



Analyse av kvalitet, overordnet struktur og bærekraft i Notodden skolen

AUDUN THORSTENSEN, TOR ERIK BAKSÅS (EY), MARIA EKMAN (EY)

TF-notat nr. 2/2023

Tittel: Analyse av kvalitet, overordnet struktur og bærekraft i Notodden skolen
Undertittel:
TF-notat nr: 2/2023
Forfatter(e): Audun Thorstensen, Tor Erik Baksås, Maria Ekman
Dato: 21.04.2023
ISBN: 978-82-336-0627-5
ISSN: 2703-7908
Pris: (Kan lastes ned gratis fra www.telemarksforskning.no)
Framsidedfoto: Istock
Prosjekt: Notodden kommune - skolestruktur
Prosjektnr.: 20230410
Prosjektleder: Audun Thorstensen
Oppdragsgiver(e): Notodden kommune

Spørsmål om dette notatet kan rettes til:

Telemarksforskning
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: +47 35 06 15 00
www.telemarksforskning.no

Resymé:

Telemarksforskning har utarbeidet en analyse av kvalitet, overordnet struktur og bærekraft i Notodden skolen.



Audun Thorstensen er utdannet statsviter, og er ansatt som seniorforsker ved Telemarksforskning. Han har arbeidet ved Telemarksforskning siden 2007. Ved Telemarksforskning arbeider Audun tett opp mot de mange kommunene som har rammeavtale med instituttet på økonomifaglig råd og dokumentasjon. Han har ellers arbeidet på flere FoU-prosjekter innen kommunaløkonomi, med statistiske analyser og bruk av KOSTRA-data som spesialfelt.



Tor Erik Baksås er utdannet statsautorisert revisor og siviløkonom, og er partner i EY. Tor Erik har gjennom flere år arbeidet med en rekke ulike oppdrag innenfor kommunesektoren, bl.a. analysearbeid, økonomistyring og rapportering, interkommunalt samarbeid, effektiviseringstiltak, organisasjonsgjennomganger, evalueringer og kostnadsanalyser i ulike kommuner og sektorer spredt over hele landet.



Maria H. Ekman er utdannet økonom og statsviter, og er ansatt som seniorkonsulent i EY. Maria har erfaring som forvaltningsrevisor i Viken kommunerevisjon. Maria har gjennomført forvaltningsrevisjoner for små, mellomstore og store kommuner i Viken innen kommunalområdene for helse og omsorg, oppvekst og kultur, teknisk, og samfunn.

Forord

Telemarksforskning har utarbeidet en analyse av kvalitet, overordnet struktur og bærekraft i Notodden skolen.

Rapporten bygger på utredning gjennomført høsten 2021, og er oppdatert med nye analyser våren 2023.

Bø, 21.04.2023

Audun Thorstensen

Prosjektleder

Innhold

Sammendrag.....	6
1. Bakgrunn og metode.....	7
1.1 Bakgrunn og mandat.....	7
1.2 Metode	7
2. Kvalitet i skolen.....	8
2.1 Nasjonale føringer	8
2.2 Oppsummering av kvalitative intervjuer	10
2.3 Laget rundt barnet.....	14
2.4 Kompetanse og rekruttering	15
3. Skolestørrelse og kvalitet.....	18
4. En økonomisk bærekraftig skolestruktur.....	23
5. Konklusjoner og anbefalinger.....	28

Sammendrag

Analysen går i dybden på sammenhengen mellom nasjonale føringer for grunnskolen, kvalitet i skolen og skolestruktur med hovedvekt på skolestørrelse. Det legges særlig vekt på føringer som endrer samfunnsoppdraget i skolen, og for de tjenestene som berører barn og unge. I årene som kommer vil samhandling mellom tjenestene bli mer sentralt.

I analysen er kvalitative intervjuer med ulike målgrupper tillagt stor vekt. Det er ledere og ansatte i skolen og tjenestene rundt barnet som kjenner behovet best, og som har de beste forutsetningene for å finne de gode løsningene. Gjennom intervjuene etableres det et tydelig bilde om at ledere, ansatte og tillitsvalgte mener at skolestrukturendringer og færre enheter er nødvendig for å nå målene om økt kvalitet i skolen gjennom at ressursene brukes på en bedre måte enn i dag.

Forskning og statistikk som belyser skolestørrelse og kvalitet viser at det ikke finnes et fasitsvar hvorvidt små eller store skoler gir best kvalitet og innhold i skolen. Forskningen viser tendenser til at kvalitet målt i skolebidrag øker med skolestørrelse. Til syvende og sist er det hva du fyller skolen med som har størst betydning. Strukturer som gir gode forutsetninger for faglig samarbeid i skolen, og samhandling på tvers av tjenester vil være viktig i årene som kommer.

Elevtallsnedgang og flere eldre i kommunen endrer kommunens ressursbruk i fremtiden. Kommunen skal bruke mindre penger på skole, og mer på eldreomsorg. Analysen går ikke inn i detaljene knyttet til økonomi, og viser det utfordringsbildet kommunen står i på et overordnet nivå.

Avslutningsvis i rapporten gis våre konklusjoner, og der vi anbefaler Notodden kommune å gjennomføre en grundig skolestrukturutredning med det mål om å utrede alternativer som er tilpasset framtidens økonomiske rammer og elevtall.

1. Bakgrunn og metode

1.1 Bakgrunn og mandat

Notodden kommune vil ha innspill på realistiske planer og prosesser for utvikling av fremtidens skolestruktur i Notodden som er til det beste for våre elever nå og i fremtiden, og som er bærekraftig i et lengre perspektiv og derav tilpasset fremtidens økonomiske rammer og elevtall.

Det er forventet synkende elevtall frem mot 2040 og dagens skolestruktur må effektiviseres dersom kommunen skal levere gode tjenester til innbyggerne. Eksisterende skolestruktur legges til grunn. Det er ønskelig å gjenbruke eksisterende eiendomsmasse med mindre nybygg gir vesentlig samfunnsøkonomisk gevinst.

Analysen skal omfatte:

- Situasjonsbeskrivelse og utfordringsbilde
- Nasjonale skolefaglige føringer og utviklingstrekk
- Forskning knyttet til skolestørrelse og kvalitet
- Skolens betydning for lokalsamfunnet
- Vurdering av skolebehov og struktur basert på fremtidig elevtall, boligutbygging og forventet vekst
- Konklusjon og anbefaling til videre prosess

1.2 Metode

I analysen er det særlig lagt vekt dokumenter som beskriver kvalitet i skolen, indikatorer for kvalitet i skolen, samt økonomisk analyse/KOSTRA. Referanser oppgis fortløpende i dokumentet.

Kvalitative intervjuer har utgjort en sentral del av datainnhenting. Intervjuene er gjennomført som såkalte semistrukturerte intervjuer. Det betyr at intervjuer tar utgangspunkt i en intervju-guide (sendt ut på forhånd), samtidig som man har mulighet til å følge opp temaer som dukker opp underveis i intervjuene.

Vi har intervjuet rektorene ved alle de 8 skolene, plasstillitsvalgt ved 6 av 8 skoler, leder for PPT, leder for barnevern og leder for helsetjenester for barn og unge. Videre ble det gjennomført intervju med kommunens arealplanlegger og kommunalsjef for oppvekst.

Intervjuene ble i hovedsak gjennomført i Notodden 16. og 17. september 2021. To intervjuer ble gjennomført digitalt i etterkant.

I mars og april 2023 oppdaterte Telemarksforskning rapporten etter bestilling fra Notodden kommune. Tabeller og matriser ble oppdatert med nye tall. Det ble også lagt til ny informasjon vedrørende samarbeid med støttetjenester og arbeidsmarkedet.

2. Kvalitet i skolen

Skolen har vært gjenstand for stor politisk interesse i Norge de siste 20 årene. Dette har medført 2 læreplanreformer og en rekke satsninger for å heve kvaliteten i skolen.

2.1 Nasjonale føringer

Fagfornyelsen (LK20) ble innført i 2020, og erstatter Kunnskapsløftet 06. Denne revisjonen av læreplaner blir ofte kalt «Fagfornyelsen». I Fagfornyelsen er det mer enn noen gang lagt vekt på sammenhenger mellom norsk skoles formålsparagraf, verdigrunnlag, tverrfaglige tema knyttet til danning og livsmestring, grunnleggende ferdigheter som lesing, skriving og regning, og kompetansemålene i den enkelte fagplan.

Overordnet del i fagfornyelsen har status som forskrift til opplæringsloven og innholdet er dermed bindende. **Ett av kravene i overordnet del er at undervisningspersonalet skal utvikle seg kollektivt som et såkalt profesjonsfelleskap.** Formålet er forklart med at «lærere som i fellesskap reflekterer over og vurderer planlegging og gjennomføring av undervisningen, utvikler en rikere forståelse av god pedagogisk praksis. Dette må gjøres med utgangspunkt i både profesjonens kunnskapsgrunnlag og grunnopplæringens verdigrunnlag.»

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

Nye kompetansekrav ble innført i 2017, og kravet om at ansatte som skal undervise må ha relevant kompetanse i de fagene de skal undervise i, forsterket. Kravet er konkretisert i §§ 14-2 og 14-3 i forskrift til opplæringsloven. For å undervise i norsk, samisk, norsk tegnspråk, matematikk eller engelsk på barnetrinnet kreves det at vedkommende har minst 30 studiepoeng som er relevante for faget.

For å undervise i norsk, samisk, norsk tegnspråk, matematikk eller engelsk på ungdomstrinnet kreves det at vedkommende har minst 60 studiepoeng som er relevante for faget. For å undervise i andre fag på ungdomstrinnet kreves det minst 30 studiepoeng som er relevante for faget. Dette gjelder imidlertid ikke for valgfagene, utdanningsvalg og arbeidslivsfag.

Kommunen som skoleeier har fram til 1. august 2025 mulighet til å gi dispensasjon fra kravet for ansatte som har fullført allmennlærerutdanning og de som før 1. januar 2014 oppfylte kravene for ansettelse i undervisningsstilling. Støre-regjeringen har sendt et forslag på høring om å gjeninnføre unntaket fra kompetansekravene for å undervise i disse fagene for lærere som er

utdannet før 2014. Høringsfristen var 19. juni 2022 og forslaget til endring vil komme i lovproposisjonen om ny opplæringslov, som etter planen skal bli behandlet av Stortinget våren 2023.¹

Meld. St. 6 (2019–2020) «Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO» ble behandlet i Stortinget 24.04.20. Meldingen, som blant annet følger opp utvalgsrapportene fra Nordahl og Stoltenberg, legger fram en rekke tiltak for å forbedre utdanningssystemet og sikre et godt tilpasset pedagogisk tilbud for alle barn og elever. Dette er blant annet å bygge laget rundt eleven.

Godt tverrfaglig samarbeid handler om at ulike fagmiljøer arbeider sammen og ser tilbudene til barn og unge i sammenheng. De ansatte i tjenestene må snakke godt sammen. Barnas behov må være utgangspunktet for samarbeidet. Det påpekes at kommuneledelsen har en sentral rolle i arbeidet med å skape en kultur for samarbeid og felles engasjement for barns utvikling i hele kommunen som organisasjon.

Sentrale tiltak som nå er vedtatt handler om å **styrke det tverrfaglige samarbeidet og å sette i gang et varig kompetanseløft på det spesialpedagogiske feltet** for ansatte i barnehager, skoler og PPT. Kompetansekravene til personale som skal yte spesialpedagogisk bistand blir skjerpet, slik at de mest sårbare barna/elevene mottar best mulig hjelp og støtte.

Kompetanseløftet for spesialpedagogikk og inkluderende praksis er en nasjonal satsning som skal bidra til at det er tilstrekkelig kompetanse som er tett på barna og elevene. Kompetanse til å kunne forebygge utenforskap, fange opp utfordringer og gi et inkluderende og tilpasset pedagogisk tilbud til alle, inkludert de som har behov for særskilt tilrettelegging. En viktig føring i kompetanseløftet er at kompetansen skal nærmere barnet. I kommunen betyr dette at PPT får en ny rolle der det systemrettede arbeidet i skoler og barnehager skal forsterkes. I tillegg til å utarbeide sakkyndige vurderinger, skal PPT hjelpe skolen i arbeidet med kompetanseutvikling og organisasjonsutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov. PPT-ansattes kompetanse og utenfra-blikk kan utgjøre et viktig supplement til skoleansattes kompetanse, noe som kan komme alle elever til gode.²

En ekspertgruppe for skolebidrag, ledet av Sølvi Lillejord, leverte i mai 2021 sluttrapporten *En skole for vår tid*. Rapporten gir en grundig gjennomgang av hvordan skoleeiere og skoler bedre kan drive et systematisk utviklingsarbeid for å løfte kvaliteten på opplæringen, samt å beskrive hva som kjennetegner skoler og kommuner som lykkes best med å løfte kvaliteten på opplæringen. Rapporten peker også på hva som skal til for at skoler med lavt skolebidrag over tid kan løfte kvaliteten. En fellesnevner for rapportens anbefalinger er medvirkning på alle nivå fra skoleeier til elev, og profesjonsutvikling som foregår tett på klasserommet og praksisfeltet. En slik utvikling krever en tydelig og dedikert skoleeier, god lederressurs på den enkelte skole, og til slutt bredde og kapasitet i fagmiljøene.³

Et mål med **barnevernsreformen (også kalt oppvekstreformen)** er å styrke kommunens forebyggende arbeid og tidlig innsats slik at flere utsatte barn og familier skal få hjelp på et tidlig

¹ Kilde: NOU 2022:13 (avgitt 28. sept. 2022).

² Kilde: <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/kompetanseloftet-for-spesialpedagogikk-og-inkluderende-praksis/#a160935>

³ Kilde: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/en-skole-for-var-tid/id2847088/>

tidspunkt. **Dette er mål som kun kan nås gjennom endringer i hele oppvekstsektoren, hvor samordning og koordinering av tjenestene vil være sentrale virkemidler for å nå målene.** Reformen omtales derfor som en oppvekstreform. I lovforslaget er det krav om at kommunestyret skal vedta en forpliktende plan som skal bidra til tverretattlig samarbeid i kommunen, herunder integrere barnevernets arbeid i kommunens øvrige barne- og oppvekstpolitikk.

Hva er så fellesnevnerne for nasjonale føringer og kommende lovendringer?

- Forpliktende samhandling
- Tidlig innsats og forebygging
- Kompetanse nærmere eleven
- Barnets stemme og brukermedvirkning

For skoleeier er dette føringer og forventninger som vil kreve en målrettet innsats der ledere og ansatte i skolen må spille på hverandres kompetanse i større grad enn i dag. Samhandlingen med støttetjenestene må i større grad foregå i skolen, og arbeidet må ledes av ledere som har kompetanse og ressurser til å lede komplekse utviklingsprosesser.

2.2 Oppsummering av kvalitative intervjuer

Kvalitet i skolen

På skolenivå er det gjennomgående dedikerte lærere, og den samlede kompetansen er god. Det jobbes for å utvikle profesjonelle læringsfelleskap på den enkelte skole, og det er god tilslutning til kommunale satsninger, særlig «Alle med» der Notodden inngår i et prosjekt med Kongsberg-regionen. Skolene har langt på vei innfridd kompetansekravene til lærere, og ligger an til å innfri disse innen 2025.

Kvalitet og læringsresultater

Skolene i Notodden kommune scorer gjennomgående under snitt på nasjonale prøver i 5., 8. og 9. trinn. Se vedlegg. Resultatene bekreftes også i skolebidragsindikatorer som presenteres i del 4 av analysen; Skolestørrelse og kvalitet.

«For min skole, kan jeg si at vi har hatt for dårlige resultater på nasjonale prøver, særlig på lesing»

I intervjuene kommer det fram at det er et mål å finne en balanse mellom en forskningsbasert tilnærming til læring som utgangspunkt for samarbeid i profesjonsfellesskapet, og at læreren opplever autonomi i sitt arbeid. Det stor variasjon i hvordan skolene beskriver utfordringene og den skolebaserte kompetanseutviklingen. Det er blant rektorene en oppfatning av at man er på vei, men det er fortsatt en lang vei å gå i arbeidet med å utvikle kvalitet i Notodden skolen.

Plasstillitsvalgte ved skolene gir en samsvarende beskrivelse som rektorene, og etterlyser mer fagsamarbeid på tvers av skolene.

Tilpasset opplæring

Det kommer frem i intervjuene at skolene har en til dels ulik tilnærming til tilpasset opplæring. Ved noen skoler er arbeidet organisert i TPO team og det gjennomføres felles kursing på trinnene, ved andre skoler beskrives tilpasset opplæring som mer tilfeldig;

«Det som skjer i klasserommet er prisgitt kompetansen til lærerne, som er ulik.»

Tillitsvalgte savner mer spesialpedagogisk kompetanse på skolene, og beskriver at dette er en knapphetsressurs i dag. Ved en skole er det i dag en spesialpedagogisk ressurs på 50 %, noe som langt i fra møter behovet.

Tillitsvalgte opplever at dagens skolebygg samlet sett gir store begrensninger i arbeidet med tilpasset opplæring, og at dette særlig er krevende i arbeidet med utagerende elever.

Samhandling om tjenester for barn og unge

Pedagogisk – psykologisk tjeneste

PPT har fast tilstedeværelse på skolene tre av fire uker i måneden.

Det er et stort fokus på kompetanseheving i skolene, og per nå er det kurs ved to skoler og en barnehage. Kompetanseutvikling er knyttet opp til kunnskapsløftets verdisyn og nye temaer i skolen.

Rektorene beskriver samhandlingen med PPT som god, og PPT er i større grad enn tidligere en del av det systemrettede utviklingsarbeidet. Ressursen oppleves som meget knapp, og det er enighet blant rektorene om at PPT trengs mer inn i skolen.

Fra PPT sin side opplever man at de ulike skolene har ulike tilnærminger til samhandlingen og oppdraget. Enkelte skoler jobber i tråd med verdisynet i LK 20 (Fagfornyelsen, overordnet del), ved andre skoler oppleves det motstand mot en slik tilnærming. PPT opplever at samhandling er på dagsorden, men tror det er en opplevelse i skolene om at PPT ressursen ikke strekker til.

Skolehelsetjenesten opplever at skolene har ulik tilnærming til hvordan tjenesten benyttes.

Også her er det en opplevelse av knapphet på ressursene fra både skoleledere og tjenesten selv. Det er en til to helsesykepleiere på hver skole. Én dag i uka til fire dager i uka avhengig av størrelsen på skolen. Helsesykepleiere jobber mye med undervisning rettet mot elevene. Samtidig jobbes det for en struktur som også inneholder kompetanseutviklingstiltak for lærere, f. eks innen psykologisk førstehjelp.

Rektorene opplever avstanden til **barnevernet** som stor, og at det fram til nå har vært lite samhandling og koordinering av tjenestene. Det har vært etterlyst fra skolelederne å møte barnevernstjenesten i en mer veiledende setting. Skolene opplever å bli stående alene. Fram til nå har det ikke vært en fast arena der barnevernet er i skolene.

Barnevernet har forståelse for at avstanden oppleves som stor, men det er nå lagt en plan for å imøtekomme behovet. Barnevernet er i gang med å rulle ut ressursgrupper i alle skoler og barnehager i Notodden. Disse ressursgruppene skal være et tverrfaglig team som kommer rundt på skolene hvor man skal diskutere og veilede. BTI (Bedre tverrfaglig innsats) er innført som metode for å bedre samhandling i det forebyggende arbeidet. BTI er underlagt barnevernet som har

en stor rolle i modellen. Arbeidet er i startfasen, og det er en vei å gå før metodikken og arbeidsformen fungerer i hele systemet.

Oppsummert gir intervjuene et bilde av at det er igangsatt mye godt arbeid som skal resultere i mer og bedre samhandling. Tilgjengelig ressurser oppleves som knappe og som et hinder for å nå målene om bedre samhandling.

«Utfordrende at vi må deles på flere skoler. Det er ikke tilrettelagt for at vi skal være overalt. Får en helt annen fleksibilitet når man har noen på én skole fremfor å rullere flere på flere skoler.»

«Mitt drømmebilde er en felles ungdomsskole i Notodden». Dette ivaretar kompetanse, spesialkompetanse. Flere voksne inne i klassen. Vanskelig å gjøre dette i dag med dagens ressursbilde»

Dagens organisering – muligheter og utfordringer

Dagens ressursituasjon oppleves som meget trang. Det pekes særlig på ressurs til ledelse og merkantilt i skolene. Merkantilt ressurs ble flyttet fra skolene for 4 år siden, og det oppleves at behovet stadig øker i skolen. Det er en beskrivelse av at inspektørene i skolene har tatt over mye av det arbeidet skolesekretærene gjorde tidligere. Det medfører at ressursen til ledelse og utviklingsarbeid blir lav.

«Får ikke sparringspartneren vi trenger av inspektøren med hensyn på utviklingsarbeid»

«Har ikke hodet med meg nok til å jobbe med personlig utviklingsarbeid»

Elevmiljøet beskrives gjennomgående som bra. Ved flere av de små skolene beskrives likevel elevmiljøet som sårbart. Ved en skole er det f.eks. to jenter på trinnet, og det er utfordrende å skape et mangfoldig miljø der alle finner seg til rette. Skolestrukturen slik den er i dag medfører at en del elever ikke bytter miljø fra de begynner i barnehagen til de går ut av 10. trinn. For elever som opplever utenforskap kan det være svært utfordrende. Dette er et gjennomgående argument for en samlet ungdomsskole.

Arbeidsmiljø og fagmiljø for ansatte

I dagens struktur er det et godt arbeidsmiljø ved skolene. Ved mange skoler jobber lærere meget godt sammen. Dette er en styrke som særlig trekkes frem ved de minste skolene der det er oversiktlig og kort vei til samarbeid. Det sårbart med tanke på bredde i fagmiljøet. Ved de minste skolene er det en til to lærere i fag som norsk og matematikk. Rektorene gir en samlet beskrivelse at dagens struktur gir en sårbarhet i bredde og fagkompetanse blant personalet.

Tilstanden i byggene er varierende, og det er en gjennomgående vurdering av at det er et etterslep på vedlikehold både utvendig og innvendig. Det er videre stor mangel på spesialrom ved enkelte skoler. Det er også en utfordring at spesialrommene som Notodden ungdomsskole (NUSK) og Sætre skole deler ikke har tilstrekkelig kapasitet til alle klasser ved begge skoler. Rektorene er meget fornøyd med den digitale satsningen som er gjennomført i kommunen.

Hvilke fordeler og ulemper kan en ny skolestruktur med færre og større enheter gi?

Rektorer og tillitsvalgte beskriver i tråd med forskningen at det ikke er noe fasitsvar på skolestørrelse og elevtrivsel. Allikevel er rektorene samlet om at dagens skolestruktur medfører

sårbarhet og i ytterste konsekvens utenforskap for enkeltelever. En skolestruktur med færre enheter vil gi mange elever en mulighet til å finne sin plass i et større fellesskap. Det trekkes også fram at overganger i opplæringsløpet som gir miljøskifte underveis er positivt.

«Å ha flere lærere som står sammen i samme utfordringer er helt klart en styrke.»

Bredere fagmiljø der det er flere å spille på er et viktig argument. Rektorene er videre opptatt av at det er en fordel at lederressursen kan styrkes ved den enkelte skole.

«Vi som ledere får flere å spille på. Jeg tror at kvaliteten på ledelse blir mye bedre ved at det er flere å spille på»

Samfunnsoppdraget blir stadig mer komplekst, og det argumenteres for at det blir vanskelig å møte dette mandatet med det antall skoler som er i dag. I denne sammenhengen pekes det på at støttetjenestene som PPT, barnevern og skolehelsetjenesten kan jobbe mer effektivt enn i dag.

«Får vi tjenestene inn i større enheter blir det enklere å koordinere». Vi får bedre muligheter til det tverrfaglige arbeidet.

Tillitsvalgte trekker fram at det med færre enheter kan etableres spesialpedagogiske team ved den enkelte skole, noe som vil være en styrke.

Ulemper er skyss for flere elever og at nedleggelser av skoler kan ha en negativ konsekvens for nærmiljøet. Dette tas opp spesielt for Gransherad.

Hovedinntrykket fra de kvalitative intervjuene er at rektorer, plasstillitsvalgte og ledere for tjenestene rundt barnet er enig om at dagens skolestruktur ikke er bærekraftig med tanke på å utvikle den kvaliteten og det innholdet som kreves de kommende årene.

Hva bør særlig hensyntas i planleggingen av en ny skolestruktur?

Åpenhet og involvering trekkes fram av tillitsvalgte i skolene. Tidligere prosesser har skapt avmakt, og en prosess må være faglig forankret og ha et barnets beste perspektiv.

«Det handler om kunnskapen til politikerne, og få de til å se hva skolenes mandat er – at mandatet ikke er å opprettholde bygdesamfunnet.»

«Skal vi få god kvalitet i klasserommet må vi få ledere og ansatte med oss på å finne de gode løsningene.»

Basert på intervjuene er det gitt et tydelig og klart signal fra ledere, ansatte og tillitsvalgte i skolen om at skolestrukturen i Notodden må endres for å nå de målene som er satt gjennom nasjonale føringer. Det kommer tydelig frem at dagens organisering medfører knappe ressurser innen ledelse, og at en organisering på færre enheter vil føre til at dagens ressurser i og rundt skolen kan brukes bedre enn i dag. Elevene vil ta del i et større og mer mangfoldig elevmiljø, og det blir naturlige miljøskifter i opplæringsløpet.

2.3 Laget rundt barnet

Barnevern

Barnevernreformen trådte i kraft 01.01.2022. Reformen gir kommunen økt ansvar på barnevernområdet og skal bidra til å styrke det forebyggende arbeidet og tidlig innsats. Fra 01.08.2022 endres totalt 14 lover som gjelder barn og unge, slik at kommunene får en plikt til å sørge for at de ulike tjenestene jobber sammen (barnevernsloven, helse- og omsorgsloven, sosialtjenesteloven og opplæringsloven). Lovverket legger opp til at kommunen på overordnet nivå må legge til rette for at tjenestene kan samarbeide med hverandre og at de enkelte tjenestene må legge til rette for det samme.

Ett av målene med barnevernreformen er at kommunene skal styrke arbeidet med tidlig innsats og forebygging i hele oppvekstsektoren. Reformen omtales også som oppvekstreformen. Tidlig innsats, med tiltak som er godt tilpasset barnas og familienes behov, er en investering i innbyggernes velferd, men kan også spare kommunen for mer inngripende og kostbare tiltak senere.⁴

Siden Telemarksforskings rapport ble utarbeidet i 2021, har kommunen jobbet med implementering av barnevernsreformen. Skoleeier forteller at ny oppvekstplan er under utarbeidelse og at det jobbes for å bygge ned siloer mellom de ulike tjenestene som jobber med barn og unge. Det er et økt fokus på å bygge et lag rundt barnet og å skape helhetlige tjenester for barn og unge i kommunen.

PP-tjenestens rolle, organisering og arbeidsform

KS har gjort kvalitative undersøkelser av PP-tjenestens rolle, organisering og arbeidsform i flere kommuner. Undersøkelsene viser at suksessfaktorer for et godt systemarbeid er faste kontaktpersoner i PPT med fast tilstedeværelse i de enkelte skolene. Deltakelsen fra PPT i faste møtearenaer er et viktig element i PPTs arbeid med kompetanse- og organisasjonsutvikling. Drøftingene i felles møter, hvor PPT bidrar med sin kompetanse, og også kan veilede i møtene, bidrar i stor grad til slik utvikling. Dette henger tett sammen med en annen suksessfaktor fra undersøkelsen; Skal PPT lykkes med systemrettet arbeid, må de være til stede ute i skolene og barnehagene.

PPTs tilstedeværelse gjør at PPT i større grad blir brukt til veiledning og rådgivning fra flere lærere og pedagogiske ledere. I tillegg blir PP-rådgiverne på denne måten bedre kjent med miljøet ved sine skoler og barnehager.

Dette bidrar til å gjøre sakkyndighetsarbeidet mer effektivt, i og med at de allerede kjenner konteksten barnet er i.

Av samme årsak blir det også enklere og mer effektivt å drive systemrettet arbeid fordi rådgiverne allerede kjenner pedagogene og miljøene de jobber i. Det blir også pekt på at faste rådgivere skaper trygghet og bedre relasjoner på tvers av tjenestene, noe som også er positivt for tverrfaglig arbeid generelt.

⁴ Kilde: Statsforvalteren.

Dette gir bedre strukturer hvor lærere kan søke veiledning og rådgivning. Erfaringer viser at PPT kan bidra inn i organisasjonsutviklingen i skoler og barnehager ved at de deltar på ledermøter for styrere i barnehager, og på rektormøter i kommunen.

KS sine undersøkelser viste også at endringsarbeidet som har vært gjennomført i PPT i case-kommunene- og fylkeskommunen er krevende. Endringene skal gjennomføres samtidig med at ordinær drift opprettholdes, og det er utfordrende. Kilde: KS - PP-tjenestens rolle, organisering og arbeidsform

Skolehelsetjenesten

Skoleeier forteller at det er skolehelsetjeneste representert på alle skolene i kommunen, og at det skal være nok ressurser samlet sett i kommunen. En utfordring er likevel at skolehelsetjenesten må fordele ressurser ut på flere lokasjoner, og dermed i mindre grad kan delta i de enkelte skolenes indre liv.

Laget rundt barnet i Notodden p.t

Skoleeier forteller ved oppdatering av rapporten at skolene og støttetjenestene har jobbet med prosesser for å styrke laget rundt barnet. Siden rapporten først ble utarbeidet har samarbeidet mellom skolene og barnevernet har styrket seg. Blant annet ved at BTI (redegjort for i rapportens side 9) i større grad har blitt implementert. Samarbeidet med PTT har også blitt mer styrket seg ved at PTT har kontaktpunkter ved alle skolene.

Det er likevel en opplevelse av at støttetjenestene har mange skoleenheter å dekke opp slik skoleorganiseringen er i dag, og fagressursene er spredt ut i kommunen. For støttetjeneste blir det også et mindre lag rundt eleven ved de mindre skolene.

Skoleeier opplever at en konsekvens av dagens organisering er at skolehelsetjenesten, PPT og barnevern i mindre grad kjenner skolenes indre liv og kultur, og dette kan prege samarbeidet rundt det enkelte barnet.

2.4 Kompetanse og rekruttering

NOU 2022:13 - Med videre betydning

Det er utført en utredning av kompetanse- og karriereutvikling i barnehager og skoler.⁵

NOU-en viser til at i perioden 2015–2022 har over 50 000 lærere i grunnsopplæringen fått tilbud om videreutdanning i ulike fag og fagområder. I samme periode har det vært en nedgang i andelen grunnskolelærere som ikke oppfyller kompetansekravet om undervisning i de fleste av de prioriterte fagene. Samtidig er det over 19 000 lærere i grunnskolen som ikke oppfyller kompetansekrav for å undervise i matematikk, engelsk, norsk, norsk tegnspråk og samisk, og som vil ha behov for videreutdanning.

⁵ Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 3. september 2021 og avgitt til Kunnskapsdepartementet den 28. september 2022.

Det er også et funn at flere lærere antar at de må ta videreutdanning for å kunne undervise i nok fag til å fylle en fulltidsstilling og få en fast stilling. Det er foreløpig få uteksaminerte grunnskolelærere med mastergrad, men NOU-utvalget mener det er grunn til å følge med på utviklingen for å vurdere om det på sikt er en problemstilling som følge av endringer i grunnskolelærerutdanningen.⁶

LÆRERMOD 2020-2040

SSB utarbeider en rapport som framskriver tilbud og etterspørsel for fem grupper av lærerutdanninger. Framskrivingene er basert på modellen LÆRERMOD og publiseres hvert andre år. Det framskrives en økning i lærertettheten fram mot 2040. Med lærertetthet menes antall lærerutdannede årsverk per barn i barnehage og antall lærerutdannede årsverk per elev i skolen. Både for barnehagelærere, grunnskolelærere, faglærere, yrkesfaglærere, lektorutdannede og de med praktisk-pedagogisk utdanning i allmenne fag framskrives et såkalt overskudd i 2040.

Nesten 74 prosent av de med grunnskolelærerutdanning jobber i grunnskolen i 2021. Etterspørselen etter grunnskolelærere styres dermed hovedsakelig av lærertettheten i grunnskolen, samt antall framtidige elever i aldersspennet 6-15 år.

På landsbasis er antall elever i grunnskolen estimert å gå fra 640 000 i 2022 til 590 000 elever i 2040. Dette vil være en nedgang på 50 000 elever på landsbasis i framskrivingsperioden. For en gitt lærertetthet på 0,10 trengs altså færre grunnskolelærere i 2040 enn i 2022. Mer presist, i 2021 er det 38 651 årsverk grunnskolelærere i grunnskolen av totalt 61 961 lærerårsverk. For å opprettholde lærertettheten på 0,10 i grunnskolen trengs totalt 59 000 årsverk lærere i skolen i 2040 - og av disse 36 816 grunnskolelærere. Dette gir en nedgang i etterspørselen på rundt 2 000 årsverk grunnskolelærere i grunnskolen over perioden.

Et overskudd av lærere må ikke tolkes i absolutte termer. Et overskudd betyr en økning i lærertettheten utover nivået i utgangsåret og må sees oppimot lærermangelen, altså antall årsverk ansatt i lærerstillinger uten lærerutdanning i startåret for beregningene. Et overskudd betyr med andre ord ikke at vi utdanner for mange lærere, men at lærermangelen i dag trolig kan reduseres på sikt.

SSBs resultater av et overskudd hviler på at kandidatproduksjonen av nye lærere opprettholdes på 2021-nivået i hvert framskrivingsår, samt at SSBs befolkningsframskrivinger, som det er knyttet usikkerhet til, «treffer». Produseres det færre lærerkandidater enn antatt reduseres tilbudet. Og blir det flere barn og elever enn det vi har lagt til grunn, øker etterspørselen. Lavere tilbud og høyere etterspørsel reduserer det såkalte overskuddet. SSB antar at lærerkandidatene fordeler seg på aktivitetsområdene i og utenfor sektoren på samme andelsmessige måte som utgangspopulasjonen. Dersom 20 prosent av de med lærerutdanning ikke jobber som lærere i utgangsåret vil også 20 prosent av kandidatene jobbe utenfor sektoren i framskrivingsperioden.⁷

SSBs definisjon av lærer er smalere enn opplæringslovens krav til en kvalifisert lærer. Loven (§ 10-1 og § 10-2) fastslår at den som tilsettes fast i undervisningsstillinger må ha relevant faglig og pedagogisk kompetanse. Dersom opplæringslovens krav legges til grunn, er lærermangelen

⁶ Kilde: NOU 2022:13 – Med videre betydning

⁷ Kilde: SSB - Lærermod 2020-2040.

mindre enn i SSBs statistikk. I Utdanningsdirektoratets GSI-statistikk, viser at 96 prosent av lærerne i grunnskolen er kvalifisert etter loven. Kilde: SSB framskriver økt lærertetthet fram mot 2040 - KS

Status i Notodden p.t

Ved oppdatering av denne rapporten oppgir skoleeier at rekruttering av nødvendig og ønsket kompetanse har blitt mer utfordrende de senere årene. Det er vanskeligere å få rekruttert ønsket kompetanse i basisfagene norsk, engelsk og matematikk. Erfaringene til skoleeier samsvarer også med funnene i NOU 2022:13.

Som en konsekvens av dette forteller skoleeier at flere nyrekrutterte lærere må delta i etter- og videreutdanningsprogrammene ved oppstart i ny jobb i Notodden-skolene. Frem til 2025 vil kostnadene knyttet til Kompetanse for kvalitet bli dekket av statlige ordninger.

Utfordringene ved rekruttering for Notodden-skolene i nær fremtid forsterker Telemarksforskings funn fra 2021, hvor det vises til å samle kompetanse på færre enheter vil være formålstjenlig for å styrke bredden i fagmiljøene. Dette gjelder spesielt i basisfagene.

3. Skolestørrelse og kvalitet

Det foreligger lite forskning på de faktiske samfunnsmessige konsekvensene av endringer i skolestrukturen, både i distrikts-Norge og sentrale deler av landet. I en utredning Solstad (2009) presenteres to hovedgrunner i vurderingen av nedleggelse av skoler; Økonomi (det er dyrere å drifte små enn større skoler) og sviktende elevtall. Slike vurderinger fører ofte med seg en lokal mobilisering. Ifølge Solstads studie tar mobiliseringen hensyn til skolens viktige rolle for hele lokalsamfunnet, i tillegg til at foreldre og bygdefolk ser på den lokale skolen som et trygt og godt læringsmiljø for elevene. En frykter negative konsekvenser for lokalsamfunnet dersom skolen legges ned, eksempelvis i form av mangel på rekruttering av unge familier, motsetninger mellom ulike konkurrerende steder, og sosiale og helsemessige aspekter ved lang skolevei.⁸

Norsk senter for bygdeforskning foretok i 2015 en litteraturgjennomgang på forskning og evaluering om skolesentralisering/-strukturendring, med spesielt fokus på konsekvenser for lokalsamfunnene. Gjennomgangen viser blant annet til forskning fra Nordlandsforskning (Solstad 2006) og Høgskolen i Volda (Kvalsund 2004), som finner at «små skoler er viktige sosiale arenaer i mindre bygdesamfunn og kan skape læringsaktiviteter som er godt forankret i lokalbefolkningen og lokal kultur og miljø. Dette er viktige forhold dersom distriktpolitiske målsetninger om levende bygder og levedyktige lokalsamfunn i distriktene skal opprettholdes.»⁹

Det finnes lokalsamfunn både i byer, bydeler og bygder. Skolen har tradisjonelt vært en viktig institusjon og en bærebjelke i lokalsamfunnet. Men de tradisjonelle forestillingene av lokalsamfunn og nærmiljø har av flere grunner behov for å revideres. En ny skolestruktur bør fange opp endringer i bosetting og reisemønster, og samtidig ivareta gode tjenester der folk bor. Det må tas vanskelige valg i slike beslutningsprosesser. Til syvende sist er det barnets beste målt i kvalitet og innhold i skolen som bør veie tyngst.

Tendensen går mot færre og større skoler i Norge. Det var 2 761 grunnskoler i Norge skoleåret 2021–2022, og det er 240 færre enn for ti år siden. Skoleåret 2021–2022 var det i gjennomsnitt 230 elever per skole; 25 flere enn for ti år siden.

Det blir flere av de større skolene og færre av de minste. I dag er det 192 skoler som har 500 eller flere elever. Det er 61 flere enn for ti år siden. Det er særlig de små skolene som blir lagt ned. I 2021 hadde de nedlagte skolene i gjennomsnitt 92 elever det siste året de var i drift.

Tabell 1 Antall skoler etter skolestørrelse. Kilde: Utdanningsdirektoratet

	Under 100 elever	100–499 elever	500 eller flere elever
2012–2013	864	1 787	131
2021–2022	789	1 801	192

⁸ Kilde; Solstad, K. J. (2009) Bygdeskolen i Velstands-Noreg. Opplandske bokforlag.

⁹ Kilde; <https://docplayer.me/20025040-Litteraturgjennomgang-forskning-og-evaluering-om-skolesentralisering-strukturendring-1.html>

Notodden kommune har i dag en skolestruktur med 8 skoler med elevtall fra 79 elever (Gransherad) til 295 elever ved Notodden ungdomsskole. 5 av skolene har et elevtall mellom 79 og 131 elever. Gjennomsnittlig elevtall fordelt på 8 skoler er 170 elever per skole, noe som er 26 % lavere enn landsgjennomsnittet på 230 elever.

Notodden kommune har to private skoler; Hjuksebø montessoriskole og Lisleherad montessoriskole med hhv. 59 og 57 elever.

Tabell 2 Kommunale skoler og elevtall Notodden kommune. Kilde: Utdanningsdirektoratet

	Barnetrinn	Ungdomstrinn	Samlet
Gransherad skole	45	34	79
Heddal barneskole	242		242
Heddal ungdomsskole		109	109
Høgås skole	123		123
Notodden ungdomsskole		295	295
Sætre skole	273		273
Tinnesmoen skole	131		131
Tveiten skole	115		115
Sum	929	438	1 367

En mye brukt artikkel for å vurdere sammenhenger mellom skolestørrelse og kvalitet, er skrevet av Asplan Viak v/ Tone H. Sollien. Artikkelen gir en gjennomgang av aktuell nasjonal og internasjonal forskning, med henblikk på å se hvilket belegg det er for å si at små forhold gir bedre kvalitet faglig og sosialt enn større skoler. Det foreligger begrenset med empirisk forskning på temaet i Norge, og Sollien støtter seg i hovedsak på internasjonale metastudier.

Sollien er klar på at forskerne understreker at man skal være forsiktig med å trekke bastante konklusjoner, men funnene antyder at stor skolestørrelse er best for å nå noen av skolens mål, mens mindre skoler er bedre med hensyn til å oppnå andre av skolens mål. Det foreligger dessuten funn som viser at eldre elever er mer positive til større skolemiljø enn de yngre.

Hun oppsummerer forskningsgjennomgangen slik:

- Elevenes faglige utbytte: Forskingen viser at det er noe forskningsmessig belegg for å si at faglig utbytte øker med skolestørrelse. Det er imidlertid ikke grunnlag for å si at størrelse i seg selv og alene skaper økt faglig utbytte for elevene. Større skoler kan imidlertid gi bedre muligheter for å utvikle og forbedre lærernes undervisning og dermed også oppnå bedre forutsetninger for elevenes læring og utvikling.
- Elevenes sosiale kompetanse (mobbing, trivsel etc.): Det finnes ikke forskningsmessig belegg av betydning for å si at skolestørrelse har betydning for læringsmiljø og elevenes sosiale kompetanse.
- Elevenes motivasjon for læring: Det finnes ikke forskningsmessig belegg for å si at skolestørrelse har betydning for elevenes motivasjon for læring.

- Elevmedvirkning: Det finnes ikke forskningsmessig belegg for å si at skolestørrelse har betydning for mulighetene for elevmedvirkning i skolen.
- Samarbeid med hjemmene: Det finnes ingen forskning eller tilgjengelige nasjonale data som sier noe om sammenhengen mellom skolestørrelse og samarbeid skole-hjem.
- Samarbeid med lokalsamfunnet: Det finnes noe forskningsmessig belegg for å si at små bygdeskoler gir noe bedre muligheter for godt samspill mellom skole og lokalsamfunn, og for å integrere lokalsamfunnet i skolens læringsaktiviteter.
- Tilpasset opplæring og like muligheter: Forskningen gir noe støtte for at mindre skoler kan være bedre for visse elevgrupper. Små skoler i bygdesamfunn har potensial til å skape læringsaktiviteter som er godt forankret i lokalbefolkningen, lokal natur og lokalt næringsliv, og dermed potensial til å tilpasse opplæringen på en god måte.¹⁰

Senter for økonomisk forskning (SØF) v/ Bonesrønning og Iversen publiserte i 2010 en analyse av nasjonale prøver i 2008. De fant en tendens til at jo mindre kommunen er, desto dårligere er resultatene. Verdt å nevne er imidlertid at de små suksessrike kommunene har større skoler enn mindre suksessrike småkommuner, og at små kommuner som har redusert antallet små skoler, oppnår suksess gjennom i større grad å fokusere på skolekvalitet.¹¹

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

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

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

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

¹⁰ Kilde; <https://docplayer.me/7075919-Sammenheng-mellom-skolestorrelse-og-kvalitet-av-tone-h-sollien-asplan-viak.html>

¹¹ Kilde; SØF-rapport nr. 01/10 Prestasjonsforskjeller mellom skoler og kommuner, https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2010/5/nasjonale_prover_2008.pdf

Når vi ser nærmere på skolebidraget i Notodden kommune finner vi at kommunen samlet sett har et negativt skolebidrag (signifikant) på barnetrinnet.

På ungdomstrinnet er det for kommunen samlet også et negativt skolebidrag, ikke signifikant. En av skolene har et negativt ikke signifikant bidrag, og en skole har et positivt ikke signifikant bidrag. Gransherad er ikke med i statistikken for skolebidrag.

Vi understreker at skolebidragsindikatorer ikke må brukes som en sannhet om en skoles bidrag da det er andre faktorer som ikke fanges opp i slike analyser.¹²

Tabell 3 Skolebidrag barnetrinnet. Kilde: Utdanningsdirektoratet

Nasjonalt - Fylke - Kommune - Enhet	2021+2022 ?					
	Offentlig skole ?					
	1.-4. årstrinn ?			5.-7. årstrinn ?		
	Skolebidrag ?			Skolebidrag ?		
	Skolebidrag ?	Nedre grense ?	Øvre grense ?	Skolebidrag ?	Nedre grense ?	Øvre grense ?
- Hele landet	0.0	- 0.2	0.3	0.0	- 0.2	0.1
- Vestfold og Telemark	0.1	- 0.1	0.4	- 0.2	- 0.4	0.0
- Notodden	- 1.1	- 2.1	- 0.2	- 1.8	- 2.4	- 1.2
Heddal barneskole	- 1.3	- 3.1	0.5	- 0.5	- 1.6	0.7
Høgås skole	3.5	0.9	6.1	- 4.0	- 5.8	- 2.2
Sætre skole	- 1.5	- 3.3	0.2	- 2.5	- 3.6	- 1.4
Tinnesmoen skole	- 1.6	- 4.1	0.9	- 1.7	- 3.5	0.0
Tveiten skole	- 3.4	- 5.9	- 0.9	- 2.7	- 4.0	- 1.3

¹² https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/422685?_ts=17424dc4710

For ungdomstrinnet finnes ikke tall fra 2018+2019 til 2021+2022 pga. avlyst eksamen.

Tabell 4 Skolebidrag ungdomstrinnet 2018+2019. Kilde: Utdanningsdirektoratet

Nasjonalt - Fylke - Kommune - Enhet	2018+2019 ?		
	Offentlig skole ?		
	Skolebidrag ?		
	Skolebidrag ?	Nedre grense ?	Øvre grense ?
- Hele landet	0,0	- 0,3	0,2
- Telemark	- 0,4	- 0,7	0,0
- Notodden	0,1	- 1,0	1,1
Heddal ungdomsskole	- 1,6	- 3,4	0,1
Notodden ungdomsskole	0,7	- 0,6	2,1

*) Skolens bidrag er **ikke forskjellig** fra landsgjennomsnittet dersom usikkerhetsintervallet overlapper med null. Skolens bidrag er **over** landsgjennomsnittet dersom verdien er **positiv** og usikkerhetsintervallet **ikke overlapper med null**. Skolens bidrag er **under** landsgjennomsnittet dersom verdien er **negativ** og usikkerhetsintervallet **ikke overlapper med null**.¹³

Hva er ideell skolestørrelse?

Forskningen gir ikke et fasitsvar på dette. Til slutt er det hva du fyller skolen med som gir kvalitet. Elever har ulike behov. En elev kan finne seg godt til rette på en liten skole som oppleves trygg og nær. På den samme skolen kan en annen elev oppleve utenforskap fordi elevmiljøet er lite.

Forskning og statistikk viser tendenser til at kvalitet målt i skolebidrag øker med skolestørrelse. Et annet sentralt funn er at høye kostnader per elev ikke er ensbetydende med høy kvalitet i skolen. Dette underbygger at strukturer som støtter opp om kvalitetsutvikling i skolen er en avgjørende dimensjon for å heve kvaliteten.

¹³ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/skolebidrag-barnetrinnet/>
<https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/skolebidrag-ungdomstrinnet/>

4. En økonomisk bærekraftig skolestruktur

Telemarksforskning har utarbeidet en analyse som skal illustrere hvordan kommunens ressursbruk på sentrale tjenesteområder harmoniserer med kommunens økonomiske rammebetingelser

Analysen viser at Notodden kommune drifter skolene dyrt i dag. Korrigert for normert- og inntektsjustert nivå har sektoren et merforbruk i 2022 på 23,2 mill. kr.

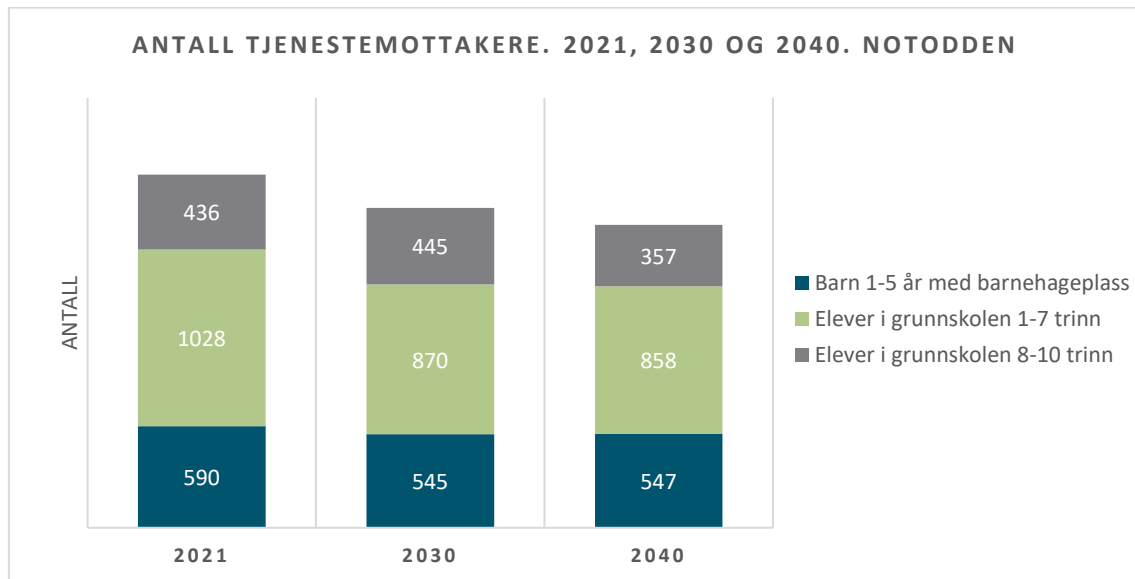
En uendret skolestruktur vil i sammenheng med lavere elevtall (se neste side) føre til at netto driftsutgifter per innbygger vil øke. Kommunen vil drifte skolene enda dyrere enn i dag. Det er verdt å merke seg at forventet reduksjon i årsverk først blir reell ved reduksjon av antall klasser eller skoler.

Tabell 5 Oppsummering KOSTRA- og effektivitetsanalyse Notodden kommune 2022. Kilde: KOSTRA/KDD, beregninger ved TF

Tjenesteområde	Mer-/mindreforbruk 2022 (mill. kr) sammenlignet med		
	Landsgjennomsnittet	"Normert nivå"	«Normert og inntektsjustert nivå»
Barnehage	-16,5	-2,7	1,6
Administrasjon	-4,8	-3,8	-1,6
Landbruk	0,6	0,1	0,2
Grunnskole	-3,7	16,4	23,2
Pleie og omsorg	64,1	-10,5	-1,1
Kommunehelse	0,4	-1,3	0,2
Barnevern	1,5	-0,7	0,5
Sosialtjeneste	-0,8	-5,5	-4,0
Sum	40,8	-7,9	18,9

	Netto driftsutgifter 2022 (kr per innb.)		Mer-/mindreforbruk 2022 (mill. kr) sammenlignet med		
	Notodden	Lands-gjen-nomsnittet	Lands-gjen-nomsnittet	"Normert nivå"	"Normert og inntektsjustert nivå"
Barnehage (F201, 211, 221)	8 691	9 959	-16,5	-2,7	1,6
201 Barnehage	7 700	8 386	-8,9	2,7	6,5
211 Styrket tilbud til førskolebarn	653	859	-2,7	-1,5	-1,2
221 Barnehagelokaler og skyss	337	714	-4,9	-3,9	-3,7
Grunnskole (F202, 215, 222, 223)	15 666	15 948	-3,7	16,4	23,2
202 Grunnskole	12 623	12 352	3,5	19,4	24,9
215 Skolefritidstilbud	322	456	-1,7	-1,3	-1,1
222 Skolelokaler	2 471	2 852	-5,0	-1,6	-0,5
223 Skoleskyss	250	288	-0,5	-0,2	0,0

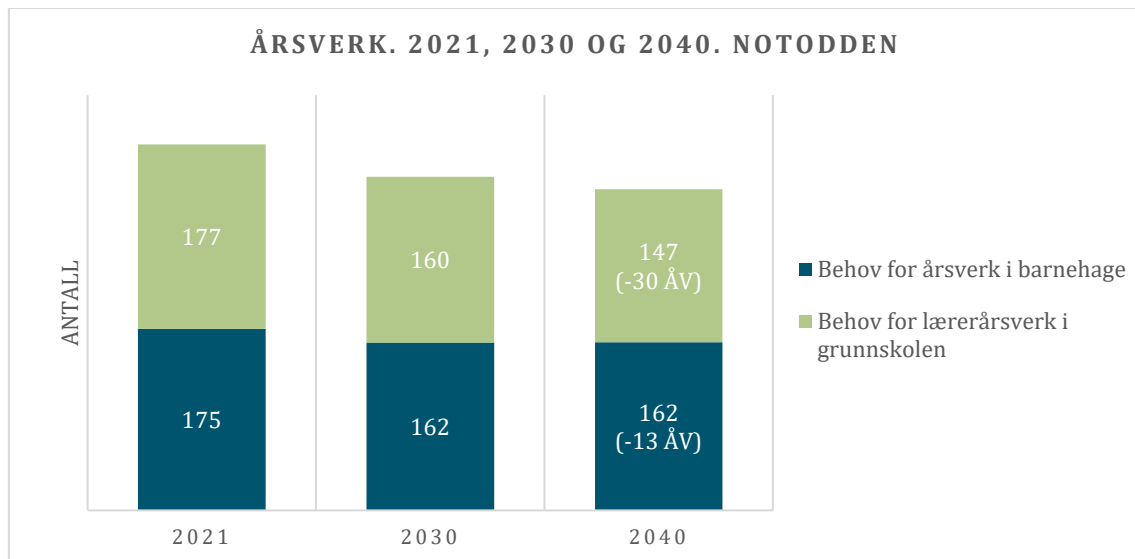
Framskrivningene for 2030 og 2040 tar utgangspunkt i middelscenarioet i befolkningsprognosene fra Telemarksforskning. Figuren viser hvordan antall barn i barnehage og elever i skolen reduseres fram mot 2040. Forventet elevtallsnedgang er 17 % på barnetrinnet og 18 % på ungdomstrinnet. Det verdt å merke seg at en stor del av nedgangen på barnetrinnet skjer fram mot 2030. Det betyr at allerede små skoler vil bli mindre de kommende årene. Elevtallsnedgangen vil berøre skolene ulikt. Basert på hvor nye boliger bygges kan vi anta at Høgås og Sætre vil være minst berørt av elevtallsnedgangen, og at øvrige skoler vil bli mer berørt.¹⁴



Figur 1 Framtidig tjenestebehov Notodden kommune. Tjenestemottakere 2021, 2030 og 2040. Kilde. SSB/beregninger ved TF

¹⁴ Kilde: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunedata/tjenestebehov2/id2507961/>

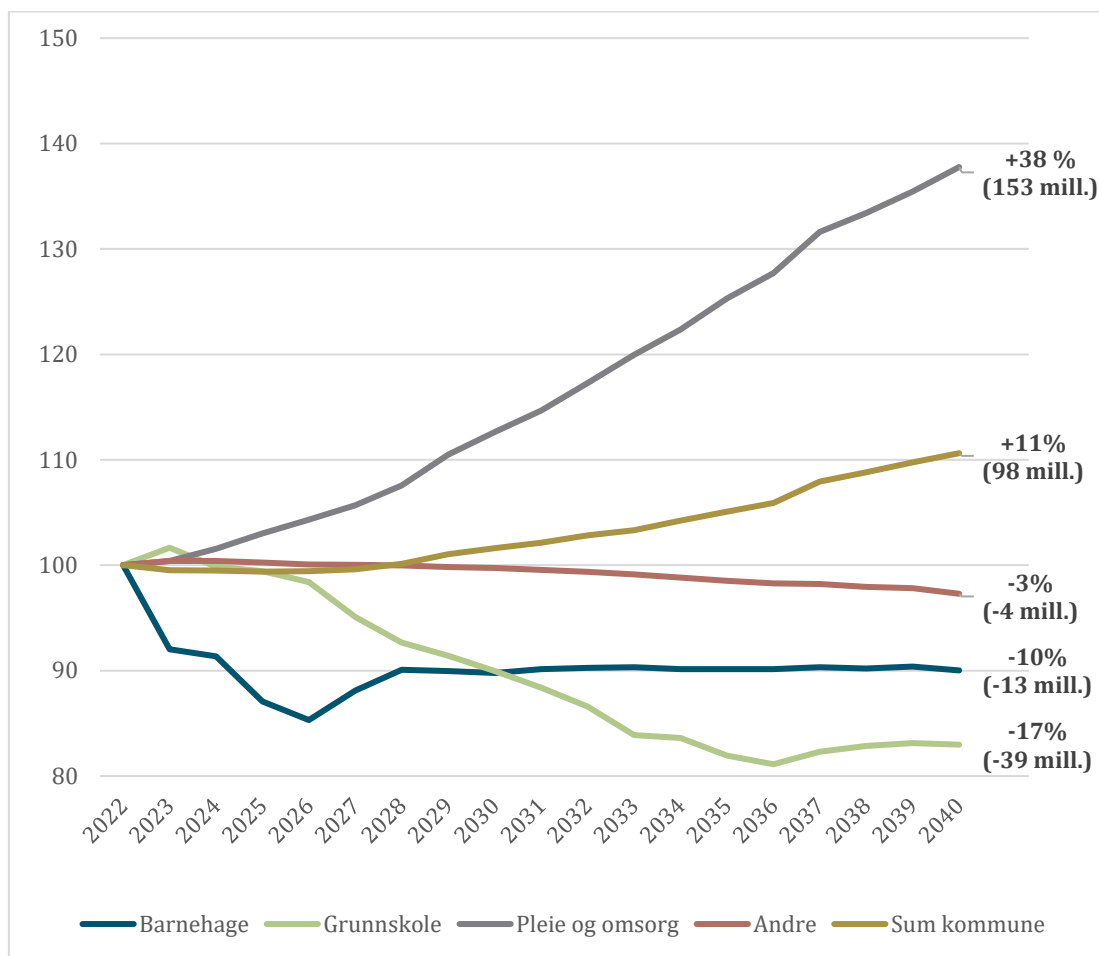
Diagrammet under viser reduksjon i antall årsverk i grunnskolen og barnehage i perioden frem til 2040. Reduksjon i årsverk følger langt på vei reduksjonen i elevtall, og er antatt å være om lag 30 årsverk for grunnskolen i perioden. Det er viktig å merke seg at reduksjon i årsverk først blir reell ved reduksjon av antall klasser eller skoler. En uendret skolestruktur vil føre til at kostnader per elev vil øke.



Figur 2 Framtidig tjenestebehov Notodden kommune. Årsverksbehov 2021, 2030 og 2040. Kilde. SSB/beregninger ved TF

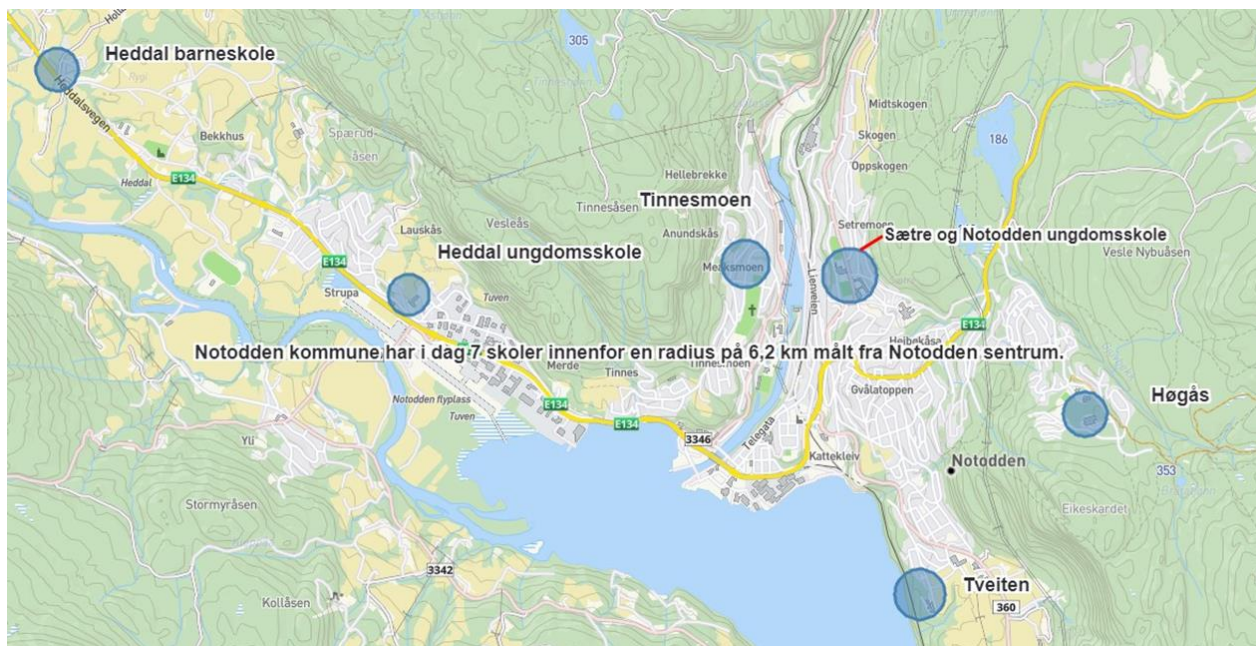
Figuren under viser utvikling i beregnet utgiftsbehov for ulike sentrale tjenesteområder fra 2022 til 2040.

Samlet sett er kommunens utgiftsbehov anslått å øke med ca. 11 prosent i perioden. På pleie og omsorg og er utgiftsbehovet anslått å øke med ca. 38 prosent. På områdene barnehage og grunnskole er utgiftsbehovet anslått å reduseres med hhv. ca. 10 prosent og 17 prosent. På øvrige områder er utgiftsbehovet anslått å reduseres med ca. 3 prosent.



Figur 3 Utvikling i beregnet utgiftsbehov ulike sentrale tjenesteområder 2022-2040. Indeksert utvikling, 2022=100. Notodden kommune. Kilde: TBU/beregninger ved TF

En reduksjon i kostnader innen grunnskole på 10-20 % kan kun oppnås ved en mer kostnadseffektiv drift. Det vil si færre klasser og enheter enn i dag.



Figur 4 Kart over skoler Notodden kommune

Skolene i Notodden har et gjennomsnittlig elevtall på 170 elever per skole. Det er 26 % lavere enn det nasjonale elevtallssnittet på 230 elever. Som kartet viser ligger i tillegg skolene meget tett. I et slikt perspektiv er det gode muligheter for å redusere antall enheter og samtidig opprettholde en skolestruktur der reiseavstanden til skolen er liten.

5. Konklusjoner og anbefalinger

Konklusjoner

Gjennom kvalitative intervju er det gitt et tydelig signal om at Notodden kommune bør redusere antall skoler for å utvikle kvaliteten i skolen og bruke ressursene mer effektivt enn i dag.

Nasjonale føringer innen skolefeltet og behovet for mer samhandling om tjenester for barn og unge er argumenter for å redusere antall skoler med det mål om å samle kompetansen og bruke dagens ressurser mer effektivt.

Små skoler skaper ikke bedre resultater enn større skoler. Det er gjennom forskning og analyse av skolerresultater en tendens til at skolebidraget øker med skolestørrelse.

Ved små skoler (elevtall under 100) kan manglende mangfold i elevgruppen føre til lavere trivsel. De små skolene i Notodden kommune vil få enda lavere elevtall uten strukturendringer.

Dagens skolestruktur i Notodden er lite kostnadseffektiv og situasjon forverres uten at klasser og enheter reduseres. Det er også et stort vedlikeholdsetterslep for skolene i Notodden.

Med utgangspunkt i forventet elevtallsnedgang, dagens kostnadsnivå og nasjonale føringer for kvalitet og innhold i skolen vil en optimal skolestruktur i 2040 være 4 skoler i Notodden kommune. Det vil si tre barneskoler og 1 ungdomsskole. Det vil gi et elevtall på 300-400 elever på de sentrumsnære skolene.

Veien fram til en optimal og bærekraftig skolestruktur må gå gjennom flere steg. Telemarksforskning anbefaler Notodden kommune å gjennomføre en grundig skolestrukturutredning med det mål om å utrede alternativer som er tilpasset framtidens økonomiske rammer og elevtall. En utredning bør ta utgangspunkt i;

Barnets beste målt i kvalitet i opplæringen.

Muligheter for brede fagmiljø med gode muligheter for å jobbe med kvalitetsutvikling, fagsamarbeid og samhandling med andre tjenester.

En struktur som er bærekraftig økonomisk og tar hensyn til demografiske endringer.

Ledere, tillitsvalgte og ansatte i skolene involveres i arbeidet.

Barn og ungdom involveres i prosessen.

Eventuelle vedtak om strukturendringer bør følges opp med prosesser som tar høyde for god planlegging, ivaretar ansatte og elever på en god måte, og tar høyde for at det tar tid å sammenstå skoler og bygge felles kulturer.

Vedlegg

Nasjonale prøver 5. trinn:

	2022-23 ?					
	Engelsk ?		Lesing ?		Regning ?	
	5. årstrinn ?		5. årstrinn ?		5. årstrinn ?	
	Alle eierformer ?		Alle eierformer ?		Alle eierformer ?	
	Begge kjønn ?		Begge kjønn ?		Begge kjønn ?	
Nasjonalt - Fylke - Kommune - Enhet	Skalapoeng ?	Usikkerhet ?	Skalapoeng ?	Usikkerhet ?	Skalapoeng ?	Usikkerhet ?
- Hele landet	50	0,1	50	0,1	50	0,1
- Vestfold og Telemark	50	0,3	50	0,3	49	0,3
- Notodden	49	1,7	48	1,4	47	1,6
Gransherad skole	*	*	*	*	*	*
Heddal barneskole	49	3,7	47	2,7	45	2,9
Høgås skole	52	6,0	53	4,2	57	4,5
Sætre skole	49	3,1	46	2,8	44	2,7
Tinnesmoen skole	47	5,0	48	3,6	46	4,0
Tveiten skole	*	*	*	*	*	*

Nasjonale prøver 8. trinn:

	2022-23 ?					
	Engelsk ?		Lesing ?		Regning ?	
	8. årstrinn ?		8. årstrinn ?		8. årstrinn ?	
	Alle eierformer ?		Alle eierformer ?		Alle eierformer ?	
	Begge kjønn ?		Begge kjønn ?		Begge kjønn ?	
Nasjonalt - Fylke - Kommune - Enhet	Skalapoeng ?	Usikkerhet ?	Skalapoeng ?	Usikkerhet ?	Skalapoeng ?	Usikkerhet ?
- Hele landet	50	0,1	50	0,1	50	0,1
- Vestfold og Telemark	50	0,3	50	0,3	49	0,3
- Notodden	46	1,7	46	1,6	46	1,4
Gransherad skole	48	6,9	44	6,6	45	7,2
Heddal ungdomsskole	46	3,1	45	1,9	47	2,7
Notodden ungdomsskole	46	2,0	46	2,1	46	1,7

Nasjonale prøver 9. trinn:

	2022-23 ?			
	Lesing ?		Regning ?	
	9. årstrinn ?		9. årstrinn ?	
	Alle eierformer ?		Alle eierformer ?	
	Begge kjønn ?		Begge kjønn ?	
Nasjonalt - Fylke - Kommune - Enhet	Skalapoeng ?	Usikkerhet ?	Skalapoeng ?	Usikkerhet ?
- Hele landet	54	0,1	54	0,1
- Vestfold og Telemark	53	0,3	53	0,3
- Notodden	51	1,8	52	1,8
Gransherad skole	53	7,8	56	8,6
Heddal ungdomsskole	53	3,3	53	3,5
Notodden ungdomsskole	49	2,2	50	1,9