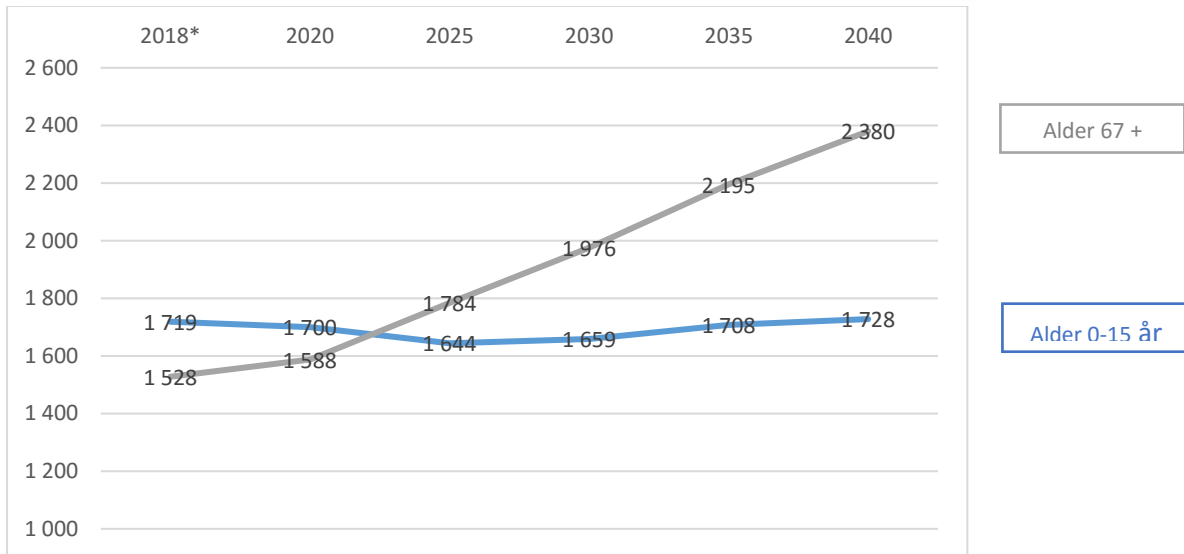
SSB la i slutten av juni ut ny befolkningsframskriving, og den nye beregningen er ganske nedslående for Sør-Varanger kommune i forhold til framskrivningen som ble gjort i 2016. Prognosen for 2016 viste at det totale innbyggertallet var framskrevet til 11.171 i 2040, mens den nye prognosen fra 2018 tilsier kun 10.326 innbyggere i 2040. Dette er kun 155 personer mer enn i 2018.

Framskrivningen nedenfor er basert på middels fruktbarhet, levealder, innenlandsk flytting og innvandring. Aldersgruppa på 67 år og oppover vil bidra med den største økningen fra 2018 til 2040, mens aldersgruppene under 67 år reduseres kraftig. Økningen av antall eldre over 67 år vil i framtiden kreve mer ressurser innenfor eldreomsorgen, noe som krever at en allerede i dag begynner å kartlegge, planlegge og investere for framtiden. Med disse befolkningsprognosene vil det være nødvendig å prioritere ressursbruken mellom den eldre og yngre befolkning ulikt enn i dag, samt geografisk fordeling av tjenestetilbudet i kommunen.

	2018*	2020	2025	2030	2035	2040
0-5 år (barnehage)	580	585	627	650	652	645
6-15 år (grunnskole)	1 139	1 115	1 017	1 009	1 056	1 083
16-19 år (videregående skole)	557	514	500	445	421	444
20-66 år (voksne)	6 367	6 304	6 166	6 074	5 923	5 774
67+ (eldre)	1 528	1 588	1 784	1 976	2 195	2 380
Totalt	10 171	10 106	10 094	10 154	10 247	10 326

Tabell 2 Tallmateriale fra SSB (07.03.2018), *faktiske befolkningstall for 2018

Tabellen over viser en prognostisert nedgang i innbyggere i yrkesaktiv alder frem mot 2040, mens det i aldersgruppen over 67 år forventes en markant økning i samme periode. Dette gir Sør-Varanger Tabellen over viser en prognostisert nedgang i innbyggere i yrkesaktiv alder frem mot 2040, mens det i aldersgruppen over 67 år forventes en markant økning i samme periode. Dette gir Sør-Varanger samfunnet store utfordringer de neste 20 årene der færre hender skal pleie flere eldre.

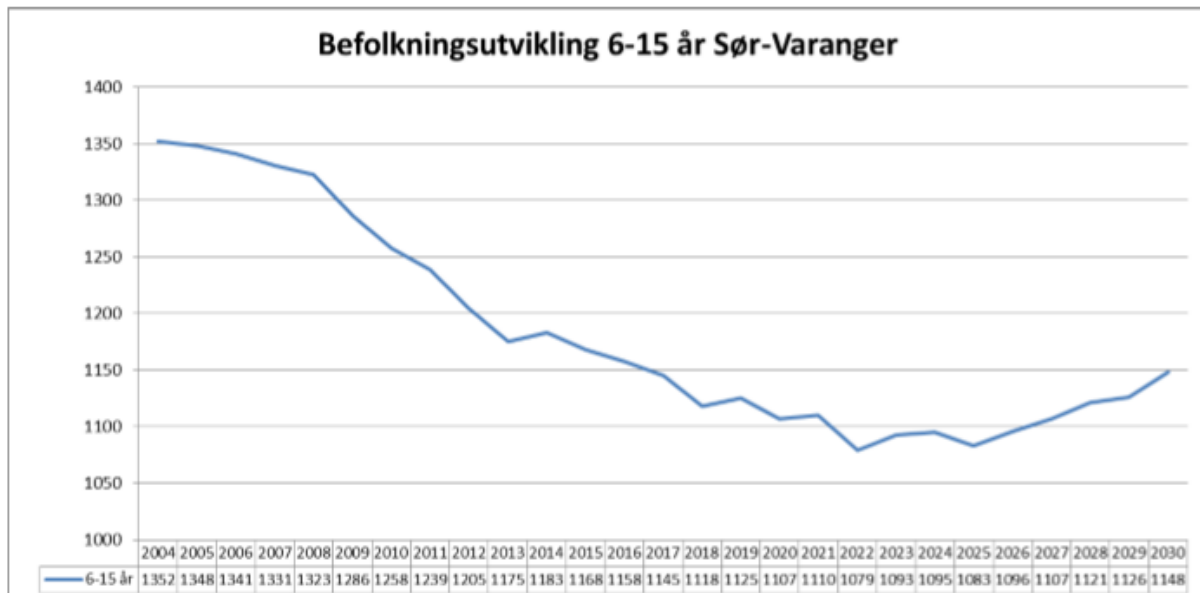


I grafen over ser man at befolkningsframskrivingen fra 2018 til 2040 viser at aldersgruppen 67 og eldre vil øke med 852 personer, mens aldersgruppen 0-15 år kun øker med 9 barn. Innen 2025 vil kommunen ha flere eldre enn barn som har behov for tjenester. Dette er 5 år tidligere enn prognosene i årsrapporten for 2017 viste.

2.1.1 Befolkningsutviklingens påvirkning på grunnskolene

Bakgrunnsmateriale og tabeller som benyttes i dette kapitlet er hentet fra KS-konsulent Håvard Moe sin analyse av Sør-Varanger kommune fra desember 2017 basert på regnskapstallene fra 2016.¹

Prognosen under sier noe om utviklingen i folketallet for innbyggere 6-15 år i Sør-Varanger kommune, i henhold til middelsalternativet (MMMM) fra SSBs befolkningsprognose fra 2016:



1

[http://www.svk.no/getfile.php/3994816.652.npwtuqmw7utwqa/S%C3%B8r-Varanger kommune KOSTRA Endelige tall pr 15.juni 2017 sendt.pdf](http://www.svk.no/getfile.php/3994816.652.npwtuqmw7utwqa/S%C3%B8r-Varanger%20kommune%20KOSTRA%20Endelige%20tall%20pr%2015.juni%202017%20sendt.pdf)

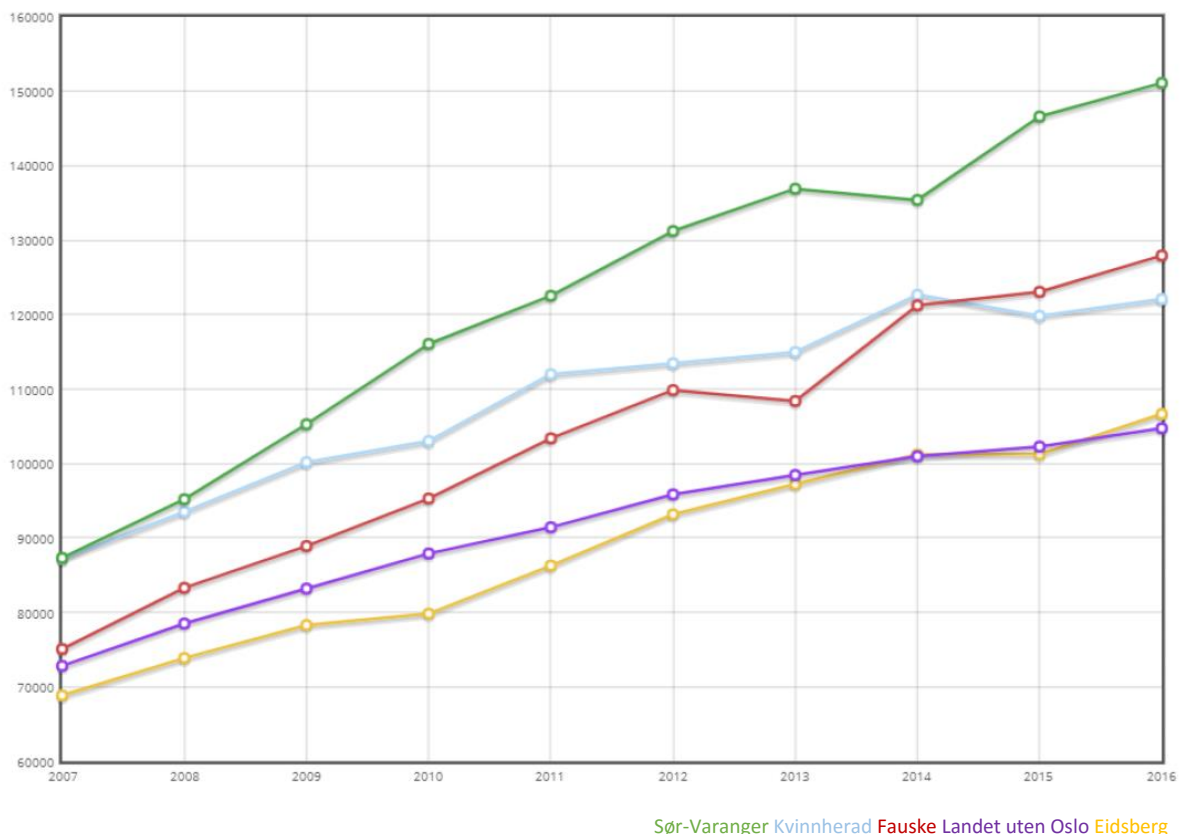


Kilde: KS-konsulent

Historiske tall viser at det har vært et kraftig fall i antall innbyggere 6-15 år fra 1 352 i 2004 til 1 158 i 2016. Dette er en reduksjon på 207 barn på 12 år. I prognosen ser man at tallet på innbyggere i alderen 6-15 vil falle med ytterligere 79 barn til 1 079 i 2022, før det vokser litt igjen frem mot 2030. Aldersgruppen 0-15 år vil øke med 192 personer i tidsrommet 2018 til 2040. For aldersgruppen 6-15 år, skolepliktig alder, utgjør dette en økning på om lag 120-130 elever i dette tidsrommet.

Tallene viser estimert gjennomsnittlig reduksjon og vekst for hele kommunen, og sier ikke noe om hvor i kommunen denne veksten kommer eller om det er demografiske endringer internt i kommunen. Igjenom inntektssystemet fra staten overføres ca. kr 110 000 per innbygger 6-15 år i rammetilskudd til Sør-Varanger. Det betyr at Sør-Varanger i perioden 2004 – 2020 vil ha mistet ca. 30 mill. kroner i rammetilskudd (målt i 2016 kr).

Hvordan har kostnadsutviklingen for grunnskolesektoren vært over tid:



Her ser man at netto driftsutgifter per innbygger 6-15 år i Sør-Varanger vokste betydelig mer enn for landet i perioden 2008 -2016. I 2007 brukte Sør-Varanger 19 mill. kroner mer enn landsgjennomsnittet på skole. I 2016 er dette tallet økt til 54 mill. kroner. Det er en produktivetsforverring på 35 mill. kroner på ni år. Hovedgrunnen til dette er at kommunen har hatt



et kraftig fall i antall elever i skolen som har gitt utslag i bortfall av inntekter fra staten, uten å kutte utgiftssiden tilsvarende.

Nettoutgiften til grunnskole vil normalt være avhengig av følgende elementer:

- Skolestruktur/antall skoler/gjennomsnittlig skolestørrelse
- Gruppestørrelse/antall elever i gruppene, lærertetthet per elev
- Lærenes ansiennitet, dvs. lønnsnivå og utdanningsnivå
- Andel elever som mottar spesialundervisning
- Forbruksmateriell og inventar / utstyr

3 Analyse av grunnskolesektoren

Når man omtaler grunnskole er det en del definisjoner som bør være på plass før man går i gang med analysen. Grunnskole er delt opp i flere funksjoner og fordeler seg på drift av skoler, SFO, PP-tjenesten, skoleskyss, skolelokaler og IT-systemer.

Dette kapittelet tar for seg utfordringene grunnskolene har, og noe av årsaken til den økonomiske omstillingen Sør-Varanger kommune står ovenfor. Analysen har til hensikt å belyse framtidsutsiktene til kommunen med utgangspunkt i ulike nøkkeltall. Analysen vil ta for seg plasseringen til kommunen i kommunebarometeret, utgiftsbehovet og driftsutgiftene i sektoren sammenlignet med andre kommuner. Denne analysen sees i sammenheng med befolkningsutviklingen i kommunen, og viser behovet for tiltak som bør iverksettes på bakgrunn av sviktende rammeoverføring fra staten.

3.1 Kommunebarometeret 2018

Kommunebarometeret er en måling som publiseres av Kommunal Rapport hvert år. Her rangeres kommunene etter 152 nøkkeltall, på tvers av 12 ulike sektorer. Sektorene i kommunetjenesten er vektet mot hverandre for å kunne gi et bilde av kommunen generelt, og faktorer innen én sektor er vektet for å kunne si noen om hvert tjenesteområde. Rangeringen er gjort med bakgrunn i offentlig tilgjengelig data og innrapporterte kostra-tall for 2017 og resultater for skole våren 2018. Det beste resultatet for hver faktor er 6.

I kommunebarometeret 2018 er Sør-Varanger kommune rangert på en 416.plass av 426 kommuner etter at det er justert for inntektsnivå. I 2017 ble kommunen rangert som nummer 411. Det er bare 60 kommuner i Norge som har høyere inntektsnivå enn Sør-Varanger kommune.

Kommunebarometeret viser at nøkkeltallene for Sør-Varanger kommune er langt svakere enn hva de økonomiske forutsetninger skulle tilsi. Kommunen burde levert bedre resultater med de inntektene en har, og ut ifra rangeringen på inntektsnivået ser man at kommunen har høye inntekter sammenlignet med andre kommuner. Sør-Varanger kommune har sine svakeste plasseringer innen helse, økonomi og enhetskostnader, men er helt i toppsjiktet innen sosialtjenester.



3.1.1 Grunnskolen i kommunebarometeret

Når Kommunebarometeret omtaler kostnadsnivået i Sør-Varanger kommune trekkes grunnskolen i kommunen frem som en av de sektorene med høyt kostnadsnivå. Netto utgifter til grunnskolen (korrigert for utgiftsbehov) er blant de i høyeste i landet, og er på 407.plass.

20 % vekt i barometeret	Kommunens nøkkeltall				Plass		Andel nøkkeltall som har blitt bedre			
					366 .plass		55			
	KB 2016	KB 2017	KB 2018	KB 2018	Snitt	Topp	Kommunens karakter			
	KB 2016	KB 2017	KB 2018	KB 2018	KB 2016	KB 2017	KB 2018	KB 2016	KB 2017	KB 2018
AVGANGSKARAKTERER: Snitt grunnskolepoeng (10. trinn) siste fire år (10 %)	39,5	39,9	39,9	282	41,0	43,0	2,7	2,9	2,6	
AVGANGSKARAKTERER: Snitt grunnskolepoeng (10. trinn) siste år (5 %)	38,8	40,1	39,4	348	41,4	44,5	1,9	2,9	2,0	
FRAFALL: Andel elever fra kommunen som har fullført og bestått videregående innen fem år (10 %)	55	60	62	374	73	87	1,7	2,1	1,9	
NP 5. TRINN: Andel elever på laveste mestringsnivå, snitt siste fire år (5 %)	31,1	29,4	28,9	195	24,1	19,5	3,3	3,5	3,3	
NP 8. TRINN: Andel elever på laveste mestringsnivå, snitt siste fire år (10 %)	10,1	10,6	9,4	109	8,7	6,2	3,1	2,9	4,0	
NP 9. TRINN: Andel elever på laveste mestringsnivå, snitt siste fire år (10 %)	5,3	5,7	6,4	190	4,9	2,9	3,4	3,4	3,0	
SKOLEBIDRAG: Skoleresultater korrigert for sosiale faktorer på ungdomstrinnet, snitt siste to år (10 %)	3,4	3,3	3,3	236	3,5	3,7	3,5	2,7	2,7	
UTDANNING: Andel lærere med kompetanse til å undervise i norsk, engelsk og matematikk, 1.-7. trinn (5 %)	69	59	65	287	70	100	3,4	2,5	2,5	
UTDANNING: Andel lærere med kompetanse til å undervise i norsk, engelsk og matematikk, 8.-10. trinn (5 %)	46	55	55	318	68	100	2,5	2,7	2,5	
UTDANNING: Andel lærere som oppfyller kravene til undervisning, 1.-7. trinn (2,5 %)	92	87	89	350	95	100	3,8	2,4	3,5	
UTDANNING: Andel lærere som oppfyller kravene til undervisning, 8.-10. trinn (2,5 %)	88	87	85	400	96	100	2,1	2,1	1,4	
TRIVSEL: 7. trinn, snitt siste fem år (5 %)	85	87	88	259	91	95	3,3	3,7	3,5	
TRIVSEL: 10. trinn, siste fem år (5 %)	81	81	81	314	86	90	3,4	3,2	3,4	
SPESIALUNDERVISNING: Andel elever med spesialundervisning 1.-4. trinn, snitt siste fire år (2,5 %)	6,8	6,9	6,8	232	5,2	2,8	3,8	3,3	3,3	
SPESIALUNDERVISNING: Andel elever med spesialundervisning 5.-7. trinn, snitt siste fire år (2,5 %)	11,9	11,6	12,2	299	9,2	5,0	3,8	3,6	3,1	
SPESIALUNDERVISNING: Andel elever med spesialundervisning 8.-10. trinn, snitt siste fire år (2,5 %)	11,5	15,7	15,3	355	10,2	6,3	4,1	2,0	2,1	
LEKSEHJELP: Andel elever 1.-4. trinn som har leksehjelp (2,5 %)	57	46	48	60	16	68	5,0	4,4	4,5	
LEKSEHJELP: Andel elever 5.-7. trinn som har leksehjelp (2,5 %)	19	19	21	235	29	82	2,2	2,1	2,3	
LEKSEHJELP: Andel elever 8.-10. trinn som har leksehjelp (2,5 %)	2	0	6	152	8	51	1,2	1,0	1,6	



3.2 Inntektssystem og gjennomsnittlig kostand per elev

Rammeoverføringen fra staten beregnes ut ifra alderssammensetning, bosettingsmønster og ulike levekår. Formålet med inntektssystemet er å bidra til at kommunene skal kunne gi et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne, og systemet kompenserer derfor for ulike kostnadsforskjeller mellom kommunene i Norge. Dette gjøres blant annet gjennom utgiftsutjevning ved at kommuner som er dyrere å drive får omfordelte midler fra kommuner som er rimeligere å drive. Det er opp til kommunen selv å fordele potten slik de ønsker og kan derfor prioritere tjenestetilbudet slik de vil. I tillegg bidrar skatteutjevningen til at skatteinntekter omfordeles til kommuner som ligger under landsgjennomsnittet i skatteinntekter. Fordelingen av tildelte midler til kommunene er blant annet knyttet til antall innbyggere i ulike aldersgrupper.

I beregningen under er det forutsatt at rammeoverføringen fra staten som er knyttet til aldersgruppen 6-15 år kun er brukt på grunnskole. Rammeoverføringen til kun grunnskole ville vært noe mindre om man tok hensyn til alle tjenestene aldersgruppen mottar.

2017 tall	Ramme per elev Sør-Varanger	Sum ramme alle elever Sør-Varanger*	Regnskap 2017 Sør-Varanger	Avvik ramme og faktisk bruk 2017
Sum rammeinntekt	110 000	126 060 000	169 800 000	- 43 740 000

2017 tall	Gj.snitt kostand per elev landet**	Sum stipulert kostnad alle elever SVK*	Regnskap 2017 Sør-Varanger	Avvik gj.snitt kostnad og faktisk bruk 2017
Undervisning, materiell	91 100	104 400 600	135 900 000	-31 499 400
Skoleskyss, skolelokaler	21 000	24 066 000	33 900 000	-9 834 000
Sum kostnad	112 100	128 466 600	169 800 000	-41 333 400

Tabell 3 *elevtall = 1 146 jf. Ressursstyringsmodell 2017, ** gjennomsnittskostnad per elev for landet i KOSTRA 2017

I følge KOSTRA 2017, der regnskapstall fra 2016 er grunnlaget, er gjennomsnittskostnadene per elev i landet i kommunal grunnskole kr 112.100 per år. Fordelingen mellom undervisning og materiell og lokaler og skoleskyss er henholdsvis kr 91.100 og kr 21.000 per elev. Staten overfører igjennom inntektssystemet ca. kr 110.000 per innbygger i aldersgruppen 6-15 år i rammetilskudd til Sør-Varanger kommune. Hvis budsjett 2017 til skolene i Sør-Varanger hadde vært basert på inntektssystemet fra staten ville rammen til grunnskoleopplæringen vært om lag 126 mill. kroner, med bakgrunn i et elevtall på 1 146. Kostnaden ville vært 128,5 mill. kroner hvis man tar utgangspunkt i gjennomsnittlig kostand per elev i landet. Det vil si at kommunen i gjennomsnitt prioriterer grunnskolen i høyere grad enn det inntektssystemet fra staten egentlig tilsier.

Grunnskolen i Sør-Varanger budsjetteres per i dag gjennom en ressursstyringsmodell. I tillegg er det andre kostnader som er knyttet til grunnskoleopplæringen som blant annet SFO, PP-tjenesten, IT-systemer i skolene, og læringer. Totalt for alle grunnskolene, PP-tjenesten, SFO og læringer ble det budsjettert med en total ramme på 133,45 mill. kroner i 2017, mens regnskapet for 2017 viste et resultat på 135,9 mill. kroner.



Sør-Varanger kommune budsjetterte med 3,06 mill. kroner til skoleskys i 2017, mens skolelokaler var budsjettert med 31,58 mill. kroner. Regnskapet for 2017 viste henholdsvis 3,3 mill. kroner og 33,9 mill. kroner. En foreløpig beregning av årlige kostnader til renter og avdrag på ny skole for Sandnes og Bjørnevåtn utgjør 11,5 mill. kroner med dagens rentenivå på om lag 2 %. Det er varslet økning i rentenivået, og 1 % renteøkning medfører økt driftskostnad på 2,5 mill. kroner noe som er en vesentlig økning.

Hvis man oppsummerer beregningen over, viser resultatet for 2017 et samlet forbruk til grunnskolene i Sør-Varanger kommune 169,8 mill. kroner, mens inntektssystemet fra staten gir en rammeoverføring til skolene på om lag 126 mill. kroner. **Sør-Varanger kommune bruker altså 43,8 mill. kroner mer på grunnskole enn det inntektssystemet tilsier.**

3.3 Sammenlignbare kommuner

Sør-Varanger kommune er en del av Kostragruppe 12 som inkluderer 19 sammenlignbare kommuner. Kostragruppe 12 inneholder mellomstore kommuner med middels bundne kostnader per innbygger og høye frie disponible inntekter. I denne sammenhengen påpekes det at Sør-Varanger kommune er med på å dra gjennomsnittet i gruppen ned, siden kommunen har høye netto driftsutgifter per innbygger sammenlignet med de andre kommunene i gruppen. Kvinnherad kommune er ikke en del av Kostragruppen, men er tatt med for å vise hvordan en kommune med mindre inntekter enn Sør-Varanger kommune drifter skolene.

	Antall innbyggere per 4. kvartal 2017	Antall innbyggere 6-15 år	Andel innbyggere 6-15 år	Antall skoler 2017
Sør-Varanger kommune	10 171	1 158	11,4 %	10
Tysvær kommune	11 023	1 714	15,5 %	10
Vadsø kommune	6 033	754	12,5 %	3
Alta kommune	20 635	2 767	13,4 %	15
Kvinnherad kommune	13 180	1 734	13,1 %	16

Tabell 4 Innbyggertall er hentet fra SSB, og antall skoler er hentet fra kommunenes hjemmesider.

Tabellen over viser at Sør-Varanger kommune har lavest andel innbyggere i aldersgruppen 6-15 år sett i forhold til sammenligningskommunene.

Hvis en tar utgangspunkt i tabellen over for å synliggjøre hvilket handlingsrom kommunen har sammenlignet med andre er det utarbeidet en beregning som viser Sør-Varanger kommunes innsparingspotensial for grunnskolesektoren. Utgangspunktet for beregningen er antall innbyggere og netto driftsutgifter til grunnskole per innbygger.



	Netto driftsutg. pr innbygger alle funksjoner	Netto driftsutg. pr innbygger funksjon 202 - grunnskole	Innsparingspotensial (alle funksjoner*)	Innsparingspotensial (funksjon 202)
Sør-Varanger kommune	17 952	13 943		
Tysvær kommune	13 867	10 874	41,5 mill. kroner	31,2 mill. kroner
Vadsø kommune		10 687		33,1 mill. kroner
Alta kommune	14 204	10 798	38,1 mill. kroner	32 mill. kroner
Kvinnherad kommune	15 093	11 948	29 mill. kroner	20,3 mill. kroner
Gj.snitt kostragruppen	15 732	12 055	22,6 mill. kroner	19,2 mill. kroner

Tabell 5 *Funksjoner: 202 – grunnskole, 213 – voksenopplæring, 215 – SFO, 222 – skolelokaler, 223 – skoleskyss. Beregningene er gjort etter foreløpige KOSTRA-tall 2017 fra Framsikt AS.

Tabellen over forklarer noe av plasseringen i kommunebarometeret fordi Sør-Varanger kommune bruker mest på grunnskole per innbygger i forhold til sammenligningskommunene. Dette til tross for at kommunen har en lavere andel innbyggere i målgruppen. Kvinnherad kommune mottar mindre overføringer fra staten og har i tillegg en større andel innbyggere i aldersgruppen 6-15 år, men de bruker 20,3 mill. kroner mindre enn Sør-Varanger kommune på grunnskole. Når man leser budsjett 2018 til Kvinnherad kommune er de likevel i gang med kutt i skolen på grunn av sviktende elevtall. Konsekvensene av kuttet i skolen beskrives slik:

«Konsekvensar for drifta:

- *Større elevgrupper per lærar og færre ressursar til tilpassa opplæring.*
- *Fleire elevar i gruppene til spesialundervisning og særskild norskopplæring*
- *Reduksjon i talet på valfag på ungdomstrinnet og feire elevar i praktisk- estetiske fag*
- *Reduksjon i turar og ekskursjonar. Leirskule er allereie avslutta.*
- *Reduksjon i innkjøp av lærebøker og læringsmateriell*
- *Ressursane til innføringsklassane er tekne ut av budsjetta og tilboda vert lagde ned.*
- *Vedtektene i SFO må endrast slik at inntektene aukar og utgifene går ned.*

Konsekvensar for tilsette:

- *Reduksjon av assistentstillingar i undervisninga*
- *Lærarane får fleire elevar som dei skal følgja opp og dette kan føra til auka slitasje.*
- *Mogleg at nokre tilsette må endre arbeidsplass grunna overtal.»*

Kilde: kvinnherad.kommune.no

Andelen innbyggere 6-15 år i Tysvær kommune er 15,5 % jf. tabell 4. Man kan derfor anta at kommunen får tildelt større ramme til aldersgruppen 6-15 år enn det Sør-Varanger kommune får.



Når man korrigerer for utgiftsbehovet driver Tysvær kommune likevel grunnskolesektoren 41,5 mill. kroner billigere enn Sør-Varanger. I Kommunebarometeret står det at nøkkeltallene for Tysvær kommune er litt bedre enn de økonomiske forutsetningene kommunen har. Dette tyder på at de prioriterer tjenestetilbudet mellom sektorene i kommunen annerledes enn det Sør-Varanger gjør. I årets Kommunebarometer havner Tysvær kommune på 202. plass, mens grunnskolen havner på 229. plass. Kommunen utmerker seg på høy andel lærere som oppfyller kravene til undervisning i 1.-7. trinn og lav andel elever med spesialundervisning i 8.-10. trinn. I tillegg har de en lav andel elever på laveste mestringsnivå fra 8. til 9. trinn.

Når man sammenligner Sør-Varanger med Alta kommunes plassering i Kommunebarometeret ser man at også Alta kommune rangeres lavt. Kommunen havner totalt på 415. plass og grunnskolesektoren havner på en 393. plass, men kostnadmessig driver Alta kommune grunnskolene i overkant av 30 mill. kroner rimeligere enn Sør-Varanger.

Når man ser på både Tysvær kommune og Alta kommune i sammenheng med Sør-Varanger kan det tyde på at det ikke nødvendigvis er ressurstildelingen sektorene får som er avgjørende for om man lykkes med tjenestetilbudet.

3.4 Nøkkeltall

3.4.1 Gjennomsnittlig skolestørrelse

Man beregner gjennomsnittlig skolestørrelse ved å se på forholdet mellom antall elever ved de kommunale grunnskolene mot antall kommunale skoler.

	2014	2015	2016	2017
Sør-Varanger	108	107	105	114
Kostragruppe 12	141	146	149	151
Finmark	114	118	115	119
Landet uten Oslo	213	217	220	223
Tysvær	203	205	211	207
Vadsø	163	258	253	236
Alta	157	164	166	176
Kvinnherad	103	102	113	112

Kilde: Framsikt AS

Her ser man at det i snitt er 114 elever per skole i Sør-Varanger, mens det i Alta er 176 elever per skole. Tysvær kommune har i gjennomsnitt 207 elever per skole. Dette forklarer en del av netto driftsutgift per innbygger for kommunene.

3.4.2 Gjennomsnittlig gruppestørrelse i grunnskolen

Indikatoren som beregner gjennomsnittlig gruppestørrelse ser på forholdet mellom elevtimer og lærertimer. Elevtimer er det samlede antall timer elevene har krav på for hvert trinn. Lærertimer er det samlede antall timer lærerne underviser i ordinære lærertimer, samt individuelt tildelte timer til spesialundervisning, samisk tospråklig fagopplæring, norsk som andrespråk og tegnspråk. Dette gir et bilde av hvor mange elever som i gjennomsnitt befinner seg i undervisningssituasjonen til den enkelte lærer.



Sør-Varanger kommune har den minste gjennomsnittlige gruppestørrelsen i 1.-10. trinn i forhold til sammenligningskommunene. Det er i gjennomsnitt 8,9 elever per gruppe i Sør-Varangerskolene, mens det i Alta er 10,9 elever per gruppe.

	2014	2015	2016	2017
Sør-Varanger	8,7	9,1	8,3	8,9
Kostragruppe 12	11,2	11,1	11,0	11,0
Finnmark	9,6	9,5	9,3	9,3
Landet uten Oslo	13,6	13,5	13,4	13,2
Tysvær	13,7	13,9	13,4	13,1
Vadsø	9,5	9,9	10,2	9,4
Alta	11,7	11,3	11,0	10,9
Kvinnherad	12,2	12,5	12,8	12,3

Kilde: Framsikt

3.4.3 Spesialundervisning

Andel elever i grunnskolen som får spesialundervisning

	2014	2015	2016	2017
Sør-Varanger	10,1 %	11,0 %	11,2 %	11,1 %
Kostragruppe 12	9,8 %	9,5 %	9,2 %	9,0 %
Finnmark	9,9 %	10,1 %	10,2 %	10,0 %
Landet uten Oslo	8,1 %	7,9 %	7,8 %	7,9 %
Tysvær	7,4 %	7,6 %	6,8 %	8,0 %
Vadsø	5,5 %	4,9 %	4,3 %	4,7 %
Alta	9,6 %	10,0 %	9,8 %	8,9 %
Kvinnherad	8,4 %	8,1 %	8,1 %	7,9 %

Kilde: Framsikt AS

Sør-Varanger kommunes andel av elever som mottar spesialundervisning er ikke så høy sammenlignet med Finnmark, men ser man i forhold til andre sammenlignbare kommuner er det langt flere elever som mottar spesialundervisning.

Andel timer spesialundervisning av antall lærertimer totalt

	2014	2015	2016	2017
Sør-Varanger	30,2 %	29,0 %	26,8 %	25,5 %
Kostragruppe 12	20,4 %	19,6 %	19,1 %	19,2 %
Finnmark	20,2 %	19,5 %	19,2 %	18,1 %
Landet uten Oslo	17,4 %	17,5 %	17,4 %	17,7 %
Tysvær	11,9 %	11,3 %	15,3 %	15,8 %
Vadsø	15,3 %	12,6 %	11,9 %	9,6 %
Alta	15,2 %	14,7 %	17,1 %	15,8 %
Kvinnherad	17,9 %	17,3 %	18,0 %	17,5 %

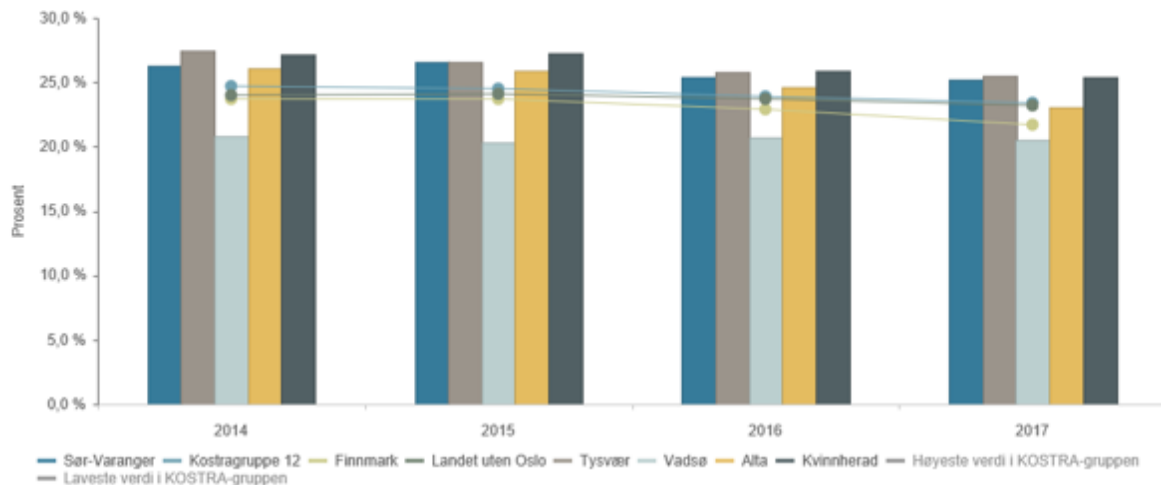


Kilde: Framsikt AS

Når en ser på andelen timer brukt til spesialundervisning av antall lærertimer totalt skiller Sør-Varanger seg ut. Kommunen bruker 25,5 % av samlet antall lærertimer i grunnskolen til spesialundervisning. Dette er langt høyere enn sammenligningskommunene og kan tyde på at de elevene som mottar spesialundervisning i kommunen i snitt mottar flere timer enn andre kommuner.

3.5 Grunnskolens driftsutgifter

Netto driftsutgifter grunnskolesektor (202,215,222,223) i prosent av samlede netto driftsutgifter



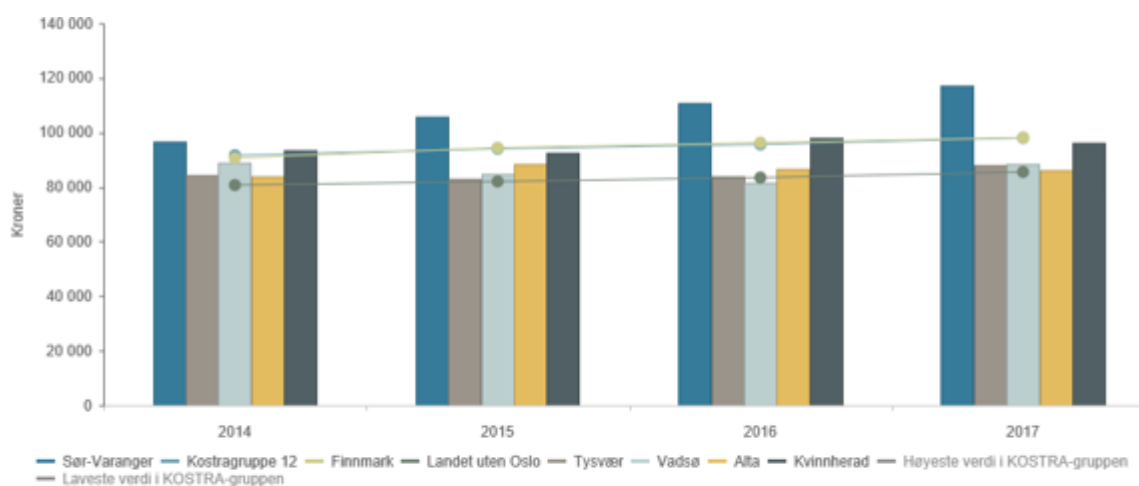
	2014	2015	2016	2017
Sør-Varanger	26,3 %	26,6 %	25,4 %	25,2 %
Kostragruppe 12	24,7 %	24,5 %	23,9 %	23,4 %
Finnmark	23,7 %	23,7 %	22,9 %	21,7 %
Landet uten Oslo	24,0 %	24,1 %	23,7 %	23,2 %
Tysvær	27,5 %	26,6 %	25,8 %	25,5 %
Vadse	20,8 %	20,3 %	20,7 %	20,5 %
Alta	26,1 %	25,9 %	24,6 %	23,1 %
Kvinnherad	27,2 %	27,3 %	25,9 %	25,4 %

Kilde: framsikt.no

Av Sør-Varanger kommunes samlede netto driftsutgifter ble 25,2 % brukt til grunnskolesektoren i 2017. Kvinnherad kommune er den eneste av sammenligningskommunene som bruker mer. Som tidligere vist har Kvinnherad kommune en større andel innbyggere i målgruppen, og det er derfor naturlig at de bruker prosentvis mer av samlede netto driftsutgiftene til grunnskolesektoren enn det Sør-Varanger kommune gjør.



Netto driftsutgifter til grunnskole (202), per innbygger 6-15 år, justert for utgiftsbehov



	2014	2015	2016	2017
Sør-Varanger	96 483	105 770	110 884	117 060
Kostragruppe 12	91 623	94 044	95 625	98 026
Finnmark	90 593	94 399	96 282	98 130
Landet uten Oslo	80 725	82 040	83 463	85 523
Tysvær	84 295	83 206	83 716	87 903
Vadsø	88 734	84 661	81 567	88 449
Alta	84 079	88 333	86 714	86 122
Kvinnherad	93 362	92 736	97 887	96 440

Kilde: framsikt.no

Netto driftsutgifter til grunnskoleopplæringen per innbygger 6-15 år var kr 117.060 i 2017 i Sør-Varanger kommune, da er utgiftene justert med utgiftsbehovet. Dette er langt høyere enn alle sammenligningskommuner. Utgiftsbehovet sier noe om hvor kostnadskrevede tjenesten er med bakgrunn i kriterier som alderssammensetning, sosiale forhold, kommunestørrelse og bosettingsmønster.

Tabellen under viser at skolene i Sør-Varanger er mindre kostnadskrevede å drive enn landsgjennomsnittet, mens sammenligningskommunene er noe mer kostnadskrevede enn gjennomsnittet. Dette indikerer at det ikke er behov for å bruke mer enn landsgjennomsnittet på skole for Sør-Varanger kommune. Noe av årsaken til dette kan være at kommunen har lavest andel innbyggere i aldersgruppen sammenlignet med de andre.

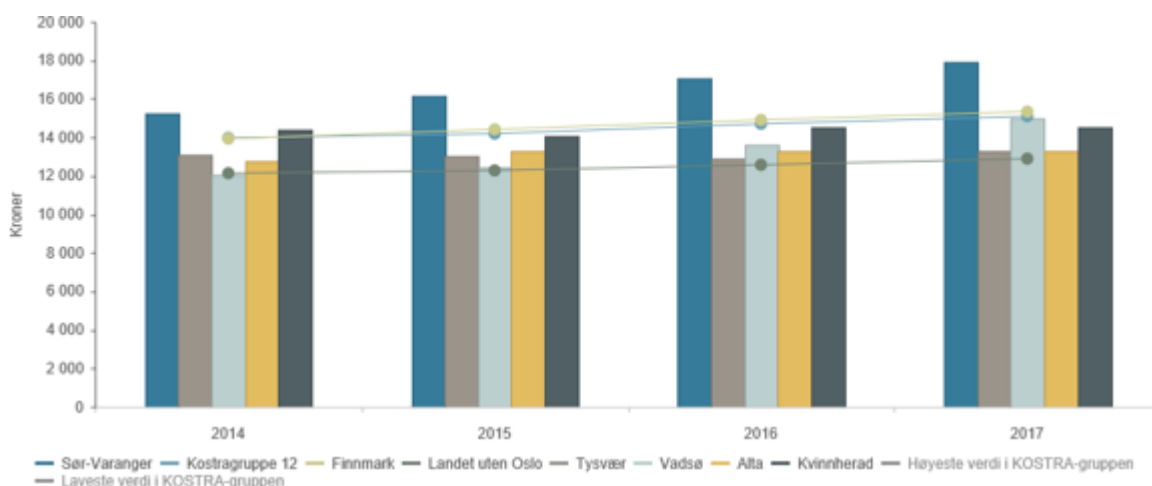


Utgiftsbehov - grunnskole

	2014	2015	2016	2017
Sør-Varanger	1,028	1,035	1,006	0,993
Kostragruppe 12	1,080	1,076	1,058	1,051
Finnmark	1,099	1,088	1,061	1,049
Landet uten Oslo	1,029	1,028	1,026	1,026
Tysvær	1,290	1,286	1,284	1,292
Vadsø	1,150	1,110	1,085	1,034
Alta	1,183	1,160	1,131	1,120
Kvinnherad	1,155	1,139	1,102	1,094

Kilde: framsikt.no

Netto driftsutgifter grunnskolesektor (202,215,222,223), per innbygger, justert for utgiftsbehov



	2014	2015	2016	2017
Sør-Varanger	15 246	16 180	17 049	17 946
Kostragruppe 12	13 973	14 192	14 704	15 093
Finnmark	13 932	14 415	14 905	15 337
Landet uten Oslo	12 137	12 279	12 573	12 892
Tysvær	13 108	13 025	12 920	13 304
Vadsø	12 078	12 432	13 596	14 986
Alta	12 745	13 285	13 264	13 281
Kvinnherad	14 376	14 050	14 511	14 511

Kilde: framsikt.no



Når man ser på utgiftsbehovet i sammenheng med netto driftsutgifter per innbygger, som beskriver ressursbruken, ser man at Sør-Varanger kommune prioriterer skole klart høyest i utvalget uavhengig av at utgiftsbehovet er lavere. Kommunen bruker altså mer enn det behovet tilsier.

3.6 Kostnad per elev i Sør-Varanger kommune

Kostnad per elev per skole er beregnet ut ifra netto regnskapstall for 2017 og er fordelt per funksjon, inntektene er altså hensyntatt. Beregningen viser hva kostnaden per elev er på henholdsvis grunnskoleopplæring, skolefritidsordning og skoleskyss (funksjon 202,215,223) og skolelokaler (funksjon 222). Kostnader knyttet til ordinær skole drift som fordeles på grunnskolene, skolefritidsordningen og skoleskyss er lærerressurser, assistenter, ledelse, driftskostnader, og skoleskyss etter vedtak. Kostnader til skolelokaler er blant annet avskrivninger og FDV – kostnader som strøm, brøyting, oljefyring og lønnskostnader til vaktmester og renholdere. Her er det antatt at FDV, renhold og avskrivningskostandene er lik på henholdsvis Kirkenes barne- og ungdomsskole.

I tabellen under ser en at det er de største skolene som er de rimeligste å drifte når en ser på kostnad per elev. Det er henholdsvis Kirkenes barneskole og Hesseng flerbrukssenter som fremstår som de rimeligste skolene å drifte. Hvis en ser på kostnader til ordinær drift, og ser bort i fra kostnader knyttet til skolelokaler, er det fortsatt de største skolene som er mest kostnadseffektiv. Kirkenes barneskole skiller seg ut som den mest rimeligste å drifte.

Kostand per elev per skole

	Kostnad per elev (202,215,223)	Kostnad per elev FDV (222)	Kostnad per elev Renhold (222)	Kostnad per elev avskrivn. (222)	Kostnad per elev Totalt
KIRKENES BARNESKOLE	87 537	6 820	4 975	21 841	121 173
HESSENG FLERBRUKSSENTER	100 867	11 673	4 502	8 005	125 047
SANDNES SKOLE	113 333	9 458	5 788	7 104	135 683
BJØRNEVATN SKOLE	120 778	8 511	5 938	2 945	138 172
KIRKENES UNGDOMSSKOLE	122 806	6 820	4 975	21 841	156 442
PASVIK SKOLE	138 350	14 048	8 699	7 145	168 242
JAKOBSNES OPPVEKSTSENTER	191 579	19 298	13 285	13 666	237 828
BUGØYNES OPPVEKSTSENTER	213 059	47 713	21 203	9 712	291 687
JARFJORD OPPVEKSTSENTER	246 000	43 846	30 083	6 055	325 984
SKOGFOSS OPPVEKSTSENTER	310 727	52 836	16 385	8 392	388 340
NEIDEN OPPVEKSTSENTER	321 520	141 196	17 311	20 024	500 051



For at man skal oppnå økonomisk besparelse på skolelokaler er man avhengig av at skolelokalene som ikke lenger er i bruk legges ned. Den reelle effekten vil da synliggjøres ved at driftskostnader knyttet til bygget opphører. For å oppnå full besparelse på et bygg må den selges, da avskrivningene påløper så lenge man fortsatt eier bygningsmassen.

I tabellen under fremkommer FDV – kostandene per skole. Dette er kostander som er knyttet til driften av hvert bygg. Besparelse av FDV – kostnader vil som nevnt tidligere ikke gjøre seg gjeldene før man eventuelt legger ned driften.

FDV – kostander 2017	FDV	Renhold	Sum FDV
KIRKENES BARNESKOLE	2 093 801	1 527 280	3 621 081
BJØRNEVATN SKOLE	1 804 364	1 258 919	3 063 283
SANDNES SKOLE	1 134 914	694 593	1 829 507
PASVIK SKOLE	842 881	521 931	1 364 812
HESENG FLERBRUKSSENTER	1 926 107	742 909	2 669 016
BUGØYNES OPPVEKSTSENTER	811 116	360 452	1 171 568
NEIDEN OPPVEKSTSENTER	705 980	86 556	792 536
JAKOBSNES OPPVEKSTSENTER	366 657	252 407	619 064
SKOGFOSS OPPVEKSTSENTER	581 193	180 232	761 425
JARFJORD OPPVEKSTSENTER	613 840	421 167	1 035 007
KIRKENES UNGDOMSSKOLE	1 514 084	1 104 417	2 618 501
Totalt	12 394 936	7 150 863	19 545 799

I tabellen under fremkommer avskrivningskostandene per skole for 2017. I tillegg er det flere skoler som krever oppgradering i form av investering som vil føre til økte avskrivningskostnader. Besparelse på avskrivningene vil som nevnt tidligere ikke gjøre seg gjeldene før man eventuelt selger bygget.

Avskrivninger 2017	Regnskap
KIRKENES BARNE – OG UNGDOMSSKOLE	11 553 878
BJØRNEVATN SKOLE	624 326
SANDNES SKOLE	852 459
PASVIK SKOLE	428 680
HESENG FLERBRUKSSENTER	1 320 890
BUGØYNES OPPVEKSTSENTER	165 098
NEIDEN OPPVEKSTSENTER	100 122
JAKOBSNES OPPVEKSTSENTER	259 655
SKOGFOSS OPPVEKSTSENTER	92 312
JARFJORD OPPVEKSTSENTER	84 767
Totalt	15 482 187

Kirkenes barneskole og Kirkenes ungdomsskole fremkommer med høye avskrivningskostander på grunn av at bygget er relativt nytt og om lag kr 2 mill. kroner av avskrivningene er knyttet til inventar. Avskrivningskostandene vil i tillegg øke når ny skole for Sandnes og Bjørnevatt er ferdigstilt.



3.7 Oppsummering av den økonomiske analysen

Med bakgrunn i befolkningsutviklingen, alderssammensetning og utgiftsbehov i grunnskolen ser man at Sør-Varanger kommune bruker langt flere ressurser enn sammenligningskommunene på grunnskole. Sør-Varanger kommune bruker mer penger til grunnskole både per innbygger og per innbygger i aldersgruppen 6-15 år, og har lavere gruppestørrelse enn alle sammenligningskommuner. I tillegg er rammeoverføringen fra staten redusert på bakgrunn av færre innbyggere som genererer inntekter til aldersgruppen. Noe av grunnen til at Sør-Varanger kommune bruker mer enn andre kommuner på grunnskole er at utgiftene til sektoren har fortsatt å øke, selv om brukergruppen over tid er redusert. Samtidig ser man av plasseringen i kommunebarometeret at resultatene fra nasjonale prøver er stabilt lavere enn landsgjennomsnittet. I tillegg viser det seg at andelen lærere som oppfyller kompetansekrav er relativt lave, og andelen timer brukt til spesialundervisning langt høyere enn sammenligningskommunene og landet for øvrig

3.8 Kompetanse i skolen i Sør-Varanger

Det er ulike kompetansekrav i norsk skole. Det er kravet om godkjent utdanning for tilsetting, og det er det nye kravet om kompetanse i fagene man underviser. For Sør-Varanger kommune har det vist seg å være et problem å skaffe tilstrekkelig kompetanse til grunnskolen. I tillegg er antall søkere til stillinger i grunnskolen generelt lavt utenfor byer med utdanningsinstitusjoner.

3.8.1 Kompetansekrav for tilsetting

Det er i dag ikke full dekning av ferdigutdannede lærere i Sør-Varanger.

Årsverk i stillingsprosent til undervisning.	1.-4. årstrinn	5.-7. årstrinn	8.-10. årstrinn	Totalt
Undervisningspersonale som oppfyller kompetansekrav for tilsetting (antall i parentes)	45,25	38,97	43,69	127,91 (165 lærere)
Undervisningspersonale som ikke oppfyller kompetansekrav for tilsetting (antall i parentes)	4,33	5,79	10,12	17,71 (21 lærere)
Totalt årsverk til undervisning (antall i parentes)	49,58	44,76	94,34	145,62 (186 lærere)

Kilde: www.gsi.udir.no: 2017-2018

Dette innebærer at 12,1% av årsverk som går til undervisning undervises av lærere uten godkjent utdanning. Dette kompetansekravet for ansettelse gjelder godkjent lærerutdanning, praktisk-pedagogiske utdanning osv. Flere av disse er studenter som arbeider ved siden av lærerstudier.

3.8.2 Kompetansekrav for undervisning

Kompetansekravene i grunnskolen er i dag skilt mellom 1-7. trinn og 8-10. trinn. Kompetansekravet har vært sterkt debattert, men det er ingen signaler fra dagens regjering på at kravet blir fjernet. Det betyr at alle som er utdannet etter 2014 allerede i dag må ha godkjent kompetanse for å undervise. Lærere som er utdannet før 2014 har muligheten til å skaffe seg kompetansen innen 2025. Etter



2025 vil de ikke være godkjent for å undervise i fag med kompetansekrav. Kompetansekravet kommer i tillegg til kravet om en godkjent pedagogisk utdanning for å få fast ansettelse. Kravet om godkjent pedagogisk utdanning for ansettelse gjelder fremdeles selv om det ikke medfører at personen kan undervise i fag med kompetansekrav.

På barnetrinnet og mellomtrinnet er kravet i dag at lærer skal ha minst 30 stp. For å undervise i fagene norsk, engelsk, samisk og matematikk. De som er utdannet før 2014 har dispensasjon fra disse kravene frem til 2025.

For lærere i ungdomsskolen er reglen at alle som underviser i norsk, samisk, engelsk og matematikk skal ha 60 stp. utdanning i faget. Lærere som er utdannet før 2014 må tilegne seg denne kompetansen innen 2025. For øvrige fag, unntatt valgfag, er kravet 30 stp. Dette kravet gjelder kun lærere som er utdannet etter 2014. Det innebærer at det er fire fag som krever 60 stp, og 8 fag som krever 30 stp (hvis det tilbys flere fremmedspråk vil antallet øke tilsvarende). Det er altså minimum 12 fag på ungdomsskolen som har kompetanse som skal dekkes i fremtiden. I tillegg kommer kompetansekrav for lærere som har hovedvekten av undervisningen som spesialundervisning.

Det er ikke tvil om at det vil være en stor utfordring å skaffe kvalifiserte lærere i fremtiden. Særlig der lærer skal undervise i flere av fagene med kompetansekrav. Fremtiden vil, med dagens regler, innebære at lærer vil kunne undervise i et begrenset antall fag. For små skoler vil det være urealistisk å kunne bemanne med lærere som har kompetanse alle fag innenfor den bemanningen som er i dag. Det vil bety at det må tilsettes flere lærere på skoler med allerede meget høy lærertetthet, eller at de lærere som er der i dag må sikres formell kompetanse i flere fag.

De fleste videreutdanningsprogram innebærer i dag at studenten tar 30 stp pr år. Udir delfinansierer dette gjennom stipend eller frikjøp. Skolen/skoleeier må selv finansiere skolebøker, og reise og oppholdsutgifter. Skoler må i ulik grad frigjøre lærere som skal studere. De fleste studier er samlingsbaserte med ulik sammensetning av samlinger på studiested og nett.

Hvis det reduseres i antallet lærere i skolen vil dette være ekstra krevende, da de resterende må ha undervisningskompetanse i flere fag. Utdanning og kompetanse må derfor hensyntas når det gjelder endringer i skolen i Sør-Varanger. I en vurdering av skolestruktur må det sikres at fagmiljøene er store nok til å ha nødvendig kompetanse, og at det i fremtiden vil være mulig å rekruttere nye lærere inn i skolen. For mange skoler vil det være vanskelig å ansette lærere som er utdannet etter 2014 da de må ha formell kompetanse i alle fag de underviser i.

Tabellen viser at Sør-Varanger kommune har en stor utfordring med å heve kompetansen videre fremover. Det er kun fag som har kompetansekrav for alle lærere som er med i tabellen.

Tabellen viser kompetansebehovet i grunnskolen pr 1.10.2017.

Kompetanse på barneskoler				
		Med godkjent utdanning Minst 30 stp	Uten utdanning eller med godkjent utdanning 0-29 stp	Totale antall lærere som underviser i fagene på 1.-7.-trinn
Norsk		43	26	69



Samisk		3	2	5
Matematikk		43	15	58
Engelsk		17	15	32
Lærere som må videreutdannes			58	
Kompetanse på ungdomsskoler				
	Med godkjent utdanning Minst 60 stp	Med godkjent utdanning 30-59 stp	Uten utdanning eller med godkjent utdanning 0-29 stp	Totale antall lærere som underviser i fagene på 8.-10.-trinn
Norsk	9	15	0	24
Samisk	2	1	0	3
Matematikk	15	8	0	23
Engelsk	13	5	2	20
Lærere som må videreutdannes		29	2	

Kilde: www.gsi.udir.no: 2017-2018

4 Skolestruktur

Sør-Varanger kommune har skoleåret 2017/18 1138 elever fordelt på 10 skoler. I gjennomsnitt er dette 114 elever per skole. Tilsvarende tall for Finnmark, Kostragruppe 12 og landet som helhet er henholdsvis 119, 151 og 222 elever i gjennomsnitt per skole (SSB, 2018).

Sør-Varanger kommune har for tiden ikke vedtatt en egen forskrift for skolekretsgrenser i kommunen. Inntaksområdene til skolene er likevel i stor utstrekning i tråd med strukturen på grunnkretsene i kommunen. Unntaket er for tiden at elever fra Neiden området har sin nærskole ved Hesseng flerbrukssenter og Kirkenes ungdomsskole.

I utgangspunktet er elevenes skoletilhørighet regulert gjennom «Nærskoleprinsippet» som framkommer i opplæringsloven § 8-1 første ledd, som sier:

«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.»

Det er ingen betingelse at kommunen utarbeider en forskrift for opptaksområde for den enkelte skole da dette uansett er nevnte lovformulering som er bestemmende for hvilken skole som er elevens nærskole.

Sør-Varanger kommune har to ganger i løpet av de siste årene, 2008 og 2012, utarbeidet forslag til ny skolestruktur. Når Sør-Varanger kommune i forbindelse med Oppvekstplan 2018-28 presenterer et forslag til ny skolestruktur bygger er flere av de forhold som ble vurdert i dokumentet



Skolestrukturanalyse i Sør-Varanger kommune (Norconsult, 2012) fremdeles tilstede og like aktuelle. De konkrete endringene siden 2012 er at det totale elevtallet er gått ytterligere ned, samt at driften ved Fossheim skole er foreløpig innstilt og at man har startet bygging av en ny felles skole for Sandnes og Bjørnevatn.

Tilrådnings «Skolestrukturanalyse i Sør-Varanger kommune» (Norconsult, 2012):

Norconsults «Skolestrukturanalyse i Sør-Varanger kommune» ble utført i 2012. I punkt 5.4 gir de en oppsummering av følgende momenter.

«I utarbeidelsen av alternativene har vi lagt vekt på de momenter som kapittel 5 viser har betydning for kvaliteten i skolen og de økonomiske gjennomsnittstallene for skoledrift som framkommer der. Her framkom det at utdanningskvaliteten kan deles i tre nivå, og kommunen kan påvirke

- *strukturkvaliteten ved å til se at alle skolebygg gir tilfredsstillende fysiske rammer, tilstrekkelig lærertetthet og pedagogisk forsvarlige elevgrupper. For kommunen er det økonomisk lønnsomt å ha få skoleanlegg å drifte. Dersom en, ved en eventuell reduksjon i antall skoleanlegg, velger å videreføre de økonomiske rammene for skolesektoren kan en øke ressursene til undervisningsårsverk i kommunen og på den måten øke lærertettheten. Samtidig vil en struktur med større enheter føre til tap av skolen i lokalmiljøet.*
- *prosesskvaliteten ved å ha skolestørrelser hvor personalgruppen er over ca. 10 personer, det vil si en barneskole med over 75 elever, ungdomsskole med over 50 elever eller kombinertskoler med over 50 elever. Dette er skolestørrelser hvor elever og lærere har flere variasjonsmuligheter i det sosiale og faglige samspillet.*
- *resultatkvaliteten er ikke direkte avhengig av skolestørrelsen, men det vil være flere muligheter for elevene å finne en sosial tilhørighet i en stor elevgruppe enn i en mindre. Samtidig må det påpekes at elevers faglige resultater eller sosiale kompetanse ikke er direkte avhengig av skolestørrelsen.*

Forhold knyttet til elevprestasjoner er blant annet avhengig av faktorer som lærers forventning, tilpasset faglige utfordringer og skoleledelse. Kommunene kan påvirke disse faktorene ved å gi lærere og ledere i skolen mulighet til faglig utvikling og oppdatering. Men elevprestasjonene er ikke direkte knyttet til skolestørrelse, størrelsen på elevgruppen eller andre forhold knyttet til skolestruktur. De trekkes derfor ikke inn som viktig moment i strukturdiskusjonen. Heller ikke elevers sosiale og kulturelle bakgrunn tas med i argumentasjonen.

Verken dagens struktur eller noen av de aktuelle framtidige skolestrukturer inkluderer et antall skolebytter for elever som kan sies å ha negativ effekt på elevers læring. Det er lang tradisjon for og de fleste skoler har gode rutiner knyttet til overgangen mellom barneskole og ungdomsskole. Momentet er derfor ikke tatt med i argumentasjonen rundt strukturalternativene.

Forskningen finner ingen entydige konklusjoner om hva som er den optimale skolestørrelsen. Når det i diskusjonen rundt skolestørrelser vises til nasjonal og internasjonal forskning som gir støtte til opprettholdelse av små skoler, må huske på at en stor skole i internasjonal sammenheng er en skole med over 1000 elever, og at den nasjonale forskningen på området i stor grad har hatt fokus på



forholdet mellom skolen og lokalmiljøet. I Sør-Varanger er det vel så viktig å fokusere på at skolene ikke blir for små, siden dette gir et lite og sårbart faglig og sosialt miljø for elever og ansatte, samtidig som det gir en svært ulik lærertetthet ved kommunenes skoler. Når det ikke er klare pedagogiske eller kvalitetsmessige forskjeller mellom små og store skoler, blir det i hovedsak et politisk valg om en vil ha en desentralisert skolestruktur med små skoler. I de ulike strukturalternativene vil skolens betydning for lokalmiljøet gis ulik vektlegging opp mot de andre faktorene som har betydning.

En sentralisert skolestruktur vil gi økt behov for bruk av skoleskyss. De tre viktigste momentene en da må ta hensyn til er

- elevenes samlede reisetid til og fra skolen
- økt antall elever som ikke lengre kan gå/sykle til skolen
- økningen i utgifter knyttet til skoleskyss I vurderingen ser vi ikke utelukkende på hva som er akseptabel reisetid, men også hvor lang skoledag elevene vil få. Dette er spesielt viktig for barna på 1. – 4. trinn som vil kunne få en skoledag på over 10 timer inkludert skole, SFO og reisetid. Selv om den tidligere normen for akseptabel reisetid ikke lengre er gjeldende tar vi i vurderingen utgangspunkt i den.»

Og videre tilrådte Norconsult (s 61) følgende løsninger

«Alternativ 1 er en struktur hvor kommunen har få skoleanlegg å drifte. Skolene Bjørnevatn, Jarfjord, Jakobsnes, Neiden og Skogfoss legges ned og ungdomsskoleelevene overføres til Kirkenes mens barneskoleelevene overføres til Pasvik, Hesseng og Sandnes. Kommunen vil da ha drift ved tre barneskoler, en kombinertskole, ett oppvekstsenter og en ungdomsskole.» og «Alternativ 2 er en struktur hvor kommunen vil ha få skoleanlegg å drifte. Elevene ved skolene i øst og ved Neiden flyttes til sentrumsskolene, mens Skogfosselevene flyttes til Pasvik. Kommunen vil da ha drift ved to barneskoler, ett oppvekstsenter, to kombinertskoler og 1 ungdomsskole. Elevtallet ved skolene er vist i tabellen under. Dagens elevtall fordelt på skolen i alternativet er vist i tabellen under»

Norconsult konkluderte da med følgende:

«Norconsult vektlegger følgende moment i sin anbefaling til kommunen:

- at elevtallet ved kommunens skoler ikke blir for lavt
- at elevers reisetid til og fra skolen ikke blir for lang
- at kommunen tilbyr alle elevene en likeverdig opplæring med god kvalitet
- at kommunen utnytter den samlede skolekapasiteten på en økonomisk god måte
- at alle skoler behandles etter de samme prinsippene

Dette gjør at Norconsult vil anbefale Sør-Varanger kommune å velge alternativ 1. Det forutsettes at det etableres en skyssordning som gir elevene lengst sør i Pasvikdalen og elevene fra Neiden en akseptabel reisetid.»

Rapportens faglige innhold er bygget på forskning som er gyldig også i dag. Det er i begrenset grad gjort forskning på skolestørrelse v.s. andre kvalitetskriterier i grunnskolen, men noe er gjort på tall fra elevundersøkelsen. Disse gjennomgås senere i dokumentet. Anbefalingene 1 til Norconsult er i dag ikke aktuell da det er bygget en 1-10 skole for Sandnes /Bjørnevatn. Derfor er alternativ 2 det



gjennstående alternativet i Norconsults rapport. Det var i 2012 et mindre omgripende alternativ og er i dag tilsvarende alternativ 1 i denne rapporten.

Elevtallsutvikling på de ulike skolene.

Det er flere forhold som gjør det nødvendig å legge fram forslag til endring i skolestrukturen i Sør-Varanger kommune. Endringene i de demografiske forhold, med en tendens til sentralisering til større tettsteder og området rundt kommunesenteret Kirkenes er beskrevet ovenfor. I løpet av de siste årene er dette en utvikling som også gjenspeiles i elevtallsutviklingen på de ulike skolene.

Navn	A-15 Sum elever ved skolen (linje 8+12+14) I alt									
	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
Sør-Varanger	1 320	1 279	1 251	1 238	1 206	1 164	1 184	1 179	1 153	1 138
Sør-Varanger sentralt	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Bjørnevatn skole	288	271	277	267	254	240	221	232	218	213
Bugøyenes Oppvekstsenter	17	20	23	26	25	26	26	26	19	17
Hesseng Flerbrukssenter	233	225	231	229	216	194	185	176	171	163
Jakobsnes Oppvekstsenter	29	27	27	24	20	24	21	20	19	19
Jarfjord Oppvekstområde	41	35	28	26	26	19	18	18	12	14
Kirkenes barneskole	491	489	476	254	250	265	292	281	291	305
Kirkenes ungdomsskole				227	242	244	238	235	222	219
Neiden Oppvekstsenter	11	9	7	6	9	9	5	7	5	
Pasvik skole	79	78	74	71	60	48	59	65	62	57
Sandnes skole	109	104	93	94	90	83	103	105	121	120
Skogfoss skole	22	21	15	14	14	12	16	14	13	11

Elevtallsutvikling 2008-2018

Tabellen ovenfor viser en samlet nedgang i det totale elevtallet i kommunen i løpet av de 10 siste årene. På de enkelte skolene ser man en utvikling hvor elevtallet på Kirkenes barneskole og Sandnes skole øker, mens de øvrige skolene har nedgang i elevtallet. Det er flere faktorer som påvirker dette. En faktor er antakelig en global trend om et ønske om å bo i mer urbane strøk. Lokalt på Kirkeneshalvøya er det for tiden kun på Sandnes og i Kirkenes man har hatt boligutbygging de sjenerte årene og dette antas å medvirke til en slik utvikling med lokale svingninger i elevtallet.

I tillegg ser vi i Sør-Varanger kommune også en tendens til at foresatte søker sin barn til en større skole etter hvert som elevtallet ved de små nærskolene blir mindre. Dette gjør at det for kommunen blir vanskelig å opprettholde skoledriften med et solid fagmiljø og et godt og variert skolemiljø for elevene. Dette har vi sett ved Neiden skole før denne ble foreløpig nedlagt i 2017 og senest ved Skogfoss skole hvor elevtallet blir halvert fra skoleåret 2017/18 til skoleåret 2018/19. Den samme tendensen er også delvis tilstede ved Jakobsnes oppvekstsenter og Jarfjord oppvekstsenter, selv om man på Jakobsnes oppvekstsenter ser en økning i elevtallet for skoleåret 2018/19 med 7 elever som begynner på 1. årstrinn. Vi har imidlertid ikke tall som bekrefter en varig økning i elevtallet ved skolen utover de 3-4 elever man i dag har i gjennomsnitt per årstrinn.



4.1 Lærertetthetsnorm

Stortinget har i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet for 2018 gjort følgende vedtak om lærernorm, jf. Innst. 2 S (2017-2018):

Stortinget ber regjeringen innføre en norm for lærertetthet på skolenivå. Målet er at det fra høsten 2019 er målet at det skal være 1 lærer per 15 elever i 1.–4. klasse og 1 lærer per 20 elever i 5.–10. klasse.

Det fremgår av vedtaket i Stortinget at lærertetthetsnormen skal være på skolenivå.

Lærertetthetsnormen skal være en norm for forholdstallet mellom lærere og elever i ordinær undervisning (gruppestørrelse 2). Gruppetørrelse 2 er en indikator som viser antall elever per lærer i ordinær undervisning, hvor estimerte ressurser til spesialundervisning og undervisning i særskilt norsk ikke regnes med. Normen sier bare noe om forholdet mellom antall elever og lærere i en gjennomsnittlig undervisningssituasjon. Tallene som legges til grunn er en gjennomsnittlig lærertetthet på småtrinn, mellomtrinn og ungdomstrinn, og derfor kan det være avvik i lærertetthet mellom ulike klasstrinn.

Formelen for gruppestørrelse er definert som en brøk med følgende størrelser i teller og nevner:

Elevtimer i ordinær undervisning - timetall spesialundervisning - timetall særskilt norsk

Ordinære undervisningstimer + timer til oppdeling til samiske språkalternativer og annen målform

Kilde: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/larernormkalkulator/larernorm-for-grunnskolen2/>

Lærertetthetsnormen i skoleåret 2019-2020 med tall fra 2017-18							
Trinn	1.-4. trinn	1.-4. trinn	5.-7. trinn	5.-7. trinn	8. -10. trinn	8. -10. trinn	
Lærertettnorm 2019-2020 (15 og 20 elever i grupper) Tall fra GSI 2017-18 kilde: https://gsi.udir.no/	Gruppe- størrelse (maks 15)	Årsverk i avvik	Gruppe- størrelse (maks 20)	Årsverk i avvik	Gruppe- størrelse (maks 20)	Årsverk i avvik	Totalt pr skole
Kirkenes barneskole	12,6	2,1	17,3	1,0			3,1
Bjørnevatn skole	11,3	1,3	12,2	1,4	13,4	3,2	5,9
Hesseng skole	13,7	0,5	22,0	-0,3			0,2
Bugøyynes	7,4	0,3	3,4	1,2	13,1	0,3	1,8
Sandnes	9,2	2,4	14,2	1,1			3,5
Kirkenes ungdomsskole					15,6	3,8	3,8
Jarfjord oppvekstsenter	2,7	0,9	3,8	0,9	5,0	1,4	3,2
Jakobsnes oppvekstsenter	5,8	1,2	5,2	0,9			2,1
Skogfoss skole	3,2	1,2	3,8	1,4			2,6
Pasvik skole	13,2	0,2	9,8	0,2	7,7	1,9	2,3
Snitt	8,8		10,2		11,0		2,9
Totalt årsverk som maksimalt kan kuttes		10,1		7,8		10,6	28,5

Vi ser at det er store forskjeller i lærertetthet mellom ulike grupper. De små skolene kan vanskelig kutte i antall stillinger hvis det skal være mulig å opprettholde kompetansekravet til lærere, dette på tross av at det er et overskudd i årsverk på 9,7 stillinger i forhold til lærernormen for de 61 elevene på de fire minste skolene. Det er også et overskudd på lærere på de andre skolene så det er ikke nødvendig å ansette flere lærere for å dekke overføring av elever til andre skoler.



Lærertetthetsnormen setter store begrensninger på å utvide klasser på skolene selv om det er frihet til å utvide over grensen på deler av elevgruppene så lenge gjennomsnittet på trinnene sett under ett blir innenfor grensen. Tallene viser at skolene er innenfor disse rammene med unntak av Hesseng som er marginalt over grensen.

Den beste løsningen er selvsagt å fylle opp klasser med tilnærmedesvis 15 og 20 elever. Lærernormen tar ikke hensyn til om skolen er fådelt eller flerdelt. Det viser seg at det er stort sett i større byer og sentrale skoler som normen sier at det må ansettes flere lærere. Det er, i ulike beregninger, vist til at det er det store byene som vil måtte rekruttere lærere. Dette vil også ha betydning for å kunne rekruttere kvalifiserte lærere til Sør-Varanger.

4.2 Krav til kvaliteter i skolebygg og krav til utemiljø

Skoler er ikke bare lærere og elever. Skoler er også bygg. Sør-Varanger kommune har mange skolebygg av ulike kvalitet. For elever som vokser opp i Sør-Varanger kommune burde det etableres en felles standard for hva elevene kan forvente av kvaliteter i et skolebygg. Det er ikke bare størrelse antall rom, men også hvilke kvaliteter som hver skole skal inneha. Her bør det for fremtiden etableres en norm for hva elever kan forvente av utstyrmessige og bygningsmessige kvaliteter. Flere kommuner har utarbeidet slike kriterier som grunnlagsnormer for utbygginger og prioriteringer

«Bærekraftig utvikling som tverrfaglig tema i skolen skal legge til rette for at elevene kan forstå grunnleggende dilemmaer og utviklingstrekk i samfunnet, og hvordan de kan håndteres. Bærekraftig utvikling handler om å verne om livet på jorda og å ta vare på behovene til mennesker som lever i dag, uten å ødelegge framtidige generasjoners muligheter til å dekke sine behov. En bærekraftig utvikling bygger på forståelsen av sammenhengen mellom sosiale, økonomiske og miljømessige forhold. Menneskehetens levesett og ressursbruk har konsekvenser lokalt, regionalt og globalt.»
(Lærerplanens overordnede del)

Bærekraft skal være et gjennomgående tema i hele skolens virksomhet. Her må det også sees på i hvilken grad skolebygg bidrar til en bærekraftig utvikling. Miljøvennlige og energiøkonomiske bygg kan i seg selv stimulere til å utvikle etisk handling og miljøbevissthet hos elever. Skolebyggene skal også stimulere elevene til kunnskap, ferdigheter og holdninger som skal til for å mestre livene sine. I og utenfor et godt skolebygg skal eleven kunne utfolde skaperglede, engasjement og utforskertrang. I samhandling med andre skal elevene utvikle respekt, demokrati og menneskeverd.

4.2.1 Universell utforming

For å sikre en inkluderende skole hvor alle elever kan få tilpasset opplæring og et stimulerende opplæringsmiljø er det viktig at alle skoler har en universell utforming. Det gir mulighet for alle elever til å være en del av en inkluderende skole og et inkluderende arbeidsliv. Dette er ikke bare en rettighet for den som har funksjonshemmingen, men også et gode for den funksjonsfriske eleven.

De nye verdier og prinsipper for opplæringen i læreplanen sier *«Likeverd og likestilling er verdier som er kjempet fram gjennom historien, og som fortsatt må ivaretas og forsterkes. Skolen skal formidle kunnskap og fremme holdninger som sikrer disse verdiene. Alle elever skal behandles likeverdig, og ingen elever skal utsettes for diskriminering. Elevene skal også gis likeverdige muligheter slik at de kan ta selvstendige valg. Skolen skal ta hensyn til mangfoldet av elever og legge til rette for at alle får oppleve tilhørighet i skole og samfunn. Vi kan alle oppleve at vi skiller oss ut og kjenner oss*



annerledes. Derfor er vi avhengig av at ulikheter anerkjennes og verdsettes». (Lærerplanens overordnede del)

4.2.2 Sanserom, grupperom og særskilt tilrettelagt opplæring

For mange elever innebærer tilrettelagt opplæring også særskilte læringsarenaer for både trening og sanseopplevelser. Det har i de seneste åren ikke være mulig å tilby elever et likeverdig tilbud på alle skoler i kommunen. Det bør utformes en felles standard for denne typen rom på skolene, og derfor må det gjøres avveininger om det er riktig i et kost-nytteperspektiv å utvikle denne typen rom på alle skoler.

4.2.3 Skolehelsetjeneste og psykisk helsetjeneste

Skolehelsetjenesten utfører sine lovpålagte oppgaver på alle skolene i kommunen. Det er likevel ikke mulig å gi et likeverdig tilbud til alle elever. Når det ikke er kontinuerlig tilgang på denne typen tjenester på alle skoler så bør det gjøres vurderinger på om tilgjengeligheten av helsesøsters «åpen dør»-tjeneste også er et element i en vurdering av hvor stor en skole bør være. For elever på de største skolene er det «åpen dør» en gang i uken. Dette er selvsagt ikke tilfredsstillende når man regner timer pr elev, men likevel en styrke at det er et tilbud én gang i uken. Derfor kan det sees på som en svakhet i skoledriften at elever på små skoler har tilgang på helsesøster så sjeldent, selv om timer pr elev er høyere enn på de store skolene. I tillegg så kan det være vanskelig å opprettholde kvalitetsmessige arbeidsforhold for medisinsk personell på de små skolene.

4.2.4 Spesialrom

«Skolen skal la elevene utfolde skaperglede, engasjement og utforskertrang, og la dem få erfaring med å se muligheter og omsette ideer til handling.» (Lærerplanens overordnede del)

Alle elever i kommunen bør ha tilgang på gode undervisningslokaler som stimulerer til kunnskap og læring. Noen rom er mer utstyrskrevenne enn andre. Real fag og forskerspiren bør stimuleres gjennom tilrettelagte undervisningsarealer som har teknisk utstyr, muligheter for praktisk tilnærming til fagene, forsøk og demonstrasjoner. Elever skal bør få mulighet til å arbeide på sikre og moderne kjøkken i mat og helse. Rommet bør også være utstyrt med sikkert og trygt utstyr for både elever og lærere. Her er det også viktig med universell utforming slik at elever og lærere med funksjonshemninger kan delta på lik linje med andre.

For musikkrom er ikke bare rommets akustiske kvaliteter viktig, men også tilgangen på instrumenter og akustiske instrumenter og digitalt utstyr viktig for å kunne oppfylle kompetansemålene i faget. Elevenes kreative ferdigheter gjelder også i kunst og håndverk der både sikkert og riktig utstyr er essensielt for både lærere og elever. Lokalitetene skal i tillegg til å gi elevene mulighet til varierende kunstneriske uttrykk også sikre et godt fysisk læringsmiljø hvor alle kan ha tilfredsstillende luftkvalitet og sikker opplæring. Det er krevende å gi slike tilbud på alle skoler når byggene er av så ulike kvalitet. I tillegg vil det være uforholdsmessig kostbart å bygge slike rom for mindre elevgrupper når det finnes tilbud innen transportavstand.

4.2.5 Aktivitet og trivsel ute og inne

«Elevens identitet og selvbylde, meninger og holdninger blir til i samspill med andre. Sosial læring skjer både i undervisningen og i alle andre aktiviteter i skolens regi. Faglig læring kan ikke isoleres fra sosial læring. I det daglige arbeidet spiller derfor elevenes faglige og sosiale læring og utvikling sammen.» (Lærerplanens overordnede del)



«Folkehelse og livsmestring som tverrfaglig tema i skolen skal gi elevene kompetanse som fremmer god psykisk og fysisk helse, og som gir muligheter til å ta ansvarlige livsvalg. I barne- og ungdomsårene er utvikling av et positivt selvbilde og en trygg identitet særlig avgjørende. Et samfunn som legger til rette for gode helsevalg hos den enkelte, har stor betydning for folkehelsen.» (Lærerplanens overordnede del)

Alle elever må ha fysiske miljøer som stimulerer til samhandling, lek og utvikling av sosial læring. Det er også viktig at elevene lærer allsidig aktivitet som kan stimulere til både god fysisk og psykisk helse. Det er store variasjoner i hvordan skolens arealer legger til rette for aktivitet, og i hvilken grad elevene kan sosialisere på ulike arenaer.

4.2.6 Garderobe og toalett

Det er ulike grunner til å etablere standarder når det gjelder garderober og toalett. I garderober knyttet til kroppsøving bør det være mulighet for noen egne dusjer og omkleddingsarealer. I tillegg skal alle slike garderober være universelt utformet. Noen elever vil i perioder ha behov for å kunne skifte og dusje i eget rom. Dette kan medvirke til at elever som ellers faller fra i kroppsøvingfaget fortsatt deltar.

Garderobeforhold for elever bør være slik at klær kan tørkes og oppbevares sikkert mens eleven er inne i undervisning. Tidligere tiders store toalettrom med båser er ikke anbefalt lenger. Det skyldes at det ofte er områder som utøves negativ atferd og at det er vanskelig å kontrollere. I tillegg er det mange barn, og voksne, som velger å ikke bruke slike toalett, men bruker enkelt-toalett. Det er også anbefalt å spre disse rundt i bygget slik at det er lettere tilgjengelig. Også her kommer behovet for universelt utformede toaletter inn.

Toalett og garderobeforhold er ofte tema som går igjen som ting som senker elevers trivsel på skolen.

4.2.7 Personalrom og arbeidsrom

Kravet til arbeidsplasser for lærere er som ellers for kontorarbeidsplasser. Det er viktigere å kunne tilby gode arbeidsplasser hvor lærere kan samarbeide og jobbe individuelt. Dette er viktigere og viktigere frikshetsfaktorer ettersom lærernes arbeid i større grad enn tidligere innebærer arbeid på PC.

4.3 Trivsel, læring og faglige resultater.

Det finnes mye data om skolen, og så om elevers trivsel og motivasjon for læring. Her er det først og fremst elevundersøkelsen som forskning støtter seg på. Hvert år utgir Udir en stor rapport om deler av funnene i elevundersøkelsen. Her kan man se tendenser og effekter av ulike faktorer i elevenes hverdag. Funnene i denne, og andre statistiske undersøkelser på generelt nivå betyr ikke det samme som at det er slik for enkeltskoler, eller enkeltindivider. Det er viktig å ikke gjøre nivåfeilslutninger. Udirs hovedrapport fra 2016 hadde et særlig fokus på skolestørrelse og kommunestørrelse i forhold til ulike sider av elevers skolehverdag.

4.3.1 Trivsel

Det er ingen klar sammenheng mellom skolestørrelse og trivsel. Det er en liten effekt av størrelse på de minste skolene (under 100 elever) da elevene der har en tendens til å trives litt dårligere enn elever på større skoler. Forskjellen er likevel ikke stor. Det som her er en effekt er kommunestørrelse.



Elever som går på skole i store kommuner trives gjennomsnittlig bedre på skolen enn de som bor i små kommuner.

Når det gjelder mobbing som et element av trivsel er det slik at elever på mindre skoler litt oftere blir mobbet enn elever på større skoler. Det er ingen ting som tyder på at lærertetthet påvirker andelen av elever som blir mobbet. Det er en viss sammenheng mellom kommunestørrelse og mobbing, da mobbing oftere forekommer i mindre kommuner.

4.3.2 Lærerstøtte og faglige utfordringer

Det er ingen klar sammenheng mellom skolestørrelse og elevens opplevelse av lærerstøtte. Her er det alderstrinn som gir utslag. Eldre elever opplever mindre lærerstøtte enn yngre. Det er ikke heller sammenheng mellom lærerstøtte og lærertetthet. Når det gjelder faglig støtte er det ingen tegn på at elever på små skoler opplever større faglige utfordringer enn elever på store skoler. Her er det heller ingen påvirkning av lærertetthet eller kommunestørrelse. På samme måte er det ingen sammenheng mellom lærertetthet og skolestørrelse på områder som, vurdering for læring, mestring og læringskultur. Når det gjelder motivasjon viser elevundersøkelsen at elever med lav lærertetthet er mer motivert enn elever på skoler med høy lærertetthet. Her har altså lærertetthet en negativ påvirkning. Effekten er også gjeldene for kommunestørrelse der elever i større kommuner er mer motiverte enn elever i mindre kommuner. Dette kan skyldes at foreldre utdanningsnivå og sosioøkonomiske status er høyere i større kommuner.

4.3.3 Læringsutbytte

SØF-rapport nr. 05/08 «Suksessfaktorer i grunnskolen: Analyse av nasjonale prøver 2007» av Hans Bonesrønning og Jon Marius Vaag Iversen viser at det er en sammenheng mellom skolestørrelse og læringsutbytte målt gjennom nasjonale prøver. Det er likevel ikke selvsagt at dette henger sammen med skolestørrelse alene, da det er en klar tendens til at foreldre til barn på små skoler har lavere utdanning enn de på større skoler. Det er derimot ingen ting som tyder på at økt lærertetthet og mindre skoler gir økt læringsutbytte i forhold til større skoler.

Det finnes også norske undersøkelser og skolestatistikk som gir støtte til den internasjonale forskningen om skolestørrelse. Små skoler, og i dette fådelte og udelte skoler, har ikke bedre læringsresultater enn store skoler selv når det korrigeres for foreldrenes utdanningsnivå (Blekesaune 2013).

I rapporten fra SØF kommer det fram at lærernes formalkompetanse i ungdomsskoler er høyest i storbyregionene. Analysen viser at elevenes kompetanse i matematikk er best ved skoler som har mange lærere med tung faglig fordypning, som for eksempel lektorer og adjunkter med opprykk. Det er imidlertid ikke opplysninger om lærernes alder og antall år de har arbeidet i skolen i datamaterialet som er benyttet i analysene. Effekten av andeler lektorer ved skolen slår forholdsvis sterkt ut på avgangsprøvens resultat i matematikk. Ved å ha en lærer med lektorkompetanse er resultatet estimert til å være 0,81 karakterpoeng bedre enn ved å ha en lærer som er adjunkt. Det er også en effekt av lærernes utdanningsnivå på elevenes resultater på de nasjonale prøvene i 2004 både i matematikk og lesing. For avgangsprøven i norsk (skriftlig hovedmål) gir det en viss effekt på elevenes resultat hvis læreren er adjunkt med opprykk og hvis læreren har videreutdanning. For engelsk skriftlig til avgangsprøven og for de nasjonale prøvene i engelsk lesing finner forskerne ingen effekter av lærernes formalkompetanse, verken på nasjonale prøver i engelsk lesing eller til avgangsprøven.



Det er altså ikke klare sammenhenger mellom størrelse og resultater. Det er viktig å se til hvordan forholdet mellom ressursbruk og trivsel og resultater. Effekten av de store ressursene som blir brukt på elevene som går på små skoler er fraværende og derfor kan man stille seg spørsmålet om ikke de bør brukes på andre måter. Det er mye som tyder på at det er sammenheng mellom lærers utdanningsnivå og resultater. Det er derfor viktig å sikre at alle som underviser i alle fag har formell kompetanse i faget. Det er ikke slik at formell kompetanse i ett fag gir gode resultater i andre fag. Her vil skolestørrelse være en utfordring da lærere på slike skoler i mindre grad kan spesialisere seg og bør ha formell kompetanse i mange fag.

4.3.4 Læringsresultater i Sør-Varanger

Standpunktkarakterer på 10. trinn har vært ganske lave de siste fire årene, målt opp mot resten av skolenorge. Her har resultatene gått ned i flere fag målt opp mot nasjonalt nivå. Målt opp mot resten av Finnmark har standpunktkarakterer gått noe ned og eksamenskarakterer gått opp. Eksamen 2018 viser at kommunen i noen fag ligger over nasjonalt nivå og i noen fag lavere. Her er det også ulikheter innad i kommunen og mellom fag. I norsk presterer elevene i Sør-Varanger på Finnmarksnivå og i sidemål på nasjonalt nivå. I matematikk har kommunen ligget over Finnmarksnivå og i 2018 over nasjonalt nivå. Engelskresultatene har de siste årene gått nedover i forhold til nasjonalt nivå og Finnmarksnivå. Det er ingen ting som tyder på at mindre skoler presterer bedre enn de store. Sandnes skoler er den skolen som gjennomgående og over tid presterer best resultatmessig på nasjonale prøver. Kirkenes ungdomsskole presterer over tid bedre enn de andre skolene på skriftlig eksamen. Generelt ligger kommunen under det som kan forventes og det er ingen ting som tyder på at desentralisert struktur og høye utgifter gir bedre resultater.

Kirkenes ungdomsskole et eksamenskaraktersnitt på 3,6

Bjørnevatn skole hadde et eksamenskaraktersnitt på 3,1

De små skolene sett under ett hadde et eksamenskaraktersnitt på 3,0

Nasjonalt snitt var på 3,7 for engelsk; 3,6 for matematikk; 3,5 for hovedmål og 3,4 for sidemål.

Det er altså kun Kirkenes ungdomsskole som presterer på nasjonalt nivå eller over.

4.4 Skyss og skolevei

Lengere skolevei og lendere reisetid er ofte en følge som kan oppleves som en ulempe og en ekstra belastning ved endring av skolestruktur og skolebytte for den enkelte elev. Det er store ulikheter i hvor mange elever som har skoleskyss ved den enkelte skole. Noen elever på Skogfoss, i Jarfjord og på Jakobsnes kan i dag gå til skolen. For disse vil det bli en overgang med behov for skoleskyss dersom det blir endringer i skolestrukturen, slik alternativene nedenfor vil vise. Det er også mange elever som allerede har skoleskyss til dagens nærskolen, men som eksempelvis vil få en lengere skoleskyss til henholdsvis Pasvik skole, Hesseng flerbrukssenter og Kirkenes ungdomsskole.

Når det gjelder skoleskyss er det kun for elever i Bugøynes at skoleskyss til annen skole per i dag er uaktuelt på grunn av avstand. De andre skolene er innenfor det som generelt anses som akseptabel



avstand og reisetid. Det er derfor ikke uforutsigelig at elever fra Skogfoss, Neiden, Jarfjord og Jakobsnes kan skysses til mer sentrale skoler. For de elever som av ulike årsaker får lang forholdsvis reisetid må man i samråd med fylkeskommunen vurdere å opprette egen skoleskyss for å redusere reisetiden.

Antall og andel elever som har skyss til skolen			
Tall fra GSI 2017-18 kilde: https://gsi.udir.no/	Antall elever	Skysselever	Prosent av elever har skyss
Kirkenes barneskole	305	38	12,46
Bjørnevatn skole	213	10	4,69
Hesseng skole	163	28	17,18
Bugøynes	17	4	23,53
Sandnes	120	10	8,33
Kirkenes ungdomsskole	219	109	49,77
Jarfjord oppvekstsenter	14	11	78,57
Jakobsnes oppvekstsenter	19	2	10,53
Skogfoss skole	11	10	90,91
Pasvik skole	57	52	91,23
Totalt	1138	274	24,08

Tallene er noe endret til skoleåret 2018-19, men andelen skyss er ikke vesentlig endret. Nye tall innhentes til GSI primo oktober

For kommunen vil kostnadene til skoleskyss med de fleste alternativene ikke bli vesentlig endret selv om noen flere elever vil få lengere skolevei og ha behov for skoleskyss. Unntaket er hvis man skal skyss elever fra Hesseng til nyskolen for Sandnes og Bjørnevatn. Her vil man få en merkostnad til skoleskyss på om lag 2,5 mill. kroner.

Likeledes vil man ved endring av skolestruktur for Jakobsnes få en betydelig økning av skysselever. Men samfunnsøkonomisk vil ikke kostnadene øke siden det likevel går buss denne veien. Kommunen må da dekke grunnbeløpet for transport per elev som kommunen må dekke, samtidig vil kommunen få refundert ekstrakostnadene til transport for elevene som allerede i dag blir transportert til annen skole enn nærskolen.

4.5 Ressurser til ledelse og merkantile oppgaver i Sør-Varangerskolen

Det er lite relevante sentrale føringer for ressurs til ledelse i skolen. De bemanningsnormene som ligger i avtaleverket (SFS2213) er beregnet for skoler hvor rektor kun er pedagogisk leder. Sør-Varanger kommune, som mange andre kommuner, har delegert forvaltnings-, personal-, drifts- og økonomiansvar til rektorer som har funksjon som enhetsledere. Dette medfører at et riktig bilde på ressursbruken kun fremkommer ved å sammenligne skolene i Sør-Varanger med andre tilsvarende kommuner og skoler. Når det gjelder merkantile ressurser finnes det ingen sentrale føringer. Igjen er det naturlig å se på hvilke ressurser andre bruker på tilsvarende arbeid.

Det er stor forskningsmessig enighet om at kvalitet på ledere har en direkte sammenheng på kvaliteten i skolen. Det gjelder både på resultater og på læringsmiljø. Det er derfor viktig å utvikle profesjonelle ledere som ikke bare har høy pedagogisk kompetanse, men også en høy kompetanse på lovverk, økonomi, personalledelse og organisasjonsutvikling. Det er i dag gode



ledelsesprogrammer for videreutdanning av skoleledere ved flere av landets utdanningsinstitusjoner. I Sør-Varanger har de fleste ledere gjennomført 30 stp skolelederutdanning.

Oppgavene for en enhetsleder i grunnskolen er mange. Noen oppgaver vil være lik om du har en stor eller liten skole, leder ungdomsskole eller barneskole. Andre oppgaver er klart knyttet opp til antallet elever og antallet ansatte. Det er også klart at det er mer formelle oppgaver knyttet til å drive en ungdomsskole enn en barneskole. Det skyldes krav om vurdering med karakter, ulike vedtak som skal gjøres, eksamen, overgangsarbeid til videregående osv. I en sammenligning av ressursbruk må dette tas hensyn til for både merkantil og enhetsleder. Tallene i tabellen under er fra GSI 2017-2018

Ser vi på administrasjon pr. ansatte så ligger skolene i Sør-Varanger under nasjonalt gjennomsnitt. Det er i særlig grad de store skolen som har liten ledelse og merkantil ressurs sammenlignet med de andre store kommunene i fylket. Det er derfor en overhengende fare for at kvaliteten i skolen vil gå ned ved kutt i ledelse, uten å gjøre noe med struktur. Tallene for landet for øvrig viser at vi til tross for en mer desentralisert struktur enn sentrale strøk har liten administrasjon av skolene.

	Ansatte eks adm.	Ledelse i stillingsprosent	Merkantil i stillingsprosent	% leder pr ansatt	% merkantil pr ansatt	% administrasjon pr ansatt
Kirkenes B	40,67	200	75	4,92	1,84	6,76
Bjørnevatn	36,5	175	100	4,79	2,74	7,53
Sandnes	20,55	90	0	4,38	0,00	4,38
Pasvik	9,41	50	50	5,31	5,31	10,63
Hesseng	19,13	145	40	7,58	2,09	9,67
Bugøynes	4,68	80	30	17,09	6,41	23,50
Jakobsnes*	5	53	25	10,60	5,00	15,60
Skogfoss*	3,98	20	0	5,03	0,00	5,03
Jarfjord	4,92	75	37	15,24	7,52	22,76
Kirkenes U	40,56	200	75	4,93	1,85	6,78
Totalt og gjennomsnitt	185,40	1088	432	5,87	2,33	8,20
Alta	347,20	2550	950	7,34	2,74	10,08
Vadsø	108,24	740	380	6,84	3,51	10,35
Hammerfest	183,72	1291	400	7,03	2,18	9,20
Landet				7,47	2,79	10,26

*her er det ikke enhetsleder, men rektor. Skogfoss ligger under enhetsleder Pasvik og Jakobsnes ligger under enhetsleder Jarfjord.

Det er vanskelig å si hvordan den lave administrative ressursen gir seg utslag i kvaliteten i skolen, men det er nærliggende å tro at dette går ut over leders mulighet til veiledning og oppfølging av den enkelte ansatte. I en ny skolestruktur vil det være naturlig å samle ledelsesressursene fremfor å kutte disse.

4.6 Ny ressursstyringsmodell

Det arbeides med en ny ressursstyringsmodell for skolene. Dette arbeidet er i oppstartsfasen og tanken er at man legger den nye lærernormen som er vedtatt av Stortinget til grunn for igangsettelsen. Alle skolene i Sør-Varanger kommune innfrir per i dag kravet til den nye lærernormen der målet er 15 elever per lærer i 1.-4. trinn og 20 elever per lærer i 5.-10. trinn.



Den nye modellen har derfor til hensikt å ta utgangspunkt i antall undervisningsgrupper i stedet for antall elever. Dette i sammenheng med ny skolestruktur vil bidra til bedre læringsmiljø og stordriftsfordeler. Det som også er verdt å nevne i denne sammenhengen at Stortinget har stilt krav til at alle lærere som underviser i matematikk, engelsk, norsk, samisk og norsk tegnspråk skal ha ferdypning i disse fagene. Dette kravet skal være nådd innen 2025.

Det er en utfordring i å lage en finansieringsmodell som baseres på elevtall når skolene blir mindre enn 20 elever. En slik modell tar ikke inn over seg at det sannsynligvis må ansettes enda flere lærere på de små skolene hvis kompetansekrav skal opprettholdes. Dette vil medføre økte kostnader som ikke kan legges i bunn for de store skolene. Økonomimodellen må altså ta inn over seg hvilke kompetanser læreren har og hvor mange ekstra lærere man må ansette for å dekke de tolv fagene som har kompetansekrav for lærere. For ungdomsskolelærere i matematikk, norsk, engelsk og samisk kreves 60 stp og for de andre fagene kreves 30 stp (gjeldende fra 2025). For barneskolene gjelder kun 30 stp i matematikk, norsk, engelsk og samisk. Det må altså tas høyde for at lærertettheten på de små skolen må økes mer enn det er i dag. Dette må også tas inn i en ny modell hvis det ikke gjøres noe med struktur.

Det er også en stor skjevhet i ressurser brukt på ledelse og merkantil. Det er også slik at de store skolen har mindre ressurs til ledelse og merkantil sammenlignet med det andre skolen, og det er også store forskjeller mellom skolen innad. Det kan altså se ut som om det må en strammere struktur på hvordan ledelse og merkantil ressurs beregnes.

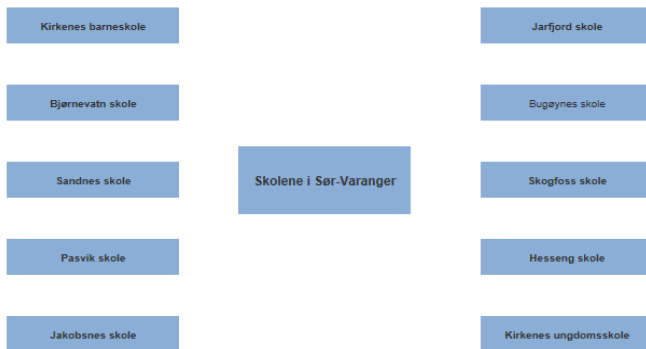
Med utgangspunkt i dagens ressursstyringsmodell for skolene er det gjort en beregning av hva besparelsen av alternativ 2 i ny skolestruktur vil være. Beregningen tar utgangspunkt i at elever ved Skogfoss, Hesseng, Jarfjord og Jakobsnes flyttes til andre skoler, og effekten av at Sandnes slås sammen med Bjørnevåtn. Besparelsen i modellen er reduksjon i kostnader for de 25 første elevene som flyttes til andre skoler, men kommunen vil få økte kostnader på de skolene som elevene flyttes til. Dagens modell vil i beste fall gi en besparelse på om lag 9 mill. kroner med bakgrunn i alternativ 2. I tillegg til dette må det beregnes hva eventuelle stordriftsfordeler vil kunne bidra med i form av færre lærerressurser.

Arbeidet med ny ressursstyringsmodell er derfor igangsatt. Modellen må altså utformes etter en skolestruktur der bemanningen må sees i sammenheng med lovpålagt gruppestørrelse, minimumskompetanse og med en lik fordeling av ressurser til ulike funksjoner i skolen.

4.7 Forslag til skolestruktur

Etter en gjennomgang av skolefaglige og økonomiske argumenter anbefaler rådmannen at alternativ 1 velges som fremtidig skolestruktur i Sør-Varanger kommune. Dette innebærer at Skogfoss oppvekstsenter, Jarfjord oppvekstsenter, Neide oppvekstsenter og Jakobsnes oppvekstsenter foreslås lagt ned og at eleven flyttes til henholdsvis Pasvik skole og Hessengs flerbrukssenter.

4.7.1 Dagens skolestruktur – alternativ 0



Dagens skolestruktur med i alt 10 skoler/oppvekstsenter er utgangspunktet for de øvrige forslagene og er i denne sammenhengen betegnet som «alternativ 0». Dette er en videreføring av dagens drift ved alle ti skoler. Forskjellen er at skolene på Sandnes og Bjørnevatn allerede er vedtatt sammenslått og vil være klar til oppstart i nytt skolebygg høsten 2019.

Opprettholdelse av dagens skolestruktur innebærer at vi ikke kan høste fordeler som et større sosialt og faglig miljø på større skoler kan medbringe for lærere og elever. Likeledes vil vi ha utfordringer med å gi et likeverdig opplæringstilbud til alle elever i kommunen, da både fagmiljøet og det fysiske skolemiljøet vil være vesentlig forskjellig på de ulike skolene.

På de minste skolene vil vi i noen fag ikke være i stand til å gi en faglig forsvarlig opplæring på grunn av mangler ved det fysiske skolemiljøet. Dette kan på disse skoler kun løses ved en opprusting av skolebyggene og uteområdet til dagens standard. Dette gjelder skolene på Skogfoss, i Jarfjord, på Jakobsnes og til dels på Bugøynes. Det er i denne analysen ikke utarbeidet et kostnadsoverslag for dette, men det kan evt. utarbeides i det videre planarbeidet.

Ulikheter i fagkompetanse kan til dels utlignes ved å tilsette flere lærere med nødvendig kompetanse, ut over det som i dag er tilsatt ved de minste skolene. Et større fagmiljø med mange ansatte med samme kompetanse kan ikke etableres på den enkelte skole, men må evt. ses på i samarbeid med andre skoler.

Skole	Elever 1-4	Elever 5-7	Elever 8-10	Sum elever
Kirkenes barneskole	170	140		310
Bjørnevatn skole	63	46	104	213
Sandnes skole	56	56		112
Pasvik skole	21	16	18	55
Hesseng flerbrukssenter	80	74		154
Bugøynes	4	5	8	17
Oppvekstsenter				



Jakobsnes Oppvekstsenter	15	10		25
Skogfoss skole	3	2		5
Jarfjord Oppvekstsenter	6	3	5	14
Kirkenes ungdomsskole			212	212
SUM	418	352	347	1117

Skoler, elevtall og grupper 2018/19

4.7.2 Utredning av skolestruktur

Behov for utredning

Rådmannen vurderer at det i forbindelse med utarbeidelse av oppvekstplan og som følge av omstillingsvedtak i kommunestyresak 10/2018 er nødvendig å foreta en utredning og høring av forslag til skolestruktur i Sør-Varanger kommune. En del nødvendig bakgrunnsdata for utredning av skolestruktur foreligger i rapporten: «Skolefaglig, økonomisk og strukturell analyse av grunnskole». Rapporten er foreløpig bare et arbeidsdokument og er per i dag ikke vedtatt politisk. I rapporten beskrives ulike relevante bakgrunnsdata som grunnlag for å foreta en vurdering av skolestrukturen i distriktene. I tillegg til denne rapporten er det utarbeidet bakgrunnsdata for en alle 5 alternativene som presenteres. Disse dokumentene omtale de konsekvenser man kan forutse ved de ulike alternative forslagene til strukturendring. Rapporten inneholder ikke vurderinger fra elever, foresatte, ansatte og eventuelt andre involverte. Disse opplysningene må innhentes i en høringsprosess hvor alle berørte parter får mulighet til å fram sine synspunkt i saken.

Hvilke alternativer skal utredes.

Det er tidligere gjort en prosess for utredning av nedleggelse av Skogfoss skole. Det ble varslet utredning av nedleggelse av Jarfjord skole og Jakobsnes skole, men denne prosessen ble ikke gjennomført. Det ble i denne omgang heller ikke fremmet et forslag om nedleggelse av Skogfoss skole til politisk behandling.

Kommunestyret har nå i sak 011/19 vedtatt rådmannens forslag om å utrede skolestrukturen i Sør-Varanger kommune. Rådmannen ønsker å utrede endring av skolestruktur på et bredes mulig grunnlag og har derfor foreslått at følgende alternativer utredes:



4.7.3 Alternativ 1

Alternativ 1: Skolen ved Hesseng flerbrukssenter legges ned. Elever ved Hesseng flerbrukssenter flyttes til den nye skolen i Sandnes/Bjørnevatn. Elevene på ungdomstrinnet i Bjørnevatn flyttes til Kirkenes ungdomsskole.

Skole	Elever 1-7	Elever 8-10	Sum elever
Kirkenes barneskole	305	0	305
Bjørnevatn/Sandnes skole	376	0	376
Pasvik skole	33	18	51
Bugøynes oppvekstsenter	7	8	15
Jakobsnes oppvekstsenter	24	0	24
Skogfoss skole	5	0	5
Jarfjord oppvekstsenter	9	6	15
Kirkenes ungdomsskole	0	317	317
SUM	759	349	1108

4.7.4 Alternativ 2

Alternativ 2: Skolen i Jarfjord (Tårnet skole) legges ned og elevene på 1.-7. trinn flyttes til Hesseng flerbrukssenter. Elevene på ungdomstrinnet flyttes til Kirkenes ungdomsskole.

Skole	Elever 1-7	Elever 8-10	Sum elever
Kirkenes barneskole	305	0	305
Bjørnevatn/Sandnes skole	224	105	329
Pasvik skole	33	18	51
Hesseng flerbrukssenter	161	0	161
Bugøynes oppvekstsenter	7	8	15
Jakobsnes oppvekstsenter	24	0	24
Skogfoss skole	5	0	5
Kirkenes ungdomsskole	0	218	218
SUM	759	349	1108



4.7.5 Alternativ 3

Alternativ 3: Jakobsnes skole og skolen i Jarfjord (Tårnet skole) legges ned og elevene på 1.-7. trinn flyttes til Hesseng flerbrukssenter. Elevene på ungdomstrinnet flyttes til Kirkenes ungdomsskole.

Skole	Elever 1-7	Elever 8-10	Sum elever
Kirkenes barneskole	305	0	305
Bjørnevatn/Sandnes skole	224	105	329
Pasvik skole	33	18	51
Hesseng flerbrukssenter	181	0	181
Bugøynes oppvekstsenter	7	8	15
Skogfoss skole	5	0	5
Kirkenes ungdomsskole	0	218	218
SUM	759	349	1108

4.7.6 Alternativ 4

Alternativ 4: Skogfoss skole legges ned og elevene flyttes til Pasvik skole.

Skole	Elever 1-7	Elever 8-10	Sum elever
Kirkenes barneskole	305	0	305
Bjørnevatn/Sandnes skole	224	105	329
Pasvik skole	38	18	56
Hesseng flerbrukssenter	152	0	152
Bugøynes Oppvekstsenter	7	8	15
Jakobsnes Oppvekstsenter	24	0	24
Jarfjord Oppvekstsenter	9	6	15
Kirkenes ungdomsskole	0	212	212
SUM	759	349	1108

4.7.7 Alternativ 5



Alternativ 5: Skolen ved Hesseng flerbrukssenter legges ned. Elever ved Hesseng flerbrukssenter flyttes til den nye skolen i Sandnes/Bjørnevatn. Elevene på ungdomstrinnet i Bjørnevatn flyttes til Kirkenes ungdomsskole. Skolen i Jarfjord (Tårnet skole) legges ned og elevene på 1.-7. trinn flyttes til den nye skolen i Sandnes/Bjørnevatn. Elevene på ungdomstrinnet flyttes til Kirkenes ungdomsskole. Jakobsnes skole legges ned og elevene flyttes til den nye skolen i Sandnes/Bjørnevatn. Skogfoss skole legges ned og elevene flyttes til Pasvik skole.

Skole	Elever 1-7	Elever 8-10	Sum elever
Kirkenes barneskole	305	0	305
Bjørnevatn/Sandnes skole	409	0	409
Pasvik skole	38	18	56
Bugøynes Oppvekstsenter	7	8	15
Kirkenes ungdomsskole	0	323	323
SUM	759	349	1108

Det er derfor nødvendig å gjennomføre en ny prosess rundt forslag 1,2,3 og 5 men siden saken skal opp på nytt bør også Skogfoss skole få muligheten til å høres på nytt i saken for en likeverdig behandling av alle alternativene.

Rådmannen vil innhente faktiske opplysninger fra skolene ved rektor og andre relevante kilder til data om skolen. Her vil bygningsmessige kvaliteter, læringsresultater, kompetanse, læringsmiljø og økonomi være elementer. Kilder vil for eksempel være Grunnskolenes informasjonssystem (GSI), KOSTRA og Skoleporten.no.

På bakgrunn av disse opplysningene utredes saken og det sendes et forslag til skolene. Her vil det være naturlig at følgende uttaler seg: Elevråd, FAU,

Samarbeidsutvalget/Skolemiljøutvalget, tillitsvalgte og fagforeninger.

Hvis bygget skal avhendes og ikke være tilgjengelig for bruk til andre aktiviteter enn må brukere av bygget også høres. Dette må presiseres for hver skole.

Det vil også være naturlig at skolene som mottar elever fra andre skoler også høres i saken.

Høringsfrist vil være om lag to måneder, slik det angis for forvaltningsvedtak, selv om dette ikke er et forvaltningsvedtak etter loven. Målet er at partene skal få tid til å gjennomføre en god intern behandling og at saken blir så bredt opplyst som mulig.



I lignende saker i andre kommuner har det vært gjennomført møter med foreldre, elever og ansatte for å få saken opplyst bredt. Dette må vurderes da dette forslaget skapte noe protester ved oppstart av sist utredning.

Det er i lignende saker gjennomført folkemøter for å få innspill i saken selv om dette inkluderer flere enn dem som er part i saken. Dette må også vurderes.

4.7.8 Andre formelle krav ved utredning av skolestruktur

Barnets beste vurdering:

I alle saker som gjelder barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn, FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1.

«Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.»

Barns rett til å bli hørt, jfr. Barnekonvensjonens artikkel 12 nr. 1 og 2:

«1. Partene skal garantere et barn som er i stand til å gjøre danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet.

2. For dette formål skal barnet særlig gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet, enten direkte eller gjennom en representant eller et egnet organ, på en måte som er i samsvar med saksbehandlingsreglene i nasjonal rett.»

Opplæringsloven §8-1 regulerer hvilken skole elevene skal gå på:

«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.»

Nærskoleprinsippet praktiseres i Sør-Varanger kommune, men kommunen har ikke en lokal forskrift som definerer skolekretsene.

Opplæringsloven 11-2, om elevråd ved grunnskoler:

«Elevrådet skal fremme fellesinteressene til elevene på skolen og arbeide for å skape godt lærings- og skolemiljø. Rådet skal også kunne uttale seg i og komme med framlegg i saker som gjelder nærmiljøet til elevene.»

Rundskriv fra Utdanningsdirektoratet, Udir-2-2012 sier dette om prosessen:



«Hverken opplæringsloven eller annet regelverk har innholdsmessige regler for endring av skolestruktur, det vil si regler for når det er lovlig eller ulovlig å legge ned eller opprette en skole. Avgjørelser knyttet til skolestruktur ligger i kjerneområdet av den kommunale handlefriheten. En avgjørelse må bygge på et kommunestyres økonomiske, politiske og samfunnsmessige prioriteringer.

Kommunale vedtak om endring av skolestrukturen, for eksempel om nedleggelse av en skole, er ikke enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det er ikke et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter for en eller flere bestemte personer. Plassering av den enkelte elev ved en skole vil derimot være et enkeltvedtak.

Barnekonvensjonen er tatt inn i norsk rett ved menneskerettsloven i 2003, og forplikter kommunene til å legge vekt på barnets beste, blant annet i saker om skolestruktur. Artikkel 3 nr. 1 peker på at barnets beste er et viktig hensyn i saker som gjelder barn. Barnekonvensjonens artikkel 3 nr. 1 lyder:

«Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.»

4.7.9 Saksgang ved utredning av skolestruktur

Saksgangen ved utredning av skolestruktur er utredet i punkt 3 i rundskriv Udir-2-2012:

«Det er et ulovfestet forvaltningsrettslig prinsipp at forvaltningen skal treffe vedtak etter at saken har vært behandlet på forsvarlig måte. Forsvarlig saksbehandling krever at en sak er tilstrekkelig opplyst før det blir gjort vedtak.

Siden avgjørelsen om å legge ned en skole ikke er et enkeltvedtak, kommer ikke reglene i forvaltningslovens kap. IV (om saksforberedelse ved enkeltvedtak), V (om vedtaket) og VI (om klage og omgjøring) 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 betyr dette at kommunestyret skal ha rimelig kjennskap til synspunktene til de som berøres av nedleggelsen før et vedtak treffes.

Spørsmål om skolestruktur og eventuelle kretsgrenser for skoler vil i stor grad berøre foreldre og nærmiljø. Skolens samarbeidsutvalg, alternativt foreldrerådet, bør derfor få anledning til å uttale seg når det gjelder vedtak om skolestruktur.

Andre som bør få anledning til å uttale seg i slike saker kan være:

- fagforeningene for de ansatte ved skolen, grendelag og andre grupper og organisasjoner som kan ha interesse i saken
- andre brukere av skolen som vil bli påvirket av en nedleggelse
- andre brukerorganer ved skolene, for eksempel skolemiljøutvalg og elevråd
- samarbeidsutvalg eller foreldreråd ved andre skoler som berøres



Øvrig avtale- og lovverk om medbestemmelse avtalt mellom partene forutsettes fulgt opp. Hvis endring av skolestruktur medfører endringer i skyssbehov, bør også fylkeskommunen få anledning til å uttale seg i saken.

Det finnes ikke lov- og forskriftsbestemte regler for hvor lang fristen for å uttale seg skal være i saker om skolestruktur. Den enkelte som skal uttale seg må imidlertid få tilstrekkelig tid til å forberede sin uttalelse. Justis- og beredskapsdepartementet har utarbeidet retningslinjer for forskriftsarbeid i kommunene. [Retningslinjene er av 30. januar 2002 og ligger på Justis- og beredskapsdepartementets nettside.](#) Kommunene anbefales her å benytte to måneders høringsfrist. Utdanningsdirektoratet anbefaler at det sees hen til disse retningslinjene også når lokale forslag om endring av skolestruktur skal utarbeides.

Allmennhetens innsyn i offentlige dokumenter er viktige forutsetninger for at en sak skal bli tilstrekkelig opplyst. Innsyn legger til rette for samfunnsdebatt om saker som er viktige for innbyggerne. Retten til innsyn virker også kontrollerende på forvaltningen og bidrar til å sikre tilliten til uhildede avgjørelser. Det følger av offentlighetsloven § 3 at kommunens saksdokumenter er åpne for innsyn. Et eventuelt unntak fra retten til innsyn må kunne hjemles etter særskilte unntaksregler i lov. Innsynsretten gjelder for alle, altså ikke bare dem som kunne ha vært regnet som parter eller andre som skal uttale seg».

4.7.10 Tidsplan for utredning av skolestruktur

Dato	Nivå	Oppgaver	Ansvarlig
21. januar	Utvalg for levekår	Mandat for utredning av skolestruktur	
30. januar	Kommunestyret		
Uke 6 - 13	Rådmannen	Innhenting av data og utforming av høringsdokument	Kommunalsjef oppvekst
11. mars *	Rådmannen	Utsending av høringsdokument	Kommunalsjef oppvekst
1.mai *	Brukere/råd/utvalg på berørte skoler	Frist for høringsuttalelser	Enhetsledere, FAU, SU, SMU, Elevråd.
3. juni *	Rådmannen	Sak til utvalg for levekår	Kommunalsjef oppvekst
11. juni *	Utvalg for levekår	Politisk behandling	
	Formannskap	Politisk behandling	
12. juni *	Kommunestyret	Politisk behandling	

* Nye tidspunkt, på grunn av ekstra behandling i kommunestyret og lengere saksbehandlingstid