Gjennomgang av Oppvekst og kultur i Gulen kommune

Oktober 2025

pwc

Ansvar

Denne rapporten er utarbeidet for internt bruk i Gulen kommune i samsvar med mandat og avklaringer underveis i arbeidet.

Våre vurderinger bygger på faktainformasjon som har fremkommet i dialog og arbeidsverksteder med Gulen kommune sine ansatte og politikere og i dokumentasjon som Gulen kommune har gjort tilgjengelig for PwC, samt tall fra offentlige oversikter. PwC har ikke gjennomført en selvstendig verifisering av informasjonen som har fremkommet, og står ikke inne for at den er fullstendig, korrekt og presis. PwC har ikke utført noen form for revisjon eller kontrollhandlinger av Gulen kommune sin virksomhet.

Gulen kommune har rett til å benytte informasjonen i denne rapporten i sin virksomhet, i samsvar med avtalen mellom Gulen kommune og PwC. PwC påtar seg ikke noe ansvar for tap som er lidt av Gulen kommune eller andre som følge av at vår rapport eller utkast til rapport er distribuert, gjengitt eller på annen måte benyttet i strid med disse bestemmelsene eller avtalen. Ved deling av hele eller deler av rapporten skal Gulen kommune sikre at enhver ansvarsfraskrivelse PwC har inkludert eller senere ønsker å inkludere i rapporten, blir gjengitt i sin helhet i alle eksemplarer som deles.

Gulen kommune får rettighetene til resultatet av oppdraget når betaling har skjedd, mens PwC beholder opphavsrett og andre immaterielle rettigheter til alt bakgrunnsmateriale, herunder, men ikke begrenset til, ideer, konsepter, modeller, informasjon og know-how som er utviklet i forbindelse med vårt arbeid. Gulen kommune kan ikke videreutvikle resultatet under PwC logo.

Enhver handling som gjennomføres på bakgrunn av vår rapport foretas på eget ansvar.



Forord

Gulen kommune har røtter som en selvstendig kommune helt tilbake til innføringen av formannskapslovene i 1837. Kommunen har en lang og stolt historie, blant annet som hjemsted for Gulatinget, et av Norges eldste og viktigste tingsteder. Gjennom tidene har Gulen vært preget av endringer i grenser og struktur, men har alltid bevart sin sterke lokale identitet og tilknytning til bygdene.

Dagens struktur på kommunalavdeling Oppvekst og kultur er delvis organisert ut fra geografi og dels ut fra funksjon. Sentralt i dette arbeidet er en gjennomgang av struktur på oppveksttunene. Dagens struktur har ved ulike anledninger vært gjenstand for evaluering.

Som mange andre norske kommuner har Gulen de siste årene stått overfor store utfordringer, blant annet knyttet til demografiske endringer og økte krav til tjenestekvalitet. Kommunestyret i Gulen besluttet i 2024 at det skulle gjennomføres en helhetlig vurdering av kommunens organisering og tiltak for å sikre en bærekraftig økonomi og drift.

PwC har bistått Gulen kommune med dette arbeidet, som har vært delt inn i flere faser. Fase 1 bestod av en overordnet gjennomgang av kommunen, og rapporten i denne fasen ble levert i desember 2024. Fase 2 startet i mars 2025 og analyserer dagens organisering, bemanning og tjenester, og gir forslag til konkrete tiltak for å sikre en bærekraftig drift. Resultatene fra fase 2 dokumenteres gjennom flere delrapporter. Høsten 2025 leveres foruten denne rapporten også en rapport på Helse og omsorg.

Gjennom fase 2 har den gode dialogen mellom PwC, kommunalsjefene, ledere og tillitsvalgte i Gulen kommune blitt videreført. Det har vært mye kontakt og samarbeid gjennom møter, arbeidsverksteder og samtaler med både enkeltpersoner og ulike tjenester. PwC ønsker å berømme lederne i Gulen kommune for deres konstruktive og fremtidsrettede tilnærming i de krevende prosessene dette arbeidet innebærer. Vi vil også takke de ansatte i Gulen kommune for den tilliten og åpenheten de har vist, noe som har gjort det mulig for PwC å gjennomføre grundige vurderinger basert på en åpen og ærlig dialog.

Ansvarlig partner for PwC sitt arbeid er Frode Myrdal, og Robert Rastad er overordnet prosjektleder. Prosjektressurser i arbeidet med Oppvekst og kultur har vært Susann Øvretveit Sangolt, Julia Skorpen Dahl, Ingeborg Ese Haga, Erika Samset og Vegard Schjelderup.

De anbefalingene som fremmes i denne rapporten er utelukkende PwC sine vurderinger. De som har deltatt i prosessene har ikke ansvar for innholdet i den følgende delrapporten.

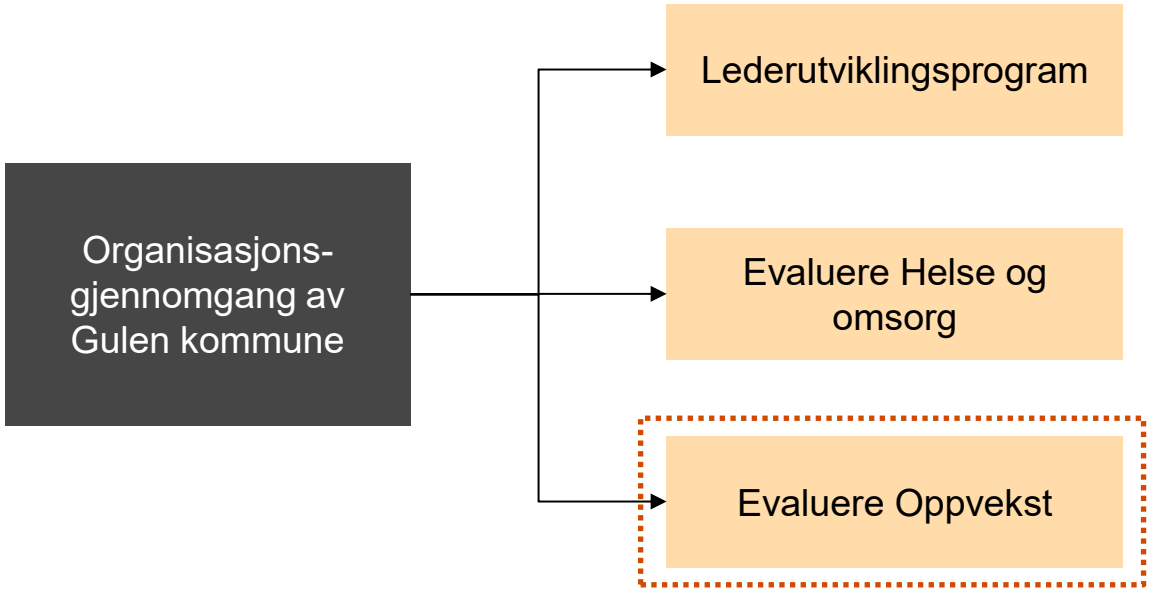


Frode Myrdal, partner



Robert Rastad, direktør

Denne rapporten er en del av et større prosjekt i Gulen kommune



Høsten 2024 gjennomførte PwC en overordnet organisasjonsgjennomgang av Gulen kommune hvor de ble anbefalt områder og utfordringer kommunen bør fokusere på for å utvikle seg.

Høsten 2025 gjennomføres to evalueringer, samt et lederutviklingsprogram for lederne i kommunen.

Denne rapporten er en gjennomgang av Oppvekst og kultur.

Forklaring av sentrale begrep og hvordan de blir brukt i denne rapporten

Oppvekstsektor – Oppvekstsektor innebærer å samlokalisere barnehage, grunnskole og SFO under en felles organisasjon og pedagogisk ledelse. Som oftest innebærer oppvekstsektor en fysisk samlokalisering under samme tak eller i umiddelbar nærhet.

Fådelt skole/trinn – En fådelt skole er en skole med få elever, der elevene blir undervist i klasser eller grupper der flere klassetrinn får undervisning sammen.

Lærernorm (skole) **–** Lærernormen er en norm for lærertetthet og sier at det i ordinær undervisning skal være maksimalt 15 elever per lærer på 1.til 4. trinn, og maksimalt 20 elever per lærer fra 5. til 10. trinn. Særskilt norskopplæring og spesialundervisning er utelatt fra disse tallen. Lærernormen ble vedtatt i 2017, og skjerpet til dagens tall fra august 2019. Tall fra UDIR viser at det for skoleåret 2024-2025 var 89% av norske skoler som oppfylte lærernormen for 1. til 4. trinn, mens 95% av skolene oppfyller for 5. til 7. trinn, og 91% for 8. til 10.trinn*.

Gruppestørrelse 2 (skole) – Lærernorm baserer seg på gruppestørrelse 2. Dette er et mål som skal gi et forholdstall for elever per lærer i «ordinær undervisning», og det måles ved at timer til særskilt språkopplæring og spesialundervisning trekkes fra. Skoler med lav gruppestørrelse 2 har en høyere lærertetthet.

Pedagognorm (barnehage) – Barnehager skal ha minst én pedagog (barnehagelærer eller annen treårig pedagogisk utdanning på høyskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk) per 14 barn. For små barn (under 3 år) skal det være én pedagog per 7 barn. Barn under tre år teller dobbelt i utregningen, slik at barnehager med ulik alderssammensetning blir sammenlignbare.

Bemanningsnorm (barnehage) – Barnehager skal ha minst én ansatt per seks barn (én ansatt per tre barn under 3 år). Bemanningsnormen utgjør en grunnbemanning som viser antall barn per ansatt. Dette gjelder de ansatte som jobber direkte med hele barnegruppen. Barn under tre år teller dobbelt i utregningen, slik at barnehager med ulik alderssammensetning blir sammenlignbare.

KOSTRA – KOSTRA (kommune-stat-rapportering) er en stor database med tall for kommuner, fylkeskommuner og bydeler i Oslo. Alle kommuner og fylkeskommuner rapporterer hvert år inn en mengde tjeneste- og regnskapsdata. KOSTRA-tall brukes i denne rapporten for å sammenligne Gulen med andre kommuner.

*https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/2024/fakta-om-grunnskolen-20242025/fakta-om-grunnskolen/#det-har-blitt-flere-larere-de-siste-ti-arene

Innholdsfortegnelse

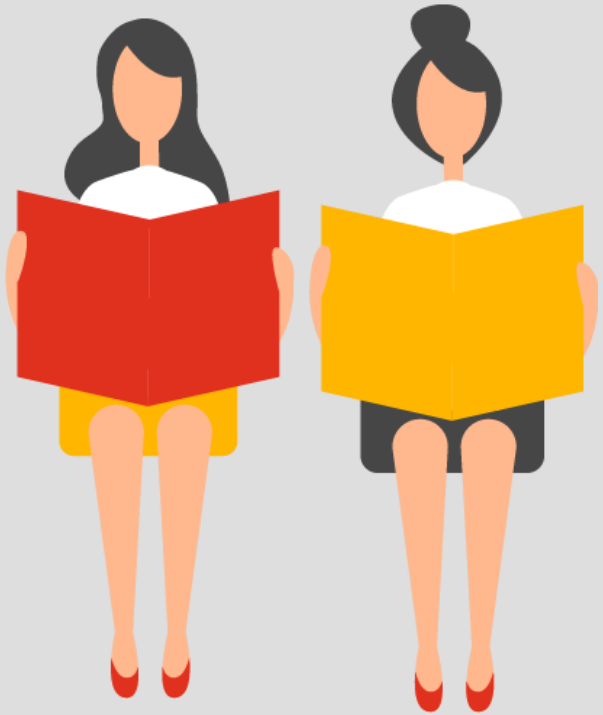
01 Sammendrag, anbefalte tiltak og metode

02 Beskrivelse av Oppvekst og kultur

03 Økonomiske nøkkeltall

04 Observasjoner, vurderinger og anbefalinger

05 Overordnet struktur for Oppvekst og kultur i Gulen



01

Sammendrag, anbefalte tiltak og metode

Anbefalte tiltak – oppsummert (1 av 5)

Anbefalte tiltak «arbeidsprosesser»

A1	Gjennomgå og etablere felles og standardiserte arbeidsprosesser for oppvekstun
A2	Gjennomgå og etablere felles og standardiserte arbeidsprosesser fra kommuneledelsen
A3	Utvikle en tildelingsmodell for budsjett til oppvekstunene

Anbefalte tiltak «ledelse, roller og ansvar»

L1	Tydeliggjøre konsekvenser av oppvekstun som organisasjonsmodell
L2	Tydeliggjøre forventninger til lederrollene ved oppvekstunene
L3	Sikre at etablerte arenaer rommer både skolefaglige og barnehagefaglige diskusjoner
L4	Gjennomføre fysiske og konkrete tiltak for å sikre sterkere fellesskap mellom barnehage, SFO og skole

Les mer om tiltakene i kapittel 4

Anbefalte tiltak – oppsummert (2 av 5)

Anbefalte tiltak «struktur – oppveksttun»

S1	Dagens organisasjonsmodell med barnehager og skoler i felles oppveksttun opprettholdes
S2	Gulen kommune bør avvikle dagens ordning med sommeråpent i alle barnehagene
S3	Gulen kommune bør avvikle dagens ordning med sommeråpen SFO

Anbefalte tiltak «kompetanse og kapasitet»

KO1	Gulen kommune bør vurdere størrelse og tilbud ved de enkelte oppveksttunene
KO2	Det må etableres en strategi for hvordan Gulen skal rekruttere og beholde kompetanse fremover
KO3	Gulen kommune bør vurdere samarbeid med nabokommuner om barnehage og skoledrift

Les mer om tiltakene i kapittel 4

Anbefalte tiltak – oppsummert (3 av 5)

Anbefalte tiltak «prestasjonsmåling»

P1	Gulen kommune må utvikle og utnytte dagens avvikssystem for å sikre systematisk oppfølging og måling av kvalitet
P2	Ta i bruk eksisterende data på en systematisk måte for skolene i Gulen
P3	Ta i bruk eksisterende data på en systematisk måte for barnehagene i Gulen
P4	Gulen bør bruke eksisterende data om kvalitet når kommunen skal beslutte ny struktur for oppvekstsstun

Anbefalte tiltak «kommunikasjon, koordinering og verktøy»

KV1	Etablere og gjøre kjent rutiner og kanaler for informasjonsdeling
KV2	Bruke tilgjengelige verktøy for å måle tilfredshet

Anbefalte tiltak «kultur»

KU1	Legge til rette for gode diskusjoner basert på utforsking, åpenhet, faktum og kriterier
KU2	Støtte opp under en sterkere felleskultur ved oppvekstsstunene

Les mer om tiltakene i kapittel 4

Anbefalte tiltak – oppsummert (4 av 5)

Anbefalte tiltak Barnevern

BV1	Vurdere å samlokalisere barnevernstjenesten med andre tjenester rettet mot barn og unge
BV2	Vurdere å opprette et lavterskel tilbud som ikke er organisert under barnevernstjenesten
BV3	Vurdere samarbeid med andre omkringliggende kommuner

Anbefalte tiltak Kultur og mangfold

KM1	Tydeliggjøre roller og ansvar gjennom å etablere stillingsbeskrivelser for de ulike stillingene
KM2	Samarbeide med omkringliggende kommuner/ kjøpe tjenester i forbindelse med kulturskole
KM3	Vurdere tjenestetilbudet innen bibliotek

Les mer om tiltakene i kapittel 4

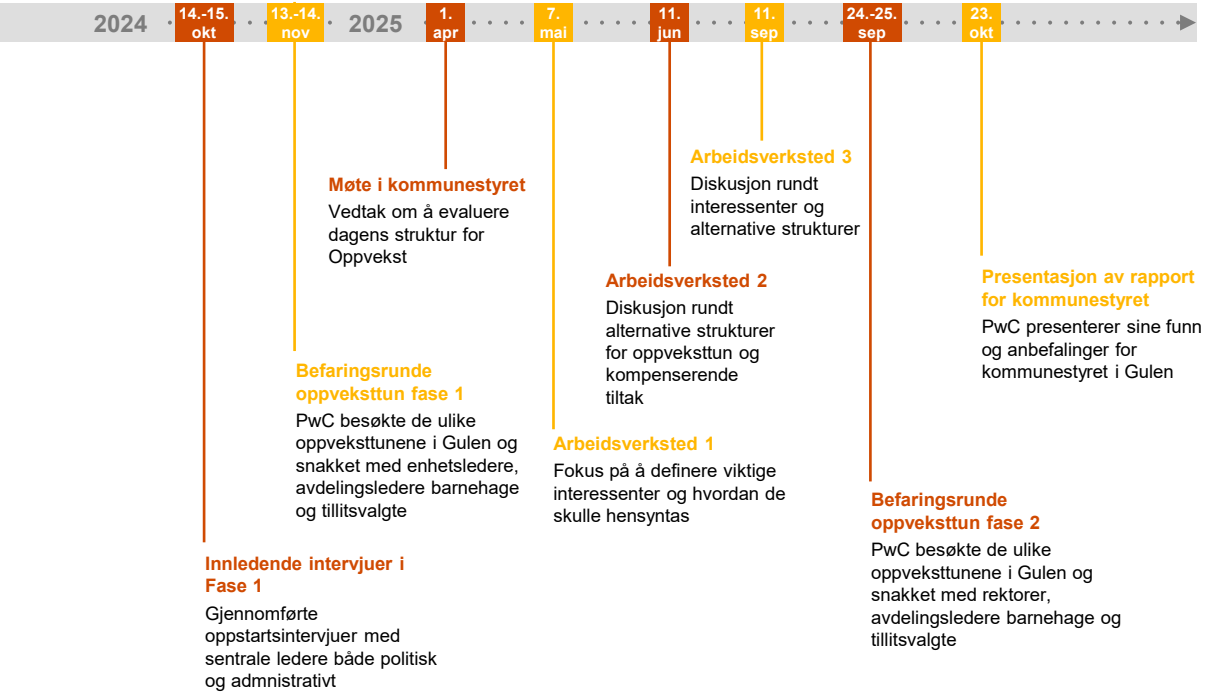
Anbefalte tiltak – oppsummert (5 av 5)

Anbefalte tiltak «Overordnet struktur»

OS1	Samle barnehagene ved Hovden og Dalsøyra i en barnehage ved Dalsøyra
OS2	Samle alle ungdomstrinnene ved skolen i Dalsøyra fra kommende skoleår
OS3	Gjennomføre en prosess med nabokommuner for å se på en langsiktig skolestruktur som ivaretar elever i regionen uavhengig av kommune-grenser
OS4	Flytte barnehagemydighet ut av kommunalavdeling Oppvekst og kultur, til Lønn/personal/økonomi
OS5	Etablere ny enhet Familie og inkludering
OS6	Dedikere stabsressurs økonomi og styringsbistand for kommunalavdelingen

Les mer om tiltakene i kapittel 5

Arbeidet er gjennomført i tett samarbeid mellom representanter for kommunen og PwC



Involvering i arbeidsverksted:

07. mai ble det holdt et arbeidsverksted (1) med formål å identifisere de viktigste interessentene til skole og barnehage, samt hvilke behov interessentene har og hvordan disse skulle tas hensyn til i prosessen.

11. juni ble det holdt en oppfølgende arbeidsverksted (2) med formål å diskutere alternative strukturer for oppvekstttun, samt kompenserende tiltak.

Til begge arbeidsverkstedene var følgende invitert:

- *Skole: Rektor, avdelingsleder skole, plasstillitsvalgt, elevrådsrepresentanter og FAU-leder*
- *Barnehage: Avdelingsleder barnehage, plasstillitsvalgt og FAU-leder*
- *Utvalg for Oppvekst*

11. september ble det holdt arbeidsverksted (3) med kommunestyret og administrative ledere for å vurdere viktigheten av ulike interessentgrupper og vurdere ulike strukturalternativer for Oppvekst.

Evalueringen er basert på en rekke informasjonskilder

		Formål
Analyse av KOSTRA-tall	Vi har tatt utgangspunkt i KOSTRA gruppe 5 og 6 samt kommunene Vik, Høyanger, Austrheim og Masfjorden.	• Kartlegge det potensielle innsparingspotensialet ved å sammenligne med kommuner med lignende demografi, geografi og areal • Identifisere om det finnes områder hvor Gulen skiller seg ut når det gjelder økonomi. • KOSTRA-tall kan være preget av usikkerhet, ettersom rapporteringspraksisen kan variere mellom kommuner. KOSTRA-analysen må derfor tolkes med forsiktighet og fungerer primært som en innledende oversikt.
Analyse av økonomi, bemannings og tjenesteyting	PwC har analysert dagens drift i skoler og barnehager basert på budsjett, regnskap samt annen driftsdata fra Gulen kommune. Det er også brukt en rekke offentlige datakilder, spesielt fra UDIR og SSB.	• Etablere et faktabasert bilde av ressursbruk og dimensjonering • Se på økonomiske konsekvenser av ulike tiltak • Kartlegge dimensjonering av skoler og barnehager • Understøtte kvalitativ innsikt • Innhente sammenlikningsdata med andre kommuner
Kvalitativ analyse	Det er gjennomført samtaler med sentrale nøkkelpersoner i kommunen, arbeidsverksted med gruppeoppgaver og plenumsdiskusjoner. Relevante planverk for oppvekst er også gjennomgått.	• Utfyller de kvantitative analysene med kvalitative innsikter • Innhenter nøkkelpersoners perspektiver på dagens og fremtidens ressursbehov • Innhente innsikt for å få en dypere forståelse av forhold som er unike for Oppvekst i Gulen kommune
Digital postboks	Høsten 2024 var det etablert en digital postboks hvor ansatte kunne sende inn innspill direkte til PwC.	• Gi en fortrolig mulighet for alle å ytre seg direkte til PwC • Sikre at alle ansatte hadde en reell mulighet til å påvirke med sine innspill

02

Beskrivelse av Oppvekst og kultur

Oppvekst og kultur i Gulen er organisert delvis etter funksjon og delvis etter geografi

Oppvekst og kultur i Gulen kommune er ledet av kommunalsjefen. Området har seks enheter, og de fleste har flere avdelinger knyttet til seg. Enhetene for skole og barnehage er organisert i oppveksttun etter geografi, mens kultur og mangfold og barnevern er organisert etter tjeneste.

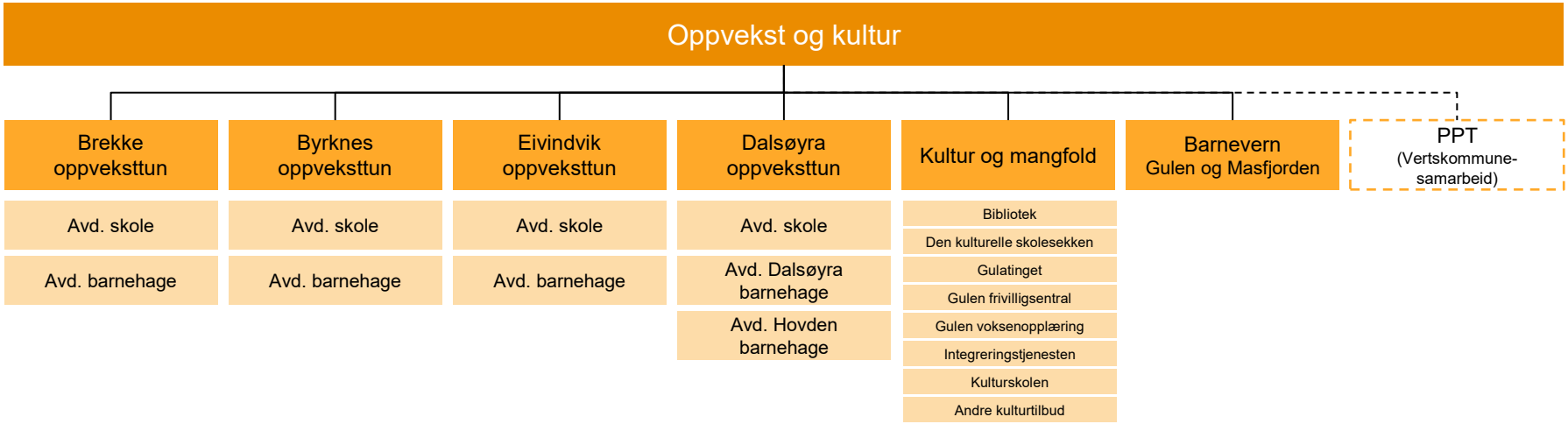
Oppveksttunene ledes av enhetsleder, med avdelingsledere på skole og barnehage. Oppveksttunene har alle både barnehage, SFO og 1.-10. skole. Dalsøyra oppveksttun har to avdelinger på barnehage, hvor den ene avdelingen er samlokalisert med Dalsøyra skole, og den andre ligger på Hovden.

Det er ingen sentrale stabsressurser knyttet til kommunalområdet.

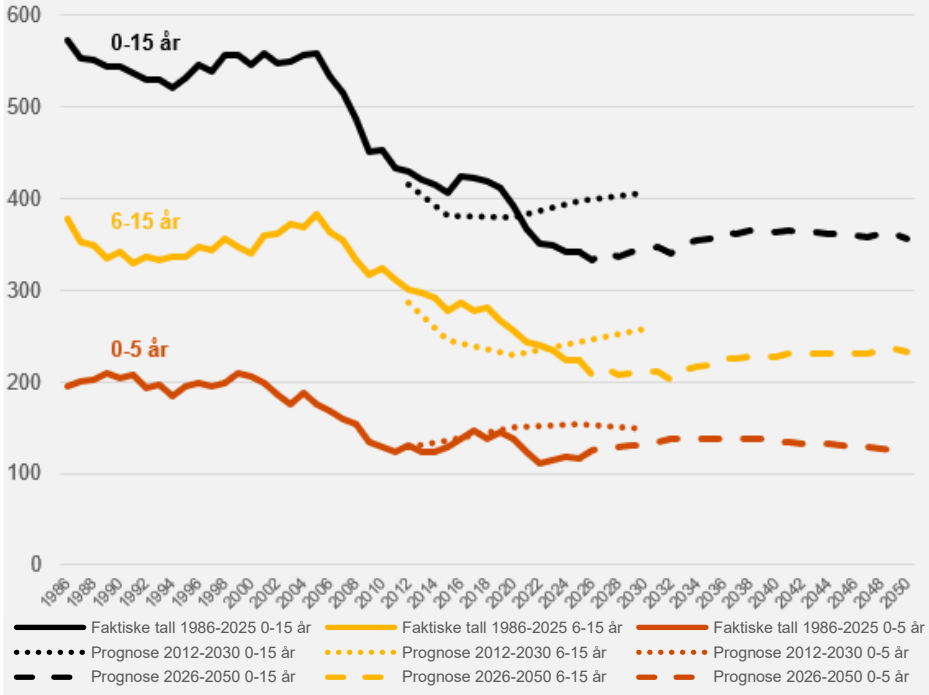
Kultur og mangfold er organisert med en enhetsleder, og avdelingsledere på enkelte underliggende fagområder. Barnevern er organisert med egen enhetsleder, og enheten samarbeider med Masfjorden kommune.

Fagområdet PPT leveres gjennom et interkommunalt samarbeid kalt «Fensfjorden PPT», hvor også Austrheim, Fedje og Masfjorden er med.

Rollen som barnehagemyndighet ivaretas av kommunalsjef, mens enhetsleder Kultur og mangfold formelt er eier av barnehagevirksomheten i kommunen.



Antall innbyggere i aldersgruppen 0-15 år i Gulen er blitt redusert de siste 40 årene



Tabellen viser en oversikt over befolkningsutviklingen i aldersgruppen 0-15 år fra 1986 til 2025, samt prognoser for 2012-2030 og prognoser for 2026 til 2050.

Ved vurdering av skolestrukturen i Gulen kommune i 2011 ble prognosen for 2012-2030 lagt til grunn. Den faktiske utviklingen har gitt større nedgang i befolkningstall enn forventet da Gulen kommune behandlet skolestruktur i 2011.

Prognosen for 2026-2050 tilsier at aldersgruppen 0-15 år vil holde seg stabil fremover.

Gulen kommune har vært gjennom flere runder med endringer i skolestruktur etter 1970, senest i 1994-95 da dagens skolestruktur med fire 1.-10. skoler ble etablert*.

Kilder: Graf: SSB – 07459, 14288, 08109.
**Basert på informasjon fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI)*

2.1

Fakta og tall oppvekstttun

Gulen har i dag fire oppveksttun med barnehage, SFO og skoler med 1.-10. trinn

1 Byrknes oppvekstenhet
- Byrknes oppveksttun (barnehage + 1.-10. trinn)

2 Dalsøyra oppvekstenhet
- Dalsøyra oppveksttun (barnehage på Dalsøyra og Hovden + 1.-10. trinn)

3 Eivindvik oppvekstenhet
- Eivindvik oppveksttun (barnehage + 1.-10. trinn)

4 Brekke oppvekstenhet
- Brekke oppveksttun (barnehage + 1.-10. trinn)



Kilde: Kart hentet fra Google Maps

Tall for oppvekstsektor, avdeling barnehage

	Byrknes	Dalsøyra	Hovden	Eivindvik	Brekke	Total / gj.snitt
Antall barnehagebarn *Tall fra 15.12.2024*	18	17	15	22	22	94
Barn per ansatt* *Tall fra 15.12.2024*	5,6	3,9	4,1	4,9	3,8	4,3
Barn per pedagog* *Tall fra 15.12.2024*	11,5	10	7,3	10,7	8,8	9,5
Sykefravær *Tall for kalenderåret 2024*	17,9%	24,5%	24,0%	10,5%	14,6%	17,8%
Kostnader barnehage-drift og lokale *Tall for kalenderåret 2024*	5,8 mNOK	12,1 mNOK		7,5 mNOK	7,0 mNOK	32,3 mNOK

Kilder: Antall barn og barn per voksen/pedagog er hentet fra barnehagefakta.no.
Sykefravær og regnskapstall er mottatt fra kommuneadministrasjonen.

** Barn under tre år teller dobbelt i denne utregningen, da de skal ha dobbelt så mange ansatte som de over tre år*

Tall for oppvekstsektor, avdeling skole

	Byrknes	Dalsøyra	Eivindvik	Brekke	Total / gj.snitt
Antall elever *Tall for 2025/26*	40	56	64	48	208
Årsverk til undervisning *Tall for 2024/25*	8,81	8,06	9,66	8,47	35,0
Totalt antall årsverk *Tall for 2024/25*	11,85	11,14	13,42	11,34	47,75
Lærertetthet (elever per lærer) *Tall for 2024/25*	7,79	8,89	9,70	7,27	8,41
Kostnader skoledrift og lokale *Tall for kalenderåret 2024*	12,9 mNOK	16,5 mNOK	18,1 mNOK	13,8 mNOK	61,3 mNOK

Kilder: Årsverk er hentet fra Grunnskolens Informasjonssystem (GSI).
Elevtall og regnskapstall er mottatt fra kommuneadministrasjonen.
Lærertetthet er hentet fra UDIR.

Elevtall Gulen 2025/26

Trinn	Byrknes	Dalsøyra	Eivindvik	Brekke	Totalt
1.	5	3	4	2	14
2.	3	7	6	4	20
3.	4	5	3	10	22
4.	1	1	4	5	11
Sum småtrinn	**13**	**16**	**17**	**21**	**67**
5.	5	10	13	2	30
6.	3	7	7	7	24
7.	7	8	7	3	25
Sum mellomtrinn	**15**	**25**	**27**	**12**	**79**
8.	5	5	8	4	22
9.	2	8	8	9	27
10.	5	2	4	2	13
Sum ungdomsskole	**12**	**15**	**20**	**15**	**62**
Sum totalt grunnskole	**40**	**56**	**64**	**48**	**208**

Kilde: Gulen kommune

03

Økonomiske nøkkeltall

Offentlig data for Oppvekst og kultur som er sammenlignet med andre kommuner

Kommunaløkonomisk bærekraft og sammenligning mellom kommuner

Kommunaløkonomisk bærekraft
Kommunaløkonomisk bærekraft innebærer at kommunene gjennom langsiktig planlegging og styring sikrer økonomisk handlingsrom for å møte både dagens og fremtidige generasjoner sine behov for tjenester. Kommuneloven stiller krav til økonomistyringen i kommuner og fylkeskommuner, som reflekteres i følgende eksempler:

- Kommuner og fylkeskommuner må forvalte økonomien på en måte som sikrer at den økonomiske handleevnen opprettholdes over tid
- Kommunestyret har ansvar for å fastsette finansielle måltall som styrer utviklingen av kommunens økonomi
- Økonomiplanen skal tydeliggjøre hvordan langsiktige utfordringer, mål og strategier fra kommunale og regionale planer skal følges opp
- Økonomiplanen og årsbudsjettet må være balanserte, realistiske, fullstendige og oversiktlige
- Årsbudsjettet skal inkludere nødvendige avsetninger for å sikre en sunn økonomiforvaltning
- Investeringer må over tid ha en egenfinansieringsgrad som opprettholder kommunens økonomiske handleevne



Grunnlag for observasjoner, analyser og vurderinger
Dette kapittelet baserer seg på offentlig tilgjengelig data og informasjon for å analysere og vurdere den økonomiske situasjonen i Oppvekst og kultur. Det er viktig å bemerke at kostnadsinformasjonen knyttet til ulike grupperinger i sektoren ikke nødvendigvis er fordelt på samme måte som kommunen har organisert Oppvekst og kultur. Analysene og informasjonen er strukturert etter tilsvarende inndeling som i KOSTRA.

I de kommende analysene sammenlignes blant annet ressursbruken i Gulen kommune med sammenligningskommuner for ulike deler av Oppvekst og kultur. Forskjeller i ressursbruk er beregnet basert på netto driftsutgifter per innbygger per KOSTRA funksjon, justert for variasjoner i utgiftsbehov. Det kan forekomme enkelte avvik i rapporteringen av KOSTRA-tall, noe som kan påvirke sammenligningen av spesifikke funksjoner. Disse avvikene vil imidlertid ikke påvirke det overordnede bildet, ettersom avvik i rapporteringen på en funksjon innebærer tilsvarende justeringer på andre funksjoner. Likevel kan det ha betydning for ulikheter på enkeltfunksjoner.

Gulen sammenlignes med gjennomsnitt for KOSTRA gruppe 5 og 6, gjennomsnittet for landets kommuner uten Oslo, samt kommunene Vik, Høyanger, Austrheim og Masfjorden. Gulen kommune befinner seg i KOSTRA gruppe 6. Både KOSTRA gruppe 5 og 6 er kommuner med 2000-9999 innbyggere og kommuner med middels bundne kostnader. Forskjellen mellom de to gruppene er at gruppe 5 har middels frie disponible inntekter per innbygger, mens gruppe 6 har høye frie disponible inntekter per innbygger. Alle sammenligningskommuner befinner seg i Vestland fylke. Høyanger og Vik er også i KOSTRA gruppe 6. Alle sammenligningskommuner har sentralitetsindeks 6. Indeksen er inndelt i 6 nivåer hvor 6 er minst sentral og 1 er mest sentral.

Kommuneloven setter føringer for hvordan kommunene skal forvalte økonomi for å sikre langsiktig økonomisk handleevne

Kommuneloven og andre viktige rammebetingelser
I henhold til kommunelovens § 14-1 skal kommunene forvalte sin økonomi på en måte som sikrer langsiktig økonomisk handleevne. Dette innebærer at økonomien skal være bærekraftig over tid. Loven fremhever betydningen av god og langsiktig økonomistyring, samtidig som den gir rom for politisk skjønn og ansvarlig prioritering.

Kommunelovens § 14-2 pålegger kommunestyret å fastsette finansielle måltall for utviklingen av kommunens økonomi. Selv om det er opp til kommunene å bruke skjønn, stilles det krav om at måltallene skal være realistiske, langsiktige og oppnåelige. Disse måltallene fungerer som handlingsregler, men de er ikke juridisk bindende for kommunens budsjettrammer.

Indikatorer for kommunaløkonomisk bærekraft og finansielle måltall baseres ofte på tre sentrale nøkkelindikatorer; resultatgrad, fondsgrad og gjeldsgrad. Kommunenes inntekter kommer fra flere kilder, inkludert skatteinntekter, statlige overføringer (tilskudd) og brukerbetalinger eller gebyrer fra innbyggerne. De såkalte frie inntektene, som kommunene kan disponere uten bindinger, består hovedsakelig av rammetilskudd og skatteinntekter. På nasjonalt nivå utgjør disse omtrent 70% av kommunens totale inntekter.

Fordelingen av frie inntekter skjer gjennom inntektssystemet, som inkluderer mekanismer for utjevning. Disse mekanismene har som mål å kompensere for forskjeller i kommunenes økonomiske forutsetninger som de selv ikke kan påvirke, for eksempel geografiske og demografiske forhold. Til tross for dette er det fortsatt betydelige variasjoner i kommunenes disponible frie inntekter. Dette fører til ulikt handlingsrom mellom kommunene når det gjelder å prioritere oppgaver og ansvar som er pålagt dem.

Indikatorer for kommunaløkonomisk bærekraft

Resultatgrad
Resultatgrad er netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter. Det er et mål på hvor effektivt kommunen bruker sine inntekter og hvor mye som er tilgjengelig for å styrke økonomien, investere i fremtidige prosjekter og bygge opp reserver. Høyere resultatgrad kan bety at kommunen har større handlingsrom for å håndtere uventede hendelser, uten å måtte redusere driften.

Fondsgrad
Fondsgrad er disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter. Det er et mål på hvor mye økonomiske reserver kommunen har opparbeidet seg i forhold til sine totale inntekter. Midlene kan brukes til å håndtere uforutsette utgifter, finansiere investeringer eller styrke kommunens økonomiske handleevne. Høy fondsgrad indikerer god økonomisk styring og tilstrekkelige reserver. Dette gir fleksibilitet og økonomisk trygghet.

Gjeldsgrad
Gjeldsgrad er langsiktig gjeld i prosent av brutto driftsinntekter. Det er et mål på kommunens gjeldsnivå i forhold til inntektene og gir en indikasjon på hvor avhengig kommunen er av lånefinansiering for å dekke sine investeringer og driftsbehov. Høy gjeldsgrad medfører høye driftsutgifter til renter og avdrag, noe som reduserer handlingsrommet og evnen til å håndtere omstillinger.

Gulen kommune har en høy resultatgrad og fondsgrad, samt en lav gjeldsgrad sammenlignet med andre

Gulen kommune har i 2024 rapportert en resultatgrad som er omtrent lik som gjennomsnittet for KOSTRA gruppe 6 og bedre enn resultatgraden til de fleste sammenligningskommuner. I tillegg har Gulen høyere fondsmindler, samt en lavere gjeldsgrad enn de fleste sammenligningskommuner og snittet for KOSTRA-gruppe 5 og 6.

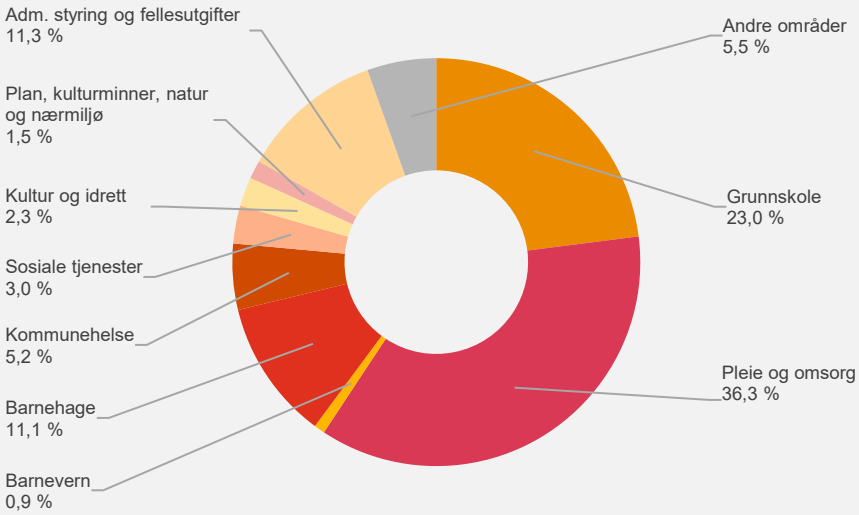
	Resultatgrad			Fondsgrad			Gjeldsgrad		
	2022	2023	2024	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Gulen sine finansielle måltall (snitt perioden 2025-2028)			*1%*			*20%*			*90%*
Gulen	**9,4 %**	**0,4 %**	**5,2 %**	**35,1 %**	**35,7 %**	**35,6 %**	**53,4 %**	**58,1 %**	**45,2 %**
KOSTRA-gruppe 5	4,1 %	3,6 %	-0,7 %	16,1 %	16,3 %	14,5 %	77,4 %	72,6 %	76,1 %
KOSTRA-gruppe 6	3,0 %	2,6 %	2,4 %	14,9 %	14,8 %	15,8 %	89,9 %	87,3 %	83 %
Landet uten Oslo	2,6 %	1,0 %	-0,3 %	14,6 %	13,5 %	11,6 %	92,9 %	92,6 %	91,9 %
Vik	14,7%	9,7%	0,2%	27,3%	28,3%	27,9%	97,2%	103%	131,9%
Høyanger	-14,3%	10,8%	2,9%	0,1%	5,5%	7,8%	120,8%	84,8%	90,3%
Austrheim	1%	-0,3%	-2,6%	6,1%	6,3%	3,9%	84,9%	86,5%	76,3%
Masfjorden	5%	7,7%	6,1%	37,1%	40,6%	33,1%	44,4%	39,5%	27,9%

Før utgiftskorrigering brukes i overkant av 34,1% av kommunens netto driftsutgifter på grunnskole og barnehage

Tabellen nedenfor viser Gulen kommune sine netto driftsutgifter per innbygger før utgiftskorrigering, samt hvordan utgiftene fordeler seg mellom tjenesteområdene (tjenesteområdene er inndelt etter Framsikt sin standard for inndeling av tjenesteområder). Fordelingen av utgiftene illustrerer hvordan kommunen prioriterer sine ressurser, men det er ikke sammenlignbart med andre kommuner før tallene er korrigert for ulikt utgiftsbehov i kommunene. I 2024 var Gulen sine totale netto driftsutgifter per innbygger på 129 971kr*.

	Netto driftsutgifter før utgiftskorrigering	Andel
Totalt	129 971	
Grunnskole	29 877	23,0 %
Pleie og omsorg	47 175	36,3 %
Barnevern	1 118	0,9 %
Barnehage	14 403	11,1 %
Kommunehelse	6 806	5,2 %
Sosiale tjenester	3 913	3,0 %
Kultur og idrett	2 982	2,3 %
Plan, kulturminner, natur og nærmiljø	1 892	1,5 %
Adm. styring og fellesutgifter	14 686	11,3 %
Andre områder	7 119	5,5 %
Brann og ulykkesvern	*3 235*	*2,5 %*
Kommunale boliger	*1 452*	*1,1 %*
Samferdsel	*4 782*	*3,7 %*
Næringsforv. og konsesjonskraft	*-4 719*	*-3,6 %*
Landbruk	*761*	*0,6 %*
Kirke	*1 608*	*1,2 %*

Andel netto driftsutgifter til ulike tjenester i Gulen kommune før utgiftskorrigering



*Kilde: Framsikt analyse, oktober 2025. Beregnet basert på KOSTRA-tall hentet fra SSB. *Tall kan avvike noe fra det som er tilgjengelig i SSB ettersom det gjøres noen korreksjoner for å gjøre tallene sammenlignbare mellom kommuner.*

Gulen er dyrere å drifte enn de fleste sammenlignbare kommuner

Tabellen viser netto driftsutgifter per innbygger før utgiftsutjevning i Gulen, Vik, Høyanger, Austrheim og Masfjorden, samt KOSTRA-gruppe 5 og 6 og landet uten Oslo. I tillegg viser tabellen utgiftsutjevningen til Gulen og sammenligningskommunene. Videre i dette kapittelet vil det kun bli benyttet tall som er korrigert for utgifter basert på utgiftsutjevningen.



	Netto driftsutgifter per innbygger	Utgiftsutjevning
Gulen	**129 971**	**1,263**
Vik	111 737	1,2087
Høyanger	100 482	1,1676
Austrheim	101 209	1,112
Masfjorden	130 205	1,3504
KOSTRA-gruppe 5	102 798	-
KOSTRA-gruppe 6	105 838	-
Landet uten Oslo	82 726	-

*Kilde: Framsikt analyse, oktober 2025. Beregnet basert på KOSTRA-tall hentet fra SSB. *Tall kan avvike noe fra det som er tilgjengelig i SSB ettersom det gjøres noen korreksjoner for å gjøre tallene sammenlignbare mellom kommuner.*

Gulen kommune er 26,3% dyrere å drifte enn gjennomsnittskommunen

Tabellen til høyre viser den beregnede utgiftsutjevningen til Gulen kommune basert på 2025-tall.

Kommunene kan ha betydelige forskjeller i kostnadsstruktur, demografi og geografisk størrelse og form. Disse faktorene vil påvirke både etterspørselen etter kommunale tjenester, samt kostnadene ved å tilby dem. Dette er kjent som kommunens utgiftsbehov. For å sammenligne kostnadsnivå og effektivitet i kommuner må dette ihensyntas og korrigeres for.

Hvert år beregner staten hvor mye hver enkelt kommune skal få i frie inntekter. Rammetilskkuddet bestemmes av kriteriene og vekten i tabellen til høyre.

Dette statlige finansieringssystemet for kommunene har som hensikt å utjevne forskjeller mellom kommunene, som kommunene selv i liten grad kan påvirke. Finansieringsordningen skal sikre et likeverdig tjenestetilbud.

For Gulen kommune er behovsindeksen på 1,263. Dette betyr at Gulen har et utgiftsbehov basert på demografi og geografi som er 26,3% over landsgjennomsnittet. Dermed får kommunen et tilskudd på 42 793 673kr.

Utgiftsutjevning			**42 793 673**
Behovsindeks			**1,263**
Kriterium	**Vekt**	**Kriterieindeks**	
Innbyggere 0 år	0,0024	0,9163	
Innbyggere 1-5 år	0,1445	0,8949	
Innbyggere 6-12 år	0,1654	0,9022	
Innbyggere 13-15 år	0,0741	0,8063	
Innbyggere 16-22 år	0,0227		1,0333
Innbyggere 23-24 år	0,006	0,6923	
Innbyggere 25-66 år	0,1266	0,9603	
Innbyggere 67-79 år	0,0659		1,2358
Innbyggere 80-89 år	0,0633		1,3257
Innbyggere 90 år og over	0,0395		1,8208
Landbrukskriterium	0,0019		6,0139
Sonekriteriet	0,0103		7,7884
Nabokriteriet	0,0103		5,1945
Basiskriterium	0,0217		6,8754
Innvandrerbarn	0,0081		1,0493
Døde	0,0442	0,9871	
Lavinntektskriteriet	0,0151	0,6946	
Uføre	0,0089	0,5835	
Flyktninger uten integreringstilskudd	0,0148	0,1617	
Opphopning	0,0061	0,2029	
PU	0,0212		1,4148
Aleneboende 30-66 år	0,0204	0,9109	
Aleneboende 67 år og over	0,522		1,3985
Lav utdanning	0,0141		1,0358

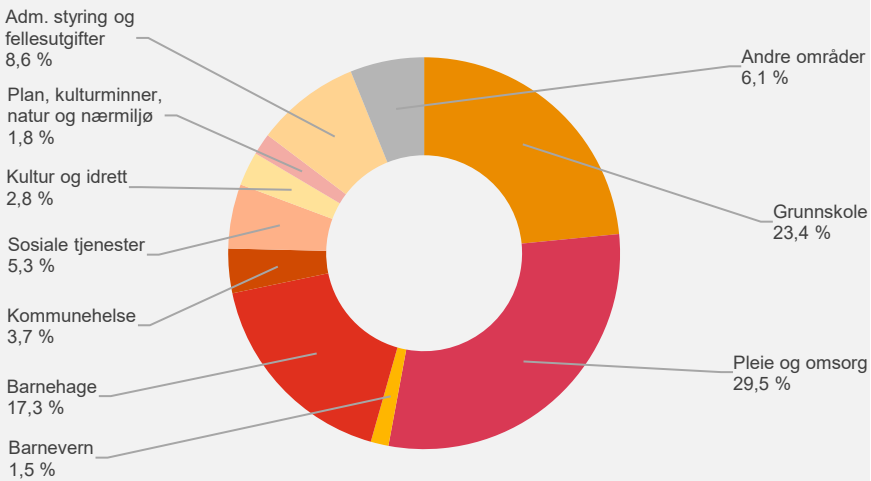
Kilde: Regjeringen.no, Frie inntekter 2025.

Etter utgiftskorrigering brukes 40,7% av kommunens netto driftsutgifter på grunnskole og barnehage

Tabellen nedenfor viser Gulen kommune sine netto driftsutgifter per innbygger etter utgiftskorrigering, samt hvordan utgiftene fordeler seg mellom tjenesteområdene (tjenesteområdene er inndelt etter Framsikt sin standard for inndeling av tjenesteområder). Korrigeringen fører til noen endringer i fordelingen av utgifter. Utgiftsutjevningen presentert på forrige side baserer seg på regjeringen sine beregninger for 2025, mens tallene i denne analysen er regnskapstall for 2024. Derfor er det benyttet utgiftsbehov for 2024 for å korrigere disse tallene. Dette vil i liten grad avvike fra tallene presentert på de forrige sidene.

	Netto driftsutgifter før utgiftskorrigering	Andel
Totalt	106 224	
Grunnskole	24 895	23,4 %
Pleie og omsorg	31 318	29,5 %
Barnevern	1 563	1,5 %
Barnehage	18 404	17,3 %
Kommunehelse	3 894	3,7 %
Sosiale tjenester	5 648	5,3 %
Kultur og idrett	2 982	2,8 %
Plan, kulturminner, natur og nærmiljø	1 892	1,8 %
Adm. styring og fellesutgifter	9 143	8,6 %
Andre områder	6 485	6,1 %
Brann og ulykkesvern	*3 235*	*3,0 %*
Kommunale boliger	*1 452*	*1,4 %*
Samferdsel	*4 782*	*4,5 %*
Næringsforv. og konsesjonskraft	*-4 719*	*-4,4 %*
Landbruk	*127*	*0,1 %*
Kirke	*1 608*	*1,5 %*

Andel netto driftsutgifter til ulike tjenester i Gulen kommune etter utgiftskorrigering



*Kilde: Framsikt analyse, oktober 2025. Beregnet basert på KOSTRA-tall hentet fra SSB. *Tall kan avvike noe fra det som er tilgjengelig i SSB ettersom det gjøres noen korreksjoner for å gjøre tallene sammenlignbare mellom kommuner.*

Gulen har høyere netto driftsutgifter totalt etter utgiftskorrigering enn de andre sammenligningskommunene

Tabellen viser en sammenligning av netto driftsutgifter per innbygger etter utgiftsutjevning i Gulen, Vik, Høyanger, Austrheim og Masfjorden, samt KOSTRA-gruppe 5 og 6 og landet uten Oslo. I tabellen ser vi ulikheter mellom kommunene fordelt på de ulike tjenesteområdene. Gulen sine totale utgifter etter utgiftskorrigering er høyere enn hos de andre kommunene. For tjenesteområdet pleie og omsorg har også Gulen et høyere utgiftsnivå enn de fleste andre av sammenligningskommunene.

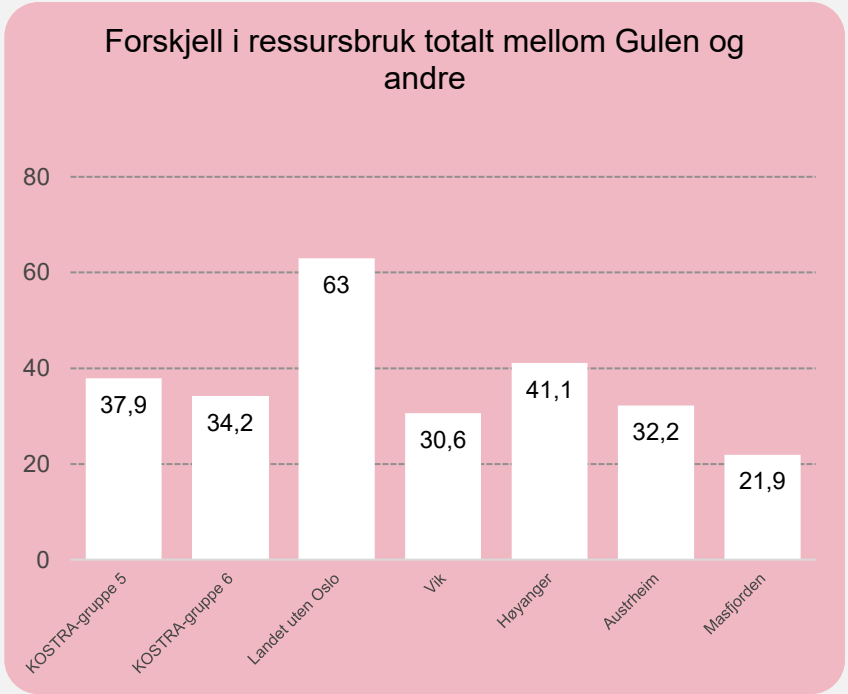
	Gulen	KOSTRA-gruppe 5	KOSTRA-gruppe 6	Landet uten Oslo	Vik	Høyanger	Austrheim	Masfjorden
Totalt	106 224	90 754	91 064	81 765	90 870	86 016	94 885	95 764
Grunnskole	24 895	21 088	20 985	18 563	21 176	21 175	20 794	24 957
Pleie og omsorg	31 318	26 749	27 962	26 208	28 753	31 879	24 207	28 743
Barnevern	1 563	3 170	3 782	2 817	3 742	3 178	3 796	3 068
Barnehage	18 404	12 430	13 134	11 128	12 964	13 847	12 867	13 429
Kommunehelse	3 894	5 621	6 062	4 770	6 516	6 831	6 087	5 730
Sosiale tjenester	5 648	4 967	5 272	4 524	4 350	4 730	6 276	3 629
Kultur og idrett	2 982	3 886	4 243	3 137	3 335	6 721	4 236	5 532
Plan, kulturminner, natur og nærmiljø	1 892	1 503	1 698	1 185	3 244	1 609	1 484	1 561
Adm. Styring og fellesutg.	9 143	8 083	9 188	6 051	10 000	7 753	8 536	8 351
Andre områder	6 485	3 260	-1 261	3 382	-3 210	-11 707	6 602	762
Brann og ulykkesvern	*3 235*	1 769	2 069	1 163	2 107	2 012	1 596	3 204
Kommunale boliger	*1 452*	387	389	391	2 082	157	1 290	1 645
Samferdsel	*4 782*	2 822	3 655	1 472	4 625	3 177	2 056	3 283
Næringsforv. Og konsesjonskraft	*-4 719*	-3 116	-8 845	-529	-13 455	-18 648	202	-9 813
Landbruk	*127*	145	172	146	214	188	100	110
Kirke	*1 608*	1 253	1 299	739	1 217	1 407	1 358	2 333

*Kilde: Framsikt analyse, oktober 2025. Beregnet basert på KOSTRA-tall hentet fra SSB. *Tall kan avvike noe fra det som er tilgjengelig i SSB ettersom det gjøres noen korreksjoner for å gjøre tallene sammenlignbare mellom kommuner.*

Gulen kommune har et teoretisk innsparingspotensial

Grafen til høyre viser det totale teoretiske innsparingspotensialet til Gulen kommune gitt at Gulen hadde driftet på et nivå tilsvarende KOSTRA-gruppe 5, KOSTRA-gruppe 6, landet uten Oslo, Vik, Høyanger, Austrheim og Masfjorden. Alle sammenligningsgrupper og kommuner drifter med et lavere utgiftsnivå per innbygger. Fra grafen ser vi at Gulen kommune kunne spart mellom 21,9 og 41,1 millioner kroner i året dersom de hadde driftet på nivå med de utvalgte kommunene og snittet for KOSTRA-gruppene. Av de utvalgte kommunene er det Høyanger som er den mest kostnadseffektive, og Gulen har et teoretisk innsparingspotensial på 40,7 millioner kroner i året sett opp mot Høyanger.

Resten av kapittelet vil se nærmere på tjenesteområdene, og hvordan det teoretiske innsparingspotensialet fordeler seg på de ulike tjenesteområdene (etter Framsikt sin inndeling). For hvert tjenesteområdet vil det teoretiske innsparingspotensialet til Gulen dersom de hadde etablert et kostnadsnivå per innbygger tilsvarende KOSTRA-gruppe 6 bli vist. Her vil det fremkomme både netto innsparingspotensial og differansen i prosent. Det er viktig å bemerke seg at det er en viss usikkerhet i hvordan kommunene rapporterer, og dess dypere man går i hver funksjon, jo mer usikkerhet vil det være i tallene.

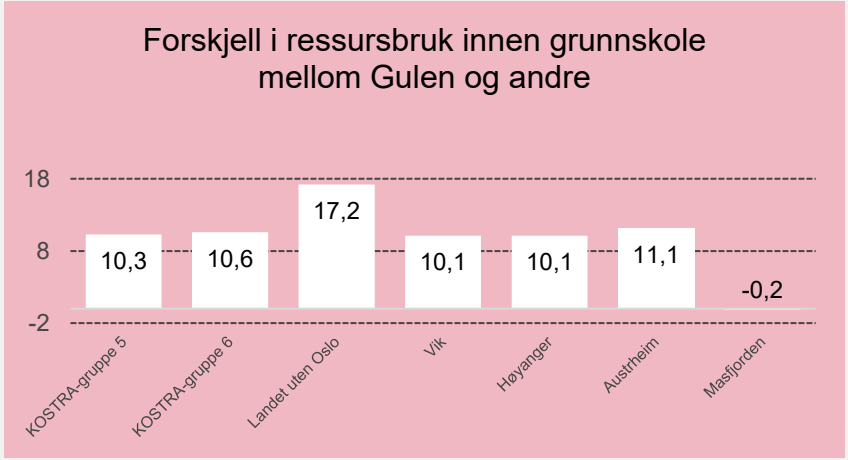


*Kilde: Framsikt analyse, oktober 2025. Beregnet basert på KOSTRA-tall hentet fra SSB. *Tall kan avvike noe fra det som er tilgjengelig i SSB ettersom det gjøres noen korreksjoner for å gjøre tallene sammenlignbare mellom kommuner.*

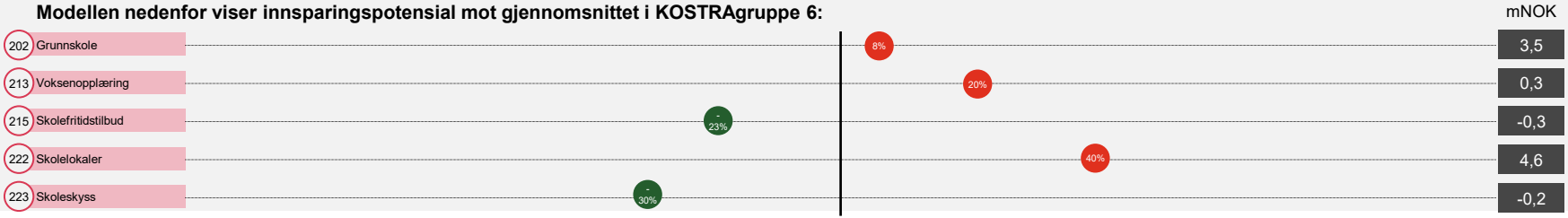
Gulen kommune bruker mer på grunnskole enn de fleste sammenligningskommunene og -gruppene

Grafen til høyre viser det teoretiske innsparingspotensialet for Gulen kommune innen grunnskole, gitt at kommunen hadde driftet med et tilsvarende utgiftsnivå per innbygger som sammenligningskommunene og – KOSTRA-gruppe 5 eller 6. Fra grafen ser vi at det kun er Masfjorden som drifter med et høyere utgiftsnivå per innbygger enn Gulen. Resterende kommuner og KOSTRA-grupper drifter med et lavere utgiftsnivå.

Hadde Gulen driftet som snittet av KOSTRA6, kunne Gulen spart 10,6 MNOK i året. Det er særlig KOSTRA-funksjon 222 (Skolelokaler) og 202 (Grunnskole) hvor det ligger innsparingspotensial i kroner, med henholdsvis 4,6 MNOK og 3,5 MNOK basert på snittet i de øvrige kommunene i samme KOSTRA-gruppe som Gulen.



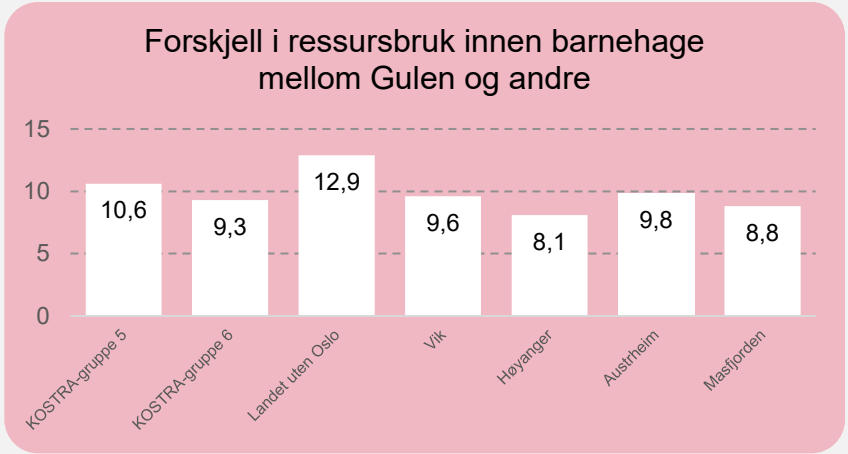
Modellen nedenfor viser innsparingspotensial mot gjennomsnittet i KOSTRAgruppe 6:



Kilde: Tall hentet fra Framsikt analyse, Oktober 2025

Gulen kommune bruker mer på barnehage enn alle sammenligningskommunene og -gruppene

Grafen til høyre viser det teoretiske innsparingspotensialet for Gulen kommune innen barnehage, gitt at kommunen hadde driftet med et tilsvarende utgiftsnivå per innbygger som sammenligningskommunene og -gruppene. Alle sammenligningskommunene og gruppene drifter med et lavere utgiftsnivå. Hadde Gulen driftet som snittet for KOSTRA-gruppe 6, kunne Gulen spart 9,3 MNOK i året. Det er KOSTRA-funksjon 201 – barnehage som har det største innsparingspotensialet på 7,6 MNOK i året sammenlignet med KOSTRA06.



Modellen nedenfor viser innsparingspotensial mot gjennomsnittet i kostragruppe 6:



Kilde: Tall hentet fra Framsikt analyse, Oktober 2025

04

Observasjoner, vurderinger og anbefalinger

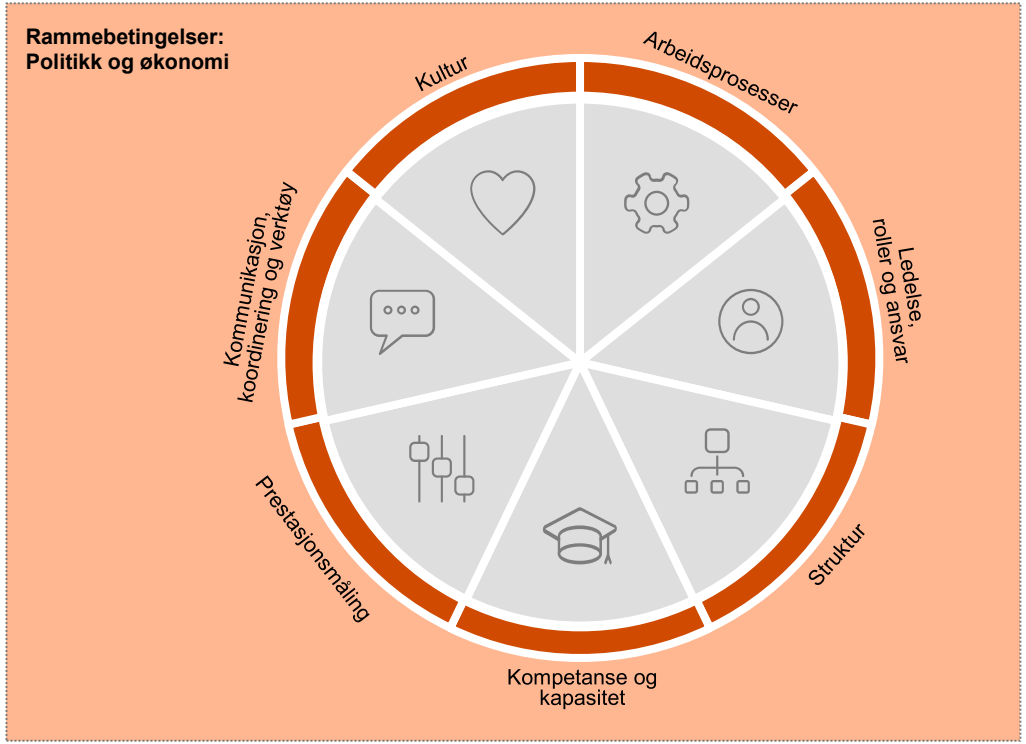
Analysene er basert på PwC sitt rammeverk for en velfungerende organisasjon

Analysene av Oppvekst og kultur er strukturert etter PwC sitt rammeverk for evaluering, som gir en helhetlig tilnærming til vurdering av kommunalsjefsområdet. Denne tilnærmingen gjør det mulig å analysere organiseringen med et bredere perspektiv enn kun den formelle strukturen (organisasjonskartet). Dette bidrar til å identifisere tiltak som er både relevante og målrettede. For eksempel vil strukturelle endringer være mindre hensiktsmessige dersom utfordringene i et område egentlig skyldes uklare roller og ansvar.

Rammeverket består av syv dimensjoner som alle er viktige for en velfungerende organisasjon, i tillegg til omkringliggende rammebetingelser. Vår erfaring tilsier at dette rammeverket er godt egnet til å gi en helhetlig oversikt over styrker og svakheter i en organisasjon, og til å identifisere behov for endringer.

Datainnhenting, analyser og forslag til tiltak er strukturert etter dimensjonene i modellen. I kartleggingen av oppvekst og kultur i Gulen kommune har vi benyttet en kombinasjon av metoder, som er beskrevet under kapittel 1:

- Intervjuer med nøkkelpersoner
- Innspill til PwC gjennom fase 1 og 2
- Arbeidsverksted
- Dokumentanalyser



4.1

Oppveksttun

Oppveksttun –innledende observasjoner med erfaringer i Gulen

Gulen kommune valgte i 2011 å organisere barnehagene og grunnskolene som oppveksttun. Oppveksttun innebærer å samlokalisere barnehage, grunnskole og SFO i felles organisasjon og pedagogisk ledelse. Som oftest innebærer oppveksttun en fysisk samlokalisering under samme tak eller i umiddelbar nærhet.

Ledergruppen på oppveksttunet består av rektor, avdelingsleder barnehage og avdelingsleder skole. Oppveksttunet har felles budsjett. Gulen har budsjett inndelt i grunnskole, SFO og barnehage ved det enkelte oppveksttun.

Argumenter for etablering av oppveksttun vil ofte være knyttet til å bygge helhetlige pedagogiske miljø som binder sammen barnehage, skole og SFO og gi en mer kontinuerlig og sømløs overgang mellom trinnene. Oppveksttun vil ofte basere seg på å dele felles fasiliteter som uteområder, gymsal, bibliotek osv.

PwC omtalte i sin presentasjon etter fase 1 at Gulen burde evaluere dagens ledelsesstruktur med oppveksttun, spesielt med fokus på å sikre ledelsesbehov i barnehagene.

Gjennom arbeidet i fase 2 er det PwC sitt inntrykk at det fortsatt er stedvis motstand mot modellen, spesielt knyttet til rollen som avdelingsleder barnehage. Motstand mot modellen oppleves å være knyttet til manglende rolleavklaring, manglende informasjonsflyt til barnehagene, manglende opplevd involvering og gjennomslagskraft for barnehagene og manglende synlighet for barnehagefaglige spørsmål. Det er også misnøye med faglige referansepunkt mot andre kommuner som opererer med barnehagestyrerrollen, og ikke har avdelingsleder barnehage.

Modellen synes imidlertid å ha fungert godt over lang tid ved Brekke oppveksttun, hvor også skole og barnehage fremstår som tettere integrert enn ved de tre øvrige oppveksttunene. Ved Brekke er også bygningsmassen mer integrert enn ved de andre oppveksttunene.

Gulen kommune har i dag en modell med oppveksttun som rommer barnehage, SFO og skole, og rapporten er derfor strukturert rundt denne organisasjonsformen.

Arbeidsprosesser

A1	Gjennomgå og etablere felles og standardiserte arbeidsprosesser for oppveksttun
A2	Gjennomgå og etablere felles og standardiserte arbeidsprosesser fra kommuneledelsen
A3	Utvikle en tildelingsmodell for budsjett til oppveksttunene



Arbeidsprosesser

Gode og tydelige arbeidsprosesser er viktig for å levere kvalitet i tjenesten og skape gode miljø for barnehagebarn, elever og ansatte. Det bidrar til å etablere og opprettholde kvalitet, effektivitet, samarbeid og fleksibilitet i sektoren. Tydelige rammer, prosesser og forutsetninger øker forutsigbarheten for de ansatte og kan bidra til å redusere belastning og bedre ressursutnyttelsen ved oppveksttunene.

Observasjoner

Gjennom intervjuer og innspill fremkommer det utfordringer med å få til gode arbeidsprosesser på tvers av skole og barnehage ved flere av oppveksttunene. Flere oppgir at det er manglende samordning og uklare rutiner. Samarbeid om overganger (barnehage til skole) og rutiner for ressursdeling (som mellom SFO og barnehage) nevnes som utviklingsområder.

Det fremkommer videre at det mangler tydelige arbeidsprosesser knyttet til intern dialog på oppveksttunene rundt budsjetter og budsjettoppfølging. Det etterlyses også helhetlige prosesser mellom kommunen sentralt og oppveksttunene knyttet til budsjett og økonomioppfølging.

I flere barnehager etterlyses det arbeidsprosesser som involverer det barnehagefaglige, både internt i oppveksttunene, og opp mot sentrale deler av kommunen. I fravær av tydelige arbeidsprosesser synes det å vokse frem mer uformelle arenaer for kontakt på tvers av avdelinger eller enheter. For eksempel er det etablert et eget forum hvor avdelingslederne ved barnehagene møtes, uten at dette synes koordinert med andre i kommunen.

Det fremstår som om det er et potensial for å utnytte ledig kapasitet hos ansatte flere steder ved oppveksttunene, samtidig som flere oppgir at de opplever arbeidshverdager hvor tiden ikke strekker til. PwC oppfatter at dette delvis skyldes manglende deling av arbeidsrutiner på tvers av både avdelinger og oppveksttun, samt at det er manglende rutiner og ineffektive arbeidsprosesser. Eksempler på dette kan være felles rutiner knyttet til bruk av kapasitet hos ansatte på tvers av avdelinger eller enheter, rutiner ved overtid, rutiner rundt møtestruktur osv. Det er også blitt gitt eksempler på at det etableres ulike praksiser på ulike enheter, som kan resultere i forskjellsbehandling eller ulikt tilbud.

PwC oppfatter at det generelt etterlyses en bedre koordinering av arbeidsprosesser på tvers av avdelinger internt på egne enheter, mellom ulike oppveksttun og mellom oppveksttunene og andre deler av kommunen.

Arbeidsprosesser

Vurderinger

Begrunnelse for etablering av oppveksttun vil ofte være å bygge helhetlige pedagogiske miljøer som binder sammen barnehage, skole og SFO og gir en mer kontinuerlig og sømløs overgang mellom trinnene. Oppveksttun vil ofte basere seg på å dele felles fasiliteter som uteområder, gymsal og bibliotek, men kan også gi synergier ved å samle ledelse og utnytte bemanning og kompetanse på tvers av avdelinger.

For å hente ut effektene av oppveksttun, og generelt sikre en effektiv utnyttelse av ressursene, er det en forutsetning at det etableres gode arbeidsprosesser på tvers av avdelingene. Videre bør det tilstrebes å etablere felles arbeidsprosesser på tvers av lignende enheter i en kommune, både for å unngå forskjellsbehandling mellom brukere eller ansatte internt i en kommune, men også for å hente ut en «beste praksis».

PwC vurderer at Gulen ikke har hentet ut det potensialet som ligger i samlokalisering i oppveksttun, og at det både er et behov for å utvikle bedre koordinering internt i oppvekstunene, mellom oppvekstunene og mellom oppvekstunene og andre deler av kommunen. Det fremkommer også at det er ulikt fokus på hvordan ansattressurser utnyttes på tvers av avdelinger på oppveksttun, for eksempel der det finnes personer med både barnehagefaglig og skolefaglig kompetanse, eller ved behov for vikarer.

PwC opplever at det etterlyses felles rutiner på områder også hvor det allerede finnes felles beskrivelser i kommunen som ikke er kjent for alle.

Det fremkommer også at det er betydelig usikkerhet rundt hvordan budsjetterings- og økonomioppfølging skjer på tvers av avdelinger, og mellom enheten og sentrale staber. Gode budsjetteringsprosesser er etter PwC sitt syn helt avgjørende for å få til både god styring og god informasjonsflyt, både fra kommuneledelsen og ut i organisasjonen, men også mellom de enkelte avdelingene på et oppveksttun.

Som tidligere nevnt i rapporten bruker Gulen kommune mer enn andre tilsvarende kommuner på både barnehage og skole. Gulen har behov for å redusere dagens kostnadsnivå. Manglende kunnskap om hva som ligger i forutsetningene rundt et budsjett, gjør det også langt vanskeligere å sikre god økonomistyring i enhetene.

Arbeidsprosesser

Vurderinger

Gulen kommune tildeler i dag ressurser til skoler og barnehager basert på inkrementell budsjettering, der neste års budsjett fastsettes som en justering av foregående års budsjett. Dette innebærer at ressursfordelingen i stor grad tar utgangspunkt i historiske tall, snarere enn å reflektere dagens faktiske behov og fremtidige utvikling i sektoren. Vurderinger knyttet til endringer i for eksempel elevtall blir dermed i større grad basert på kvalitative diskusjoner under budsjettprosessen, fremfor objektive, kvantitative analyser basert på relevante data.

I mange andre kommuner har man etablert dedikerte ressurstildelings-modeller for skoler og barnehager, som fordeler ressurser etter klare og målbare kriterier. Vi mener at Gulen kommune i større grad vil kunne forutsi og analysere ressursbehov ved sine oppvekstsektor ved å utvikle en enkel, men strukturert ressurstildelingsmodell.

En **ressurstildelingsmodell** er et system for hvordan ressurser, som økonomiske midler eller bemanning, fordeles mellom ulike enheter eller avdelinger innen en kommune, for eksempel skoler eller barnehager. Formålet med en tildelingsmodell er å sikre en rettferdig, transparent og forutsigbar fordeling som gjenspeiler behov og prioriteringer, slik at ressursene brukes på en optimal måte i forhold til de konkrete utfordringene og oppgavene enhetene står overfor. Se listen til høyre for hva en god tildelingsmodell bør inneholde.

Reflektere de viktigste ressursdriverne: De faktorene som påvirker hvor mye ressurser en enhet trenger. I skole og barnehage kan dette for eksempel være antall barn eller elever, antall barn med behov for særskilt språkopplæring, og behov for individuelt tilrettelagt opplæring.

Være forutsigbar og transparent: Enhetene må kunne forstå hvilke kriterier som ligger til grunn for tildelingen, og hvordan endringer på ulike parametere (f.eks. elevtall) påvirker ressursene deres.

Inneholde kriterier for ressursfordeling: Kriteriene bør være forhånds-definerte og akseptert av sektoren. Her bør en for eksempel se på om det skal tildeles ressurser per elev eller per klasse, og om en skal inkludere en minstetildeling for å sikre at små enheter har et minimum av ressurser. Det blir også viktig å definere kriterier som sikrer at enhetsledere har tilstrekkelig handlingsrom for å håndtere lokale forhold og risikoer, og hva som avgjør størrelsen på ressurser til individuelt tilrettelagt opplæring.

Åpne for en analytisk tilnærming til ressurstildeling: Modellen bør utvikles som et verktøy hvor en kan se ressursbruk på skolene opp mot faktiske behov i sektoren. En bør for eksempel kunne estimere et grunnressursbehov i skolene over tid, en bør ha rutiner for å se på utvikling i ressurstildeling til ulike ressursdrivere opp mot relevante kvalitative måltall (for eksempel utvikling i ressurser til særskilt språkopplæring opp mot kvaliteten på språkopplæringen).

Anbefaling

Arbeidsprosesser

A1: Gjennomgå og etablere felles og standardiserte arbeidsprosesser for oppvekstsektoren

Mål med anbefaling: Skape en mer enhetlig måte å drive viktige arbeidsprosesser på tvers av avdelingene. Dette skal sikre en standardisering av viktige arbeidsprosesser, gi et likere tilbud og skape en mer forutsigbar arbeidssituasjon for ansatte.

Gjennomføring: Det bør foretas en strukturert gjennomgang av viktige arbeidsprosesser for oppvekstsektorene for å hente ut mulige effektiviserings-gevinster ved å «lære av hverandre». En felles gjennomgang må inkludere både det skole- og barnehagefaglige, og bør gjennomføres parallelt for alle enheter.

Eksempler på områder hvor det bør sees på felles arbeidsprosesser er bemanning og vikarbruk på tvers av avdelinger og enheter, ledermøter lokalt på oppvekstsektor og mellom oppvekstsektor og overordnet ledelse, informasjonsflyt og rutiner knyttet til overgang for barn mellom de ulike avdelingene og trinnene.

Forutsetning for å lykkes: En felles gjennomgang der alle relevante ledere deltar i fellesskap for å løfte frem de områdene hvor det er behov for å etablere felles arbeidsprosesser. Det anbefales å benytte en nøytral prosessveileder som ikke er en del av oppvekstsektorene.

A2: Gjennomgå og etablere felles og standardiserte arbeidsprosesser fra kommuneledelsen

Mål med anbefaling: Skape en mer enhetlig måte å drive viktige arbeidsprosesser på tvers av enheter og opp mot kommunen sentralt. Dette skal sikre en standardisering av viktige arbeidsprosesser, gi et likere tilbud og skape en mer forutsigbar arbeidssituasjon for ansatte.

Gjennomføring: Det bør foretas en strukturert gjennomgang av viktige arbeidsprosesser inn mot kommunalsjef og kommuneledelse. En felles gjennomgang bør gjennomføres med avklaringer også på andre kommunalområder.

Eksempler på områder hvor det bør sees på felles arbeidsprosesser er budsjett, rekruttere og beholde ansatte, rutiner rundt tidsbruk og overtid, informasjonsflyt og aktuelle lederarenaer.

Forutsetning for å lykkes: Sentrale staber, kommunalsjef og kommuneledelsen tydeliggjøre prosesser, rutiner og forventninger. Forventningene må operasjonaliseres og kommuniseres på en god måte, det må gis tilstrekkelig veiledning eller støtte dersom det er arbeidsprosesser som bare utføres én eller noen få ganger i året.

Arbeidsprosesser

A3: Utvikle en tildelingsmodell for budsjett til oppvekstsektorene

Mål med anbefaling: Redusere kostnader ved drift av skole og barnehage fremover. En tildelingsmodell vil skape en åpen, aktivitetsbasert og forutsigbar modell for tildeling av budsjetter. Dette vil gi en forutsigbar aktivitetsjustering av budsjettene fremover og gi tydelige avklaringer på hvorfor midler er tildelt. Samtidig vil en modell gi avklaringer på hva som forventes at enhetsleder håndterer innenfor egne budsjetter, og hva som eventuelt gir ekstra tildelinger. Økt informasjon om hva som er dimensjonerende for budsjett gir viktig styringsinformasjon.

Gjennomføring: Det bør gjennomføres en prosess med representanter for både enhetslederene, avdelingsleder barnehage, tillitsvalgte og sentrale økonomistaber for å se på kriteriene som bør være utslagsgivende for tildeling av midler. Det finnes en rekke kommuner som har utviklet slike tildelingsmodeller som kan hentes inspirasjon fra. Resultatet må deretter tydelig kommuniseres på tvers av oppvekstsektorene, slik at det gis mulighet til å sette seg inn i hva som er grunnlaget for budsjettene på tvers av enheter.

Forutsetning for å lykkes: Involvering av viktige interessenter i en åpen og inkluderende prosess. Tildelingsmodellen må sikre overordnete hensyn på en god måte, og skape legitimitet for fordeling av budsjettmidler fremover.

Ledelse, roller og ansvar

L1	Tydeliggjøre konsekvenser av oppveksttun som organisasjonsmodell
L2	Tydeliggjøre forventninger til lederrollene ved oppveksttunene
L3	Sikre at etablerte arenaer rommer både skolefaglige og barnehagefaglige diskusjoner
L4	Gjennomføre fysiske og konkrete tiltak for å sikre sterkere fellesskap mellom barnehage, SFO og skole



Ledelse, roller og ansvar

Ledelsesfunksjonen er sentral i alle organisasjoner, og i komplekse virksomheter som et oppvekstsstun er lederrollen helt sentral for å få til god kvalitet og gode arbeids- og læringsmiljø. I tillegg til ledelse er det viktig å få tydeliggjort forventninger og fullmakter til sentrale roller, hvor ansvar og myndighet er tydeliggjort. Tydelig ledelse med definerte roller og ansvar, gir et viktig og godt utgangspunkt for å sikre gode oppvekstsstun.

Observasjoner

PwC har mottatt mange innspill gjennom vårt arbeid knyttet til behov for klarere rollebeskrivelser og forventninger knyttet til lederrollene ved oppvekstsstunene. Dette gjelder både for enhetsleder og for avdelingsledere. Det er også teamlederroller som er beskrevet knyttet til trinn eller fagområder ved skolene.

I tillegg til klarere rolleavklaringer fremstår det også som om det ved flere oppvekstsstun er ønskelig at det stilles klarere forventninger til hvordan oppvekst-tunet skal drive, og hvilke forventninger som ligger til grunn for valg av dagens organisering.

Det formidles også flere steder en oppfatning av at enhetsleder prioriterer sin tid til skoledrift fremfor barnehage, og at avdelingsledere barnehage ikke vet hvilke prosesser som pågår knyttet til barnehage sentralt i kommunen.

Rektorene har i 2025 deltatt på felles lederkurs på tvers av enheter i kommunen i regi av PwC. Avdelingsledere har ikke deltatt på disse, men etter det PwC har forstått har alle avdelingsledere og enhetsledere vært invitert til felles kompetanseløft med andre kommuner i regionen.

Det fremstår for PwC som om tydelighet rundt ledelse, roller og ansvar er mer fremtredende på Brekke enn ved de andre oppvekstsstunene i kommunen. Gjennom arbeidet opplever PwC at det fra mange henvises til Brekke oppvekstsstun som det eneste stedet hvor modellen med oppvekstsstun har fungert etter intensjonene. Det oppgis ulike forklaringer på hvorfor det fungerer bedre på Brekke, ofte knyttet til bygningsmessige forhold.

Flere som arbeider ved Brekke har beskrevet prosessen ved innføring av ny modell. Ved innføringen beskrives det at daværende rektor var svært tydelig og bestemt på hva hun forventet og hvordan nye rutiner måtte etableres i hverdagen, fra felles pauserom for alle ansatte til kontakt på tvers av avdelinger.

Andre har beskrevet innføring av modellen ved andre oppvekstsstun som mangelfull, med liten involvering og evaluering i etterkant.

Ikke alle oppvekstsstunene har struktur med felles ledermøter, og det fremstår for PwC som om flere mangler tydelige forventninger til hvordan oppvekstsstunet skal drives som en felles enhet.

Ledelse, roller og ansvar

Vurderinger

Når det oppstår uklarheter om forventninger til en leder fører det til utydeligheter knyttet til roller og ansvar. Uklarhet rundt enhetslederrollen, eller forventninger til modellen, sprer seg fort til neste nivå i ledelsesstrukturen, og derfra igjen til ansatte. Basert på de erfaringer PwC har gjort seg gjennom arbeidet fremstår det som om det er behov for å være tydelig på hvilke forventninger som ligger til grunn for valg av oppveksttun som modell, samt hvilke klare forventninger det medfører for lederrollene ved oppveksttunet.

Oppveksttun som organisering skaper en lederrolle med betydelig kompleksitet da den skal romme ulike pedagogiske målsettinger og et stor spenn i aldersgrupper. Når Gulen i tillegg har relativt sett mange skoler i forhold til elevtallet, blir lederrollene utformet slik at de utgjør en prosentandel av vedkommendes stilling.

I det som beskrives av flere som en hektisk hverdag fremkommer det at flere ledere prioriterer konkrete oppgaver knyttet til daglig drift, fremdor mer overordnete oppgaver og lederoppgaver. Dersom Gulen hadde hatt større enheter på dette området, ville også lederrollene kunne rendyrkes, og det kunne vært bygget et mer helhetlig ledelsessystem.

Gitt prognoser for antall barn og Gulens geografi vil det fortsatt være nødvendig med flere mindre enheter i kommunen, noe som krever at ledelse, roller og ansvar må finne sin form innenfor de forutsetningene som gjelder.

Erfaringene med innføringen av modellen på Brekke er, etter PwC sin vurdering, et klart eksempel på at tydelig ledelse gir effekt, og at daværende leder til tross for intern motstand var tydelig på forventinger og krav, både tilknyttet etablering av ledergruppe og forventninger til ansatte om å etablere felles arenaer som spiserom og tilstelninger for ansatte på tvers av avdelingene. Ved Brekke er det også gjort fysiske grep knyttet til kontor for avdelingsleder barnehage ved siden av enhetsleder, og det er etablert felles utearealer for alle barna på tvers av barnehage, SFO og skole.

Det er noen bygningsmessige forhold ved Brekke som kan ha gjort noen av de fysiske tilpasningene enklere, men det er etter PwC sin vurdering fullt oppnåelig å skape bedre forutsetninger for fellesskap på tvers av enhetene også ved de andre oppveksttunene, ikke bare med tanke på utøvd ledelse, men også ved fysiske grep.

PwC vurderer at det er ønskelig å få tydeligere ledelse, roller og ansvar innenfor en organisering med flere og relativt sett små enheter.

Det vil være spesielt viktig å få tydeliggjort forventninger i forbindelse med lederskifter hvor nye ledere skal inn og fylle en lederstilling i en kompleks hverdag.

Eksisterende ledere må også akseptere dagens struktur. De fleste har søkt seg til lederstillinger etter innføring av oppveksttunmodellen, og har vært kjent med modellen før de tiltrådte stillingen.

Anbefaling

Ledelse, roller og ansvar

L1: Tydeliggjøre konsekvenser av oppveksttun som organisasjonsmodell

Mål med anbefaling: Gi en tydelig avklaring på hvorfor Gulen kommune har valgt oppveksttun, og hvilke forventninger som gjelder for samlokalisering av barnehage, SFO og skole.

Gjennomføring: Kommunalsjef bør sammen med enhetslederne gjennomgå organisasjonsmodellen og tydeliggjøre forventningene til oppveksttunene, hvilke målsettinger som forventes at oppveksttunene skal levere på. Det bør gjennomføres en prosess som inkluderer avdelingsledere både på skole og barnehage, samt tillitsvalgte.

I arbeidet bør det gjøres en evaluering og hentes erfaringer fra Brekke oppveksttun som kan være til konkret inspirasjon og erfaringsutveksling til de andre oppveksttunene i Gulen.

Som del av gjennomføringen bør det også vurderes hvilke lederroller som bør være på oppveksttunene.

Forutsetning for å lykkes: Involvering av viktige interessenter i en åpen og inkluderende prosess. Prosessen må resultere i tydeliggjorte forventninger. Det vil også være viktig å få avsluttet forsøk på omkamp på modellen, slik at organisasjonen kan se fremover og finne de best mulige løsningene i dagens modell.

L2: Tydeliggjøre forventninger til lederrollene ved oppveksttunene

Mål med anbefaling: Skape en tydeligere felles forståelse for lederrollene både for enhetsleder og andre ledere ved oppveksttunene. Dette vil igjen gi viktige avklaringer på roller og ansvar, samt tydeliggjøre forventninger som kan stilles til de ulike lederne.

Gjennomføring: Kommunalsjef bør sammen med enhetslederne og avdelingslederne avklare roller og ansvar gjennom utarbeidelse av stillingsbeskrivelser for lederne. I prosessen bør dagens ledere involveres slik at usikkerhetsmomenter blir identifisert og gitt en mulighet for avklaring. Utarbeidelse av overordnete stillingsbeskrivelser som kan gjelde på tvers av oppveksttunene vil være avklarende både for dagens ledere, men også for ansatte og andre som forholder seg til oppveksttunene.

Det vil være spesielt viktig å ha en god forventningsavklaring og oppfølging ved lederskifter, for å sikre at forventningene er godt kjent fra starten av.

Forutsetning for å lykkes: Involvering av viktige interessenter i en åpen og inkluderende prosess. Prosessen må resultere i tydeliggjorte stillingsbeskrivelser som svarer ut viktige forventninger.

Anbefaling

Ledelse, roller og ansvar

L3: Sikre at etablerte arenaer rommer både skolefaglige og barnehagefaglige diskusjoner

Mål med anbefaling: Sikre at etablerte faglige arenaer på tvers av enhetene ivaretar behovet for erfaringsutveksling mellom ledere med tilsvarende oppgaver.

Gjennomføring: Det bør sikres at etablerte arenaer ivaretar både skolefaglige og barnehagefaglige diskusjoner på tvers av oppvekstunene. Dette bør gjøres for å kompensere noe for at det i dag er små pedagogiske miljøer ved de enkelte oppvekstunene, og felles arenaer må muliggjøre faglig utvikling på tvers, og skape arenaer for å samsnakke rundt viktige tema på tvers av både de barnehagepedagogiske og skolepedagogiske miljøene. Det faktum at flere av dem som innehar lederroller i dag har kompetanse fra begge områder, bør utnyttes slik at det blir reelle arenaer for å sikre samarbeid på tvers av barnehager, SFO og skoler.

Forutsetning for å lykkes: Arenaer og deltakelse må organiseres på en slik måte at man bygger fellesskap mellom ledergruppene og ansattgruppene med like utfordringer, på tvers av enhetene i Gulen. Slike arenaer må utformes slik at diskusjoner skaper god forankring og drøfting på tvers. Det er viktig at disse ikke blir en alternativ beslutningsarena som utfordrer ledelsesstrukturen ved oppvekstunene.

L4: Gjennomføre fysiske og konkrete tiltak for å sikre sterkere fellesskap mellom barnehage, SFO og skole

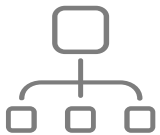
Mål med anbefaling: Gjennomføre fysiske tiltak som legger til rette for økt samarbeid på tvers av ulike pedagogiske miljøer ved oppvekstunene.

Gjennomføring: Vurdering av de enkelte oppvekstunene med tanke på uteområder og kontor- og fellesfasiliteter for ansatte.

Forutsetning for å lykkes: Etablere tydelige forventninger om felles infrastruktur der hvor det er mulig. Involvering av ansatte og verneombud ved de enkelte oppvekstunene.

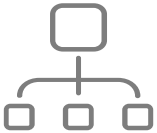
Struktur – oppveksttun

S1	Dagens organisasjonsmodell med barnehager og skoler i felles oppveksttun opprettholdes
S2	Gulen kommune bør avvikle dagens ordning med sommeråpent i alle barnehagene
S3	Gulen kommune bør avvikle dagens ordning med sommeråpen SFO



Struktur – oppveksttun

Gulen kommune har vedtatt at barnehage- og skolemiljøene skal organiseres som oppveksttun. Oppveksttunene er organisert med felles ledelse og består av barnehage, SFO og skole med trinn 1.-10. Ved Dalsøyra oppveksttun er det to barnehager, hvor den ene er samlokalisert med skolen, og den andre ligger på Hovden, ca. 15 minutters kjøring fra skolen.



Observasjoner

Organiseringen i oppveksttun muliggjør å kunne se på fordeler for felles utnyttelse av både ansatte, infrastruktur og kompetanse på tvers av avdelingene barnehage, SFO og skole. De tre områdene har ulikt fokus, men er alle en del av kommunens oppvekstilbud for innbyggere fra 1 til 15 år. De tre områdene har også nytte av å kunne samarbeide med eksterne enheter som PPT eller barnevern, og strukturen muliggjør at et barn blir satt i sentrum for kommunens tjenester, på tvers av det som kunne vært ulike enheter.

Opprettholdelse av fire oppveksttun i en relativt liten kommune forklares med store geografiske avstander og sterkt ønske om å bevare barnehager og skoler i de fire bygdene. Mange elever har i dag behov for transport til oppveksttunet og reisevei er et viktig hensyn når struktur både for det enkelte oppveksttun og for antall enheter vurderes.

Etter det PwC erfarer har alle barnehager og SFO åpent hele sommeren. Dette er tilbud som går ut over det mange andre kommuner har, og det opplyses om at dette skaper ekstra utfordringer knyttet til bemanning av mange enheter i kommunen, samtidig som ferieavvikling skal sikres.

PwC har mottatt mange henvendelser underveis i arbeidet med Gulen kommune knyttet til opplevelsen av at skolemiljøene er for små i Gulen, og at det spesielt på ungdomsskolenivå er krevende med for små miljø. Dette temaet blir adressert senere i rapporten. For strukturen på det enkelte oppveksttun oppgis det fra flere at det oppleves som positivt at ungdom er synlige i oppveksttunene, og at det er en fordel for de yngre aldersgruppene at et er ungdommer tilstede i hverdagen ved oppveksttunet. Alle elever må pendle eller flytte ut av kommunen for å gå på videregående skole.

Situasjonen ved Dalsøyra fremstår å være krevende da de har to ulike barnehager, hvor den ene ligger et annet sted enn oppveksttunet. PwC erfarer at det har vært store utfordringer knyttet til å opprettholde drift på en tilfredsstillende måte på begge enhetene. Dette kommer i tillegg til at det er strukturelt krevende å ha en avdeling som ligger 15 minutter fra de øvrige avdelingene. Gulen opplever på lik linje med mange andre kommuner at det er krevende å rekruttere barnehagefaglig kompetanse, og drift av to små avdelinger med en slik avstand gjør situasjonen spesielt krevende. Det har i perioder ikke vært mulig å holde begge barnehagene i ordinær drift.

Struktur – oppveksttun

Vurderinger

Dagens struktur ved det enkelte oppveksttunet gir et godt utgangspunkt for å bygge helhetlige pedagogiske miljøer som skal kunne ivareta barna og elevenes behov på en tverrfaglig måte. Oppveksttun som modell har vært utprøvd i mange kommuner, med varierende resultat. Som omtalt andre steder i rapporten er oppveksttun en kompleks modell som kan skape utfordringer knyttet til at det er ulike pedagogiske mål og aldersgrupper, og oppveksttun er en kompleks modell når det gjelder ledelse.

Modellen åpner for å bygge felles miljø og skape arenaer for koordinering mellom det som ellers kunne være ulike enheter. Også i dialogen opp mot andre enheter som barnevern og PPT kan en felles struktur som oppveksttun muliggjøre gode arenaer for samarbeid og kontinuitet rundt det enkelte barn eller elev. En slik kontinuitet kan imidlertid også ha uønskede effekter dersom et barn eller en elev ikke trives sosialt eller faglig, og det kan oppstå situasjoner hvor enkeltelever kan oppleve å bli stigmatisert og ikke få den oppfølgingen som for eksempel et skolebytte eller et miljøskifte kunne utgjøre.

I arbeid med skolestruktur i andre kommuner har PwC erfart at det argumenteres med at det ved overgangen til ungdomsskolen kan være svært positivt for elever med overgang til et nytt miljø. PwC er blitt kjent med erfaringer også fra Gulen hvor enkeltelever har opplevd stigmatisering og at skolemiljøet har vært opplevd som negativt og direkte hemmende for utvikling.

Gulen er imidlertid en kommune med store avstander, og deler av kommunen har smale og bratte veier. Mobilitet for barn, elever, ansatte og foresatte er dermed et viktig forhold som må hensyntas.

Ut fra en helhetsvurdering mener PwC at det er riktig å opprettholde en felles organisering av barnehager og skoler i oppveksttun, siden det ellers vil bli svært små pedagogiske miljøer ved en oppsplitting. Det krever imidlertid at strukturens kompleksitet håndteres på en god måte. For å få oppveksttun som modell til å fungere krever det en rekke tiltak, som i denne rapporten er skissert under andre kategorier enn struktur.

Alle kommuner skal ha et tilbud om skolefritidsordning (SFO) før og etter skoletid for 1.-4. klasse, og for barn med særskilte behov for 1.-7. klasse. Kommunen plikter å ha et SFO-tilbud gjennom skoleåret, men er ikke pliktig å ha et tilbud i skoleferiene.

Dagens ordning med sommeråpne barnehager og SFO ved alle oppveksttunene oppfattes som å være krevende å bemanne og drifte, og det skaper ekstra driftsutfordringer for allerede komplekse virksomheter. Det er allerede små miljøer, og ut fra det PwC erfarer er det få barn som benytter tilbudet. Tilbudet om ferieåpning er, etter PwCs forståelse, av relativt nyere dato i Gulen. I andre kommuner har det ikke vært uvanlig at tilbudet reduseres, spesielt om sommeren. Dersom tilbudet ikke avvikles, bør et eventuelt ferietilbud utelukkende tilbys ved én lokasjon for å skape et noe større miljø for barn og ansatte, og for å redusere belastning ved å opprettholde bemanning.

Dagens struktur med to barnehager i Dalsøyra og Hovden, samt overordnet spørsmål om struktur innenfor hele tjenesteområdet, med antall og type oppveksttun, omhandles annet sted i denne rapporten.

Struktur – oppveksttun

Vurderinger

Små skoler vil oppleve både en rekke smådriftsfordeler og en del smådrifts-ulemper. Ved en vurdering rundt struktur er det flere slike hensyn som må veies mot hverandre. Flere av disse fordelene og ulempene berøres i andre kapitler i denne rapporten, men de spiller også inn ved vurdering av struktur. I tabellen nedenfor presenteres eksempler på slike smådrifsfordeler og smådriftsulemper.

	Smådriftsfordeler	Smådriftsulemper
Fag og pedagogikk	Muliggjør tett oppfølging hvor den enkelte elev blir sett og undervisning tilpasses; mulig at elever hjelper på lavere trinn; mulighet for større fleksibilitet og tilpasning	Fådelt undervisning hvor flere trinn samles kan være utfordrende både for lærer og oppfølging for den enkelte elev; begrenset fagtilbud (ungdomsskole); mindre kapasitet til spesialundervisning og mindre spisskompetanse
Ledelse, økonomi og administrasjon	Ledere kjenner alle lærere og elever godt og har ofte en viktig rolle i lokalsamfunnet; liten administrasjon hvor ledere er delaktig i undervisningen og hverdagen på skolen.	Høy kostnad per elev; sårbarhet for elevsvingninger; administrative oppgaver i tillegg til lederoppgaver
Personale og kompetanse	Dedikerte og stabile lærerkrefter med bred undervisnings-kompetanse på tvers av fag; muliggjør tett samarbeid med foreldre	Lite og sårbart fagmiljø med få kollegaer og «eneste-lærer» problematikk; rekrutteringsutfordringer; høy arbeidsbelastning på den enkelte lærer fordi man må dekke mange fag
Sosialt miljø	Trygt og oversiktelig miljø hvor alle blir en del av «stor-familien» hvor alle må være sosiale på tvers av alderstrinn og man må håndtere konfliktløsning	Få jevnaldrende; risiko for å bli innlåst i en rolle; fare for at konflikter blir vanskeligere å håndtere; stor overgang til videregående
Ressurser og fasiliteter	Lokalsamfunnet blir en ressurs og skolen blir et samlingspunkt for bygden	Begrensede fasiliteter og utstyr; mindre tilgang på idrettsanlegg; kostbart å vedlikeholde flere små skoler

Anbefaling

Struktur – oppveksttun

S1: Dagens organisasjonsmodell med barnehager og skoler i felles oppveksttun opprettholdes

Mål med anbefaling: Sikre at det opprettholdes felles pedagogiske miljøer og unngå oppsplitting av det som allerede er små avdelinger.

Gjennomføring: Det bør tydelig kommuniseres at dagens modell skal opprettholdes, og at det skal iverksettes tiltak for å håndtere de utfordringene som skisseres i dag.

Forutsetning for å lykkes: Det vil være en viktig forutsetning at enhetslederne er og oppfattes som likeverdige ledere for både skole, SFO og barnehage.

Det er gitt en rekke anbefalinger under andre områder for hva som bør gjøres for å bedre dagens situasjon ved oppveksttunene. Det må legges til rette for at tiltak beskrevet under andre områder blir gjennomført, da det i dag fremkommer betydelig frustrasjon en del steder i organisasjonen med måten oppveksttunene fungerer i dag.

S2: Gulen kommune bør avvikle dagens ordning med sommeråpent i alle barnehagene

Mål med anbefaling: Redusere bemanningsutfordring og kostnader med å opprettholde mange og svært små tilbud.

Gjennomføring: Gulen kommune bør gjennomføre en høring for å evaluere det faktiske behovet for et tilbud gjennom hele sommeren. Dersom kommunen finner at det er behov for å gi et tilbud, bør det samles på ett sted, slik at både bemanningsutfordringer og kostnader kan reduseres. Et prinsippvedtak om å gjennomføre en høring, med tilhørende kostnadsreduksjon, bør gjennomføres i forbindelse med behandling av budsjett 2026. Det vil da være mulig å gjennomføre høring av forskriftsendringer i god tid før sommeren 2026.

Forutsetning for å lykkes: Gjennomføre vedtak om avvikling av dagens ordning, med tilhørende justeringer av forskrifter.

Anbefaling

Struktur – oppveksttun

S3: Gulen kommune bør avvikle dagens ordning med sommeråpen SFO

Mål med anbefaling: Redusere bemanningsutfordring og kostnader med å opprettholde mange og svært små tilbud.

Gjennomføring: Det bør gjøres en vurdering av hvorvidt SFO skal følge skoleåret, eller eventuelt ha sommerstengt i juli. Et prinsippvedtak om å gjennomføre en høring, med tilhørende kostnadsreduksjon, bør gjennomføres i forbindelse med behandling av budsjett 2026. Det vil da være mulig å gjennomføre høring av forskriftsendringer i god tid før sommeren 2026.

Forutsetning for å lykkes: Gjennomføre vedtak om avvikling av dagens ordning, med tilhørende justeringer av forskrifter.

Kompetanse og kapasitet

KO1	Gulen kommune bør vurdere størrelse og tilbud ved de enkelte oppvekstunene
KO2	Det må etableres en strategi for hvordan Gulen skal rekruttere og beholde kompetanse fremover
KO3	Gulen kommune bør vurdere samarbeid med nabokommuner om barnehage og skoledrift



Kompetanse og kapasitet

Alle organisasjoner er avhengige av å ha rett kompetanse og kapasitet for å kunne drive forsvarlig. For oppvekstsektorene som kunnskapsbyggende enheter er det avgjørende å kunne både rekruttere rett kompetanse, og ha miljøer hvor det er mulig for ansatte å videreutvikle kompetanse etter ansettelse. Oppvekstsektorene har en ekstra kompleksitet siden de er avhengig av både barnehage- og skolefaglig kompetanse.

Observasjoner

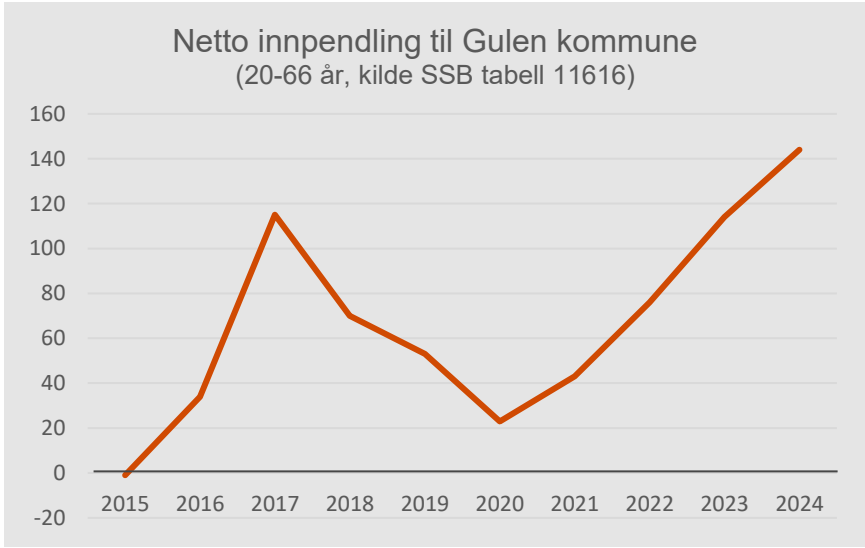
Enkelte oppvekstsektorer oppgir at det er utfordrende å rekruttere rett kompetanse, og det fremkommer i mange sammenhenger at å rekruttere og beholde kompetanse er en av de største utfordringene i Gulen kommune i dag.

Gitt endringer i demografi fremover, vil også Gulen måtte forvente en langt vanskeligere rekrutteringssituasjon i årene som kommer. Det må forventes at det blir langt større konkurranse om kompetanse og arbeidskraft både fra andre kommuner i regionen og fra næringslivet. Kommunen vil også oppleve å konkurrere om egne ansatte mellom ulike enheter innenfor oppvekst, og konkurranse fra andre sektorer innen Gulen kommune.

I følge SSB var det i 2024 registrert 1329 sysselsatte* ved virksomheter hvor arbeidsgiver er registrert i Gulen, av disse var det 861 som også var bosatt i Gulen. Gulen kommune opplever allerede et stort behov for å få arbeidskraft fra andre kommuner, og det er i dag en netto innpendling av arbeidskraft til kommunen som vist i grafen ved siden av.

Av de sysselsatte i Gulen i 2024 var det iflg SSB 370 som var ansatt i kommunal virksomhet.

** SSB tabell 03321: Sysselsatte (15-74 år), etter arbeidssteds- og bostedskommune. Pendlingsstrømmer. 4. kvartal*

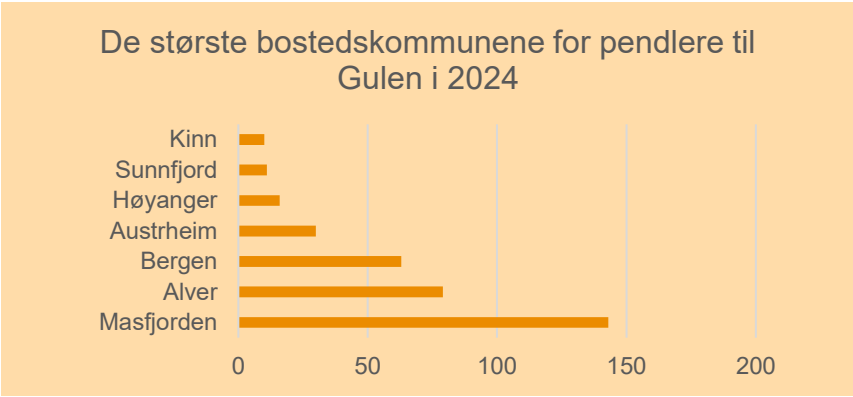


Kompetanse og kapasitet

Observasjoner

Gulen er avhengig av å hente kompetanse og kapasitet fra andre kommuner. Gitt den demografiske utvikling med langt flere eldre, vil det måtte forventes at Gulen kommune må organisere tjenestenes sine slik at de klarer å opprettholde et tjenestetilbud til innbyggerne med færre ansatte enn det som er tilfellet i dag. Av tabellen nedenfor vises det til de største bostedskommunene for pendlere til Gulen; Masfjorden, Alver og Bergen.

Gjennom prosessen har det gjentatte ganger blitt fremhevet at rekruttering er en utfordring, og at selv om de fleste lederne lykkes med å rekruttere, så er det få søkere, og det er ikke alltid søkere med forespurt kompetanse.



Rekrutteringsutfordringene gjelder både skole og barnehage. Det fremkommer at det spesielt kan gjelde fagkompetanse til ungdomstrinnet og særskilt på områder som språk. I praksis fremstår det som om alle lærere fungerer som språklærere.

Et tema som også adresseres er utfordringene ved å undervise i situasjoner hvor flere trinn er slått sammen grunnet få elever per trinn. Dette kan illustreres med at det er et stort spenn fra en elev som sliter faglig i 5 trinn og en elev som er flink på 6.trinn. Slike undervisningssituasjoner stiller ekstra krav til læreren, og åpner også for at det kan bli vanskelig å følge opp med undervisning for elever i ytterkant av spennet, selv om det er små undervisningsgrupper.

For barnehagene oppgis det også utfordringer knyttet til rekruttering. Det har periodevis ikke vært mulig å holde både barnehagen ved Dalsøyra og Hovden åpen samtidig.

En mulig måleindikator på kvalitet og kompetanse i barnehagene er **pedagognormen** for barnehager. Pedagognormen definerer antall pedagoger (barnehagelærer eller tilsvarende) per barn, med ulike krav for barn under og over tre år. Tall for desember 2024 fra Utdanningsdirektoratet viser at Gulen oppfyller pedagognormen 100%, mens sammenlikningskommunene Masfjorden og Høyanger bare innfrir pedagognormen henholdsvis 33% og 50% og må derfor ha dispensasjon for å innfri kravene* Snittet for Vestland fylke var på 80% som innfrir kravet.

* https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/pedagognormen/

Kompetanse og kapasitet

Observasjoner

Andre indikatorer på kapasitet i barnehager er bemanningstetthet, eller antall barn per ansatt i barnehagen. Dette kan måles gjennom **bemanningsnormen** som tilsier at barnehagen skal ha minst én ansatt per tre barn under tre år, og én per seks barn når barna er over tre år*. I tabellen nedenfor ser vi at Gulen kommune har lavt antall barn per ansatt.

Enhet	Barn per ansatt*	Oppfyller pedagognorm
Hele landet	5,7	65%
Vestland fylke	5,7	80%
Austrheim kommune	4,5	100%
Høyanger kommune	4,5	50%
Masfjorden kommune	4,7	33%
Vik kommune	5,3	67%
Gulen kommune	**4,3**	**100%**
- Byrknes barnehage	*5,6*	*100%*
- Eivindvik barnehage	*4,9*	*100%*
- Hovden barnehage	*4,1*	*100%*
- Dalsøyra Barnehage	*3,9*	*100%*
- Brekke barnehage	*3,8*	*100%*

Kilde: https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage
** Ved beregning teller barn under 3 år for to barn. Tall oppgis dermed på skala opp til 6,0.*

Statistisk sentralbyrå har statistikk over kompetansebakgrunnen til lærere i grunnskolen. Snittet for 2020-2024 er oppgitt i tabellen nedenfor, og viser at Gulen har et relativt høy prosentandel med personer i lærerstillinger som har videregående utdanning eller lavere.

Gjennom intervjuer oppfatter PwC at det er spesielt på ungdomsskolenivå, særskilt på språk, at det kan være utfordrende å rekruttere rett kompetanse.

Lærere (prosent) i grunnskolen – gj.sn. 2020-2024	Univ&høgs med en lærerutd	Univ&høgs med annen ped utd	Univ&høgs uten ped.utd	Videreg utd eller lavere
Landet (uten Oslo)	77,1%	10,8%	4,2%	7,9%
KOSTRA 5	78,4%	9,0%	4,2%	8,4%
KOSTRA 6	74,9%	9,0%	5,6%	10,5%
Vestland fylke	78,3%	11,2%	3,9%	6,6%
Austrheim kommune	79,2%	12,6%	7,9%	0%
Høyanger kommune	81,1%	5,9%	6,6%	10,2%
Masfjorden kommune	76,3%	14,4%	Ikke off	8,9%
Vik kommune	71%	11,9%	0,0%	16,7%
Gulen kommune	**74,4%**	**7,7%**	**7,0%**	**10,9%**

Kilde: SSB 12919: Lærere i grunnskole, etter region, statistikkvariabel, år og lærerkompetanse 2024

Kompetanse og kapasitet

Observasjoner

Et mål for kapasitet i skolene er å se på antall elever per lærer, eller lærertetthet. Lærertetthet er forholdet mellom det totale antallet elevtimer og det totale antallet lærertimer. Som tabellen nedenfor viser har Gulen langt færre elever per lærer enn sammenlikningskommunene og KOSTRAgruppe 5 og 6. Det er bare Masfjorden som ligger rundt det samme nivået som Gulen på antall elever per lærer.

I Norge benyttes **lærernormen** som et forholdstall mellom lærere og elever i ordinær undervisning. Tallene som brukes for å regne ut lærernorm er basert ut fra antall elevtimer i normal undervisning, og inkluderer ikke timetall for spesialundervisning og særskilt språkopplæring.

Antall elever per lærer (2024)	1.-4. trinn	5.-7. trinn	8.-10. trinn	Alle trinn
Snitt KOSTRA 5	11,6	12,9	14,6	13,0
Snitt KOSTRA 6	10,2	11,1	12,8	11,3
Austrheim kommune	11,8	10,1	15,9	12,3
Høyanger kommune	10,6	10,7	12,0	11,1
Masfjorden kommune	7,0	9,7	8,3	8,2
Vik kommune	10,1	11,2	13,5	11,6
Gulen kommune	**7,7**	**7,7**	**10,2**	**8,4**

Kilde: SSB 12285: Gruppestørrelse, etter år, region, statistikkvariabel og årstrinn

Lærernormen tilsier at det skal være maksimalt 15 elever per lærer på 1.-4.trinn og maksimalt 20 elever fra 5. til 10.trinn. I tabellen nedenfor vises antall lærerstillinger som Gulen (og de enkelte skolene i Gulen) og sammenliknings-kommunene har over lærernorm. Alle kommunene ligger over lærernorm, med Masfjorden, Høyanger og Gulen på et noenlunde likt nivå.

Antall lærerstillinger over lærernorm skoleåret 2024/25	1.- 4.trinn	5.- 7.trinn	8.- 10.trinn	Sum alle trinn
Austrheim kommune	2,4	5,2	1,7	9,3
Høyanger kommune	3,1	5,6	5,8	14,5
Masfjorden kommune	5	3,9	6,6	15,5
Vik kommune	2,5	3,3	2,6	8,4
Gulen kommune	**5,2**	**5,7**	**4,6**	**15,5**
- Brekke skule	*1,6*	*1,8*	*1,4*	*4,8*
- Byrknes skule	*1,6*	*1,4*	*0,5*	*3,5*
- Dalsøyra skule	*1,2*	*1,6*	*1*	*3,8*
- Eivindvik skule	*0,8*	*0,9*	*1,7*	*3,4*

Kilde: UDIR

Kompetanse og kapasitet

Observasjoner

De ulike målene som er gjengitt i denne rapporten har ulike formål, men de gir også informasjon om drift og dimensjonering ved en skole eller barnehage.

Nedenfor følger en annen indikasjon på kapasiteten ved skoler. Den viser antall elever i en kommune (eller en KOSTRAgruppe) og deretter deler den disse på antall skoler i kommunen (eller KOSTRAgruppe).

Som tabellen for 2024 viser hadde Gulen 223 elever fordelt på fire skoler. Det innebærer at det i snitt var 56 elever per skole. Oppdaterte tall for skoleåret 2025/26 er 208 elever ved skolene i Gulen (et snitt på 52 elever).

Antall skoler og elever 2024	Antall elever	Antall skoler	Antall elever per skole
Total KOSTRAgruppe 5	12 260	95	129
Totalt KOSTRAgruppe 6	8 911	81	110
Austrheim kommune	353	2	177
Høyanger kommune	381	4	95
Masfjorden kommune	213	3	71
Vik kommune	255	2	128
Gulen kommune	**223**	**4**	**56**

Kilde: SSB 11971: Antall kommunale grunnskoler og antall elever i kommunale grunnskoler

Fordelingen på skolene i Gulen er ikke helt jevnt, men det gir et forholdsvis korrekt inntrykk for skolestørrelsen i Gulen. Alle skolene i Gulen er 1.-10. skoler.

Ut fra tabellen ser man at ingen av de andre kommunene hadde så få elever per skole i snitt. Statistikken skjuler imidlertid at det er mange skoler i disse kommunene som er av samme størrelse som skolene i Gulen. Eksempler er Kyrkjebø (51 elever) og Lavik (45 elever) i Høyanger kommune, Matre (48 elever) og Sandnes (58 elever) i Masfjorden kommune og Feios (41 elever) i Vik kommune. Noen av disse skolene er barneskoler, mens andre er, som i Gulen, barne- og ungdomsskoler. Det er også skoler som er mindre enn skolene i Gulen, for eksempel Bjordal skole i Høyanger med 19 elever.

Snittallene for KOSTRAgruppene viser at Gulen har skoler med omtrent halvparten av elevtallet i forhold til snittet, men også her rommer snittallene at det er mange forskjellige størrelser på skolene i kommunene.

Kompetanse og kapasitet

Vurderinger

Gulen vil, på lik linje med andre kommuner, få betydelig større rekrutteringsutfordringer i årene som kommer, og det vil bli økt konkurranse om den arbeidskraften Gulen allerede har. Både privat sektor og kommunen er i dag avhengig av arbeidskraft bosatt i andre kommuner.

Gulen har små oppvekstun med små pedagogiske miljø, med en kompleksitet som skal romme pedagogikk både på barnehage, i småbarns og storebarnsavdeling, småskolen, mellomtrinnet og på ungdomsskolen. Lærerkreftene må gi undervisning med små trinn og sammenslåtte undervisningsgrupper, noe som stiller særskilte krav til ansatte.

Ved oppvekstunene i Gulen i dag er det varierende grad av opplevd rekrutteringsutfordring, men alle melder om få søkere, og ofte beskrives det at det var bare en eller to søkere til en stilling. Det betyr at rekruttering av rett kompetanse allerede er en utfordring ved oppvekstunene i dag.

Tall fra de gjengitte statistikkene viser at det er god kompetansedekning i barnehagene. For skolene viser statistikken en høyere andel av lærere uten pedagogisk utdanning enn sammenlikningskommunene.

Statistikkene viser at Gulen har en bemanning som ligger langt over lærernorm ift antall elever og det er få elever per lærer. Dette er en naturlig konsekvens av små og fådelte skoler. Det kreves at det er lærerkrefter innenfor de ulike fagene til de enkelte trinn, selv om det er få elever. Gulen har også en høy voksentetthet i barnehagene.

Til tross for at Gulen på denne måten har en høy voksentetthet melder mange om at det oppleves å være vanskelig å ha tilstrekkelig bemanning, at det til stadighet må improviseres for å få skolehverdagen til å gå rundt, og rekruttering er en utfordring.

Gulen sine oppvekstun har, etter PwC sin oppfatning, svært mange **smådriftsulemper**, som forsterkes av mange krav til kompetanse som skal ivaretas på ulike aldersnivå. Fravær som oppstår ved sykdom eller at noen slutter skaper dermed en kompleks lederhverdag hvor det til stadighet må improviseres med svært mange ulike hensyn som skal balanseres.

Dersom Gulen kommune hadde samlet all sin virksomhet i én barnehage og én felles skole, ville det vært mulig å drive barnehagen og skolen med et betydelig færre antall ansatte og lærere enn det Gulen benytter i dag med henholdsvis 4 skoler og 5 barnehager. En slik felles samling ville også gitt et større kompetansemiljø for ansatte for videreutvikling og samarbeid. En vurdering av overordnet struktur finnes i kapittel 5.4 i denne rapporten.

Det forventes at Gulen vil komme i en situasjon i nær fremtid hvor smådriftsulempene og bemanningsutfordringer vil bli enda mer fremtredende enn i dag, og det vil bli enda større konkurranse om arbeidskraft med rett kompetanse.

Anbefaling

Kompetanse og kapasitet

KO1: Gulen kommune bør vurdere størrelse og tilbud ved de enkelte oppvekstunene

Mål med anbefaling: Sikre at innbyggere i Gulen får bærekraftige tjenester knyttet til barnehager og skoler. Med bærekraftig menes her både et tilbud som er bygget på rett kompetanse, god nok kvalitet og økonomisk gjennomførbart.

Gjennomføring: Det bør gjennomføres en høringsprosess i kommunen som vurderer eventuelle justeringer i dagens størrelse og tilbud ved oppvekstunene, slik at det sikres et fremtidig tilbud med tilstrekkelig kompetanse og kvalitet. Vurdering av struktur finnes senere i denne rapporten.

Forutsetning for å lykkes: En grundig og bred diskusjon hvor både ansatte, foreldre, elever og lokalsamfunnet involveres. En beslutning bør tas med utgangspunkt i hva som må gjøres for å sikre et godt tilbud for barn og elever i Gulen fremover.

KO2: Det må etableres en strategi for hvordan Gulen skal rekruttere og beholde kompetanse fremover

Mål med anbefaling: Sikre at Gulen kommune klarer å tiltrekke seg og beholde tilstrekkelig antall ansatte med rett kompetanse, og ha strukturer som sikrer å videreutvikle kompetanse for eksisterende ansatte.

Gjennomføring: Det må utarbeides en langsiktig strategi sammen med enhetsledere og avdelingsledere for å kartlegge og planlegge hvordan Gulen fremover skal klare å rekruttere og beholde riktig kompetanse ved oppvekstunene. Strategien må ta utgangspunkt i hvilke kompetanser som trengs, og hensynta organiseringen av oppvekstunene, slik at eventuell utvikling av kompetanse på tvers av pedagogiske områder kan ivaretas. Strategien bør hensynta forventet avgang av ansatte ut fra pensjonsalder.

Strategien bør også inneholde en plan for trivsel og ivaretakelse av arbeidsmiljø for å bidra til å beholde kompetente ansatte og motivere til å videreutikle Gulen. Strategien bør i tillegg gi konkrete forventninger og tilrettelegging for hvordan ansatte skal kunne gjennomføre nødvendig kompetansebygging.

Forutsetning for å lykkes: God involvering av ulike perspektiver i dagens oppvekstun, og en åpen diskusjon om hvordan bygge kompetanse som kan utnyttes på tvers av enhetene.

Anbefaling

Kompetanse og kapasitet

KO3: Gulen kommune bør vurdere samarbeid med nabokommuner om barnehage og skoledrift

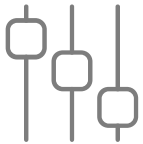
Mål med anbefaling: Sikre best mulig tilbud til innbyggere i Gulen og regionen, samtidig som man kan skape større arbeidsmiljøer som kan tiltrekke seg og beholde arbeidstakere med rett kompetanse.

Gjennomføring: Gulen bør initiere en dialog med relevante nabokommuner for å se på struktur for barnehager og skoler i randsonene mellom kommunene, med mål om å utforske mulighetene for å etablere bedre tilbud gjennom tverrkommunalt samarbeid.

Forutsetning for å lykkes: Politisk og administrativ forankring og vilje til å utforske hva som er de beste løsningene for innbyggerne i regionen.

Prestasjonsmåling

P1	Gulen kommune må utvikle og utnytte dagens avvikssystem for å sikre systematisk oppfølging og måling av kvalitet
P2	Ta i bruk eksisterende data på en systematisk måte for skolene i Gulen
P3	Ta i bruk eksisterende data på en systematisk måte for barnehagene i Gulen
P4	Gulen bør bruke eksisterende data om kvalitet når kommunen skal beslutte ny struktur for oppvekstttun



Prestasjonsmåling

Det er ønskelig med prestasjonsmålinger som kan vise hvordan en virksomhet utfører arbeidet sitt. Det finnes en rekke ulike typer statistikker og tall som kan benyttes for å se på kvaliteter ved barnehager og skoler, det være seg knyttet til miljø, læring, mobbing osv. Generelt er det etterhvert blitt mange gode indikatorer som kan benyttes for å se hvordan en barnehage eller en skole fyller oppgaven sin.

Observasjoner

Det finnes ulike typer prestasjonsmålinger som er relevante å vurdere. En type prestasjonsmålinger er tilstedeværelsen av interne mål og rutiner som kan gi tilbakemeldinger til ledere og ansatte om hvordan daglig drift blir ivaretatt. Dette kan for eksempel være rutiner for å melde avvik som oppstår, budsjettavviks-rutiner, varslingskanaler eller mer standardiserte mål som sykefravær eller overtidsbruk.

Gjennom arbeidet er det blitt meldt fra flere at de har mangelfulle systemer, rutiner og praksis for avviksrapportering og avvikshåndtering. Et konkret eksempel fra oppveksttun er mangel på rutiner for å melde avvik ved klasse-sammenslåinger i undervisning når det mangler lærere.

Andre indikatorer kan vise hvor godt oppveksttunene ivaretar rollen sin i forhold til undervisningskvalitet, elevundersøkelser, mobbetall, foreldreundersøkelser eller resultater ved eksamen. Til tross for at det finnes mange tilgjengelige indikatorer for å vurdere prestasjoner eller kvalitet på barnehager og skoler, er det en utfordring at mange av disse ikke er offentlig tilgjengelige for Gulen. Grunnen er at det for mange trinn samtidig som det er for få elever til at resultatene blir offentlige. En annen utfordring med små utvalg er at enkeltstående prestasjoner eller enkeltelever kan gi store utslag.

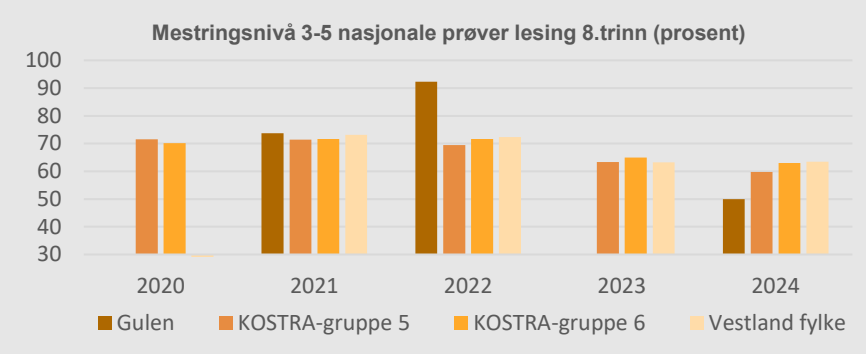
Selv om det må hensyntas at det er små utvalg, gjengis på de påfølgende sidene en del statistikker som kan indikere prestasjoner når det gjelder kvalitet ved oppveksttunene.

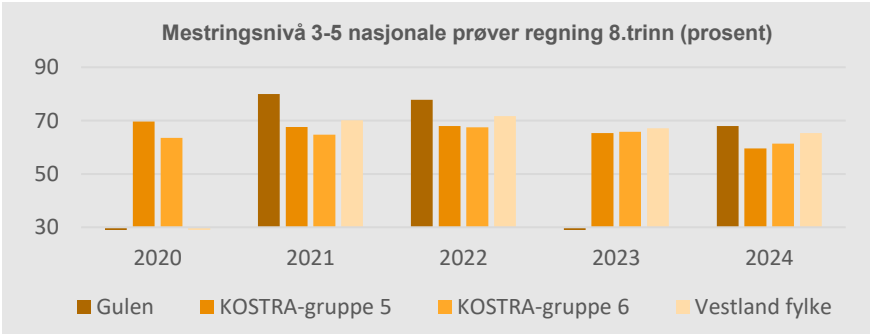
Tabellen nedenfor viser prosentandel av elever som starter på videregående skole det året de avslutter grunnskole.

Andel starter videregående %	2020	2021	2022	2023	2024
Vestland fylke	98,5%	98,0%	98,1%	98,2%	97,8%
Austrheim	97,5%	100,0%	100,0%	100,0%	*
Høyanger	*	98,2%	100,0%	100,0%	97,1%
Masfjorden	95,5%	100,0%	100,0%	95,8%	94,1%
Vik	96,4%	100,0%	*	*	92,0%
Gulen	**100,0%**	**96,2%**	**100,0%**	**100,0%**	*

Prestasjonsmåling

Observasjoner





Kilde: SSB 12255

Ved nasjonale prøver på 8.trinn deles resultatene i mestring i fem kategorier, hvor 5 er høyeste mestringsnivå. Det er ikke oppgitt offentlige tall om andel elever på de ulike mestringsnivåene for Gulen kommune for de senere årene. Gjennom tall fra SSB er det imidlertid mulig å se andel elever som har mestringsnivå 3 eller høyere. Her finnes det tall for Gulen for enkelte av årene. Tallene for Gulen og KOSTRAgruppe 5, 6 og Vestland fylke er gjengitt i tabellene for lesing og regning for de siste fem årene.

Tallene viser at resultatene for Gulen varierer en del, som er naturlig gitt at det er små utvalg og enkeltelevers prestasjoner vil påvirke et lite utvalg i større grad enn ved større utvalg. Det er også slik at praksis for fritak av elever vil kunne påvirke tallene, spesielt når utvalget er lite.

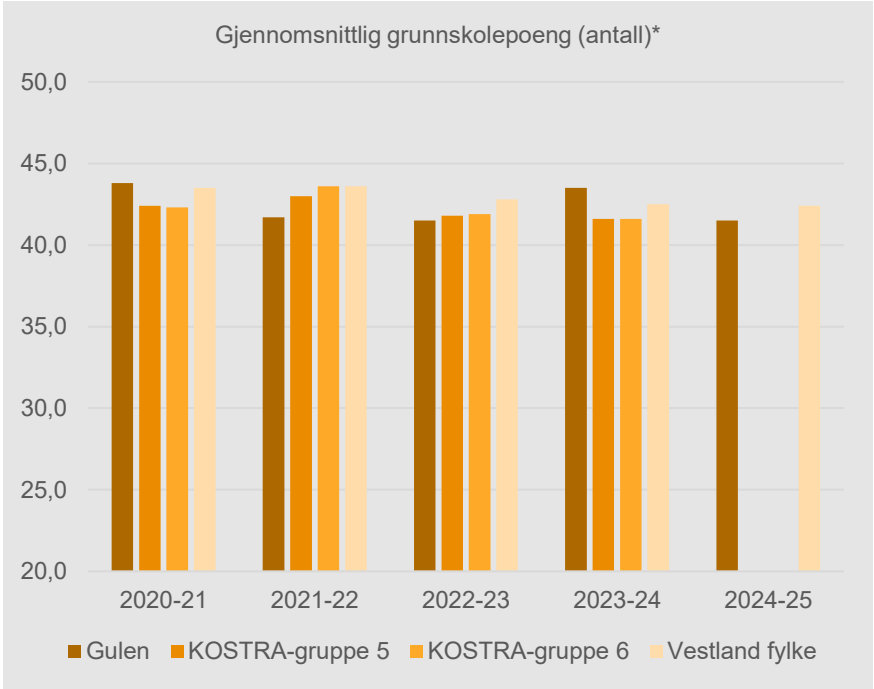
For de fleste årene hvor det er oppgitt tall, kommer Gulen bedre ut enn de øvrige snittene. For de oppgitte årstallene er imidlertid gjennomsnittlig skalapoeng som er oppgitt for Gulen de enkelte årene innenfor et usikkerhetsområde som gjør at vi ikke kan være sikre på at gjennomsnittet er forskjellig, og at utslag kan skyldes at det er små utvalg i Gulen.

Prestasjonsmåling

Observasjoner

Grunnskolepoeng er en samlet poengsum basert på alle standpunkt- og eksamens-karakterene på vitnemålet. Grunnskolepoeng er med på å danne grunnlag for opptak til videregående skole. Grunnskolepoengene skal gi informasjon om elevenes kompetanse ved avslutning av grunnskoleopplæringen. Grunnskolepoeng på fylkesnivå endrer seg lite fra år til år, mens variasjoner i elevgrupper kan forklare endringer på skolenivå eller for små kommuner. Tall for enkelte år bør derfor tolkes med forsiktighet. UDIR anbefaler å se på data over flere år hvis man vil sammenlikne resultater.

Dersom vi ser på snitt grunnskolepoeng for Gulen, Vestland og Nasjonale tall for skoleårene perioden 2019-20 til 2024-25, viser snittet at Gulen hadde et snitt på 42,9 grunnnskolepoeng, mot 43,0 for alle skolene i Vestland, og 42,8 for alle skolene i hele landet*.



Kilde: SSB/Tabell 12255

* Snittallet for Gulen trekkes opp av at det var høye tall i Gulen for skoleåret 2019-20. Skoleåret 2019-20 var ett av tre skoleår hvor det ikke ble gjennomført ekamener. Eivindvik skule hadde dette skoleåret et grunnskolepoengsnitt på 48,4 poeng.

Prestasjonsmåling

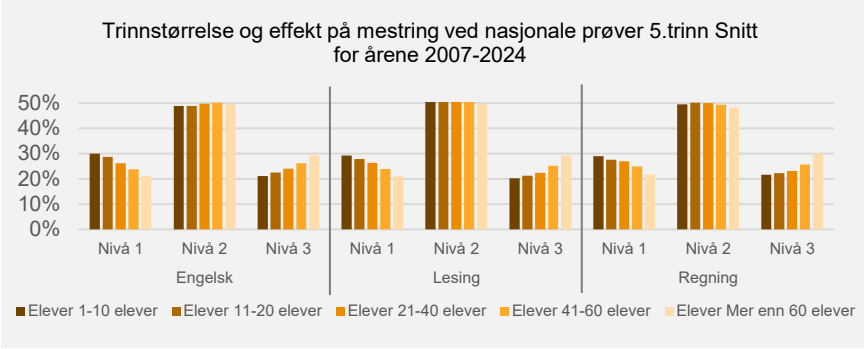
Observasjoner

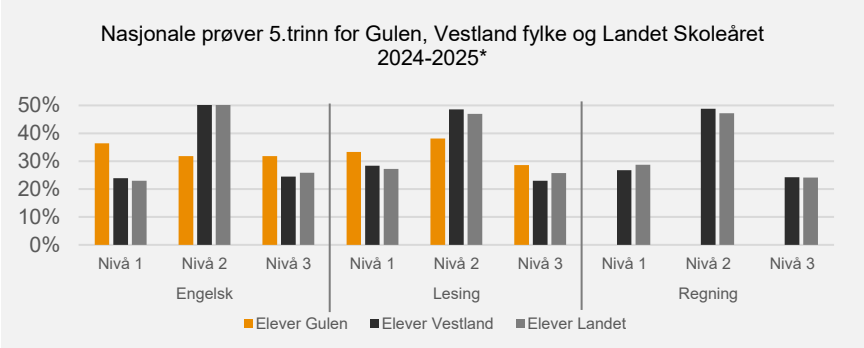
Det er få tilgjengelige statistikker som kan gi objektive tall på hvordan størrelse på et skolemiljø påvirker resultater. En statistikk som er brutt ned på trinnstørrelse er mestringsnivå på 5.trinn ved nasjonale prøver. PwC har samlet tall for årene 2007 til 2024 og sett på gjennomsnittlige tall for alle skoler i landet for perioden. Tallene viser en klar sammenheng mellom størrelse på trinn og mestring på nasjonale prøver.

I tabellen ved siden av vises gjennomsnittlig andel elever og mestringsnivå ved de nasjonale prøvene på 5. trinn for engelsk, lesing og regning. Mestringsnivå 3 er det høyeste mestringsnivået på dette trinnet.

Tendensen er klar for alle emner, og viser at når trinnstørrelsen øker, øker andel som har høyeste mestringsnivå, mens andel med laveste mestringsnivå blir redusert. Funnene indikerer at det er en sammenheng mellom mestring og trinnstørrelse, og at det er økt mestring når antall elever på trinnet øker.

I tabellen nedenfor viser vi resultater for 5.trinn for Gulen, Vestland fylke og Landet for skoleåret 2024-2025. Dette er ett av få år hvor det finnes åpen statistikk for Gulen kommune, grunnet at antall elever er for lavt til at det finnes åpne data de øvrige årene. Det må presiseres at det for små utvalg er en større usikkerhet knyttet til hvor mye enkeltelever eller enkeltprestasjoner påvirker resultatet. Det er derfor viktig å hensynta dette ved vurdering av tallene som fremkommer for Gulen.





Kilde: SSB/Utdanningsdirektoratet

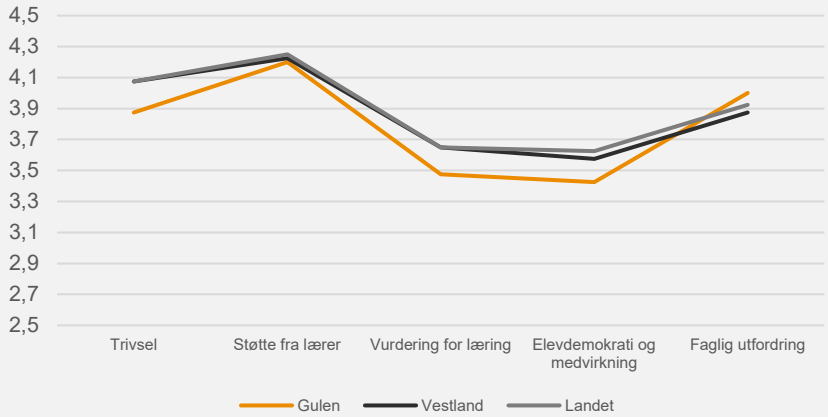
Prestasjonsmåling

Observasjoner

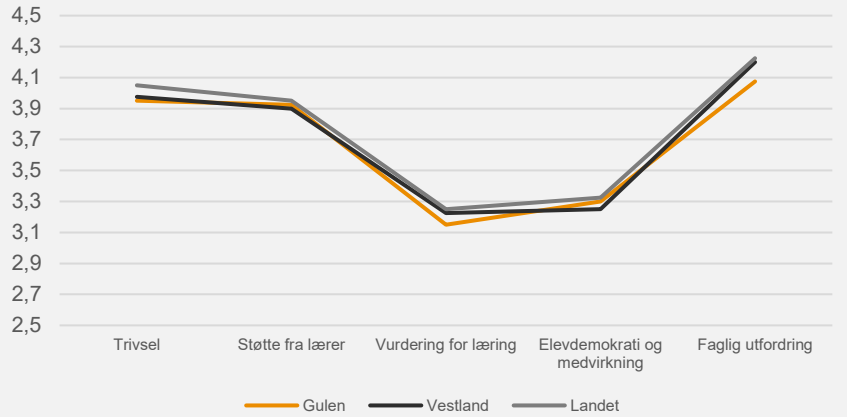
Nedenfor gjengis gjennomsnittlig resultat fra Elevundersøkelsen for 7.trinn og 10.trinn for skoleårene 2021/22 til 2024/25. Tallene for Gulen gjelder snitt av de årene hvor det er oppgitt tall. Kurvene følger stort sett resultatene fra Vestland og hele landet, men ligger noe under på 7.trinn på enkelte parametere. Det gjøres oppmerksom på at det er små utvalg for Gulen og at enkeltsvar kan påvirke snittet.

Det finnes også oversikter hos UDIR over skolebidrag som viser skolenes bidrag til elevenes grunnleggende ferdigheter i engelsk, lesing og regning sammenlignet med skolenes bidrag til elever med tilsvarende elevbakgrunn på landsnivå. Tallene for Gulen som finnes er i de fleste tilfeller innenfor et statistisk usikkerhetsnivå, og kan ikke benyttes til å trekke noen konklusjoner.

Gjennomsnittlig resultat Elevundersøkelsen 7.trinn for skoleårene 2021/22 til 2024/25 (skala fra 1-5)



Gjennomsnittlig resultat Elevundersøkelsen 10.trinn for skoleårene 2021/22 til 2024/25 (skala fra 1-5)



Kilde: UDIR Elevundersøkelsen

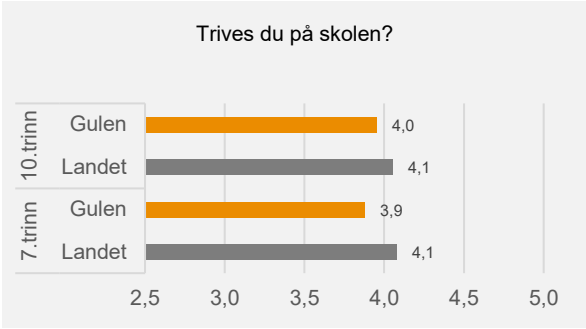
Prestasjonsmåling

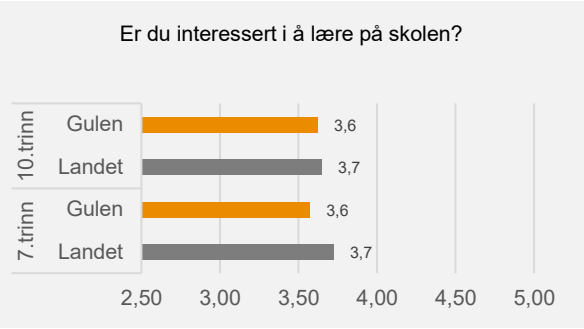
Observasjoner

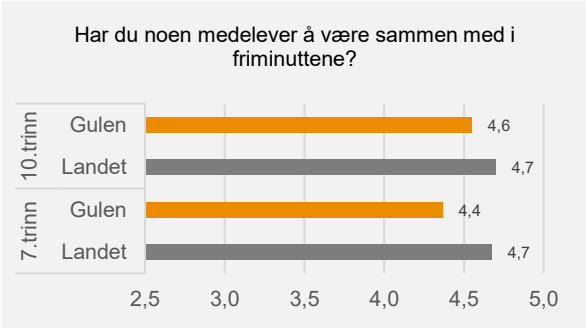
På denne og neste side presenteres gjennomsnittstall for **Elevundersøkelsen** for skoleårene 2021/22 til 2024/25. Svarene er oppgitt for henholdsvis 7. klasse og 10. klasse både for Gulen og for hele landet.

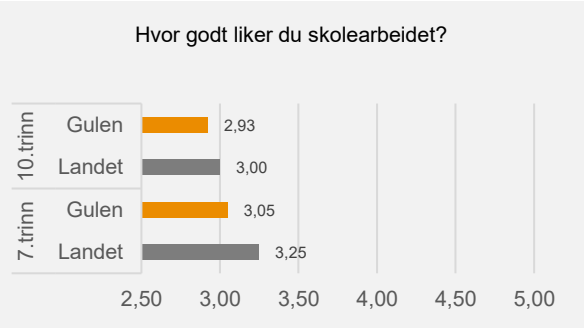
Det gjøres oppmerksom på at skalaen i grafene begynner på 2,5.

Tendensen i svarene viser at Gulen følger Landet, men ligger konsekvent litt under landssnittet.









Kilde: UDIR Elevundersøkelsen – Trivsel/Motivasjon. Gjennomsnittstall for skoleårene 2021/22 til 2024/25

Prestasjonsmåling

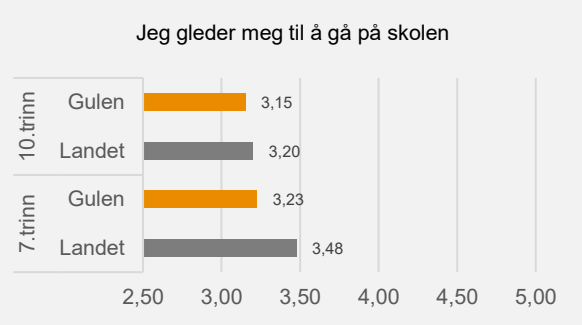
Observasjoner

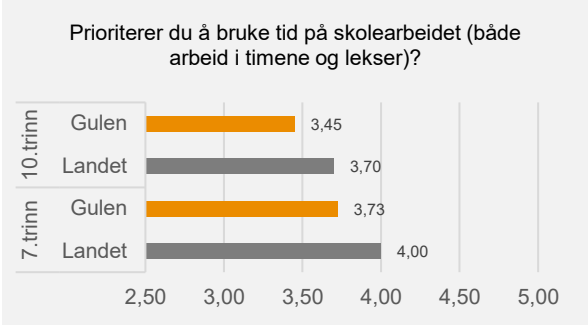
På denne og forrige side presenteres gjennomsnittstall for **Elevundersøkelsen** for skoleårene 2021/22 til 2024/25. Svarene er oppgitt for henholdsvis 7. klasse og 10. klasse både for Gulen og for Landet.

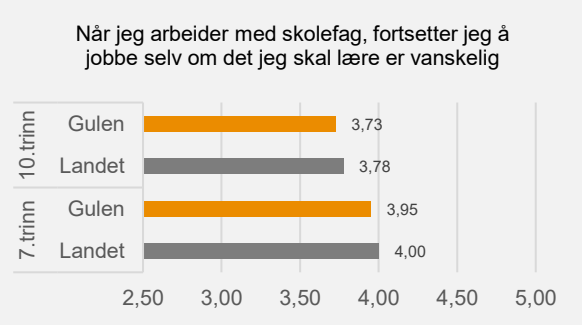
Det gjøres oppmerksom på at skalaen i grafene begynner på 2,5.

Tendensen i svarene viser at Gulen følger Landet, men ligger konsekvent litt under landssnittet. Det er også en tendens at det for spørsmålene under hovedtema Motivasjon er en lavere score i 10.trinn enn i 7.trinn.

Det stilles også spørsmål om mobbing som del av elevundersøkelsen, men der foreligger det bare noen få offentlige tall, og de gir ikke noen statistikk som kan benyttes.







Kilde: UDIR Elevundersøkelsen – Trivsel/Motivasjon. Gjennomsnittstall for skoleårene 2021/22 til 2024/25

Prestasjonsmåling

Observasjoner

Foreldreundersøkelsen i barnehage er en undersøkelse som er frivillig for barnehager å gjennomføre. Det fremstår som at flere av barnehagene i Gulen ikke gjennomførte den i 2025. Nedenfor finnes overordnete tall på besvarelsen for Vestland fylke og Gulen kommune. Tallene for Vestland er tilnærmet like de nasjonale tallene. Spørsmålsområder hvor det ikke er tall for Gulen er blitt utelatt. De enkelte temaområdene har også underpunkter. Tallene publiseres på UDIR og Barnehagefakta.no.

Temaområde i Barnehageundersøkelsen	2023		2025	
	Vestland	Gulen	Vestland	Gulen
Ute og innemiljø	4,1	3,6	4,1	4
Relasjon mellom barn og voksen	4,5	4,1	4,7	4,7
Barnets trivsel	4,8	4,5	4,7	4,7
Informasjon	4,3	3,2	4,3	3,8
Barnets utvikling	4,7	4,1	4,7	4,7
Medvirkning	4,3	3,7	4,3	3,3
Henting og levering	4,4	3,9	4,4	4,4
Tilfredshet	4,5	3,9	4,5	-
Snitt	4,5	3,9	4,5	4,2

Kilde: https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/fuba-resultater-alle-sporsmal/

Tallene viser at den generelle tilfredsheten er lavere i Gulen enn snittet i Vestland. Spesielt var det markant lavere i 2023, da også antall besvarelser i Gulen var langt høyere enn undersøkelsen i 2025. Tallene for 2025 tangerer fylkessnittet på flere områder, men har også da områder som scorer betydelig under snittet.

På områdene *Informasjon* og *Medvirkning* scorer Gulen markant lavere begge årene.

Resultatene fra barnhageundersøkelsen kan brukes av barnehagen og kommunen som en hjelp til å vurdere og utvikle barnehagetilbudet. PwC er ikke kjent med hvordan undersøkelsen følges opp av barnehagene eller av kommunen pr. idag.

Prestasjonsmåling

Observasjoner

Hvert år utarbeides en oppvekstprofil som viser noen av kommunens styrker og svakheter. Målet er at oversikten kan benyttes i planarbeidet for barn og unge og deres oppvekstmiljø. Indikatorene som presenteres er valgt ut med tanke på å fremme barn og unges oppvekstmiløø.

Oversikten er et samarbeid mellom en rekke offentlige instanser, bl.a. UDIR, KS, FHI, NAV og Helsedirektoratet.

Til høyre er gjengitt **Oppvekstbarometeret for Gulen for 2024**.Indikatoren viser mange områder hvor Gulen ligger godt an ifht fylket og landet som helhet, men viser også noen felt hvor Gulen skiller seg klart negativt ut. Dette gjelder bl.a laveste mestringsnivå i lesing for 5.trinn, trivsel på 7.trinn og lite fornøydhet med treffsteder. Av positive utslag er Gulen blant landets beste når det gjelder ensomhet (tall fra 2021) og Gulen kommer svært godt ut når det gjelder bemanning i barnehage.

- Kommunen ligger signifikant bedre an enn landet som helhet
- Kommunen ligger signifikant dårligere an enn landet som helhet
- Kommunen er ikke signifikant forskjellig fra landet som helhet
- Kommunen er signifikant forskjellig fra landet som helhet
- Ikke testet for statistisk signifikans
- Verdien for fylket (ikke testet for statistisk signifikans)
- Verdien for landet som helhet
- Variasjonen mellom kommunene i fylket
- De ti beste kommunene i landet

Tema		Indikator (klikkbare indikatornavn)	Kommune	Fylke	Norge	Enhet (*)	Oppvekstbarometer for Gulen
Befolkning	1	Andel barn, 0-17 år	18,0	20,8	20,3	prosent	
	2	Innvand. og norskf. med innv.foreldre	17,5	16,3	21,0	prosent	
Levekår	3	Barn i fam. m/vedvarende lav inntekt	4,3	9,3	11	prosent	
	4	Barn i familier som mottar sosialhjelp	4,6	4,5	6,3	prosent	
	5	Bor trangt, 0-17 år	14	18	18	prosent	
	6	Barn med barnevernstiltak, 0-17 år	7,2	3,3	3,5	prosent	
	7	Unge som står utenfor, 15-24 år	5,0	7,0	7,6	prosent (a,k)	
	8	Mottakere av uførepensjon, 18-29 år	2,2	1,9	2,2	prosent (a,k)	
Barnehage og skole	9	Bemanning i barnehage, oppfylt	100	84	63	prosent	
	10	Laveste mestringsnivå i lesing, 5. tr.	42	25	24	prosent (k)	
	11	Laveste mestringsnivå i regning, 5. tr.	41	24	26	prosent (k)	
	12	Trives på skolen, 7. trinn	68	84	85	prosent (k)	
	13	Mobbes på skolen, 7. trinn	-	7,9	8,4	prosent (k)	
	14	Gjennomsnittlig grunnskolepoeng	42,3	43,3	43,0	poeng (k)	
	15	Gjennomføring i vdg. opplæring	83	81	80	prosent (k)	
Fritid og nærmiljø	16	Fornøyd med treffsteder, 2021	22	43	46	prosent (a,k)	
	17	Med i fritidsorganisasjon, 2021	60	61	60	prosent (a,k)	
	18	Fortrolig venn, 2021	89,9	88,0	88,1	prosent (a,k)	
	19	Ensomhet, 2021	11	26	25	prosent (a,k)	
	20	Regelbrudd, Ungd. 2021	5,8	8,7	8,6	prosent (a,k)	
	21	Skjermtid over 4 timer, 2021	44	46	49	prosent (a,k)	
Helse og helseatferd	22	Fornøyd med helsa, 2021	73	68	68	prosent (a,k)	
	23	Høy tilfreds. med livet, Ungd. 2021	41	49	49	prosent (a,k)	
	24	Psykiske plager, 2021	8,1	17	17	prosent (a,k)	
	25	Psykiske sympt./lidelser, 15-24 år	139	164	176	per 1000 (a,k)	
	26	Søvnproblemer, 2021	26	30	31	prosent (a,k)	
	27	Har brukt cannabis, 2021	-	2,7	3,1	prosent (a,k)	
	28	Trener sjeldnere enn ukentlig, 17 år	45	25	28	prosent (k)	
	29	Overvekt og fedme, 17 år	28	21	22	prosent (k)	
	30	Alkohol, har vært beruset, 2021	15,2	10,2	12,7	prosent (a,k)	

Kilde:https://folkehelseprofileksport.helsedirektoratet.no

Prestasjonsmåling

Observasjoner

Til høyre er gjengitt **Oppvekstbarometeret for Gulen for 2025**. Indikatoren viser mange områder hvor Gulen ligger godt an i forhold til fylket og landet som helhet, men viser også noen felt hvor Gulen skiller seg klart negativt ut.

I 2025 slår Gulen dårlig ut på laveste mestringsnivå på 5.trinn, og når det gjelder trivsel på skolen i 7.trinn.

Gulen slår også ut som signifikant dårligere med tanke på antall barn med barnevernstiltak både i 2024 og 2025, men dette skyldes sannsynligvis at det er innført mange mindre tiltak i hjemmet, som organiseres via barnevernet i stedet for lavterksel familieveiledning. Dette kommenteres nærmere i rapportens del om barnevern.

Tema		Indikator (klikkbare indikatornavn)	Kommune	Fylke	Norge	Enhet (*)	Oppvekstbarometer for Gulen
Befolkning	1	Andel barn, 0-17 år	17,6	20,5	20,1	prosent	
	2	Innvand. og norskf. med innv.foreldre	16,8	16,9	22,0	prosent	
Levekår	3	Barn i fam. m/vedvarende lav inntekt	3,6	8,6	10	prosent	
	4	Barn i familier som mottar sosialhjelp	3,1	4,5	6,8	prosent	
	5	Barn av enslige forsørgere	10,8	14,2	15,9	prosent	
	6	Bor trangt, 0-17 år	12	18	18	prosent	
	7	Bor i leide boliger, 0-17 år	13,5	12,9	14,6	prosent	
	8	Barn med barnevernstiltak, 1-17 år	6,7	3,2	3,4	prosent	
	9	Unge som står utenfor, 15-29 år	8,7	9,0	9,9	prosent (a,k)	
Barnehage og skole	10	Bemanning i barnehage, oppfylt	100	83	64	prosent	
	11	Laveste mestringsnivå i lesing, 5. tr.	38	26	25	prosent (k)	
	12	Laveste mestringsnivå i regning, 5. tr.	40	25	27	prosent (k)	
	13	Trives på skolen, 7. trinn	71	83	84	prosent (k)	
	14	Mobbes på skolen, 7. trinn	-	8,9	9,6	prosent (k)	
	15	Gjennomsnittlig grunnskolepoeng	42,2	42,9	42,7	poeng (k)	
	16	Gjennomføring i vdg. opplæring	84	82	81	prosent (k)	
Fritid og nærmiljø	17	Fornøyd med treffsteder, 2024	**	51	54	prosent (a,k)	
	18	Trygt i nærmiljøet, 2024	**	85	84	prosent (a,k)	
	19	Med i fritidsorganisasjon, 2024	**	61	59	prosent (a,k)	
	20	Ensomhet, 2024	**	24	22	prosent (a,k)	
	21	Skjermtid over 4 timer, 2024	**	42	43	prosent (a,k)	
	22	Regelbrudd, 2024	**	10	9,5	prosent (a,k)	
Helse og helseatferd	23	Fornøyd med helsa, 2024	**	63	66	prosent (a,k)	
	24	Høy tilfredshet med livet, 2024	**	47	50	prosent (a,k)	
	25	Psykiske plager, 2024	**	16	15	prosent (a,k)	
	26	Søvnproblemer, 2024	**	33	30	prosent (a,k)	
	27	Trener sjeldnere enn ukentlig, 17 år	43	25	28	prosent (k)	
	28	Overvekt og fedme, 17 år	22	21	22	prosent (k)	
	29	Reseptfrie smertest. ukentlig, 2024	**	21	20	prosent (a,k)	
	30	Alkohol, har vært beruset, 2024	**	12,2	13,8	prosent (a,k)	

- Kommunen ligger signifikant bedre an enn landet som helhet
- Kommunen ligger signifikant dårligere an enn landet som helhet
- Kommunen er ikke signifikant forskjellig fra landet som helhet
- Kommunen er signifikant forskjellig fra landet som helhet
- Ikke testet for statistisk signifikans
- Verdien for fylket (ikke testet for statistisk signifikans)
- Verdien for landet som helhet
- Variasjonen mellom kommunene i fylket
- De ti beste kommunene i landet

Kilde:https://folkehelseprofileksport.helsedirektoratet.no

Prestasjonsmåling

Vurderinger

Enhver organisasjon bør tilstrebe å finne nøytrale metoder som kan benyttes for hvordan man klarer å levere på de målene man har. Innenfor barnehage og skoleområdet har det de siste årene vært fokusert mye på å bygge opp gode og nyanserte statistikkverktøy som kan bistå både enhetsleder og avdelingsleder ved oppvekstsenteret, men også kommuneledelsen, når det gjelder å evaluere driften.

I offentlig sektor er det ofte vanskelig å finne helt sammenliknbare tall, og for all statistikk er det nødvendig å både «telle og fortelle» for å få en så god oversikt som mulig. Gulen benytter også denne statistikken i sine rapporter og oversikter, men det er PwC sin oppfatning at det fortsatt er mye å hente på å ha en mer systematisk oppfølging, også i lederlinjen.

I mengden av statistikker er det etter PwC sin erfaring tendenser som peker seg ut. Gulen kommune har høy bemanningsfaktor i både barnehager og skoler, samtidig som det gjennom PwC sitt arbeid er klart blitt kommunisert at lederne opplever at de har svært hektiske hverdager, og tidvis problemer med å skaffe bemanning. Det er PwC sin vurdering at Gulen ikke har et bemanningsproblem på oppvekstsenterene, men smådriftsulemper, og dermed et strukturelt problem. I denne delen av rapporten har vi også sett at Gulen ikke scorer spesielt godt på mange av de målingene som er tilgjengelige. Tendensen er heller at Gulen til tross for svært høy lærertetthet og bemanningstetthet i barnehagen, faktisk ligger lavere enn det som kunne forventes på prestasjonsmålinger. Dette tyder, etter PwC sitt syn, på at Gulen ikke klarer å hente ut kvalitetseffektene av en sterk voksentetthet. Etter PwC sitt syn skyldes dette ikke først og fremst kompetansen til ansatte, men at strukturen skaper små enheter hvor ansatte blir stående i komplekse situasjoner, og hvor fravær av en ansatt ofte skaper utfordringer fordi arbeidsplassene er små og komplekse.

Det er PwC sin oppfatning at det, basert på prestasjonsmålinger, er grunnlag for å hevde at Gulen kommune ikke får den forventede uttellingen for ressursbruken og antall kvalifiserte ansatte med dagens struktur. Gulen burde derfor vurdere om det er alternative strukturer som hadde gitt en bedre effekt av ressursinnsatsen.

Anbefaling

Prestasjonsmåling

P1: Gulen kommune må utvikle og utnytte dagens avviks-system for å sikre systematisk oppfølging og måling av kvalitet

Mål med anbefaling: Sikre oversikt og indikatorer når det oppstår avvik, og legge til rette for en åpen og lærende organisasjon

Gjennomføring: Det bør gjennomgås hvilke avviksrutiner som eksisterer, og om systemene blir brukt. Etablering av en systematisert form for avvikshåndtering bør involvere tillitsvalgte, vernelinje og ledere, slik at det legges til rette for både å få måle på en god måte, og for å arbeide med kultur for avvikshåndtering

Forutsetning for å lykkes: Det må legges til rette for at avviksrapportering er enkelt å gjennomføre, og at det etableres rutiner hvor avvik blir brukt til læring. Det er avgjørende at de som melder avvik ikke opplever at avviksrapportering får negative konsekvenser eller at avvik ikke blir fulgt opp.

P2: Ta i bruk eksisterende data på en systematisk måte for skolene i Gulen

Mål med anbefaling: Gi et grunnlag for en mer systematisk prestasjonsmåling for å måle kvalitet.

Gjennomføring: Det bør etableres en mer systematisert måte å bruke eksisterende data. Dette kan gjøres gjennom etablering av klare oppfølgingspunkt i lederstrukturen, og gjerne gjennom etablering av et kvalitetsdashboard for skolene i Gulen

Forutsetning for å lykkes: Rapportering av data, oppfølging i lederlinjen og etablering av et oversiktlig dashboard som henter eksisterende data

Anbefaling

Prestasjonsmåling

P3: Ta i bruk eksisterende data på en systematisk måte for barnehagene i Gulen

Mål med anbefaling: Gi et grunnlag for en mer systematisk prestasjonsmåling for å måle kvalitet.

Gjennomføring: Det bør etableres en mer systematisert måte å bruke eksisterende data og undersøkelser. Dette kan gjøres gjennom etablering av klare oppfølgingspunkt i lederstrukturen, og gjerne gjennom etablering av et kvalitetsdashboard for barnehagene i Gulen. Gulen kan ta i bruk Foreldreundersøkelsen som gir et grunnleggende referansepunkt mot andre barnehager.

Forutsetning for å lykkes: Rapportering av data, oppfølging i lederlinjen og etablering av etablering av et oversiktlig dashboard som henter eksisterende data

P4: Gulen bør bruke eksisterende data om kvalitet når kommunen skal beslutte ny struktur for oppveksttun

Mål med anbefaling: Sikre at beslutninger ser på eksisterende data som et faktagrunnlag når viktige beslutninger skal tas.

Gjennomføring: Det forventes at Gulen skal ta stilling til en mulig ny struktur for skoler og barnehager i løpet av vinteren 2025 og våren 2026. I dette arbeidet burde ansatte, foreldre, innbyggere og politikerne etterspørre data for å sikre at de tar en så faktabasert beslutning som mulig.

Forutsetning for å lykkes: Systematisering og gjengivelse av relevante data, samt politisk vilje til å nærme seg disse viktige diskusjonene basert på den fakta som nå foreligger, og ikke la diskusjonen være låst til tidligere prinsipielle politiske standpunkt.

En faktabasert diskusjon vil også være egnet til å ta politiske prinsipielle diskusjoner, men for å lykkes med en best mulig beslutning, bør det skapes enighet om hvilke fakta som man kan enes på som fakta, og deretter diskutere prinsipielt hva som er den beste løsningen basert på faktum.

Kommunikasjon, koordinering og verktøy

KV1	Etablere og gjøre kjent rutiner og kanaler for informasjonsdeling
KV2	Bruke tilgjengelige verktøy for å måle tilfredshet



Kommunikasjon, koordinering og verktøy

Kommunikasjon er en helt sentral del av å få til gode oppvekstun. Kommunikasjonen er et fundament for å få til god koordinering og ressursutnyttelse, og for å samle seg om viktige oppgaver, endringer og samarbeid. Oppvekstunene er helt avhengig av kommunikasjon med andre deler av kommunen, med foreldre og foresatte, og internt med ansatte, barna og elevene. Det finnes ulike verktøy som kan understøtte kommunikasjon og informasjonsdeling.

Observasjoner

Det er fra mange hold rapportert at det er behov for å forbedre kommunikasjonen knyttet til oppvekstunene. I tillegg til at dette er kommet opp gjennom prosessen med PwC, er det også dokumentert blant annet gjennom foreldreundersøkelsen for barnehagene, som er gjengitt under dimensjonen Prestasjonsmåling.

I kommunikasjon mellom oppvekstunene og kommunalsjef fremstår det som at det er mange adhoc kontaktpunkt hvor kommunalsjef blir trukket ned i mange detaljer og konkrete problemstillinger ved oppvekstunene; det være seg enkeltspørsmål, søknader, bemanningsproblematikk eller hendelser. Det foreligger lederfora hvor enhetslederne møter, men PwC registrerer at det også pågår mye toveiskommunikasjon utenfor de arenaene. Samtidig som det er mye kontakt og dialog, fremstår det som om det ikke er en strukturert formidling av informasjon fra kommunalsjef eller lederarenaene som danner utgangspunkt for kommunikasjon med andre ved oppvekstunene. Spesielt blant avdelingsledere barnehage etterlyses det informasjon om hva som diskuteres, og flere oppgir at de ikke får informasjon om barnehagefaglige diskusjoner som eventuelt pågår «høyere oppe» i strukturen.

I kommunikasjon internt på oppvekstunene er det flere som etterlyser ledermøter og kommunikasjon, spesielt mellom skole og barnehage. Fravær av ledermøter ved flere av oppvekstunene gjør at det heller ikke fremstår som om det er lagt til rette for arenaer for å diskutere eller informere om ting som avklares eller som bør avklares. Det kan virke som at dialogen som skjer, også ved enkelte oppvekstun, er mer adhoc enn strukturert.

Det er annet sted i rapporten påpekt at avdelingsledere barnehage har etablert et eget forum for å møtes og diskutere barnehagerelaterte problemstillinger.

PwC har ikke informasjon om hvordan det tilrettelegges for informasjon internt ved de ulike avdelingene ved oppvekstunene, eller om hvordan oppvekstunet legger til rette for informasjon til og kommunikasjon med foreldre og foresatte.

Informasjon og kommunikasjon ved oppvekstun er komplekst, både fordi det er ulike fagmiljøer, men også fordi det tildels er ulike arbeidstidsordninger og turnuser. Verktøy til bruk for å informere er også i varierende grad tilgjengelig for ansatte med ulike arbeidshverdager. Kommunikasjon via en del digitale kanaler er mindre tilgjengelig for personer som ikke bruker digitale verktøy som en del av sin arbeidshverdag i arbeidstiden.

Kommunikasjon, koordinering og verktøy

Vurderinger

Det er PwC sin generelle erfaring at informasjonsflyt er utfordrende innenfor oppvekstområdet. Det er flere årsaker til dette: mange adhoc dialoger; travle hverdager hvor drift prioriteres fremfor ledelsesmessige og administrative arbeidsoppgaver; drift i ulike bygg; ulike arbeidshverdager; og mangel på tilpassede kommunikasjonskanaler.

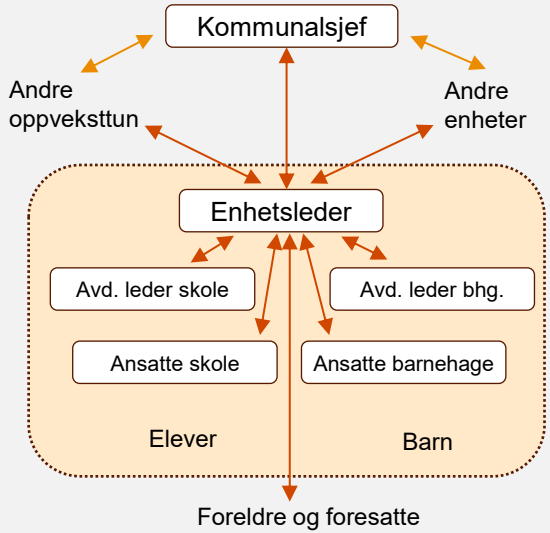
Dagens kommunikasjonskanaler eller kommunikasjonsarenaer fremstår ikke å være tilpasset behovene i lederlinjen eller arbeidshverdagen til alle ansatte.

Bedre kommunikasjon og informasjonsflyt innebærer også en tydeliggjøring av forventningen til at ledere og den enkelte medarbeider aktivt oppsøker relevant informasjon. En forutsetning for denne forventningen er at lederlinjen har gjort informasjonen tilgjengelig og at det er kjent på tvers av enheter og avdelinger hvilken informasjon som finnes hvor.

Problemstillinger rundt kommunikasjonskanaler gjelder ikke bare området Oppvekst og kultur, men gjør seg også gjeldende i andre deler av Gulen kommune. Gulen har valgt en del sentrale kommunikasjonsverktøy for formidling av informasjon, men det er etter PwC sitt syn nødvendig å gjennomgå disse for å sikre kommunikasjon og koordinering fremover, både for kommunen generelt, og for de enkelte områdene.

For Oppvekst og kultur er det viktig å fokusere på kommunikasjon og koordinering langs flere akser, som kan illustreres i modellen ved siden av. Illustrasjonen viser at enhetsleder er en portvokter for informasjon, noe som må understøttes av verktøy og arenaer som sikrer at viktig informasjon når frem.

Illustrasjon av kommunikasjonsflyt rundt enhetsleder



Anbefaling

Kommunikasjon, koordinering og verktøy

KV1: Etablere og gjøre kjent rutiner og kanaler for informasjonsdeling

Mål med anbefaling: Sikre tydelig, relevant og tilgjengelig informasjonsflyt som er tilpasset arbeidshverdagen ved oppvekstunene. Målet er at ansatte raskt finner og får med seg nødvendig informasjon.

Gjennomføring: Lag en enkel kanalmatrise som definerer hvilke målgrupper, kanaler og arenaer som skal benyttes for ulike typer informasjon. Definer ansvarlig(e) for de ulike kanalene og arenaene.

Matrisen bør utarbeides i fellesskap med de ulike oppvekstunene, og bør ta for seg informasjon fra kommunalsjef via enhetsleder og frem til sluttmottakerne. Det bør etableres liknende kanaler og arenaer ved de ulike oppvekstunene, og det bør tilstrebes å bruke kanaler som brukes andre steder i kommunen.

Forutsetning for å lykkes: Tydelig forankring i ledelseslinjen, definerte roller og ansvar og jevnlig justering basert på tilbakemeldinger og erfaringer

KV2: Bruke tilgjengelige verktøy for å måle tilfredshet

Mål med anbefaling: Benytte eksisterende verktøy (som for eksempel foreldreundersøkelsen) som gir en strukturert og målbar statistikk som også kan fungere som «referansepunkt» i forhold til andre enheter og andre kommuner. Resultatene bør følges opp på både avdelingsnivå, enhetsnivå og kommunenivå.

Gjennomføring: Enhetsledere og avdelingsledere må sikre at eksisterende verktøy benyttes ved alle oppvekstunene. Dette medfører å tydelig kommunisere ut til brukere (elever, foresatte eller ansatte) at undersøkelser gjennomføres, og kommunisere når de starter og slutter.

Resultater fra undersøkelsene bør bearbeides, kommuniseres og brukes til å evaluere og forbedre punkter som scorer lavere enn ønsket.

Forutsetning for å lykkes: Kommunikasjon og formidling av undersøkelse, samt oppfølging av tilbakemeldinger.

Kultur

KU1	Legge til rette for gode diskusjoner basert på utforsking, åpenhet, faktum og kriterier
KU2	Støtte opp under en sterkere felleskultur ved oppvekstsektorene



Kultur

Det utvikles egne organisasjonskulturer i alle organisasjoner. I Gulen er det i tillegg til sterke organisasjonskulturer ved oppvekstunene, også blant enkelte, en sterk tilknytning til bygdekulturen i bygden hvor oppvekstunet er, eller i bygdemiljø som er tilknyttet et oppvekstun. Oppvekstunene må derfor i tillegg til egen organisasjonskultur også forholde seg til andre sterke kulturer som påvirker dem.



Observasjoner

I møte med Gulen har PwC fra første stund erfart at det er en svært sterk bygdekultur som preger diskusjonene rundt oppvekstunene. Gjennom arbeidsverkstedene som er gjennomført er det fremkommet mange og sterke argumenter for oppvekstunenes viktighet for bygden, og at det vil kunne få store konsekvenser for bygdene dersom strukturen endres. Det kan spissformuleres ved å si at det fremstår som at mange har en sterkere identitet knyttet til bygden enn til kommunen, og det beskrives en frykt for at fokus på den enkelte bygd vil kunne hindre det som man ellers ville sett på som en naturlig felles løsning for kommunen som helhet.

Positivt sett har PwC merket engasjementet, dugnadsånden, stoltheten og «vi-følelsen» tydelig. Det er veldig mange positive sider ved at «alle-kjenner-alle». På den negative siden har vi opplevd at folk tar kontakt og forteller ting de «ikke tørr å si så andre ibygdenhører» angivelig fordi de frykter negative reaksjoner.

PwC har også vært i kontakt med Gulinger som har forlatt Gulen og forteller om vanskelige oppvekstforhold og mobbing, hvor det fortelles om personlig utfrysing og det som oppfattes som at en samlet bygd, fra barn via foreldre og lærere, blir motspillere i stedet for medspillere.

Oppvekstunene har imidlertid også sine egne interne organisasjonskulturer, som preger hverdagene ved oppvekstunene. De ulike kulturene oppleves gjennom ulike kulturuttrykk, som varierer for eksempel fra hva som blir eksplisitt formulert, hvordan arbeidsoppgaver konkret løses, hvordan fysiske forhold legges til rette, hvem som deltar i ulike sammenhenger og hvordan dialogen mellom ulike avdelinger løses.

I tillegg etableres det egne subkulturer i den enkelte avdeling. Tydeligst merkes dette ved besøk i barnehagene hvor det er store forskjeller på hvorvidt de opplever at de er inkludert i et felles oppvekstun eller ikke. Det finnes en rekke eksempler på kulturuttrykk som understøtter dagens opplevelser av «de-og-oss» kultur i barnehagene. Et av mange eksempel er å omtale enhetsleder som rektor. Dagens enhetsledere er leder for både skole og barnehage, og ivaretar både rollen som rektor og barnehagestyrer. Bruken av begrepet rektor antyder at enhetslederen er mer opptatt av skole enn av barnehagen, og underbygger den opplevelsen som flere gir uttrykk for.

Kultur

Vurderinger

Et uttrykk sier at «kultur spiser strategi til frokost», og sterke kulturer i et fellesskap gir veldig klare normer og forventninger til atferd. Den sterke bygdekulturen, og det sterke eierskapet til oppvekstunene har mange positive effekter, og skaper ofte en sterk «vi-følelse» hvor folk er villige til å stille opp og bidra ekstra.

Sterke kulturer har imidlertid også negative sider, hvor de kan virke konserverende, overstyrende og kan føre til utstøting dersom folk ytrer seg eller oppfører seg på måter som strider mot den gjeldende forventningen. Gjennom PwC sitt arbeid i Gulen har vi fått beskrevet både positive og negative sider av den sterke bygdekulturen.

Når kommunen inviterer til en diskusjon rundt en fremtidig struktur på kommunale tjenester, inkludert oppvekstun, har det vært et mål for PwC å understøtte en slik diskusjon med faktum og støtte til prosessen. Dette er blant annet gjort gjennom å lytte til representanter fra Gulen om hvilke kriterier de mener bør ligge til grunn ved vurdering av en fremtidig struktur. Dette blir nærmere omtalt i kapittel 5.4.

Som vist i andre kapitler har også Gulen er betydelig grad av ansatte som bor i andre kommuner. Dette gjelder også kommunalt ansatte. Det betyr at flere av oppvekstunene både har ansatte med sterk tilhørighet til bygden hvor oppvekstunet ligger, mens andre pendler fra andre deler av kommunen, eller fra andre kommuner. Vi har også møtt sterke og stolte representanter for arbeidsmiljøene ved oppvekstunene som ikke bor i bygden eller i Gulen.

Det er PwC sin oppfatning at det er mange positive elementer med den sterke kulturen ved oppvekstunene som kommunen bør arbeide videre med å understøtte. Det gjelder mye av lagånden, «vi-følelsen» og viljen til å stille opp for kollegaer.

Ved oppvekstunene er det flere steder subkulturer, kanskje spesielt knyttet til barnehagen, hvor «vi-kulturen» bærer mer preg av en «oss-og-dem» kultur. Dette blir synlig på måten det snakkes om skolen og barnehagen som separate enheter, og det er synlig ved fysiske forhold som gjerder eller ulike bygg.

Det bør etter PwC sitt syn arbeides systematisk med å bygge en felleskultur ved oppvekstunene som muliggjør enda mer samarbeid på tvers av avdelingene om å løse oppgavene sammen. Det finnes en rekke konkrete eksempler på forhold som bør gripes fatt i, fra tittelbruk, møtestruktur, felles arrangementer og fysiske forhold.

Samtidig vil vi anbefale at Gulen arbeider for å skape en kultur ved oppvekstunene som blir endringsdyktig og mottakelig for kontinuerlig læring, for eksempel gjennom tilbakemeldinger som omtalt i dimensjonen om kommunikasjon og verktøy.

Anbefaling

Kultur

KU1: Legge til rette for gode diskusjoner basert på utforsking, åpenhet, faktum og kriterier

Mål med anbefaling: Gjøre Gulen i stand til å fatte en best mulig beslutning for fremtidig struktur for tilbud i Gulen kommune knyttet til oppvekstun.

Gjennomføring: Legge opp til en bred og åpen høring i kommunen, med aktiv deltakelse av ulike interessenter. Det bør arbeides aktivt med å gi trygghet for at både argumenter for og mot forslag blir viet tilstrekkelig plass til at kommunestyret kan fatte en så opplyst og god beslutning som mulig. Det bør tilstrebes å etablere et klart flertall for en fremtidig struktur.

Forutsetning for å lykkes: God prosessledelse fra administrasjonens side, samt politikere som på tvers av partiene legger opp til en åpen og utforskende diskusjon. Det bør legges opp til en beslutning i denne kommunestyreperioden, i god tid før neste kommunestyrevalg.

KU2: Støtte opp under en sterkere felleskultur ved oppvekstunene

Mål med anbefaling: Bygge sterkere felles kultur ved oppvekstunene .

Gjennomføring: Systematisk arbeid med å gripe fatt i kulturuttrykk som i dag er med på å synliggjøre ulikheter mellom avdelingene, og gjennomføre tiltak for å skape enda mer kontakt og fellesskap på tvers av avdelingene.

Eksempler på kulturuttrykk er bl.a. språk, rutiner, belønningsstrukturer, rekruttering og forfremmelse, fysiske strukturer, informasjon, og møteplasser.

Forutsetning for å lykkes: Evne til å se på egen kultur gjennom kulturuttrykkene, og aktivt drive endringsarbeid for å bygge en sterkere felleskultur. Det vil kreve aktive og påkoblete ledere som arbeider sammen med hverandre og ansatte.

4.2

Barnevern

Barnevern

BV1	Vurdere å samlokalisere barnevernstjenesten med andre tjenester rettet mot barn og unge
BV2	Vurdere å opprette et lavterskeltilbud som ikke er organisert under barnevernstjenesten
BV3	Vurdere samarbeid med andre omkringliggende kommuner

Barnevernstjenesten i Gulen er rimelig å drifte sett opp mot sammenlignbare kommuner

Observasjoner

Lov om barnevern (barnevernsloven) regulerer barnevernets organisering, formål og maktutøvelse. Loven stiller funksjonelle krav til kommunens barnevernstjeneste, men utover det har kommunen stor frihet til å organisere tjenesten så lenge den er forsvarlig, har tilstrekkelig kapasitet og nødvendig kompetanse. I Gulen er barnevernstjenesten organisert i samarbeid med Masfjorden kommune. Barnevernet i Gulen og Masfjorden består totalt av 5,4 årsverk. De har hovedkontor på Hosteland i Masfjorden, men har også mulighet til å ha utekontor på helsestasjonene. Barnevernstjenesten samarbeider også med andre kommunale tjenester, f.eks. helsestasjon, fastlege, skole og barnehage, PPT, samt med NAV.

De siste årene har barnevernet i Gulen hatt rundt 25-30 barn med tiltak. De mottar typisk mellom 15-20 bekymringsmeldinger* i året.

Tabellen nedenfor viser statistikk for barnevernstjenester i Gulen, Masfjorden og sammenligningskommuner. Det må bemerkes at KOSTRA-statistikk på funksjonsnivå bærer med seg usikkerhet grunnet at kommuner kan føre kostnader og statistikk ulikt. Likevel gir tallene en indikasjon på driftsnivået i hver av kommunene.

Barnevernet i Gulen og Masfjorden har lavere netto driftsutgifter til barnevernstjenester både per innbygger totalt, og per innbygger 0-17 år enn sammenligningskommunene og KOSTRA-gruppene.

(2024-tall)	Årsverk	Innbyggere 0-17 år	Netto driftsutgifter til barnevernstjenesten per innbygger (kr)	Netto driftsutgifter til barnevernstjenesten per innbygger 0-17 år (kr)
Landet uten Oslo	-	-	3 073	15 330
KOSTRA 5	-	-	3 026	16 121
KOSTRA 6	-	-	3 847	21 403
Austrheim	3,9	563	3 266	17 370
Høyanger	4	632	2 987	17 952
Vik	3	480	2 640	14 542
Gulen	**2,7**	**394**	**1 646**	**9 492**
Masfjorden	*2,7*	*352*	*2 309*	*11 193*

Kilde tabell: SSB - Barnevern 12279: Nøkkeltal utgifter barnevern (K) 2015 - 2024
*Det er ikke direkte sammenheng mellom antall barn og antall bekymringsmeldinger. Det kan være flere bekymringsmeldinger knyttet til samme barn, samt på barn som allerede mottar tiltak.

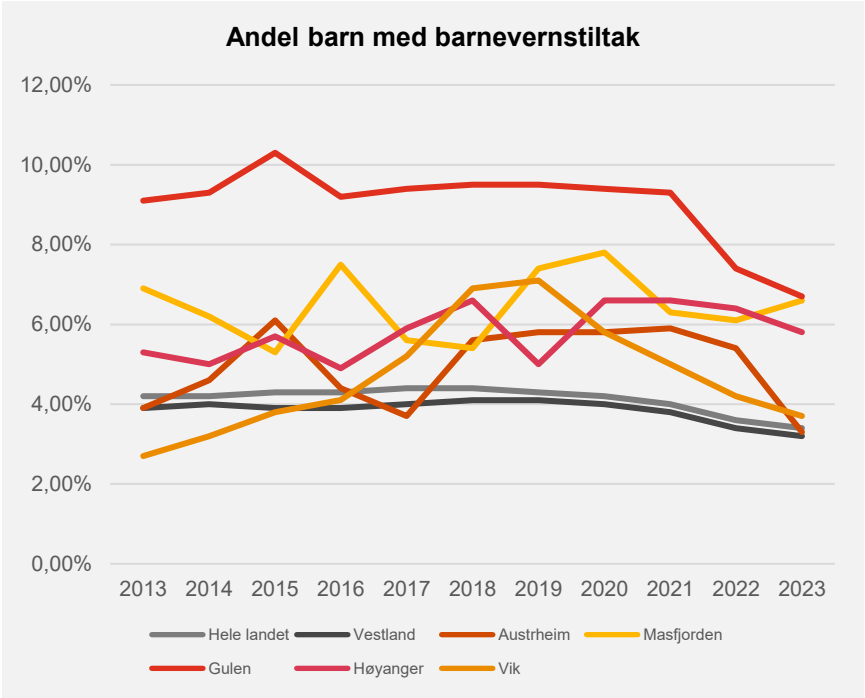
Gulen kommune har langt større andel barn med barnevernstiltak enn sammenlignbare kommuner

Observasjoner

Som vist i tabellen til høyre har Gulen kommune en langt større andel barn med barnevernstiltak enn sammenlignbare kommuner, Vestland fylke og landet som helhet. En mulig forklaring kan være at barnevernet i Gulen har mange forebyggende/frivillige tiltak.

Antallet barn som mottar barnevernstiltak registreres av den kommunale barnevernstjenesten, og dataene er hentet fra uttrekk i deres fagprogrammer. Barnevernstiltak inkluderer både hjelpetiltak og omsorgstiltak. Hjelpetiltak kan for eksempel være økonomisk støtte, barnehageplass, støttekontakt, tilsyn, besøkshjem eller avlastningshjem, hjelp fra hjemmekonsulent, opphold på avlastningsinstitusjon, plasser for foreldre og barn, poliklinisk behandling innen psykisk helsevern for barn og unge, samt hjelp med bolig. Omsorgstiltak omfatter plassering i beredskapshjem, fosterhjem, barnevernsinstitusjon, andre behandlingsinstitusjoner eller ulike former for omsorg utenfor hjemmet.

Det er viktig å merke seg at folkehelseinstituttet selv presiserer at indikatoren ikke egner seg til å rangere barnevernstjenester, samt at «ulik andel barn med barnevernstiltak kan skyldes ulikhet i levekår, ulike terskler for å yte barnevernstiltak, samt hvordan barnevernstjenesten er innrettet i kommunen – om forebyggende tiltak ytes av barnevernstjenesten eller andre hjelpetjenester i kommunen».



Kilde: https://statistikk.fhi.no/

Barnevern i Gulen kommune

Vurderinger

PwC oppfatter at Gulen har et godt fungerende barnevern, som har fokus på forebygging og tilgjengelighet for familiene. Tjenesten tilbyr i stor grad forebyggende og frivillige tiltak, fremfor tvangstiltak. Vi oppfatter at barnevernstjenesten i Gulen og Masfjorden har et stort spenn i tilbudet sitt, fra lavterskel familieveiledning til tvangstiltak med forflytning av barn. Vi ser også at dette påvirker statistikk rundt barnevernstiltak i Gulen, som kan gi et feilaktig og forverret bilde av hvordan situasjonen faktisk er, ettersom den ikke skiller mellom type tiltak barn mottar.

Når barnevernet både har mange tiltak, og lavere kostnad, enn sammenlikningskommunene, er det en indikasjon på at det er lav terskel for å få hjelp, og at hjelpen som gis er forholdsvis kostnadseffektivt for kommunen. Generelt sett vil tiltak i familie være å foretrekke både for barna, familien og økonomisk sett for kommunen. De tall som er tilgjengelige tyder på at Gulen har en vel fungerende tjeneste, men at en del av lavterskeltilbudene kunne vært løst av andre enheter, og slik sett ikke blitt registrert som barnevernstiltak.

PwC oppfatter at personalet i tjenesten er stabile og dyktige. Likevel er det sårbart og en manglende robusthet i å være en tjeneste rettet mot en sårbar gruppe i to kommuner bestående av kun 5 fagpersoner.

Andre kommuner har uttrykt interesse for samarbeid med barnevernstjenesten i Gulen og Masfjorden. Leder for barnevernstjenesten peker på at samarbeid utover dagens to kommuner vil medføre ytterligere økte avstander og gjøre det vanskeligere å være tett på familiene.

Som for andre tjenester og sektorer i Gulen kommune oppleves rekruttering også som en utfordring for barnevernstjenesten i Gulen og Masfjorden.

Anbefaling

Barnevern i Gulen kommune

BV1: Vurdere å samlokalisere barnevernstjenesten med andre tjenester rettet mot barn og unge

Mål med anbefaling: Bidra til økte synergier i form av bedre ressursutnyttelse og kvalitet i tjenestene. Fysisk nærhet kan bidra til hyppigere uformell samhandling, kompetansedeling og felles faglige arenaer. Felles lokaler kan utnyttes til tverrfaglige team, akuttvurderinger og samordnede rutiner som styrker kontinuitet, beredskap og rekruttering/trivsel blant ansatte.

En samlokalisering av tjenester rettet mot barn og unge kan for brukerne føre til økt opplevd kvalitet. Gjennom helhetlig og samordnet hjelp med én dør inn kan familier få rask og koordinert oppfølging uten å måtte navigere flere steder. Et felles lokale kan også normalisere kontakten med hjelpetjenester og det kan bli mindre stigmatiserende å søke støtte fra f.eks. barnevern eller psykisk helse.

Gjennomføring: Det bør utredes og eventuelt etableres et felles lokale hvor flere tjenester rettet mot barn og unge samlokaliseres og deler på fasilitetene.

Forutsetning for å lykkes: Det må være tydelig politisk og administrativ forankring, klare rolle- og ansvarsforhold, og løsninger som ivaretar personvern og taushetsplikt. Egnet lokale med diskret adkomst, fungerende IKT for samhandling, samt tid og ressurser til endringsledelse, kompetanseheving og jevnlig evaluering er nødvendige forutsetninger.

BV2: Vurdere å opprette et lavterskeltilbud som ikke er organisert under barnevernstjenesten

Mål med anbefaling: Frigi ressurser hos barnevernstjenesten og sørge for at innbyggere får hjelp til problemstillinger, uten at det nødvendigvis registreres i barnevernets systemer som tiltak.

Dette vil trolig på sikt frigi ressurser hos barnevernet, samt føre til en mer korrekt statistikk vedrørende barnevernstiltak.

Gjennomføring: Etablere nytt eller tydeliggjøre eksisterende tilbud (familievernkontoret, helsestasjon) som ikke er organisert under barnevernstjenesten. Tilbudet skal tilby lavterskel familieveiledning til problemstillinger som ikke er «barnevernssaker», f.eks. veiledning rundt soveproblematikk, temperament hos barnet i tidlig fase, familieveiledning.

Forutsetning for å lykkes: Sørge for at innbyggere i Gulen er kjent med tilbudet, og at det oppleves trygt å henvende seg dit. Det må tydelig kommuniseres til innbyggere hvilke problemstillinger som tjenesten kan tilby.

Anbefaling

Barnevern i Gulen kommune

BV3: Vurdere samarbeid med andre omkringliggende kommuner

Mål med anbefaling: Øke robusthet og skape et større fagmiljø

Gjennomføring: Utrede og eventuelt etablere samarbeid med flere kommuner om barnevernstjenester.

Forutsetning for å lykkes: Sikre at man klarer å opprettholde de samme suksessfaktorene man har i dag, som å drive forebyggende arbeid og være tett på familiene.

4.3

Kultur og mangfold

Kultur og mangfold

KM1	Tydeliggjøre roller og ansvar gjennom å etablere stillingsbeskrivelser for de ulike stillingene
KM2	Samarbeide med omkringliggende kommuner/ kjøpe tjenester i forbindelse med kulturskole
KM3	Vurdere tjenestetilbudet innen bibliotek

Kultur og mangfold er sammensatt og har stor variasjon i innhold

Observasjoner

Kultur og mangfold ble opprettet som enhet med egen leder i 2024. Enheten består av totalt 8,91 årsverk fordelt på 22 ansatte. Det er stor spennvidde i innhold, og enheten har ansvar for både bibliotek, den kulturelle skolesekken, Gulatinget, frivillighetssentralen, voksenopplæring, integreringstjenesten, kulturskolen og andre kulturtilbud.

I Gulen er det fire folkebibliotek. Hovedbiblioteker ligger i Eivindvik, mens de andre er i tilknytning til skolebibliotekene på Byrknes, Dalsøyra og Brekke. Det er også et skolebilbiotek på Eivindvik skole.

Gulatinget er et av de eldste regionale tingene fra vikingtiden. Gulatinget blir forvaltet av Vestland fylkeskommune og Gulen kommune.

Frivilligsentralen i Gulen skal være et bindeledd mellom kommunen og det frivillige, og skal hjelpe lag, organisasjoner og enkeltpersoner til å arbeide sammen for å skape lokale møteplasser.

Voksenopplæring er et tilbud til alle over 16 år som ikke har fullført eller har mangelfull grunnskoleopplæring. Tilbudet er gratis.

Integreringstjenesten er et tilbud til flyktninger som har behov for grunnleggende kompetanse i norsk og innsikt i norsk samfunnsliv, og som trenger å forberede seg til jobb eller studier.

Kulturskolen i Gulen har 18 undervisningstilbud, fordelt mellom instrumentundervisning, dans, sang, korps, teater, tradisjonshåndverk, tegne- og maleverksted, dataprogrammering og E-sport. De siste årene har det vært mellom 40-50 elever i kulturskolen.

Avdeling	Årsverk
Kultur og mangfold	1
Bibliotek	0,85
Kulturskole	1,07
Voksenopplæring	2,3
Gulatinget	1
Gulen frivillighetssentral	1,4
Integreringstjenesten	1,3
Sum	**8,91**

Kultur og mangfold i Gulen kommune

Vurderinger

Selv om enheten kultur og mangfold er ny fra 2024 er det PwC sitt inntrykk at mange av de ansatte har vært i stillingene sine lenge. Det fortelles om mangel på stillingsbeskrivelser for ansatte og ledere i enheten. Med bakgrunn i at mange har vært i stillingene lenge byr ikke dette på store utfordringer, men PwC mener det vil være fordelaktig å opprette stillingsbeskrivelser med tilhørende ansvarsområder og arbeidsoppgaver.

Vi oppfatter at det er store utfordringer knyttet til rekruttering, og at flere stillinger har vært vakante over lengre tid i mangel på søkere. Områder hvor det har vært spesielt vanskelig å rekruttere er kulturskolelærere og bibliotekarer; hvor stillingene er veldig små. Gulen har fire bibliotek, som deler på 0,85 årsverk. Det er en antagelse at antall lokasjoner kan gå på bekostning av kvalitet i tjenestetilbudet.

PwC oppfatter også at det er utfordrende å etablere nye tilbud i kulturskolen, hvor diskusjonen enten dreier seg om å ansette før man oppretter tilbud eller opprette tilbud før man ansetter undervisningsressurser. Ved å samarbeide med andre omkringliggende kommuner, eventuelt kjøpe tjenester av andre, kan man berike tilbudet uten å binde opp undervisningsressurser.

Anbefaling

Kultur og mangfold i Gulen kommune

KM1: Tydeliggjøre roller og ansvar gjennom å etablere stillingsbeskrivelser for de ulike stillingene

Mål med anbefaling: Skape en tydeligere forståelse for den enkeltes ansvarsområde og tilhørende oppgaver. Stillingsbeskrivelsene bør være avklarende både for dagens, og nye ansatte, samt andre som forholder seg til kultur og mangfold.
Gjennomføring: Kommunalsjef bør sammen med enhetsleder avklare roller og ansvar gjennom utarbeidelse av stillingsbeskrivelse for de ansatte. I prosessen bør de ansatte involveres slik at usikkerhetsmomenter blir identifisert og gitt en mulighet for avklaring.

Forutsetning for å lykkes: Involvering av viktige interessenter i en åpen og inkluderende prosess. Prosessen må resultere i tydeliggjorte stillingsbeskrivelser som svarer ut viktige forventinger.

KM2: Samarbeide med omkringliggende kommuner/ kjøpe tjenester i forbindelse med kulturskole

Mål med anbefaling: Sikre mulighet til å tilby ønskede undervisningstilbud til elever i kulturskolen, med nødvendig kvalitet.

Gjennomføring: Utrede mulighet for samarbeid med omkringliggende kommuner, hvilke kulturskoletilbud de har, og interesse blant egne innbyggere for å delta i slike tilbud.

Forutsetning for å lykkes: Et reelt behov fra innbyggere om et større og bredere undervisningstilbud.

Anbefaling

Kultur og mangfold i Gulen kommune

KM3: Vurdere tjenestetilbudet innen bibliotek

Mål med anbefaling: Øke kvalitet i tjenestetilbudet innen bibliotek.

Gjennomføring: Det vil kreve innsats og ressurser fra tjenesten for å gjennomføre tiltaket. Både i form av eksisterende tilbud og vurdering av hvilke konkrete aktiviteter som skal trekkes ned. Videre vil ledelsen og ansatte kunne stå i situasjoner der innbyggere og brukere av bibliotekstjenestene har forventninger til tilbud og omfang som ikke lenger vil tilbys.

Forutsetning for å lykkes: Det kan være behov for å redusere antall bibliotekslokasjoner for å øke kvaliteten i tilbudet til innbyggerne innen bibliotek. Det må defineres hva som menes med og skal prioriteres innen kvalitet, herunder om det er antall lokasjoner eller tilbudet (åpningstider, arrangementer) ved de ulike lokasjonene som skal vektes.

05

Overordnet struktur for Oppvekst og kultur i Gulen

Overordnet struktur for oppvekst og kultur i Gulen

I kapittel 4 er det redegjort for observasjoner, vurderinger og anbefalinger knyttet til PwC sin gjennomgang av dagens enheter ved kommunalavdelingen. Flere av anbefalingene berører også overordnet struktur for dette området i Gulen kommune. I dette kapittelet vil vi presentere alternativer til dagens overordnede struktur.

Gjennom arbeidet i Gulen har PwC vært opptatt av å søke råd hos representanter for kommunen for å få definert hvilke kriterier som skal være styrende ved en gjennomgang av barnehage- og skolestruktur, og ikke minst i arbeid med å gi en anbefaling om hva som er rett struktur for Gulen videre. Dette arbeidet er blitt tematisert gjennom arbeidsverksted i kommunen hvor både politikere, ledere, ansattrepresentanter, foreldre og foresatte samt elevrepresentanter har vært invitert. PwC har fasilitert prosessen, og har oppsummert.

I arbeidet med å vurdere skolestruktur har PwC også utarbeidet en variant av en tildelingsmodell som kan benyttes for å beregne hvordan ulike alternativer slår ut økonomisk. Som vist tidligere, bruker Gulen i dag omlag 10 MNOK mer enn sammenliknbare kommuner og KOSTRAgruppene 5 og 6, og vi legger dermed til grunn at økonomi er et viktig spørsmål å adressere i analysene.

Tildelingsmodellen er ikke drøftet eller presentert for enhetsledere eller tillitsvalgte, og er ikke ment som en operativ modell som Gulen kan ta i bruk slik den fremkommer her. Modellen er utviklet basert på arbeid med tilsvarende modeller i andre kommuner, og testet mot erfaringer fra fådelte skoler i andre kommuner på Vestlandet. Den benyttes her for å ha en modell som kan gi et økonomisk sammenlikningsgrunnlag mellom ulike løsninger, og tallene må leses som en indikasjon på hvordan ulike strukturer vil slå ut økonomisk. I et videre arbeid med vurdering av hva som er et korrekt kostnadsnivå for skolene i Gulen vil modellen måtte forankres med økonomiavdeling, enhetsledere og tillitsvalgte.

Ved vurdering av skolenes undervisningsareal har PwC ikke foretatt egne vurderinger, men forholdt oss til vurderinger som ble gjort i forbindelse med utredning om skolestruktur for ungdomstrinnet i 2011. PwC har ikke beregnet eventuelle kostnader knyttet til fysiske tilpasninger. Slike kostnader er mest naturlig å beregne for alternativer som Gulen kommune velger å gå videre med.

En vurdering rundt struktur i Gulen kommune vil måtte hensynta kommunens geografi, transportalternativ og avstander. Når det gjelder hva som er å regne som akseptable reiseavstander for barn har PwC i denne rapporten sett til Vestland fylkeskommune sin «Rettleiar for skuleskyss i grunnskolen»*

Når det gjelder de øvrige enhetene innenfor kommunalavdelingen er PwC sin vurdering basert på intervjuer og innspill i prosessen for øvrig.

* https://www.skyss.no/reise/skoleskyss/reglement-for-skuleskyss-i-grunnskulen/

5.1

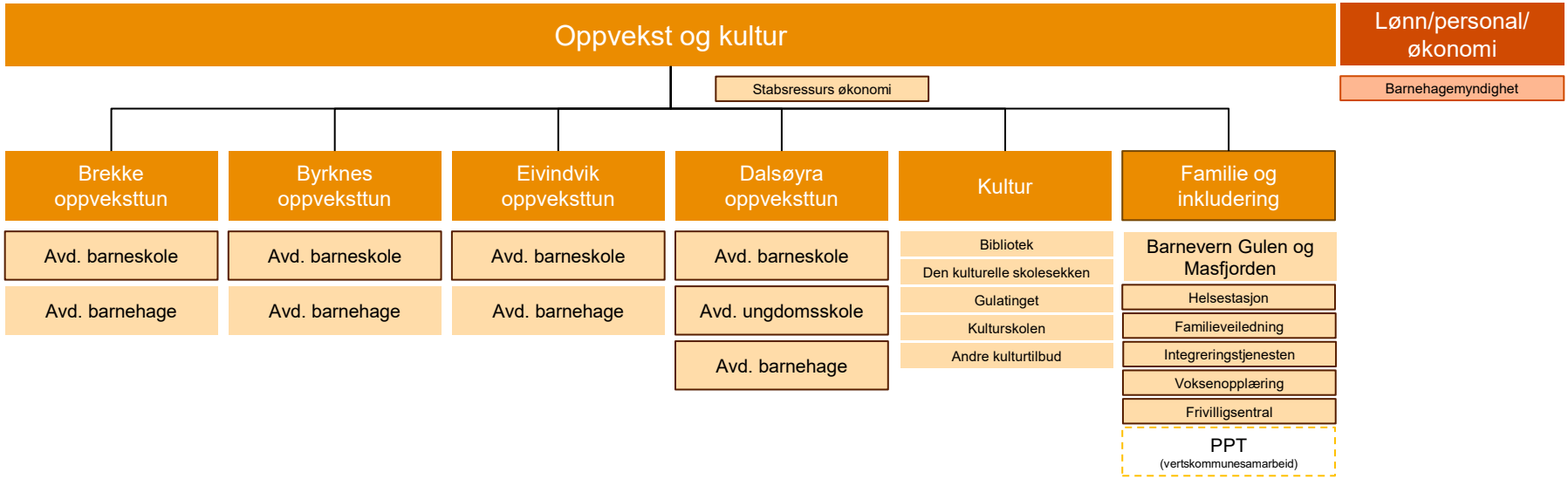
Overordnet anbefaling

PwC anbefaler at det gjøres endringer i organisatorisk struktur i Oppvekst og kultur i Gulen kommune

PwC sin anbefaling til ny skolestruktur er å etablere én felles ungdomsskole på Dalsøyra. Videre foreslås det å samle Dalsøyra barnehage og Hovden barnehage i Dalsøyra barnehage, samlokalisert med Dalsøyra skole.

PwC foreslår også å etablere en ny enhet under oppvekst og kultur, som rommer øvrige tjenester rettet mot familie og inkludering. Barnevern bør ligge som en tjeneste under denne avdelingen, i tillegg til at det bør opprettes en ny tjeneste for lavterskel familieveileding. Avdelingen bør også samle ressurser knyttet til integreringstjenesten, voksenopplæring og frivillighetssentralen under seg. Videre anbefales det at man vurderer å flytte Helsestasjon fra kommunalavdeling Helse og omsorg og fagområdet PPT inn i samme avdeling. Ved en slik organisering får man avdelinger som er mer rendyrket mot tjenestene og brukerne de er rettet mot.

Rollen som barnehagemyndighet foreslås lagt til stabsenhet med ansvar for lønn/personal/økonomi. Rollen som barnehageeier foreslås å bli værende hos kommunalsjef for Oppvekst og kultur.



5.2

Vurdering og anbefaling om å opprette enhet «Familie og inkludering»

Tjenester rettet mot barn, familier og flyktninger/innvandrere er i dag spredt i ulike enheter og sektorer i Gulen

Vurderinger

Dagens organisering av Oppvekst og kultur er beskrevet i kapittel 2. Oppvekst og kultur består i dag av seks enheter, samt PPT som er organisert gjennom et vertskommunesamarbeid. Enhetene har stor variasjon, både når det gjelder antall avdelinger, antall ansatte og spenn i tjenester.

Enhetsleder for oppvekstsstunene har ansvar for både skole, barnehage og SFO. Innen kultur og mangfold har enhetsleder ansvar for alt fra bibliotek og kulturskole, til frivillighet og voksenopplæring. Enhetsleder for barnevern har kun ansvar for barnevern.

Dagens organisering fører til at tjenester knyttet til oppvekst, familie og inkludering er fordelt på flere enheter og sektorer. Dette gir risiko for fragmenterte løp og uklare kontaktpunkter for innbyggerne. PwC mener det vil være formålstjenlig å etablere en enhet som samler tjenester rettet mot familie og inkludering i én enhet.

PwC anbefaler å samle kommunens tjenester rettet mot barn, unge, familier og flyktninger/innvandrere i enheten «Familie og inkludering». Dette vil gi et mer helhetlig ansvar for en tydelig definert brukergruppe, samtidig som det bidrar til å rendyrke kulturenheten. Enheten bør omfatte barnevern, helsestasjon, familieveiledning, integreringstjenesten, voksenopplæring, og frivillighetssentralen. PPT ivaretas gjennom vertskommunesamarbeid, men bør formelt organiseres under «Familie og inkludering» slik at det er en tydelig rapporteringslinje.

PwC sin erfaring tilsier at det vil det være klokt å rendyrke enhetene i større grad, samt sikre et jevnere lederspenn og mer balansert ansvar på tvers i sektoren. Et slikt grep kan gi rom og mulighet for mer strategisk ledelse i sektoren.

Denne modellen bidrar til at oppvekstsstunene kan fortsette å levere på kjerneoppdraget innen barnehage og skole. Kulturenheten blir mer rendyrket, mens enheten Familie og inkludering får et helhetlig ansvar rettet mot barn, familier og innvandrere/flyktninger.

For innbyggerne i Gulen kan de oppleve å få et mer sammenhengende tilbud, hvor de får ett tydelig kontaktpunkt og en koordinert plan. Dette kan redusere opplevelsen av å «falle mellom stolene».

Ved å opprette en egen, lavterskel familieveiledningstjeneste kan bekymringer tas tidlig og frivillig, uten at det trenger å opprettes en barnevernssak. Dette avlaster barnevernet, reduserer antall registrerte barnevernssaker og sørger for at barnevernet kan konsentrere ressursene i saker hvor det er nødvendig. «Familieveiledning» signaliserer hjelp, frivillighet og fellesskap og kan oppleves som mindre stigmatiserende enn å ta kontakt med barnevernet direkte.

PwC anbefaler derfor å opprette enheten «Familie og inkludering», samt et lavterskel tjenestetilbud kalt «Familieveiledning».

5.3

Bakgrunn for overordnet skolestruktur

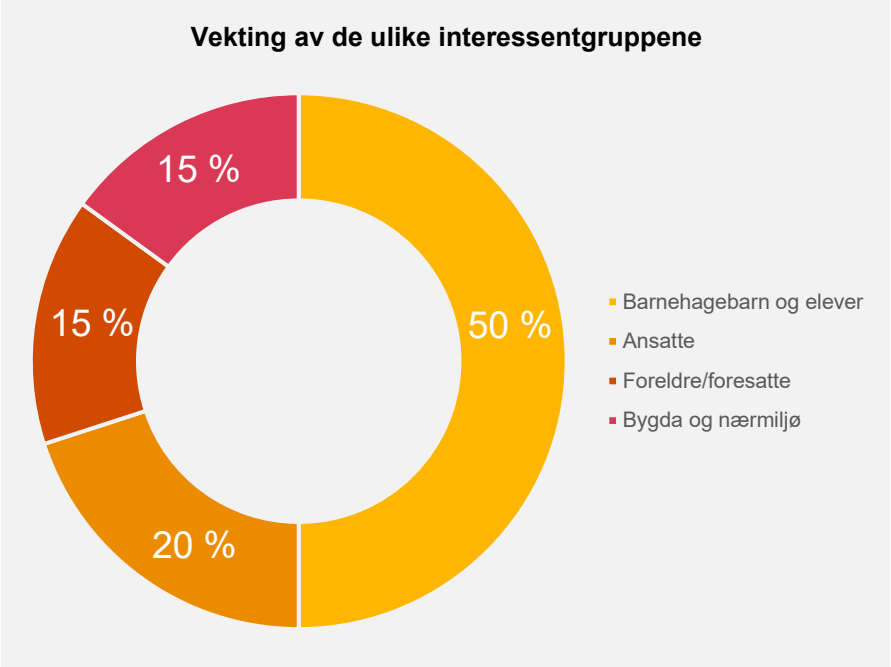
Representanter for Gulen har definert fire viktige interessent-grupper som Gulen kommune må hensynta i prosessen

PwC har gjennomført flere arbeidsverksted for å utforske behov og refleksjoner i Gulen knyttet til oppvekstunene. Det har vært avholdt to arbeidsverksted hvor det var invitert lederrepresentanter for skolene og barnehagene, tillitsvalgte, politikere fra hovedutvalg for oppvekst og kultur, foreldre og elevrepresentanter. Det er også gjennomført et arbeidsverksted med kommunestyret og kommuneledelsen.

Ett av målene har vært å søke innsikt i hvilke interessenter som skal vektlegges når Gulen skal avklare struktur på oppvekstfeltet, samt hvilke kriterier som skal vektlegges. Etter første workshop ble barnehagebarn og elever, ansatte, foreldre/foresatt, bygda, næringsliv og lag og organisasjoner definert som viktige interessenter å hensynta.

Ved fremprovosering av vekting var det klar overvekt på at barnehagebarn og elever bør vektes minst 50% i vurderingen. Hensyn til ansatte burde vektes 20%, foreldre/foresatte med 15%, og bygden, næringsliv og lag og organisasjoner med 5% hver. PwC har slått sammen bygden, næringsliv og lag og organisasjoner til én kategori, slik at denne grupperingen også får en vekting på 15%.

En videre prosess og diskusjon i Gulen knyttet til skolestruktur bør hensynta denne innsikten.



Det er store variasjoner i behovet til de fire interessentgruppene

Gjennom arbeidsverkstedene ble det også gitt innspill til hvilke behov de ulike interessentgruppene hadde. Det er stor variasjon i behovet til de ulike interessentgruppene, og noen av behovene kan også oppleves som motstridende. PwC har oppsummert behovene i utvalgte kriterium som videre benyttes for å vurdere alternativene som blir foreslått.

Barnehagebarn og elever (50%)	
Innspill fra arbeidsverksted	Oppsummert i kriterium
• Trygge voksne • Stabilt personale • Gode inne- og utemiljø • Kort avstand (spesielt for barnehagebarn og småtrinnet) • Sosial kompetanse • Trivsel og venner • Trygg reisevei • Faglig utvikling • Fritidsaktiviteter (spesielt viktig fra mellomtrinnet og ungdomsskole) • Tilgang på helsetjenester (spesielt viktig fra ungdomsskole)	• Pedagogisk kvalitet • Læringsmiljø • Reisevei • Fritid

Ansatte (20%)	
Innspill fra arbeidsverksted	Oppsummert i kriterium
• Godt arbeidsmiljø • Faglig utvikling • Stabilitet	• Arbeidsmiljø • Reisevei • Rekruttering og stabilitet

Foresatte (15%)	
Innspill fra arbeidsverksted	Oppsummert i kriterium
• God informasjon og kommunikasjon med skole/barnehage • Trygghet for barna • Kvalitet i opplæringen • Enkel hverdag	• Tilfredshet med skole og barnehage • Reisevei • Involvering og medvirkning

Bygden og lokalmiljø (15%)	
Innspill fra arbeidsverksted	Oppsummert i kriterium
• Levende, attraktive lokalsamfunn • Tilflytting • Arbeidskraft og rekruttering • Engasjement • Dugnad	• Fremtidig bosetting • Samlingspunkt • Lokal økonomi

Avstand og reisetid er en vesentlig faktor ved strukturvurdering i Gulen

Et viktig spørsmål ved vurdering av skolestruktur i Gulen kommune er hva som er en akseptabel reisetid for elever. Det er ikke satt noen maksimal grense ved reisetid i lovverket, men skoleskyss bør organiseres slik at elevene får en akseptabel reisetid.

Når akseptabel reisetid skal vurderes, er det i følge regeltolkning fra Utdannings-direktoratet ikke bare tiden på et transportmiddel som er utslagsgivende, men den totale tiden det tar fra eleven drar hjemmefra, til hen er på skolen og undervisningen starter. Et overordnet hensyn skal ta utgangspunkt i at elever får tilstrekkelig tid til fritid og tid hjemme.

Tabellen viser andel elever som fikk skoleskyss i Gulen og sammenlignings-kommunene i 2024.

Elever som fikk skoleskyss i 2024	Andel elever i prosent
Austrheim	34,0%
Høyanger	27,8%
Masfjorden	79,8%
Vik	43,7%
Gulen	**53,4%**
KOSTRA05 (snitt)	45,5%
KOSTRA06 (snitt)	47,4%

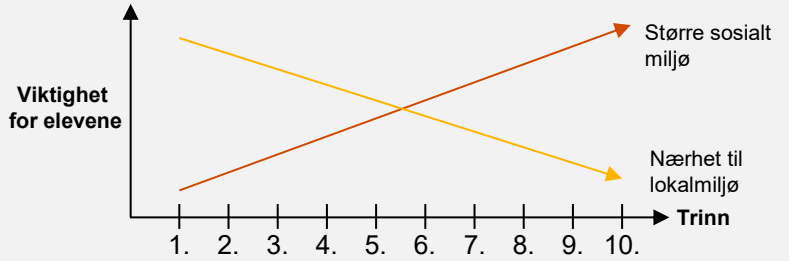
Kilde: SSB/tabell 11970: Elever i kommunale og private grunnskoler som får skoleskyss....

Vestland fylkeskommune ved Skyss har i sin veileder for skoleskyss definert noen ytre grenser for hva som kan forstås med samlet reisetid*. Skyss definerer samlet reisetid som gangtid, ventetid og tid med transportmiddel. De opererer med følgende rammer:

- Omtrent 45 minutter for 1.-4. årstrinn
- Omtrent 60 minutter for 5.-7. årstrinn
- Omtrent 75 minutter for 8.-10. årstrinn

I intervjuer har PwC forespurt vurderinger til representanter for Gulen om de kan estimere et trinn hvor de vurderer at fordelene ved et større miljø oppveier ulempene som en lengre reisevei vil utgjøre. PwC sin oppfatning er at dette vurderes å skje en gang på mellomtrinnet for de fleste elevene.

Illustrasjon: Når vil større sosialt miljø være viktigere enn nærhet til lokalmiljø



** Kilde: https://www.skyss.no/reise/skoleskyss/reglement-for-skuleskyss-i-grunnskulen/*

Avstand og reisetid er en vesentlig faktor ved strukturvurdering i Gulen

Grenser oppgitt i veilederen fra Skyss er basert på total transporttid inklusiv gange, stopp og venting. Illustrasjonene her viser reisetid med bil fra Dalsøyra og utover i Gulen kommune. Verktøyet vi har brukt for å estimere reisetid viser kun aktiv kjøretid. For å hensynta gangtid, ventetid og eventuelle stopp har vi derfor brukt kjøretid på 30 minutter, 45 minutter og 60 minutter i aktiv kjøretid. For de enkelte alternativene kan det altså aksepteres 15 minutter mer transporttid enn reisetiden.

Ved 30 minutters aktiv reise (45 min total transporttid) ser vi at man når store deler av Gulen kommune. Området rundt Hosteland i Masfjorden kommune kommer også innenfor reiseradiusen med 30 minutters aktiv reise. Med dagens skolestruktur vil Byrknes skole og Brekke skole falle utenfor denne reiseradiusen med 30 minutter.

Ved 45 minutters aktiv reise (60 min total transporttid) nås største delen av Gulen, unntatt øyene som ikke har fastlandsforbindelse og Oppedal, samt en større del av Masfjorden kommune. Denne reiseradiusen omfavner alle skolene i dagens skolestruktur i Gulen.

Ved 60 minutters aktiv reise (75 min total transporttid) når vi hele Gulen, unntatt øyene som ikke har fastlandsforbindelse, samt en stor del av Masfjorden kommune, og største delen av Austrheim kommune. Denne reiseradiusen omfavner alle skolene i dagens skolestruktur i Gulen. Merk at reiseradius i denne illustrasjonen også avhenger av fergetider.



Kilde: timetravel.com, 30 min aktiv kjøring



Kilde: timetravel.com, 45 min aktiv kjøring



Kilde: timetravel.com, 60 min aktiv kjøring

5.4

Alternativer til overordnet skolestruktur og anbefaling

Bakgrunn for valg av alternativer

Gjennom ulike arbeidsverksted og intervjuer er det innhentet mange synspunkt på dagens struktur og hvilke kriterier som vil være viktige ved en fremtidig vurdering av ny struktur i Gulen.

Det har vært en samstemt tilbakemelding til PwC om at hensynet til barna må være det viktigste hensynet når barnehage- og skoletilbud skal organiseres fremover. Når PwC har utfordret deltakere til å vekte de ulike hensynene er det et stort flertall for at hensynet til barna skal telle minst 50% av en sluttvurdering.

I tillegg er det viktig å hensynta ansatte, foresatte og bygden/nærmiljø når struktur skal vurderes.

Når hensyn til barna skal konkretiseres er det definert en rekke viktige kriterier som må eller ønskes oppfylt for at barna skal få en tilfredsstillende og god hverdag.

Gjennom arbeidsverksted og intervjuer er ulike modeller og konsepter blitt presentert og diskutert. Basert på dette har PwC utarbeidet ulike alternative strukturer, som presenteres på neste side.

Alternativene varierer langs tre parametere:
- Antall barnehager (fem eller fire)
- Antall oppvekstttun 1.-7. trinn
- Antall oppvekstttun 1.-10.trinn

Alternativene tar utgangspunkt i at det bør være minst fire barnehager, mens antall oppvekstttun varierer. Det er spesielt antall oppvekstttun med 1.-10 trinn som utgjør forskjellen på de ulike alternativene. Dette kan også beskrives som antall ungdomsskoler.

Ved utarbeidelse av alternativer er det hensyntatt ulike grader av belastning ved geografisk avstand og fordeler ved større miljø, både for elever og ansatte. PwC har ikke hatt tilgang til data om hvor dagens elever ved de enkelte skolene bor, eller konkret hvilken reisevei de har til dagens skole.

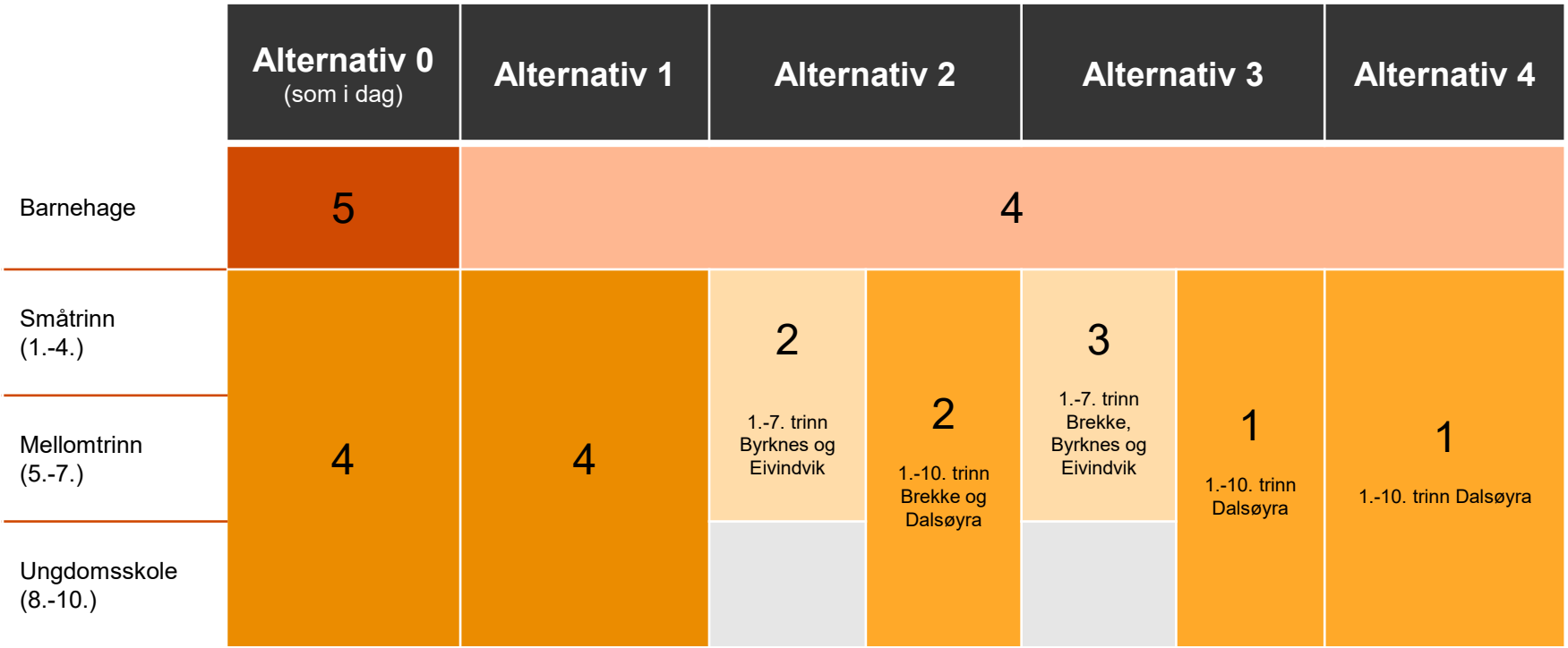
PwC har ikke foreslått alternativer med samling av både mellomtrinnet og ungdomstrinnet for hele kommunen, da vår vurdering er at det gjenværende skolemiljøet med utelukkende 1.-4.trinn vil bli svært små og sårbare, spesielt for utvikling og rekruttering av lærere.

PwC sitt mandat har vært å se på løsninger for barnehage- og skolestruktur i Gulen kommune, og ikke i regionen. Anbefalinger rundt Dalsøyra som sted for sammenslåing er basert på PwC sin vurdering av de geografiske hensynene som bør tas innenfor Gulen kommune sine fullmakter.

PwC anbefaler imidlertid at det gjennomføres en regional vurdering, for å se hvordan regionen best mulig kan ivareta barnehage og skolestrukturen for innbyggerne, på tvers av kommunegrensene. For Gulens vedkommende vil det for eksempel gjelde vurdering av samarbeid med Masfjorden kommune, knyttet til områdene Matre og Hosteland. PwC sine vurderinger bygger dermed på Gulen kommune sine grenser og eksisterende oppvekstttun i kommunen.

PwC har ikke innarbeidet vurderinger knyttet til fremtidig arealbruk og eventuell planarbeid rundt utvikling av fremtidige boligområder for Gulen.

Ulike alternative strukturer for oppvekstunene i Gulen som er vurdert i denne rapporten



Alternativ 0: Dagens struktur barnehage – fem barnehager

Vurderinger

Dagens struktur er beskrevet tidligere i rapporten. Dagens struktur gir høy tilhørighet til de fire bygdesentrene som er definert i Gulen, med likelydende tilbud ved hvert av de fire oppvekstunene, med unntak av Dalsøyra, hvor det er to barnehageavdelinger organisert i samme oppvekstun.

Dagens struktur ligger til grunn for mange av vurderingene som er gjort og kommentert på gjennom kapittel 4. PwC sine vurderinger av alternativ struktur for barnehagene er knyttet til hvorvidt det skal være én eller to barnehager ved Dalsøyra oppvekstun, og vurderingene på dette feltet omtaler derfor utelukkende de to alternativene

Hensyn til barna
Med dagens struktur er det mye som tyder på at hensyn til barna, knyttet til pedagogisk kvalitet, læringsmiljø og reisevei er godt ivaretatt. Barnehagene har full dekning av barnehagepedagoger, og har høy voksentetthet. Dagens organisering i oppvekstun gjør at det blir lang avstand fra Hovden til øvrige ansatte og tilbud i oppvekstunet. Barnehagene Hovden og Dalsøyra har etter det PwC har erfart tidvis hatt utfordringer med å opprettholde ordinær drift, noe som har gitt barna et redusert tilbud i perioder.

Hensyn til ansatte
Det har vært høyt sykefravær i barnehagene både i Dalsøyra og Hovden, med sykefravær på ca 25% i 2024 ved begge barnehagene. Det har vært vanskelig å bemanne barnehagen i perioder, noe som har ført til at andre har vært nødt til å tre inn for å avhjelpe. PwC har ikke data knyttet til arbeidsmiljø og rekruttering spesifikt tilknyttet disse barnehagene. Andre steder i rapporten er det omtalt at det er en del frustrasjon knyttet til opplevelse av at det barnehagefaglige forsvinner i strukturen med oppvekstun.

Hensyn til foresatte
Det foreligger ikke data fra Hovden eller Dalsøyra barnehager som gir noen data om foreldrenes tilfredshet. Det antas at de foreldrene som har barn ved barnehagen i Hovden er tilfreds med plassering knyttet til enten arbeidsplass eller bolig i nærområdet. Driftsutfordringer med tidvis stenging vil være negativt for foreldre som da mister tilbud til sine barn periodevis.

Hensyn til bygden og nærmiljø
Det antas at barnehagene både ved Hovden og Dalsøyra oppfattes som positivt å ha lokalisert i nærmiljøene. Barnehagene har ofte en bruk etter åpningstid av barna i nærmiljøet, men barnehager er ofte i mindre bruk som samlingspunkt for lokalsamfunnet enn for eksempel skoler. PwC har imidlertid ikke konkrete data for Hovden og Dalsøyra for å underbygge disse generelle betraktningene.

Oppsummeringsvis er det PwC sin vurdering at det i dag er utfordringer knyttet til å drifte de to barnehagene og at det er krevende med avstand mellom Hovden og øvrige deler av oppvekstunet. Tilbudet for øvrig til barna og beliggenhet for nærmiljø fremstår som å være bra.

Alternativ struktur barnehage: Slå sammen barnehagene på Hovden og Dalsøyra – lokalisert til Dalsøyra

Vurderinger

Ved oppsummering av dagens situasjon på barnehage er det PwC sin vurdering av at det i dag er utfordringer knyttet til å drifte de to barnehagene og at det er krevende med avstand mellom Hovden og øvrige deler av oppveksttunet. Alternativet vil være å vurdere en sammenslåing av de to barnehagene.

Hensyn til barna
Kriteriene som reresentanter for Gulen har gitt for å vurdere kvalitet for barna er oppsummert som pedagogisk kvalitet, læringsmiljø, reisevei og fritid. En helt grunnleggende forutsetning for å ha et læringsmiljø med pedagogisk kvalitet er å sikre at barnehagen er åpen og har stabil drift. De to barnehagene i dag er små, og den geografiske avstanden er for stor til at det er enkelt å finne løsninger på tvers av enhetene ved ansattes fravær, sammenliknet med om det var to ulike avdelinger i samme barnehage. Med dagens organisering i oppveksttun er det også for stor avstand til at det er naturlig med tett og godt samarbeid i hverdagen, som bør være målsettingen med denne organiseringen.

Ved en sammenslåing av barnehagene vil det være mest naturlig at en felles barnehage lokaliseres til Dalsøyra, gitt organiseringen i oppveksttun sammen med skolen.

Det er ca 15 minutter kjøring mellom de to barnehagene, og en flytting vil kunne medføre økt reisetid for barna. PwC har ikke oversikt over hvor dagens barn bor, men det er PwC sin oppfatning at en økning i reiseavstand i denne delen av kommunen på 15 minutter ikke er et vektig hensyn mot sammenslåing.

Hensyn til ansatte
Hovedmålet med en sammenslåing vil være å bedre situasjonen for daglig drift. En sammenslått enhet vil gi et større fagmiljø for ansatte, en større fleksibilitet ifht håndtering ved fravær, og en nærhet til andre pedagogiske miljøer innenfor oppveksttunet for alle ansatte. Også for ansatte i Hovden vil en flytting medføre mulig økt reisevei, avhengig av hvor de bor. Avstanden er ikke så stor at det taler mot sammenslåing etter PwC sitt syn. Økt muligheter for stabilitet blant ansatte og rekruttering til et større miljø vil etter PwC sin vurdering gi positive effekter for de ansatte.

Hensyn til foresatte
En sammenslåing for å sikre stabil drift vil bedre situasjonen for foreldrene med tanke på å ivareta et godt tilbud for barna. Foreldre vil potensielt få en lengre reisevei ved henting og levering.

Hensyn til bygden og nærmiljø
For Dalsøyra vil en sammenslåing bety en styrking av det pedagogiske miljøet både ved barnehagen og oppveksttunet. For Hovden vil flyttingen bety at en barnehage som ligger midt i et nærmiljø vil forsvinne, og bygningen må få et alternativ bruk.

Oppsummeringsvis er det PwC sin vurdering at en sammenslått enhet lokalisert ved Dalsøyra vil gi et mer stabilt tilbud og et større læringsmiljø både for barna og de ansatte. Alternativet fjerner barnehagen i nærmiljøet på Hovden. Alternativet vil kreve utvidelse av arealer på Dalsøyra.

Alternativ 0/1: Dagens skolestruktur med fire 1-10 skoler

Vurderinger

Dagens struktur er beskrevet tidligere i rapporten. Dagens struktur gir høy tilhørighet til de fire bygdesentrene som er definert i Gulen, med likelydende skoletilbud ved hvert av de fire oppvekstunene. Dagens struktur ligger til grunn for mange av de vurderingene som er gjort og kommentert på tidligere.

Hensyn til elevene
Dagens fire skoler består av små trinn. Dette kan på den ene siden gi trygge rammer og et tett miljø, hvor elever lærer seg å sosialisere på tvers av aldersgrupper og interesser. Motsatt kan små miljøer være svært ekskluderende og vanskelige dersom man ikke finner seg til rette og det ikke finnes alternative miljøer. I andre kommuner PwC har arbeidet med, er det blitt trukket frem at barn kan ha godt av å håndtere endringer i skolemiljø i et skoleløp, spesielt ved overgangen til ungdomsskole.

I dag er det fire trinn ved Byrknes som har tre eller færre elever, tre trinn på Dalsøyra, ett trinn i Eivindvik og fire på Brekke. Tre av skolene har ungdomstrinn med to elever. Det er tre trinn som har ti eller flere elever. Det største trinnet er 5. trinn i Eivindvik med 13 elever.

Ungdomsrådet i Gulen vedtok i sitt handlingsprogram for 2023-24 blant annet at «Gulen ungdomsråd skal jobbe for at skular i Gulen skal bli samanslått for å utvide den sosiale sirkelen til elevar».

PwC har tidligere i rapporten kommentert på pedagogisk kvalitet og læringsmiljø. Det kan være både fordeler og ulemper med små undervisningsgrupper. De resultatene som PwC har funnet for å indikere kvalitet på undervisning viser at Gulen scorer ganske likt snittet på resultatindikatorer. Når det gjelder elevenes vurderinger scorer Gulen litt under snittet.

Reisevei er trukket frem som en viktig faktor for elevene når skolestruktur skal vurderes. Halvparten av elevene ved Gulen-skolene har skoleskyss med dagens struktur.

Det er blitt trukket frem at mange barn har tildels lang reisevei på ettermiddag og kveld for å delta på fritidsaktiviteter, enten i Gulen eller Masfjorden.

Elevfordeling for alternativ 0/1 med dagens elevantall i Gulen kommune

Trinn	Byrknes	Dalsøyra	Eivindvik	Brekke	Totalt
1.	5	3	4	2	14
2.	3	7	6	4	20
3.	4	5	3	10	22
4.	1	1	4	5	11
Sum småtrinn	**13**	**16**	**17**	**21**	**67**
5.	5	10	13	2	30
6.	3	7	7	7	24
7.	7	8	7	3	25
Sum mellomtrinn	**15**	**25**	**27**	**12**	**79**
8.	5	5	8	4	22
9.	2	8	8	9	27
10.	5	2	4	2	13
Sum ungdomsskole	**12**	**15**	**20**	**15**	**62**
Sum totalt grunnskole	**40**	**56**	**64**	**48**	**208**

Alternativ 0/1: Dagens skolestruktur med fire 1-10 skoler

Vurderinger

Hensyn til ansatte
PwC har i kapittel 4 kommentert dagens små arbeidsmiljøer med komplekse lærerhverdager knyttet til fådelte klasser. Ved små skoler vil lærere kunne komme i situasjoner hvor de har få kollegaer å diskutere fag og faglig utvikling med. Gulen har erfaring med at det er få søkere til stillinger, og enkelte steder omtales det at de har hatt rekrutteringsproblemer, spesielt med å rekruttere kompetanse på ungdomsskolenivå.

Etter det PwC kjenner til er det i dag en variert situasjon med tanke på reisevei for ansatte til dagens arbeidssted. Det er i dag lærere som pendler til skoler i andre bygder enn der de selv bor, lærere som pendler fra andre kommuner, og lærere som bor i bygden hvor de jobber ved skolen.

Hensyn til foresatte
PwC har ikke hatt tilgang til strukturerte data om foreldres tilfredshet med skolene, men har fått innspill fra mange foreldre gjennom prosessene. Et klart flertall av dem som har gitt uttrykk for sine synspunkt til PwC har vært bekymret for små læringsmiljø og få medelever. Flere har uttrykt bekymring for at prosessen som nå er initiert bare skal bli en repetisjon av tidligere prosesser, hvor politiske miljø er sementerte i en diskusjon om bygdenes behov, på bekostning av elevenes behov.

Samtidig er det mange som gir uttrykk for bekymring for lang reisevei for elevene, også kombinert med at elevene har lang reisevei på ettermiddag og kveld for å kunne delta på fritidsaktiviteter.

Hensyn til bygden og nærmiljø
Dagens struktur beskrives av mange som å godt ivareta nærhet til bygdene. Dette innbefatter imidlertid de fire bygdene som er definert av Gulen kommunestyre som å være bygdesentre i dag. Det er mange bygder i Gulen som ikke har en skole i bygden sin.

Viktigheten av en skole i bygden trekkes ofte frem, og skolen som samlingspunkt forbygdenblir fremhevet. Det blir også trukket frem at man frykter for at færre barnefamilier vil etablere seg i et område dersom skoletilbudet endres eller flyttes.

Oppsummeringsvis er det PwC sin vurdering at Gulen i dag har en skolestruktur hvor kommunen bruker langt mer penger på driften enn sammenliknbare kommuner. Det meste av dette brukes til høy lærertetthet. Til tross for lærertettheten har dette ikke gitt seg resultat i at Gulen ligger over snittet på resultater. Dette tolker PwC som å være knyttet til at Gulens små og fådelte skoler har en rekke smådriftsulemper. Håndtering av smådriftsulemper og organisering som oppvekstttun er kommentert på og gitt anbefalinger rundt i kapittel 4.

Det er blitt definert at elevens behov i stor grad skal hensyntas. Det er PwC sin vurdering at dagens skolestruktur har for små miljøer, spesielt på ungdomstrinnet, noe som også er blitt formidlet tydelig til PwC underveis i prosessen. Også med dagens skolestruktur bor omlag halvparten av elevene så langt fra skolen at de mottar skoleskyss.

Alternativ 2: Barneskoler på Byrknes og Eivindvik, Barne- og ungdomsskoler på Dalsøyra og Brekke

Vurderinger

For elevene oppfatter PwC at det sentrale spørsmålet i Gulen går langs aksene knyttet til pedagogisk kvalitet og læringsmiljø for elevene ved små skoler, kontra negative konsekvenser av lengre reisevei. Basert på reiseveianbefalinger, for eksempel fra Skyss sitert tidligere i rapporten, er det større toleranse for lengre reisevei etterhvert som elevene blir eldre.

PwC sin overordnete vurdering har vært at det er spesielt for småtrinnet at en lengre reisevei kan være ønskelig å unngå, og har derfor i flere alternativer tatt utgangspunkt i at dagens fire småtrinn kan forbli ved dagens oppvekstttun, samlokalisert med barnehagene. For å ikke redusere det skolefaglige miljøet for mye, er det i våre alternativer også lagt opp til at mellomtrinnene forblir ved dagens fire oppvekstmiljø. Alternativene legger imidlertid opp til å se på samling på ungdomstrinnet gjennom alternativ 2 og 3, med henholdsvis en eller to oppvekstttun med ungdomstrinn.

Hensyn til elevene

I alternativ 2 vil forskjeller fra eksisterende modell spesielt være knyttet til at det for Byrknes og Eivindvik blir enda mindre skolemiljøer enn det er i dag, ved at ungdomsskoletrinnene flyttes til Dalsøyra. PwC sine betraktninger rundt små skoler og små trinn er beskrevet andre steder i rapporten. Samling av de tre skolenes ungdomstrinn ved Dalsøyra er gjort for å skape et større miljø for ungdomstrinnene, både faglig og sosialt.

Transport for dagens ungdomsskoleelever ved Byrknes og Eivindvik vil kunne bli lengre enn i dag, men avstandene er, etter PwC sin vurdering, akseptable og hensyntar de retningslinjene som er beskrevet tidligere. Det vil kunne være enkeltelever som dette slår spesielt ugunstig ut for. PwC har ikke detaljert oversikt over hvor de enkelte elevene bor, og har dermed ikke gjort noen nærmere analyser på dette.

I alternativ 2 er dagens oppvekstttun på Brekke beholdt uendret. Dette er gjort ut fra innspill som er kommet om at reisevei fra Brekke til Dalsøyra kan være krevende på vinterstid, og det vil bli lang reisevei for enkelte elever.

En samling av elevene på Dalsøyra vil føre til betydelig større trinn for ungdomsskolen, og vil gi større muligheter både for sosial omgangskrets og undervisning tilrettelagt det enkelte ungdomstrinnet, også i tråd med tidligere ungdomsråd sitt mål. For elevene ved Brekke vil det imidlertid fortsatt være et lite miljø.

Elevfordeling for alternativ 2 med dagens elevantall i Gulen kommune

Trinn	Byrknes	Dalsøyra	Eivindvik	Brekke	Totalt
1.	5	3	4	2	14
2.	3	7	6	4	20
3.	4	5	3	10	22
4.	1	1	4	5	11
Sum småtrinn	**13**	**16**	**17**	**21**	**67**
5.	5	10	13	2	30
6.	3	7	7	7	24
7.	7	8	7	3	25
Sum mellomtrinn	**15**	**25**	**27**	**12**	**79**
8.		18		4	22
9.		18		9	27
10.		11		2	13
Sum ungdomsskole		**47**		**15**	**62**
Sum totalt grunnskole	**28**	**88**	**44**	**48**	**208**

Alternativ 2: Barneskoler på Byrknes og Eivindvik, Barne- og ungdomsskoler på Dalsøyra og Brekke

Vurderinger

Hensyn til ansatte
For alternativet med samling av ungdomstrinnet ved Dalsøyra vil det bli et mindre faglig og sosialt arbeidsmiljø ved oppvekstunene på Byrknes og i Eivindvik. Eivindvik vil fortsatt være en skole med omtrent samme elevmasse som 1.-10. skolen på Brekke, men det ungdomsfaglige nivået vil flytte fra skolen. Det vil imidlertid bli et større faglig nivå ved Dalsøyra, og det vil bli mulig for en mer spissing faglig sett for lærere på ungdomstrinnet, med undervisning tilpasset klasser på det enkelte ungdomstrinn. Det vil etter PwC sin vurdering gi en noe bedre mulighet for faglig utvikling på ungdomstrinnet, også med tanke på rekruttering.

Reisevei for ansatte som berøres vil bli endret.

Hensyn til foresatte
Som for andre alternativ gjelder tilbakemeldinger til PwC om bekymring for små læringsmiljø og få medelever. Dette alternativet gir større miljø for de fleste av ungdomsskoleelevene. Samtidig er det gitt uttrykk for bekymring for lang reisevei for elevene fra enkelte foreldre. PwC sin vurdering er at dette alternativet ivaretar hensyn til de elevene som får lengre reisevei.

Hensyn til bygden og nærmiljø
Dette alternativet opprettholder skoler i de fire bygdene, men to av bygdene vil stå uten ungdomsskole.

Oppsummeringsvis mener PwC at alternativet ivaretar hensynet til et større skolemiljø for de fleste av ungdomsskoleelevene samtidig som det er utvist ekstra hensyn til ungdomsskoleelever på Brekke med tanke på reisevei. Det vil imidlertid fortsatt være et svært lite ungdomsskolemiljø ved Brekke. PwC vurderer at et hadde vært bedre å samle alle ungdomsskoleelevene ved en skole, både av hensyn til elevene og det faglige miljøet for lærerne som underviser på ungdomsskolenivå.

Dette alternativet vil ventelig øke andel elever i Gulen som benytter skoleskyss, men PwC mener at avstandene er innenfor de retningslinjene som er gitt for akseptabel reisetid.

Alternativet kan iverksettes fra kommende skoleår, og kan etter det PwC kjenner til iverksettes uten spesielle endringer på bygningsstrukturen ved Dalsøyra skole.

Alternativ 3: Barneskoler på Brekke, Byrknes og Eivindvik, Barne- og ungdomsskole på Dalsøyra.

Vurderinger

For elevene oppfatter PwC at det sentrale spørsmålet i Gulen går langs aksene knyttet til pedagogisk kvalitet og læringsmiljø for elevene ved små skoler, kontra negative konsekvenser av lengre reisevei. Basert på reiseveianbefalinger, for eksempel fra Skyss sitert tidligere i rapporten, er det større toleranse for lengre reisevei etterhvert som elevene blir eldre.

PwC sin overordnete vurdering har vært at det er spesielt for småtrinnet at en lengre reisevei vil være krevende, og har derfor i flere alternativer tatt utgangspunkt i at dagens fire småtrinn kan forbli ved dagens oppveksttun, samlokalisert med barnehagene. For å ikke redusere det skolefaglige miljøet for mye, er det i våre alternativer også lagt opp til at mellomtrinnene forblir ved dagens fire oppvekstmiljø. Alternativene legger imidlertid opp til å se på samling på ungdomstrinnet gjennom alternativ 2 og 3, med henholdsvis en eller to oppveksttun med ungdomstrinn.

Hensyn til elevene

For alternativ 3 vil forskjeller fra eksisterende modell spesielt være knyttet til at det for Brekke, Byrknes og Eivindvik blir enda mindre skolemiljøer enn det er i dag, ved at ungdomsskoletrinnene flyttes til Dalsøyra. Samling av kommunens ungdomstrinn ved Dalsøyra er gjort for å skape et større miljø for ungdomstrinnene, både faglig og sosialt. PwC sine betraktninger rundt små skoler og små trinn er beskrevet andre steder i rapporten.

Transport for dagens ungdomsskoleelever ved Brekke, Byrknes og Eivindvik vil kunne bli lengre enn i dag, men avstandene er etter PwC sin vurdering akseptable, hensyntatt de retningslinjene som er beskrevet tidligere. Det vil kunne være enkeltelever som dette slår spesielt ugunstig ut for, spesielt knyttet til noen av grenseområdene inn mot Masfjorden i nord. PwC har ikke detaljert oversikt over hvor de enkelte elevene bor, og har dermed ikke gjort noen nærmere analyser på dette.

En samling av elevene på Dalsøyra vil føre til betydelig større trinn for ungdomsskolen, og vil gi større muligheter både for sosial omgangskrets og undervisning tilrettelagt det enkelte ungdomstrinnet, også i tråd med tidligere ungdomsråd sitt mål. Med dagens elevtall vil det bli klasser på hvert trinn.

Elevfordeling for alternativ 3 med dagens elevantall i Gulen kommune

Trinn	Byrknes	Dalsøyra	Eivindvik	Brekke	Totalt
1.	5	3	4	2	14
2.	3	7	6	4	20
3.	4	5	3	10	22
4.	1	1	4	5	11
Sum småtrinn	**13**	**16**	**17**	**21**	**67**
5.	5	10	13	2	30
6.	3	7	7	7	24
7.	7	8	7	3	25
Sum mellomtrinn	**15**	**25**	**27**	**12**	**79**
8.		22			22
9.		27			27
10.		13			13
Sum ungdomsskole		**62**			**62**
Sum totalt grunnskole	**28**	**88**	**44**	**48**	**208**

Alternativ 3: Barneskoler på Brekke, Byrknes og Eivindvik, Barne- og ungdomsskole på Dalsøyra.

Vurderinger

Hensyn til ansatte
For alternativet med samling av ungdomstrinnet ved Dalsøyra vil det bli et mindre faglig og sosialt arbeidsmiljø ved de øvrige oppvekstunene hvis det ungdomsfaglige nivået flyttes fra skolene. Det vil imidlertid bli et større faglig miljø ved Dalsøyra, og det vil bli mulig for en mer spissing faglig sett for lærere på ungdomstrinnet, med undervisning tilpasset klasser på det enkelte ungdomstrinn. Det vil etter PwC sin vurdering gi en noe bedre mulighet for faglig utvikling på ungdomstrinnet, også med tanke på rekruttering.

Reisevei for ansatte som berøres vil bli endret, men hvorvidt det vil føre til lengre reisevei vil avhenge av bosted i forhold til gammelt og nytt arbeidssted.

Hensyn til foresatte
Som for andre alternativ gjelder tilbakemeldinger til PwC om bekymring for små læringsmiljø og få medelever. Dette alternativet gir større miljø for de fleste av ungdomsskoleelevene. Samtidig er det gitt uttrykk for bekymring for lang reisevei for elevene fra enkelte foreldre. PwC sin vurdering er at dette alternativet ivaretar hensyn til de elevene som får lengre reisevei, selv om enkelte elever fra for eksempel Oppedal vil få lang reisevei.

Hensyn til bygden og nærmiljø
Dette alternativet opprettholder skoler i de fire bygdene, men tre av bygdene vil ikke ha ungdomsskole ved oppvekstunet.

Oppsummeringsvis mener PwC at alternativet best ivaretar hensynet til et større skolemiljø for ungdomsskoleelevene, og for et større arbeids- og læringsmiljø for de ansatte.

Dette alternativet vil ventelig øke andel elever i Gulen som benytter skoleskyss, men PwC mener at avstandene er innenfor de retningslinjene som er gitt for akseptabel reisetid.

Alternativet kan iverksettes fra kommende skoleår, og kan etter det PwC kjenner til iverksettes uten spesielle endringer på bygningsstrukturen ved Dalsøyra skole.

PwC anbefaler at Gulen kommune velger alternativ tre som ny organisering for oppvekstunene.

Alternativ 4: En felles barne- og ungdomsskole på Dalsøyra

Vurderinger

For elevene oppfatter PwC at det sentrale spørsmålet i Gulen går langs aksene knyttet til pedagogisk kvalitet og læringsmiljø for elevene ved små skoler, kontra negative konsekvenser av lengre reisevei. Basert på reiseveianbefalinger, for eksempel fra Skyss sitert tidligere i rapporten, er det større toleranse for lengre reisevei etterhvert som elevene blir eldre.

PwC sin overordnete vurdering har vært at det er spesielt for småtrinnet at en lengre reisevei vil være krevende, og har derfor i flere alternativer tatt utgangspunkt i at dagens fire småtrinn og mellomtrinn kan forbli ved dagens oppveksttun, samlokalisert med barnehagene. På litt lengre sikt bør imidlertid Gulen kommune legge planer for hvordan en fremtidig skolestruktur bør være, fortrinnsvis i samråd med nabokommuner. Dersom elevtallet faller ytterligere, eller rekrutteringsutfordringene tiltrer, vil en ny skolestruktur tvinge seg frem. PwC har dermed også noen betraktninger knyttet til én felles skole for hele Gulen.

Hensyn til elevene
Dersom alle elevene i dag ble samlet på en skole, ville det bli en skole med i snitt 21 elever per trinn. Trinnstørrelsen ville variert fra 11 til 30 elever. Det ville dermed blitt et langt større skolemiljø for elevene både sosialt og faglig.

Ulempen ved denne modellen for elevene vil være lengre reisevei, noe som spesielt kan være krevende for småtrinnet. En slik felles skole vil kunne kombineres med organiserte fritidsaktiviteter på ettermiddagen i samarbeid med frivilligheten, men vil da øke tiden den enkelte elev er sammenhengende vekke hjemmefra.

Hensyn til ansatte
For ansatte vil en slik felles struktur medføre et betydelig større skolefaglig miljø, med andre forutsetninger knyttet til undervisning trinnvis. Det vil bli et større og samlet arbeidsmiljø og muligheter for faglig utvikling. Alternativet ville skapt en arbeidsplass med større muligheter for rendyrking av lederroller og ledelse på skolene.

Alternativet innebærer imidlertid en stor endring i dagens arbeidssituasjon for alle ansatte, med endringer både i reisevei og arbeidssted. Endringen vil også påvirke barnehagene, og dagens organisering i oppveksttun vil ikke være formålstjenlig.

Elevfordeling for alternativ 4 med dagens elevantall i Gulen kommune

Trinn	Byrknes	Dalsøyra	Eivindvik	Brekke	Totalt
1.		14			14
2.		20			20
3.		22			22
4.		11			11
Sum småtrinn		**67**			**67**
5.		30			30
6.		24			24
7.		25			25
Sum mellomtrinn		**79**			**79**
8.		22			22
9.		27			27
10.		13			13
Sum ungdomsskole		**62**			**62**
Sum totalt grunnskole		**208**			**208**

Alternativ 4: En felles barne- og ungdomsskole på Dalsøyra

Vurderinger

Hensyn til foresatte
Alternativet ivaretar hensyn til større læringsmiljøer på en best mulig måte, og vil også ventelig gjøre det lettere å rendyrke en del av lederfunksjonene ved skolen. For foresatte vil sannsynligvis reisetiden, og da spesielt for de yngste, bli sett på som en barriere, spesielt fra enkelte deler av kommunen.

Hensyn til bygden og nærmiljø
Alternativet vil fjerne dagens skoler fra tre av bygdene. Gitt betydningen som tidligere er lagt på tilstedeværelsen av skole for nærmiljøet, vil dette alternativet utfordre flere av bygdesamfunnene. Uro rundt tilflytting til bygda, og dermed også rekruttering av nødvendig arbeidskraft til virksomheter i bygda, vil antagelig skape mye motstand mot denne løsningen.

Oppsummeringsvis mener PwC at det er alternativ fire som best ivaretar hensynet til et større skolemiljø for alle elevene i Gulen, og et større arbeids- og læringsmiljø for ansatte.

Det forventes imidlertid sterk motstand knyttet til reisetid, spesielt for de minste, og avvikling av tre av skolene vil skape uro og sterk motstand i de tre bygdene som mister et lokalt skoletilbud.

PwC mener likevel at alternativet bør vurderes, da det er tydelig definert at det er hensynet til barna som skal veie tyngst rundt en vurdering av fremtidig struktur.

På litt lengre sikt bør imidlertid Gulen kommune legge planer for hvordan en fremtidig skolestruktur bør være, fortrinnsvis i samråd med nabokommuner.

Dersom elevtallet faller ytterligere, eller rekrutteringsutfordringene tiltrer, vil en ny skolestruktur tvinge seg frem. PwC anbefaler derfor at det som et ledd i diskusjonen fremover vurderes hvordan en best mulig ivaretakelse av et godt utdanningstilbud for elever i regionen kan ivaretas. En slik dialog burde bli tatt uten hensyn til dagens kommunegrenser.

5.5

Eksempel på tildelingsmodell

Ved bruk av en tildelingsmodell fremkommer et teoretisk innsparingspotensial for skolene i Gulen

PwC har utarbeidet et eksempel på en tildelingsmodell basert på erfaring fra andre kommuner som PwC har jobbet med. Tallene viser at Gulen tildeler skolene sine tildels betydelig flere ressurser til ordinær undervisning enn andre kommuner PwC har jobbet med, også hensyntatt erfaringstall fra fådelte skoler i andre kommuner. Alle tall er uten årsverk til særskilt språkundervisning og individuelt tilpasset opplæring.
En endelig ressurstildelingsmodell vil måtte forankres gjennom en prosess i Gulen som involverer både enhetsledere og tillitsvalgte, og tallene her er ment som eksempler og indikasjoner, og er ikke endelig bearbeidet.

Tabellen viser et teoretisk innsparingspotensial på ordinære undervisningstimer basert på to alternative tilnærminger.

Beregningen tar utgangspunkt i GSI-tall som er innrapportert fra skolene i Gulen som viser antall årsverk skolen benyttet til ordinær undervisning for skoleåret 2024/25. Det presiseres at årsverkene som benyttes til individuell tilrettelagt opplæring og særskilt språk kommer i tillegg.

Deretter har PwC to ulike varianter av modellen som **estimerer et årsverksbehov per elev** (basert på erfaringstall fra andre kommuner). Innenfor modellen er det en del minstekriterier og justeringer som ivaretar at en fådelt skole har noen krav som må ivaretas. Resultatet av estimatet av årsverkstall er vist i tabellen ved siden av i raden «tildeling per elev». I parentes fremkommer forskjellen i årsverk mellom det den enkelte skolen bruker ifølge GSI, og estimatet.

Kilde	Brekke	Byrknes	Dalsøyra	Eivindvik	**Totalt**
Årsverk til ordinær undervisning 2024/2025 (GSI)	8,1	6,2	7,4	7,4	**29,1**
Estimerte årsverk til ordinær undervisning (tildeling **per elev**)	5,7 *(- 2,4)*	4, 9 *(-1,3)*	6,2 *(-1,2)*	6,7 *(-0,6)*	**22,1** *(- 5,6)*
Estimerte årsverk til ordinær undervisning (tildeling **per klasse**)	5,9 *(-2,3)*	5,6 *(-0,6)*	6,1 *(-1,3)*	5,9 *(-1,6)*	**23,4** *(- 5,7)*
Teoretisk innsparingspotensial (årsverk) ***Snitt** av elevtildelings-modell og trinntildelingsmodell*	- 2,3 årsverk	- 1,0 årsverk	- 1,3 årsverk	- 1,1 årsverk	**- 5,6 årsverk**
Teoretisk innsparingspotensial (kroner) *Snitt av elevtildelings-modell og trinntildelingsmodell*	**-2 084 400 kroner**	**-859 500 kroner**	**-1 134 900 kroner**	**-999 000 kroner**	**-5 077 800 kroner**

Ved bruk av en tildelingsmodell fremkommer et teoretisk innsparingspotensial for skolene i Gulen

I raden «tildeling per klasse» fremkommer **årsverksbehov estimert basert på antall klasser**. Denne metoden fordeler ressurser per klasse, og ikke per elev. Antall klasser regnes ut fra elevtall på hvert trinn, og der 1.–4., 5.–7. og 8.–10. trinn vurderes som helhet. Små klasser mottar færre ressurser enn store klasser. Med dagens skolestruktur i Gulen er ingen klasser fulldelt, og modellen vurderer alle trinn ved alle skoler som for små til å danne egne, separate klasser. Basert på elevtall i klassene over og under, slår modellen sammen to eller tre klasser til én samlet klasse. Maksimal klassestørrelse på barneskolen er 28 elever, og 30 elever på ungdomsskolen.

I tabellen på forrige side vises estimerte årsverk for den enkelte skole basert på tildeling per klasse, og i parentes står redusert antall årsverk sammenlignet med innmeldte årsverk i GSI.

Det teoretiske innsparingspotensialet i tabellen er beregnet ut fra et snitt av tildeling per elev og tildeling per klasse for den enkelte skole, sammenliknet med GSI-tallet.

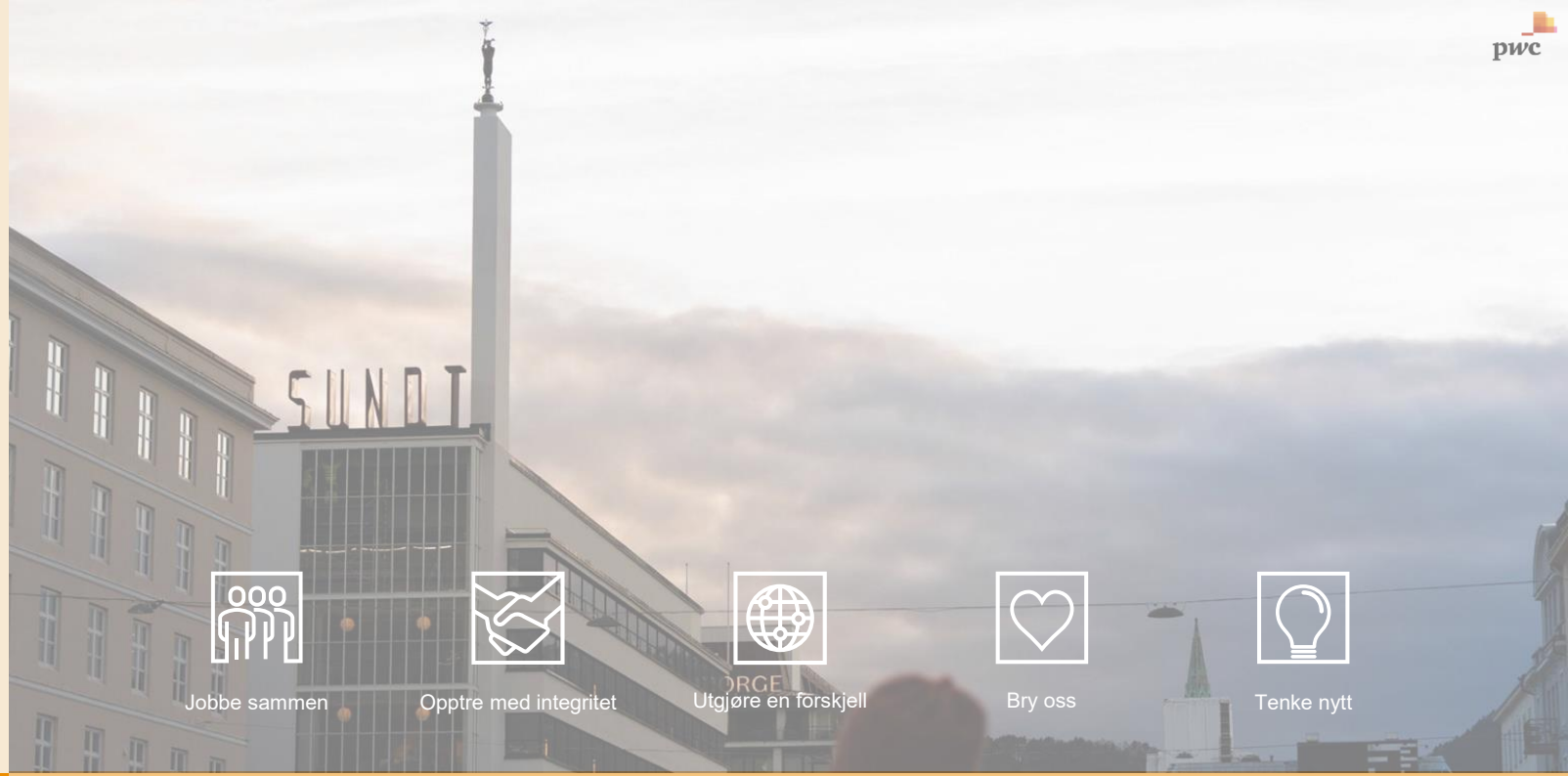
Det teoretiske innsparingspotensialet i kroner er beregnet ut fra kostnaden til et lærerårsverk i regnskap 2024, ganger årsverksbesparelsen.

Modellen er ment som en illustrasjon, men er basert på faktiske tall fra andre kommuner, samt tall fra Gulen kommune.

Modellen kan også benyttes for å se på kostnader ved de ulike alternative skolestrukturene som er foreslått i rapporten. PwC anbefaler imidlertid at det først gjennomføres en kvalitetssikring av tilpasning av modellen med Gulen kommune før slike tall presenteres.

Innsparingspotensialet ved strukturendringer vil spesielt slå ut ved en modell som tildeler per klasse og klassestørrelser. En sammenslåing av skoler som muliggjør større trinn vil dermed kunne representere en strukturbesparelse, avhengig av antall elever.

Gitt elevantallet for skoleåret 2025/26, ville alternativ 2 og 3 med færre ungdomsskoler gitt en større reduksjon i antall årsverk enn den besparelsen som er vist på forrige side som tar utgangspunkt i dagens modell. Det vil være en noe større besparelse med én ungdomsskole, enn to. Alternativ 4 med én skole i Gulen vil naturlig nok vise betydelig større besparelser med tanke på lærerårsverk sammenliknet med dagens situasjon med fire 1.-10.skoler.



© 2025 PwC. Med enerett. I denne sammenheng refererer "PwC" seg til PricewaterhouseCoopers AS, Advokatfirmaet PricewaterhouseCoopers AS og PwC Tax Services AS som alle er separate juridiske enheter og uavhengige medlemsfirmaer i PricewaterhouseCoopers International Limited.