



RAPPORT

## Utredning av skolestruktur i Halden kommune



## RAPPORT

Oppdragsnavn: Utredning av skolestruktur i Halden kommune

---

Oppdragsgiver: Halden kommune  
v/Kent-Arne Andreassen - Direktør for Undervisning og oppvekst

---

Ansvarlig enhet: WSP                      Utført av: Jostein Danielsen & Silje Hammershaug  
Samfunnsutvikling

---

Dato: 03.09.2021

### SAMMENDRAG:

Halden kommune har totalt sett en overkapasitet av skoleplasser. Denne overkapasiteten er i dag først og fremst på barneskolen. Risum ungdomsskole skole vil være full de nærmeste årene og har behov for avlastning.

Nærskoleprinsippet står sterkt i Norge. Gjennom opplæringsloven er det bestemt at barn har rett til å gå på nærskolen. Loven gir i dag kommunen som skoleeier adgang til å tildele elever skoleplass på en annen skole enn det som defineres som nærskolen kun i de tilfellene nærskolen er full.

Forslag til ny opplæringslov ble lagt ut på høring i august 2021. Forslaget viderefører prinsippet om tilhørighet til nærskolen, men legger opp til at kommunen kan tildele plass på en annen skole enn nærskolen også før den er full. For eksempel for å legge til rette for forventet vekst. Dette gir kommunen bedre forutsetninger for å kunne styre fordeling av elever opp mot kapasitet.

Ny opplæringslov forventes å tre i kraft 2023. I 2024 står nye Os skole ferdig og Folkvang skole frigjøres. Det skjer dermed mange ting i samme tidsrom som endrer mulighetsrommet for strukturelle endringer av skolekretsene i Halden kommune. Vi har dermed valgt å dele mulighetsrommet i to tidsdimensjoner, før og etter 2025. Tidsrommet før 2025 er preget av en midlertidighet, de har Os skole midlertidig plassert på Folkvang og ny lov gjør at handlingsrommet til

kommunen er under utvikling. Elevtallsframskrivninger viser at Risum vil ha for liten kapasitet utover det. Dette kan dekkes opp av ledig kapasitet på Rødsberg og Strupe.

Denne utredningen er forankret i følgende forslag i budsjett for 2021:

«Kommunedirektøren skal utrede mulighetene for å ha flytende skolegrenser med henblikk å utnytte den enkelte skole optimalt. I dette arbeidet skal kommunedirektøren se på hvilken klassestørrelse som er ideell pedagogisk, økonomisk og for livsmestring.»

Med bakgrunn i bestillingen har vi sortert ut strukturelle alternativer som ikke gir kommunen bedre muligheter til å utnytte skolene mer optimalt i betydningen bedre kontroll på fordelingen av elever opp mot kapasitet. Flytende skolekretser ble sortert ut da det ikke gir kommunen bedre kontroll på fordelingen av elever opp mot kapasitet.

Som en del av denne utredningen har vi gjennomført en medvirkningsprosess. Det som gikk igjen på flere møter var behovet for forutsigbarhet. For noen var dette et argument for å ikke endre kretsene, for andre var dette noe som måtte etterstrebtes ved en endring. Dette har blitt ivaretatt ved at vi anbefaler å utnytte det handlingsrommet som ligger i gjeldene lov og forskrift, men fremdeles se fremover, slik at man kan planlegge for en fremtidsrettet skolestruktur. I det ligger det at en kan legge opp til en god og gjennomiktig prosess, som også er robust, slik at en kan redusere behovet for omveltninger og endringer. På den måten kan en imøtekomme menneskelige behov for blant annet trygghet, skape muligheter for deltakelse og samarbeid og slik inkludere sosial bærekraft i planleggingen.

Vi har utredet konkrete løsninger for den midlertidige underkapasiteten på Risum. Vår anbefaling er å løse dette innenfor handlingsrommet som ligger i gjeldende forskrift.

På lengre sikt er vår anbefaling å utnytte det nye handlingsrommet som ser ut til å komme med ny lov og samtidig se på muligheten for strukturelle endringer gjennom å redusere overkapasiteten. Vi har utpekt mulige tiltak, men ikke utredet konkrete løsninger. Det anbefales at kommunen utnytter det tidsvinduet som er frem til ny lov er på plass, Os skole står klar og Folkvang frigjøres. I det tidsrommet bør det gjøres et arbeid for å se på konkrete langsiktige løsninger. Dette arbeidet må inkludere lokal medvirkning. I denne utredningen er det redegjort for ulike kommunale planer, og flere bærekraftsvurderinger. De ulike løsningene bør utredes og vurderes i lys av dette.

REV.	DATO	BESKRIVELSE	UTARBEIDET AV	GODKJENT AV
0.1	03.09.2021	Utredning skolekretser Halden	SH, JD	SH

## INNHOOLD

1.	RAMMER FOR OPPDRAGET .....	8
1.1.	BAKGRUNN.....	8
1.2.	PROSESS .....	8
1.3.	RAPPORT .....	9
1.3.1.	Forventninger til rapport .....	9
1.3.2.	Alternativer som blir belyst.....	10
1.3.3.	Forhold som det redegjøres for .....	10
1.3.4.	Kommunale planer som skal legges til grunn.....	10
2.	DAGENS SITUASJON .....	11
2.1.	HALDEN I DAG .....	11
2.1.1.	Folkehelse og oppvekst.....	11
2.2.	SKOLER I HALDEN .....	15
2.2.1.	Skoler .....	15
2.2.2.	Byggenes tilstand .....	15
2.2.3.	Skoleskysst.....	16
2.3.	GJELDENE FORSKRIFT OG SKOLEKRETSE .....	16
2.4.	SKOLETILHØRIGHET VED INTERN FLYTTING OG SØKNAD OM SKOLEBYTTE .....	17
2.5.	KOSTRATALL GRUNNSKOLE HALDEN .....	18
2.6.	BEMANNING - LÆRERNORM .....	18
2.7.	OPPSUMMERING AV DAGENS SITUASJON .....	20
3.	PLANER OG PROGNOSE .....	21
3.1.	KOMMUNEPLANENS SAMFUNNSDEL 2018-2050 .....	21
3.1.1.	Bosettingsmønster .....	21
3.1.2.	Føringer for boligutbygging og stedsutvikling.....	21
3.1.3.	Bærekraftig utvikling .....	21
3.1.4.	Utdanning og oppvekst .....	22
3.2.	KOMMUNEPLANENS AREALDEL 2021-2050.....	23
3.3.	KOMMUNEDELPLAN OPPVEKST 2020-2032.....	24
3.4.	HANDLINGSPLAN FOR MANGFOLD OG INTEGRERING 2017-2020 .....	24
3.5.	KOMMUNEDELPLAN FOR KLIMA OG ENERGI 2019-2030 .....	24
3.6.	SENTRUMSPLAN FOR HALDEN 2017 – 2029 .....	25
3.7.	TRAFIKKSIKKERHETSPLAN 2018-2029 .....	26
3.8.	ØKONOMIPLAN 2020-2023.....	26
3.9.	BUDSJETT 2021 .....	27
3.10.	PROGNOSE .....	28
3.10.1.	Historisk utvikling.....	28
3.10.2.	Framtidig utvikling kommunen sett under ett .....	28
3.10.3.	Ulike måter for å beregne kapasitet .....	29
3.10.4.	Fremtidig utvikling per skole .....	29
3.11.	OPPSUMMERING AV HALDEN KOMMUNES BEHOV I DAG OG FREMMER I TID.....	34
4.	RELEVANTE LOVER OG FØRINGER .....	35
4.1.	FAGFORNYELSE .....	35
4.2.	GRUNNSKOLELÆRERUTDANNINGEN (GLU) .....	35
4.3.	PEDAGOGISK PSYKOLOGISK TJENESTE (PPT) – OPPLÆRINGSLOVENS § 5-6 .....	36
4.4.	Samarbeid med kommunale tjenester – opplæringslovens § 15-8 .....	36
4.5.	NÆRSKOLEPRINSIPPET – OPPLÆRINGSLOVENS § 8-1 .....	37
4.5.1.	Nærskoleprinsippet og kapasitet .....	37
4.5.2.	Nærskoleprinsippet og geografiske forhold.....	38

4.5.3.	Nærskoleprinsippet og kommunal forskrift om skolekretser .....	38
4.5.4.	Nærskoleprinsippet og valg av skole.....	39
4.5.5.	Nærskoleprinsippet og ny opplæringslov .....	40
4.6.	BARNAS BESTE-VURDERINGER OG -BESTEMMELSER I FORSLAG TIL NY OPPLÆRINGSLOV .....	42
4.7.	LOV OM FOLKEHELSEARBEID .....	42
4.8.	KOSTNADSDRIVERE SKOLE .....	43
5.	<b>MEDVIRKNING OG ERFARINGSINNHEENTING.....</b>	<b>44</b>
5.1.	INNSPILL FRA MEDVIRKNING - OVERORDNEDE VURDERINGER.....	44
5.2.	PRAKSIS I ANDRE KOMMUNER.....	45
5.3.	ERFARINGER FRA LØRENSKOG KOMMUNE OG DERES PRAKTISERING AV FLYTENDE SKOLEGRENSER .....	46
6.	<b>OVERORDNEDE MÅL OG KATEGORIER.....</b>	<b>49</b>
6.1.	OVERORDNET MÅL OG STRATEGI .....	49
6.2.	ABSOLUTTE KRAV .....	49
6.3.	ASPEKTER .....	49
6.4.	Forholdet mellom de ulike bærekraftskategoriene .....	51
6.5.	FNS BÆREKRAFTSMÅL.....	51
7.	<b>FUNN FRA UTREDNINGER OG FORSKNING.....</b>	<b>52</b>
7.1.	PEDAGOGISK BÆREKRAFT .....	52
7.1.1.	Skolestruktur i Norge - utviklingstrekk.....	52
7.1.2.	Sammenslåing av skoler .....	53
7.1.3.	Rekruttering, attraktivitet og skolens kompetanse .....	55
7.1.4.	Skolestørrelse, klassestørrelse og læringsutbytte .....	56
7.1.5.	Skoleledelse .....	57
7.1.6.	Skolefaglig kvalitet .....	58
7.1.7.	Fremtidsrettet læringsareal .....	59
7.1.8.	Utomhus.....	59
7.2.	SOSIAL BÆREKRAFT.....	60
7.2.1.	Nærskoleprinsippet og enhetsskolen.....	61
7.2.2.	Skole og lokalmiljø .....	61
7.2.3.	Fritt skolevalg .....	63
7.2.4.	Skole og folkehelse.....	64
7.2.5.	Planlegging av sosialt bærekraftige samfunn.....	65
7.3.	MILJØMESSIG BÆREKRAFT .....	67
7.3.1.	Bærekraftig stedsutvikling .....	68
7.3.2.	Transport.....	69
7.3.3.	Energieffektive bygg.....	69
7.4.	ØKONOMISK BÆREKRAFT .....	70
7.4.1.	Verdiskaping.....	70
7.4.2.	Skolesammenslåing og lokalsamfunnsutvikling .....	71
8.	<b>ALTERNATIVER.....</b>	<b>73</b>
8.1.	MULIGHETSROMMET .....	73
8.2.	GROVSORTERING .....	74
8.2.1.	Nullalternativet .....	74
8.2.2.	Alternativer som kan gjennomføres på kort sikt.....	74
8.2.3.	Alternativer som kan gjennomføres på lengre sikt .....	76
8.3.	TILTAK SOM BLIR VURDERT.....	79
9.	<b>TILTAK .....</b>	<b>80</b>
9.1.	DETALJERINGSGRADEN AV DE ULIKE TILTAKENE OG BEHOV FOR YTTERLIGERE UTREDNINGER .....	80
9.2.	TILTAK SOM KAN GJENNOMFØRES PÅ KORT SIKT .....	80
9.2.1.	Tiltak 1: Utnytte kapasiteten på den enkelte skole.....	81

9.2.2.	Tiltak 2: Tildel elever plass på en annen skole .....	93
9.3.	VURDERING AV DE ULIKE TILTAKENE PÅ KORT SIKT .....	96
9.4.	TILTAK SOM KAN GJENNOMFØRES PÅ LENGRE SIKT .....	98
10.	ANBEFALING .....	100
11.	VEIEN VIDERE .....	101
12.	REFERANSER .....	102

## FIGURLISTE

Figur 1	Prioriterte grupper for medvirkning .....	9
Figur 2	Halden sentrum .....	11
Figur 3	Andel barn som bor i lavinnteksthusholdninger .....	12
Figur 4	Andelen i aldersgruppen 16-25 år som står utenfor utdanning og arbeid .....	12
Figur 5	Oppvekstbarometer Halden kommune 2021 .....	13
Figur 6	Gjennomsnittlig grunnskolepoeng ved utgangen av 10. klasse, etter foreldrenes utdanningsnivå .....	14
Figur 7	Andel elever på 7. og 10. trinn som oppgir at de har opplevd mobbing. ....	15
Figur 8	Skolekretser i dag. ....	17
Figur 9	Lærertetthet Halden 20/21 .....	19
Figur 10	Differanse mellom ordinære undervisningsårsverk og lærernorm Halden 20/21 .....	19
Figur 11	Dagens situasjon oppsummert .....	20
Figur 12	Mål og strategier for utdanning og oppvekst i kommuneplanens samfunnsdel .....	23
Figur 13	Effekt mål kommunedelplan for oppvekst .....	24
Figur 14	Overordnede målsetninger i Økonomiplan 2020-2023 .....	27
Figur 15	Antall klasserom per skole i dag og behov skoleåret 21/22 .....	30
Figur 16	Elevtallsutvikling per skole skoleåret 22/23 sammenlignet med skoleåret 20/21 .....	32
Figur 17	Elevtallsutvikling per skole skoleåret 25/26 sammenlignet med skoleåret 20/21 .....	33
Figur 18	Lærerplan 2020 .....	35
Figur 19	Laget rundt eleven .....	36
Figur 20	Oversikt over hvem som har medvirket .....	44
Figur 21	Forskrift om skoletilhørighet i Lørenskog kommune .....	46
Figur 22	Retningslinjer for skolebytte i Lørenskog .....	47
Figur 23	FNs bærekraftsmål .....	51
Figur 24	Nye og nedlagte skoler etter eierform .....	53
Figur 25	Årsakskjeden og områder der innsats kan redusere sosiale helseforskjeller .....	64
Figur 26	Skoleskyss .....	65
Figur 27	Kategorisering av nærmiljøfaktorer som er viktige for trivsel, helse og livskvalitet .....	66
Figur 28	Illustrasjon på fragmentert stedsutvikling .....	68
Figur 29	Illustrasjon på kompakt stedsutvikling .....	69
Figur 30	Dagens situasjon .....	74
Figur 31	Kapasitet Risum ungdomsskole .....	80
Figur 32	Læringsfellesskap på tvers .....	81
Figur 33	Fag- og timefordeling praktiskeestetiske fag .....	82
Figur 34	Møteareal i Risum ungdomsskole som kan ombygges til læringsareal .....	84

Figur 35 Skrivevegger kan skape nye læringsareal.....	85
Figur 36 Enkle løsninger for å utnytte f.eks. trafikkareal .....	86
Figur 37 Kantinen kan møbleres opp til et fleksibelt læringsareal.....	86
Figur 38 Rom i rom kan skape variasjon og nye læringsareal .....	87
Figur 39 Ståbord i rom og gangareal .....	87
Figur 40 Puter og sakkosekker kan skape nye læringsareal .....	88
Figur 41 Stillesoner .....	88
Figur 42 Det er kort avstand mellom Risum U og Kongeveien.....	89
Figur 43 Kapasitet Kongeveien skole – middels utnyttingsgrad.....	89
Figur 44 Mulig nytt samlet trinnområde på Kongeveien skole .....	90
Figur 45 Tabellen viser maksimal romkapasitet ved Folkvang, inkludert tilleggsrom og to brakkerigger .....	91
Figur 46 Folkvang skole med 4 klasserom i paviljonger (gult) og to tilleggsrom (blått).....	92
Figur 47 Avstand fra Tistedal skole til Risum ungdomsskole. ....	93
Figur 48 Avstand fra Tistedal skole til Rødsberg ungdomsskole. ....	93
Figur 49 Avstand fra Tistedal skole til Strupe ungdomsskole.....	94
Figur 50 Kapasitet på Risum og Rødsberg ungdomsskoler .....	94
Figur 51 Tistedal krets (lysegrønt) kan fordeles på Risum og Rødsberg ungdomsskoler.....	95
Figur 52 Elevtall og kapasitet Tistedal barneskole .....	95
Figur 53 Kapasitet dersom 20 Tistedalselever begynner i 8. klasse på Rødsberg ungdomsskole .....	96
Figur 54 Kapasitet dersom 30 Tistedalselever begynner i 8. klasse ved Rødsberg .....	96

## Tabelloversikt

Tabell 1 Andel og antall elever som har skoleskyss på de ulike barneskolene skoleåret 20/21.....	16
Tabell 2 Andel og antall elever som har skoleskyss på de ulike ungdomsskolene skoleåret 20/21 .....	16
Tabell 3 Kostratall grunnskole Halden.....	18
Tabell 4 Historisk utvikling elevtall .....	28
Tabell 5 Fremtidig elevtallsutvikling.....	28
Tabell 6 Kapasitet Haldenskolen sett under ett .....	29
Tabell 7 Overkapasitet av skoleplasser på kommunenivå frem til 2040.....	29
Tabell 8 Kapasitet og behov for antall klasserom per barneskole .....	30
Tabell 9 Overkapasitet av klasserom på barneskolen sett under ett.....	31
Tabell 10 Kapasitet og behov for antall klasserom per ungdomsskole.....	32
Tabell 11 Alternativer og tiltak på kort sikt .....	79
Tabell 12 Alternativer og tiltak på lenger sikt .....	79
Tabell 13 Alternativer og tiltak på lengre sikt .....	98

## 1. RAMMER FOR OPPDRAGET

### 1.1. BAKGRUNN

Bakgrunnen for utredningen av skolekretsgrenser i Halden kommune er synkende elevtall i kommunen og følgende vedtak i budsjettet for 2021:

*«Kommunedirektøren skal utrede mulighetene for å ha flytende skolegrenser med henblikk å utnytte den enkelte skole optimalt. I dette arbeidet skal kommunedirektøren se på hvilken klassestørrelse som er ideell pedagogisk, økonomisk og for livsmestring.»*

Elevtallet har blitt redusert med 600 personer de siste 10 årene:

Elevtall per oktober 2020	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Totalt elevtall	4095	4026	4011	4057	4061	4077	4048	3539	3556	3500

Prognoser viser at det totale elevtallet vil reduseres ytterligere de kommende årene, for så å ta seg noe opp igjen, men ser ikke ut til å nå det antallet elever som det har vært tidligere:

	2025	2030	2035	2040	2045	2050
Totalt elevtall	3503	3203	3086	3190	3328	3361

Kapasiteten på nåværende og planlagte skoler er i dag på omtrent 4150 elever. Elevtallsutviklingen tilsier dermed at Halden i lang tid fremover vil ha tilstrekkelig med skolekapasitet, og vel så det. Det er imidlertid ikke gitt at fordelingen av elever på de ulike skolene vil være slik at alle skoler til enhver tid har tilstrekkelig kapasitet. Det kan være slik at enkelte skoler har for liten kapasitet, mens andre skoler har ledig kapasitet.

Hensikten med utredningen er å se på hvilket mulighetsrom skoleeier har til å utnytte den totale skolekapasiteten bedre, slik at fordelingen av elever blir mer optimal. Et viktig fokus har vært mulige tiltak som kan iverksettes både på kort, mellomlang og lang sikt. Et av tiltakene er flytende skolegrenser og om dette gir muligheter en mer optimal utnyttelse av kapasiteten på de ulike skolene.

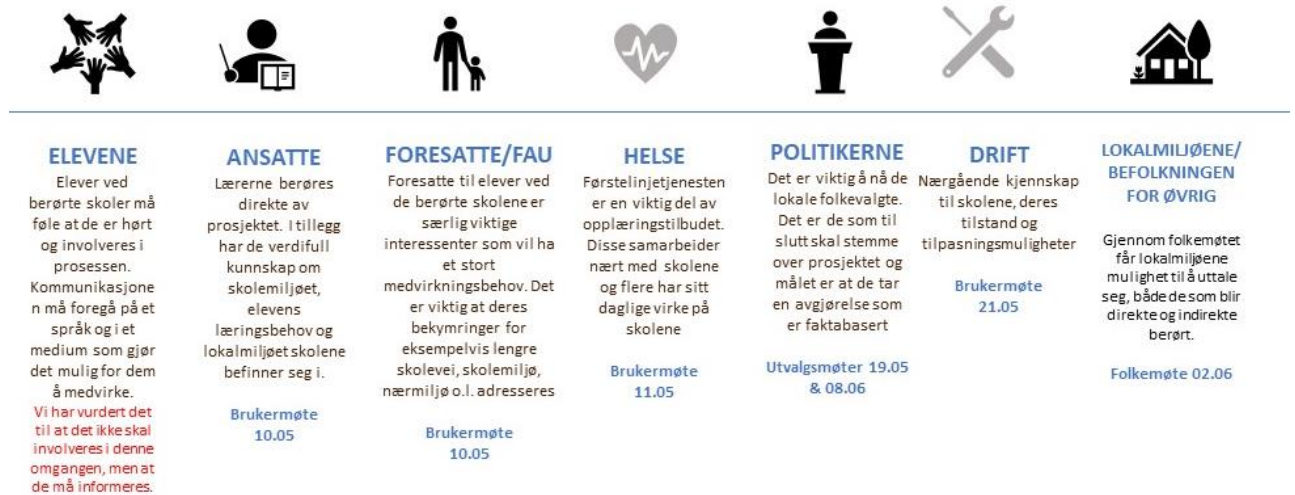
### 1.2. PROSESS

Proessen er basert på metodikken i Konseptvalgutredninger, KVVU. KVVU er en utredningsmetode og produkt som brukes i store statlige prosjekter.<sup>1</sup> Formålet med KVVU er å utarbeide et godt utarbeidet beslutningsgrunnlag, som leder frem til et godt tiltak som imøtekommer behovet. Metodikken har blitt tilpasset til denne utredningen. I Mai-Juni 21 ble det gjennomført medvirkningsmøter med prioriterte brukere som kan bli berørt av endringer i skolestruktur. Elevene er en viktig interessentgruppe her, men med hensyn til barnas beste, særlig med tanke på tidsperspektivet og usikkerhet rundt fremdrift og konsekvenser, ble det konkludert at det blir gjennomført medvirkning med elever på et senere tidspunkt. Når en skal vurdere konkrete tiltak som oppfølging av denne utredningen, bør en oppdatere interessentanalysen og involvere flere grupper, som flere ansatte på skolene og SFO og frivillige lag og foreninger, i tillegg til elevene.

<sup>1</sup> [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r\\_108\\_2019.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_108_2019.pdf)



Politisk utvalg for oppvekst har blitt orientert underveis i utredningen. Dette for å sikre kunnskapsformidling og forankring hos beslutningstaker. Tabellen nedenfor viser prioriterte grupper for medvirkning og hvilke som har medvirket i denne prosessen.



Figur 1 Prioriterte grupper for medvirkning

Det har blitt innhentet føringer gjennom lovverk og planer. Vi har utarbeidet prognoser for elevtallsutvikling. Vi har også gjennomgått de ulike skolenes kapasitet og tilstand på et overordnet nivå. I tillegg har det blitt benyttet teori og funn fra forskning, og vi har innhentet erfaringer, spesielt fra fra Lørenskog kommune som praktiserer en ordning med flytende skolegrenser og som har geografiske fellestrekk med Halden kommune.

Parallelt med denne utredningen jobbes det med forslag til ny opplæringslov. Forslaget er planlagt lagt ut på høring i løpet av høsten 2021. NOUen som er utarbeidet som en del av arbeidet med det nye lovforslaget indikerer at det vil bli flere muligheter for kommunen som skoleeier i deres styring av fordeling av elevplasser, særlig opp mot kapasitet. I og med at lovforslaget ennå ikke foreligger er det en usikkerhet i hva som blir anbefalt. Det er derfor en viss usikkerhet knyttet til det fremtidige mulighetsrommet. Dette kan være et argument for å ikke sette i gang større prosesser før forslaget er vedtatt, i det minste lagt ut på høring.

### 1.3. RAPPORT

#### 1.3.1. Forventninger til rapport

I konkurransegrunnlaget kom det frem forventninger om at utredningen har et langsiktig utviklingsperspektiv som er tilpasset kommunens boligbyggeprogram og areal- og transportpolitikk. Klima, folkehelse og integrering er viktige stikkord, og konsekvenser for både folkehelse, økologisk fotavtrykk og klima skal vurderes på kort og på lang sikt som en del av arbeidet.

I oppstartsmøtet mellom Halden kommune og WSP, kom det frem forventninger om at rapporten skal være tydelig, og at den skal kunne brukes i videre vurderinger av potensielle tiltak. Rapporten skal bygge på en gjennomsliktig prosess med vekt på medvirkning. Det er et ønske om at rapporten legger frem mulige tiltak både på kort og lang sikt.

### 1.3.2. Alternativer som blir belyst

Det ble levert et tilbud på en utredning av inntil 3 ulike alternativer for framtidig skolestruktur. På oppstartsmøtet ble det enighet om å utrede følgende alternativer og muligheter innenfor disse.

- Dagens struktur
- Fastsatte skolegrenser
- Flytende skolegrenser

I lys av forventningene om mulige tiltak på kort og lang sikt og arbeidet med ny lov har vi i mulighetsrommet og i videre alternativanalyse sortert alternative tiltak i 3 kategorier basert på når de kan gjennomføres.

- Nullalternativet
- Alternativ som kan gjennomføres på kort sikt
- Alternativ som kan gjennomføres på mellomlang til lang sikt

### 1.3.3. Forhold som det redegjøres for

Med utgangspunkt i tilbud og avklaringer i oppstartsmøtet, skal følgende forhold belyses i rapporten:

- Juridisk rammeverk
- Administrative konsekvenser, herunder praktisk håndtering av flytende grenser gjennom erfaringsinnhenting
- Pedagogiske kriterier
- Menneskelige aspekter
- Økonomiske aspekter
- Trafikksikkerhet og skoleskyss
- Folkehelse
- Sosial bærekraft
- Sosioøkonomiske forhold
- Klima (miljømessig bærekraft)

Forholdene er her listet opp usortert og uprioritert. Disse blir sortert i kapittel 6 basert på relevante lover, innspill fra medvirkning og kommunale planer.

### 1.3.4. Kommunale planer som skal legges til grunn

Tilbudet som ligger til grunn for utredningen viser hvilke kommunale planer som skal tas hensyn til:

- Kommuneplanens samfunnsdel 2018-2050
- Kommuneplanens arealdel 2021-2050 (ute på høring under utredningsperioden, ikke vedtatt)
- Kommunedelplan oppvekst 2020-2032
- Handlingsplan for mangfold og integrering 2017-2020
- Kommunedelplan for klima og energi 2019-2030
- Sentrumsplan for Halden 2017 – 2029
- Trafikksikkerhetsplan 2018- 2029
- Økonomiplan 2020-2023 og budsjett 2021

## 2. DAGENS SITUASJON

### 2.1. HALDEN I DAG

Halden kommune er en kommune i tidligere Østfold fylke, før det ble innlemmet i Viken fylke januar 2020. Halden grenser til kommunene Aremark, Rakkestad og Sarpsborg. I tillegg ligger deler av riksgrensen mot Sverige i Halden kommune. Haldens kommunegrenser er uforandret siden 1967-1968, da Berg og Idd ble innlemmet i kommunen.

Halden består av et sentrumsområde og et stort omland som har få tettsteder. Av Haldens 31.000 innbyggere bor nærmere 85% innenfor det som defineres som sentrumsområdet<sup>2</sup>.



Figur 2 Halden sentrum

(kilde: Halden kommune, lastet ned fra Halden kommunes nettsider 17.08.21)

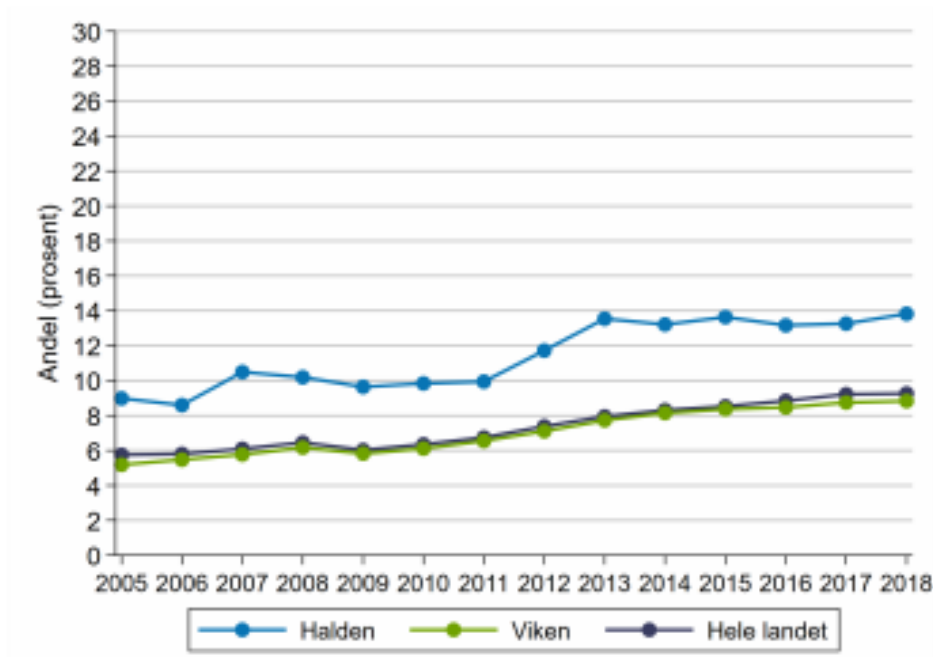
#### 2.1.1. Folkehelse og oppvekst

For mange er Halden et godt sted å bo og vokse opp. Folkehelsekartlegginger viser samtidig at Halden har noen utfordringer. Folkehelseprofilen og oppvekstprofilen utarbeides årlig av Folkehelseinstituttet<sup>3</sup>. Av folkehelseprofilen for 2020 ser en blant annet at i aldersgruppen 45 år og eldre er andelen som bor alene høyere enn i landet som helhet. Andelen som bor i husholdninger med lav inntekt, er også høyere enn i landet

<sup>2</sup> Informasjon hentet fra kommuneplanens samfunnsdel <https://www.halden.kommune.no/f/p1/idc9c1ef8-e23d-4ba3-bdd6-124603eca7ae/kommuneplanens-samfunnsdel-2018-2050.pdf>

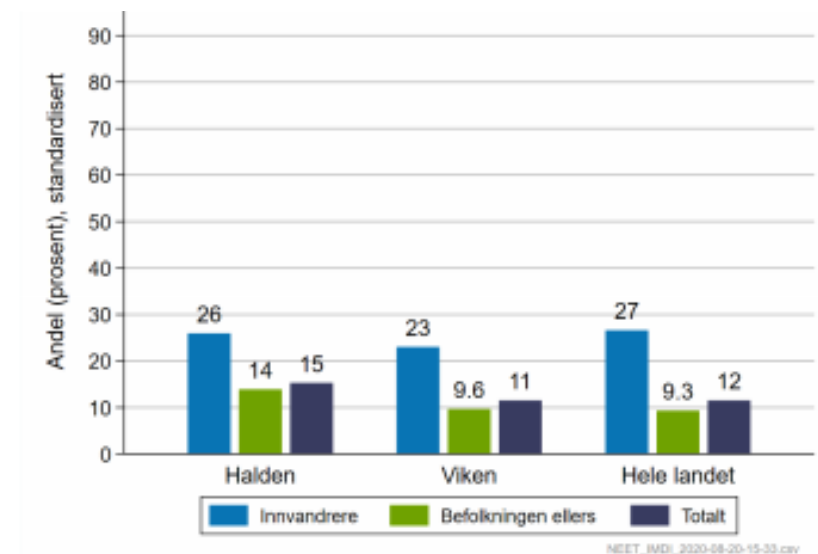
<sup>3</sup> <https://www.fhi.no/hn/folkehelse/folkehelseprofil/>

som helhet. Figuren nedenfor viser andel barn som bor i lavinnteksthusholdninger, sammenlignet med Viken og landet sett under ett.



Figur 3 Andel barn som bor i lavinnteksthusholdninger

Samtidig er andelen unge i alderen 16-25 som står utenfor utdanning og arbeid høyere i Halden enn i Viken sett under ett, og høyere enn snittet for hele landet. Statistikken viser at andelen unge innvandrere som står utenfor utdanning og arbeidsliv er noe høyere enn snittet i Viken, men noe lavere enn snittet på landsbasis. Innvandrere omfatter personer registrert bosatt i Norge per 1. januar, som er født i utlandet og har to utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre.



Figur 4 Andelen i aldersgruppen 16-25 år som står utenfor utdanning og arbeid (2019), totalt og blant innvandrere.



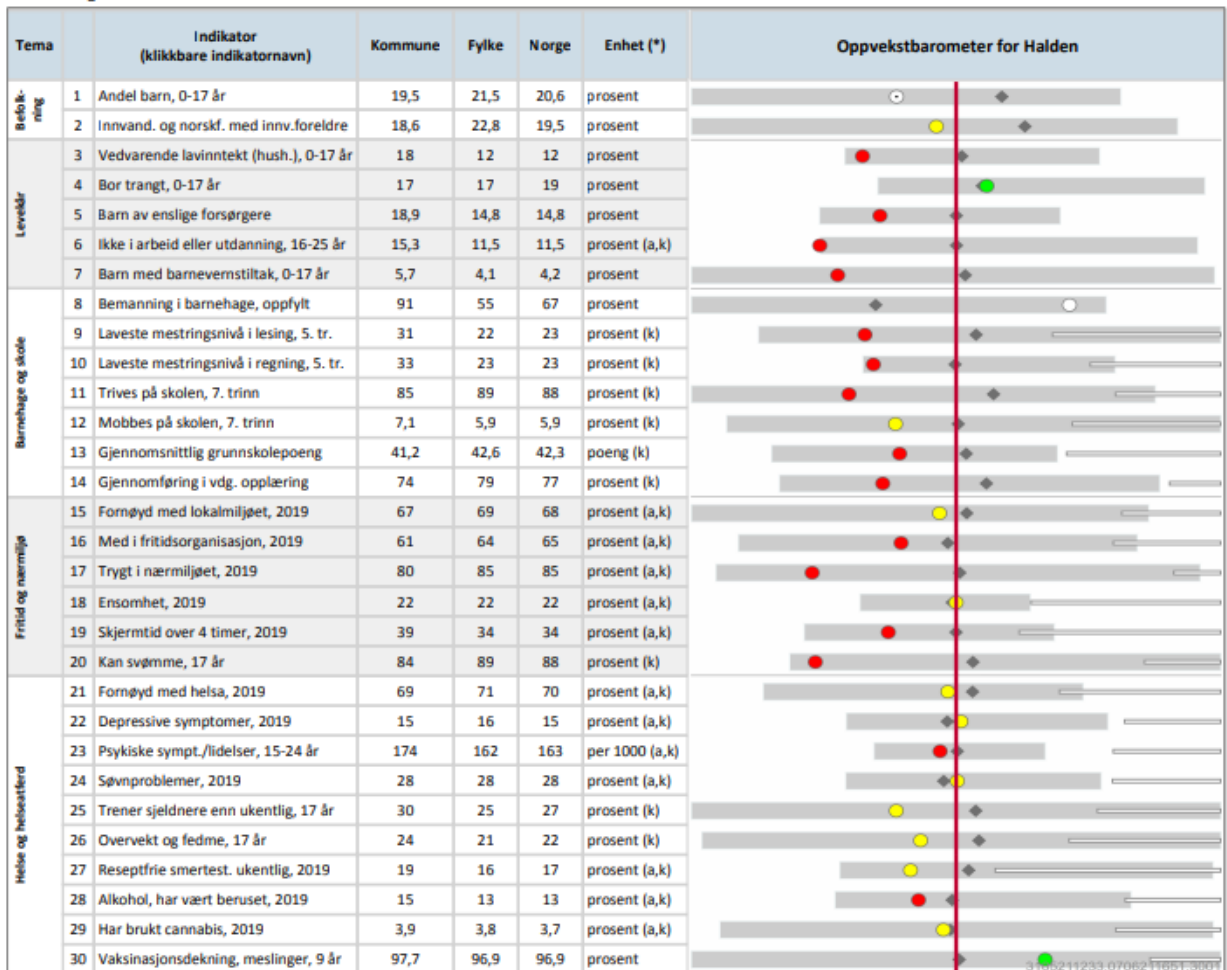
I oppvekstprofilen inngår et såkalt oppvekstbarometer. Oppvekstbarometeret for 2021 ser slik ut:

### Oppvekstbarometer for kommunen

I oversikten nedenfor sammenlignes noen nøkkeltall for kommunen og fylket med landstall. I figuren og tallkolonnene tas det hensyn til at kommuner og fylker kan ha ulik alders- og kjønnsammensetning sammenliknet med landet. Klikk på indikatornavnene for å se utvikling over tid i kommunen. I [Kommunehelse statistikkbank](#) finnes flere indikatorer og utfyllende informasjon om hver enkelt indikator.

Vær oppmerksom på at også «grønne» verdier kan innebære en utfordring for kommunen, fordi landsnivået ikke nødvendigvis representerer et ønsket nivå. Verdiområdet for de ti beste kommunene i landet kan være noe å strekke seg etter.

- 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



Figur 5 Oppvekstbarometer Halden kommune 2021

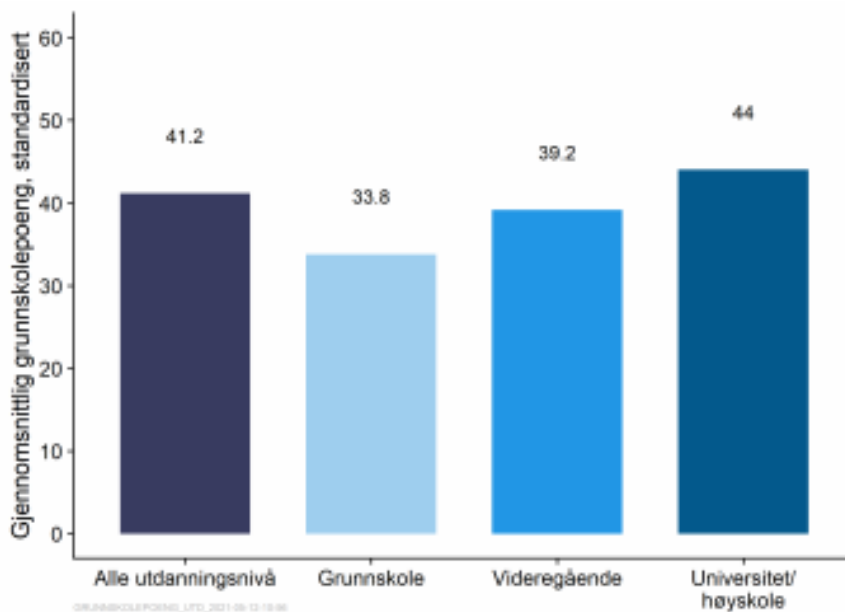
På 15 av de 30 indikatorene ligger Halden signifikant dårligere an enn landet ellers, dette illustreres med de røde prikkene. Andelen som oppgir at de er med i en fritidsorganisasjon, er for eksempel signifikant dårligere enn landsnivået. Andelen ungdomsskoleelever som oppgir at de er lite fysisk aktive (andpusten eller svett sjeldnere enn én gang i uka), er imidlertid lavere enn landssnittet, men ikke signifikant forskjellig fra landsnivået. Dette er da illustrert med gul prikk. Bare på to av indikatorene skårer Halden signifikant bedre, dette er illustrert med grønne prikker.

Dette viser at folkehelsearbeid er et viktig arbeid i Halden som bør prioriteres. Den viser også at det er riktig at sosial bærekraft og sosioøkonomiske forhold og redusering av forskjeller er fokusområder i Halden. Dette kommer vi tilbake til i flere av de kommende kapitlene. Det gjøres oppmerksom på at de fleste av disse

indikatorene er basert på undersøkelser gjort i 2019, og fanger opp et pre-pandemisk situasjonsbilde som ikke tar innover seg utviklingen de to siste årene.

Fokustema for oppvekstprofilene i 2021 er trivsel, læring og gjennomføring i skolen. Å føle seg trygg, oppleve tilhørighet og å trives er grunnleggende betingelser for en god oppvekst. Barn tilbringer mye tid i barnehagen og på skolen, noe som gjør disse til sentrale arenaer for kommunene i deres arbeid med barn og unges oppvekstmiljø. Barnehagen og skolen gir barn og unge kunnskap og ferdigheter de trenger til senere utdanning og deltakelse i samfunnsliv.

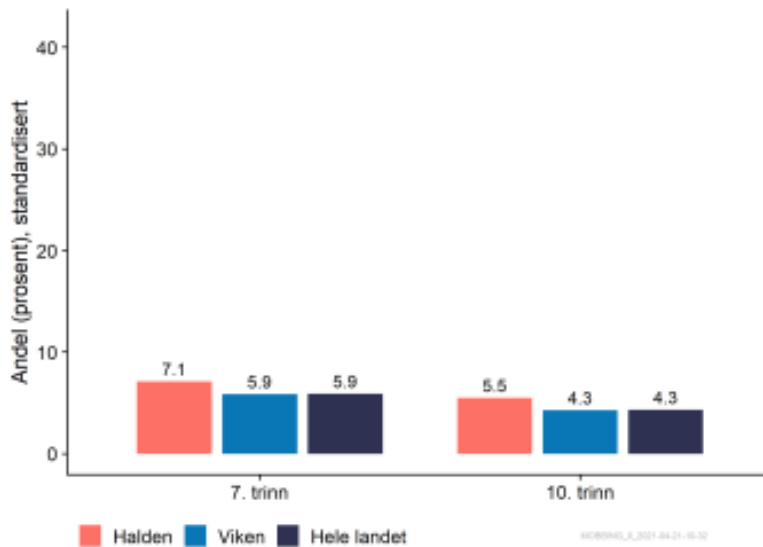
Elevenes tidligere skoleprestasjoner er en faktor som har stor betydning for om elevene fullfører og består videregående opplæring. Innsats for å øke barn og unges grunnleggende ferdigheter som lesing og regning i grunnskolen kan bidra til å bedre elevenes skoleprestasjoner. Elever som har foreldre med høyere utdanning får i gjennomsnitt bedre karakterer i grunnskolen enn elever av foreldre med kort utdanning. Figur 5 viser gjennomsnittlig grunnskolepoeng i Halden kommune ved utgangen av 10. klasse, sortert etter foreldrenes utdanningsnivå.



Figur 6 Gjennomsnittlig grunnskolepoeng ved utgangen av 10. klasse, etter foreldrenes utdanningsnivå

De aller fleste barn og unge trives i barnehagen og på skolen. Trivsel henger ofte sammen med mestring, læring og sosial støtte. Relasjonen mellom voksne og barn og vennskapet mellom jevnaldrende er viktige faktorer for trivsel. Vennskap er en kilde til sosial og følelsesmessig støtte, i tillegg kan gode vennskap beskytte mot mobbing og ekskludering.

Andelen ungdomsskoleelever som opplever at de har minst en fortrolig venn er på 91% og ligger likt med snittet i landet for øvrig. Andel elever som oppgir at de har opplevd mobbing de siste månedene er noe høyere i Halden enn i Viken og landet ellers.



Figur 7 Andel elever på 7. og 10. trinn som oppgir at de har opplevd mobbing fra andre elever de siste månedene, i prosent av alle som deltok i Elevundersøkelsen (2018/2019-2020/2021).

## 2.2. SKOLER I HALDEN

### 2.2.1. Skoler

Halden har i dag 8 barneskoler (1.-7.trinn) og 3 ungdomsskoler (8.-10.trinn). Skolene i Halden er i stor grad konsentrert i sentrumsområdet. En barneskole utgjør en skolekrets, se figur 7 i [delkapittel 2.3](#).

I tillegg til det kommunale skoletilbudet har Halden et privatskoletilbud for 1.-10. klasse. Private skoletilbud inngår ikke i denne utredningen.

Os barneskole gjennomgår rehabilitering og utvidelse. Elever som sogner til Os har midlertidige skolelokaler på Folkvang skole. Skolen er supplert med midlertidige bygg for å ha tilstrekkelig kapasitet til alle Os-elevne.

Når nye Os skole er ferdig rehabilitert og utvidet, vil skolen ha kapasitet til 330 elever. Det er planlagt at skolen skal stå klar til skolestart 2025.

### 2.2.2. Byggenes tilstand

Som en del av utredningen, har byggenes tilstand blitt kartlagt på et overordnet nivå. Kommunen har selv samlet en oversikt som ble gjennomgått og utdypet i møte med teknisk avdeling. I tillegg har WSP fått inn tegninger over alle skolene. Det har ikke vært gjennomført befaringer eller nye tilstandsvurderinger.

Halden skole har flere nyere skoler og noen skoler av eldre dato. En utfordring for flere av skolene er mangel på universell utforming og dårlig tilgjengelighet. Dette skaper logistikkutfordringer, gjør skolen vanskelig fremkommelig for elever, og ansatte med fremkommelighetsutfordringer og skaper utfordring for rengjøringspersonale. Figur 5 viser en oversikt over skolens tilstand bygningsteknisk, illustrert ved en farget skiftenøkkel. Grønn farge indikerer at skolens tilstand er god og at det ikke er behov for mer enn ordinært vedlikehold, gul indikerer at tilstanden er tilfredsstillende, men det er noe vedlikeholdsetterslep, rød betyr at skolens levetid anses som utgått og større rehabiliteringer eller nybygg bør vurderes. Basert på at vi har gjennomført overordnede vurderinger, har vi forenklet fremstillingen og kun operert med tre kategorier.

### 2.2.3. SKOLESKYSS

Det er en stor variasjon blant barneskolene i antall elever som har vedtak om skoleskyss. Tabellen nedenfor viser andel og antall elever som hadde vedtak om skyss per skole i skoleåret 20/21.

Tabell 1 Andel og antall elever som har skoleskyss på de ulike barneskolene skoleåret 20/21

Skole	Prosentandel skyss	Antall elever som har skyss
Berg	80%	197
Låby	0,6%	2
Hjortsberg	2%	10
Gimle	2%	5
Tistedal	21%	64
Prestebakke	89%	39
Kongeveien	17%	89
Os/Folkvang	0%/100%	0/282

Vi har ikke gått inn på de enkelte vedtakene på elevnivå, men flesteparten av vedtakene er begrunnet i lang kjørevei. Oversikten i tabellen over viser ikke kjørelengde, men vi det at enkelte elever har opptil 45 minutter kjørevei.

Antall elever som har skyss på de ulike ungdomsskolene følger av hvilke barneskoler elevene kommer fra. Rødsberg får blant annet elever fra Berg som har mange elever som har vedtak om skyss, mens Risum har elever som kommer fra blant annet Prestebakke som er den skolen som har høyest prosentandel elever som har skyss. Berg har imidlertid langt flere elver som skysses, da skolen har flere elever.

Tabell 2 Andel og antall elever som har skoleskyss på de ulike ungdomsskolene skoleåret 20/21

Skole	Prosentandel skyss	Antall elever som har skyss
Strupe	0%	0
Rødsberg	18%	82
Risum	39%	149

Også her er flesteparten av vedtakene knyttet til lang kjørevei.

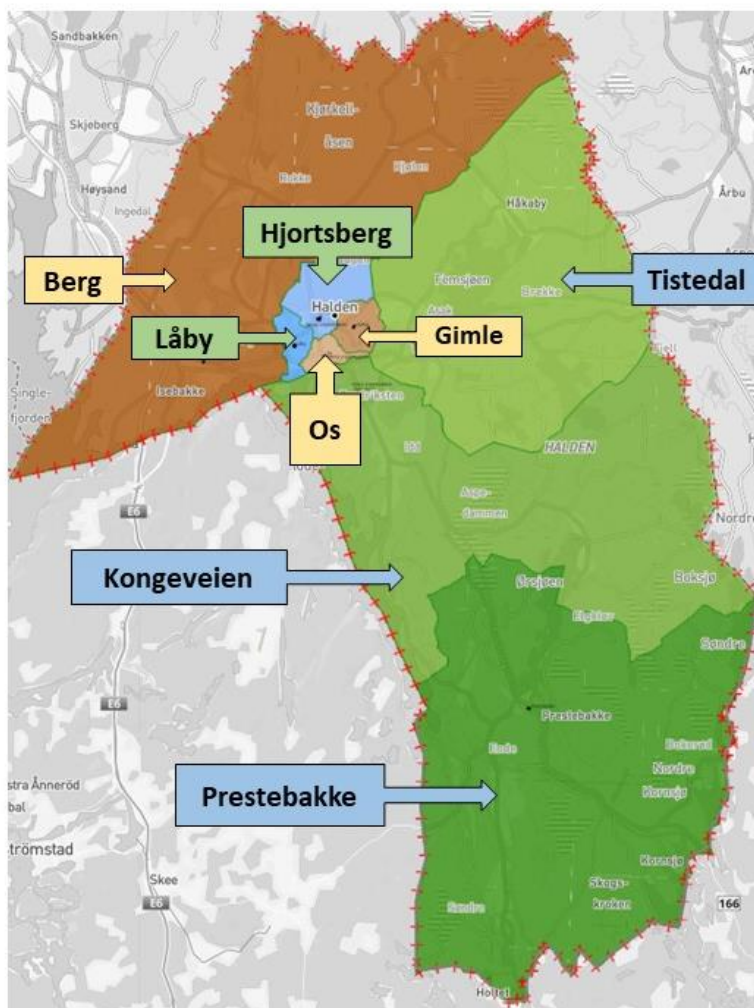
### 2.3. GJELDENE FORSKRIFT OG SKOLEKRETSET

Gjeldende forskrift om skoletilhørighet ble fastsatt av kommunestyret i Halden kommune den 7. desember 2017 (PS 2017/127). Den har hjemmel i lov av 17. juli 1998: Lov om grunnskolen og den vidaregåande



opplæringa (opplæringslova) § 8-1: «Kommunen kan gi forskrifter om kva for skole dei ulike områda i kommunen soknar til.» Kommunen har fastsatte skolekretser, der r hvilken barneskole elever hører til er fastlagt ut fra bostedsadresse. Kommunen er delt inn i 8 barneskolekretser. Halden kommunes ungdomsskoler defineres gjennom de inntaksområder for barneskoler, som sogner til respektive ungdomsskoler.

- **Strupe ungdomsskole får elever fra barneskolenes Hjortsberg og Låby**
- **Risum ungdomsskole får elever fra barneskolenes Kongeveien, Tistedal og Prestebakke**
- **Rødsberg ungdomsskole får elever fra barneskolenes Gimle, Berg og Os**



Figur 8 Skolekretser i dag. Fargeinndelingen indikerer hvilke skoler som inngår i samme ungdomsskolekrets.

#### 2.4. SKOLETILHØRIGHET VED INTERN FLYTTING OG SØKNAD OM SKOLEBYTTE

Elever som flytter i løpet av skoleåret, tildeles skoleplass ved nærskolen/den skolen eleven hører til i henhold til vedtatte inntaksområder etter flytting, basert på ny adresse i folkeregisteret.

I Halden kommune er det slik at en får innvilget ønske om å få gå på en annen skole enn nærskolen dersom det er begrunnet i kriterier som er lovfestet som kriterier for skolebytte i Opplæringslova § 8-1, tredje ledd.

Eksempler på kriterier er elever med særskilte behov hvor valg av skole har vesentlig betydning, for skolegangen, foresattes ønske om at søsken skal gå på samme skole samt trafikale og sikkerhetsmessige forhold. Søknad om skolebytte som ikke er begrunnet i lovfestede kriterier blir ikke innvilget.

## 2.5. KOSTRATALL GRUNNSKOLE HALDEN

KOSTRA (KOMMUNE-STAT-RAPPORTERING) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Med bakgrunn i kommunenes rapportering, publiserer SSB årlig en omfattende oversikt over kommunenes økonomi og tjenester, og tabellen under viser nøkkeltall for grunnskole drift i Halden, sammenlignet med kostragruppe 10 og landet uten Oslo.

Nøkkeltall	Enhet	Halden		Kostragruppe 10		Landet uten Oslo	
		2020	+	2020	+	2020	+
Årstimer til særskilt norskopplæring per elev med særskilt norskopplæring (antall)	antall	21,1		33,5		36,2	
Årstimer til spesialundervisning per elev med spesialundervisning (antall)	antall	101,0		119,8		143,1	
Elever i kommunale og private grunnskoler som får særskilt norskopplæring (prosent) <sup>1</sup>	prosent	7,0		5,7		4,7	
Elever i kommunale og private grunnskoler som får spesialundervisning (prosent)	prosent	9,1		7,9		7,8	
Elever på mestringsnivå 3-5, nasjonale prøver i lesing 8.trinn (prosent)	prosent	69,2		71,0		72,4	
Elever på mestringsnivå 3-5, nasjonale prøver i regning 8.trinn (prosent)	prosent	58,0		66,3		68,1	
Gruppestørrelse 2 (antall)	antall	17,4		16,5		15,7	
Gjennomsnittlig grunnskolepoeng (antall)	antall	41,7		42,5		42,9	
Netto driftsutgifter grunnskolesektor (202, 215, 222, 223), i prosent av samlede netto driftsutgifter (prosent)	prosent	22,7		22,4		22,4	
Netto driftsutgifter til grunnskolesektor (202, 215, 222, 223), per innbygger 6-15 år (kr)	kr	115 022,2		111 516,6		117 307,2	

<sup>1</sup> Fra og med 2010, er driftsansvar privat inkludert i indikatoren.

Tabell 3 Kostratall grunnskole Halden

[https://www.ssb.no/kommunefakta/kostra/halden/grunnskolen?checkbox\\_kostragruppe=true&checkbox\\_land-uten-oslo=true&checkbox\\_vis\\_flere\\_regioner=true](https://www.ssb.no/kommunefakta/kostra/halden/grunnskolen?checkbox_kostragruppe=true&checkbox_land-uten-oslo=true&checkbox_vis_flere_regioner=true)

Tabellen viser at Halden kommune har i snitt 17,4 elever pr lærer i ordinær undervisning, mot 16,4 for kostragruppe 10 og 15,7 for landet uten Oslo. En større andel av elevene i Halden har vedtak om spesialundervisning, men med færre årstimer pr specialelev enn for landet uten Oslo og for kostragruppen. Halden har noe svakere læringsresultat, målt i grunnskolepoeng og andel elever på mestringsnivå 3-5 på nasjonale prøver i lesing og regning, 8. trinn.

Netto driftsutgifter til grunnskole, i prosent av samlede netto driftsutgifter, er noe høyere i Halden.

## 2.6. BEMANNING - LÆRERNORM

Fra og med skoleåret 2019-20 ble den endelige lærernormen innført for lærertetthet i ordinær undervisning (gruppestørrelse 2) på skolenivå. Fra høsten 2019 skal gruppestørrelse 2 være 15 elever på 1.-4. trinn og 20 på 5.-7. trinn og 8.-10. trinn. Gruppestørrelse 2 er en indikator som viser antall elever per lærer i ordinær undervisning. Her er ressurser til undervisning i særskilt norsk og spesialundervisning ikke medregnet.

Tabellen under viser lærertetthet i ordinær undervisning på skolene i Halden, for Halden kommune samlet og for tre referansekommuner i samme kommunegruppe som Halden.

	Skole	Lærertetthet
b.skole	Hjortsberg	17,08
b.skole	Låby	15,63
u.skole	Strupe	19,31
b.skole	Kongeveien	16,56
b.skole	Tistedal	17,46
b.skole	Prestebakke	10,75
u.skole	Risum	19,71
b.skole	Gimle	17,25
b.skole	Berg	13,38
b.skole	Os	17,3
u.skole	Rødsberg	20,5
kommune	HALDEN	17,33
kommune	LØRENSKOG	17,25
kommune	SARPSBORG	16,42
kommune	FREDRIKSTAD	16,4

I tabellen ser vi at på barnetrinnet er det Prestebakke skole som har færrest elever per lærer i ordinær undervisning, med 10,75 elever. Den barneskolen som har flest elever per lærer i ordinær undervisning er Tistedal, med 17,46 elever.

På ungdomstrinnet har Rødsberg flest elever per lærer i ordinær undervisning, med 20,5 elever. Forskjellen i lærertetthet mellom skolene i Halden, gruppestørrelse 2, er størst på barnetrinnet.

Figur 9 Lærertetthet Halden 20/21

Tabellen under viser differansen mellom ordinære undervisningsårsverk for skolene i Halden målt mot kravene i lærernormen.

	Skole	1. - 4.	5. - 7.	8. - 10	Totalt
b.skole	Hjortsberg	0,3	0		0,3
b.skole	Låby	0,6	1,2		1,8
u.skole	Strupe			0,8	0,8
b.skole	Kongeveien	-0,1	1		0,9
b.skole	Tistedal	-0,8	0,2		-0,6
b.skole	Prestebakke	0,5	0,9		1,4
u.skole	Risum			0,4	0,4
b.skole	Gimle	-0,9	0,7		-0,2
b.skole	Berg	0,3	2,1		2,4
b.skole	Os	1	-1,1		-0,1
u.skole	Rødsberg			-0,5	-0,5
	SUM	0,9	5	0,7	6,6

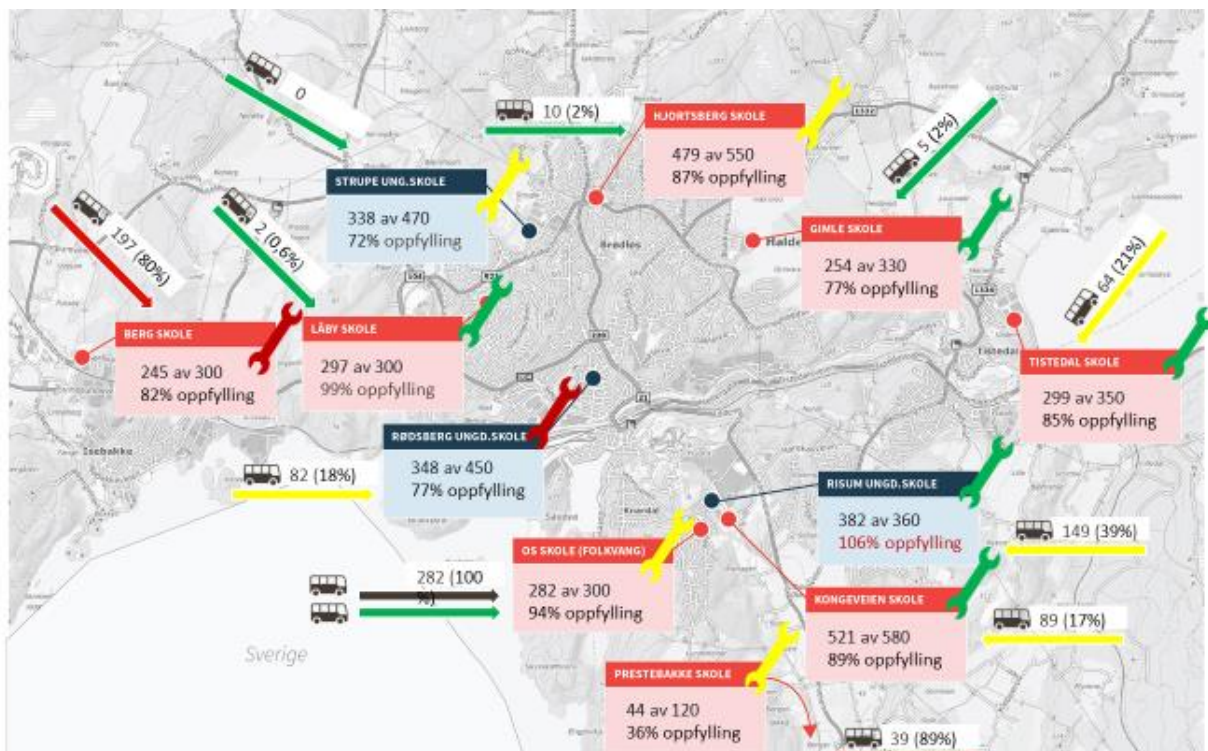
Figur 10 Differanse mellom ordinære undervisningsårsverk og lærernorm Halden 20/21

Vi ser at samlet bruker Halden kommune 6,6 ordinære lærerårsverk mer enn minstekravet i lærernormen skoleåret 20/21. Dette kan være resultat av en villet ressursbruk og et politisk ønske om høy lærertetthet, eller det kan være delvis konsekvens av skolestruktur og kretsgrenser. En gruppe elever (klasse) skal alltid ha en lærer. Dersom klassen har færre enn 15 elever på småtrinnet eller 20 elever på mellom- og ungdomstrinnet, vil man dermed automatisk få høyere lærertetthet enn det normen tilsier.

Fire av skolene (Tistedal, Gimle, Os og Rødsberg) har dårligere lærertetthet enn det normen tilsier. Resten av skolene har høyere lærertetthet i ordinær undervisning. Det er primært på mellomtrinnet at Halden kommune har høyere lærertetthet enn det normen krever. Her bruker kommunen 5 lærerårsverk mer enn de nasjonale føringene krever. Det er likevel forholdsvis store variasjoner i lærertetthet på hovedtrinnene mellom de ulike skolen.

## 2.7. OPPSUMMERING AV DAGENS SITUASJON

Bildet nedenfor oppsummerer dagens situasjon, skoleåret 20/21, med antall skoler, deres kapasitet i form av antall elever og elevtall. I tillegg viser det antall elever som har vedtak om skoleskyss per skole.



Figur 11 Dagens situasjon oppsummert

Oversikten viser at det er ulik utnyttelse av skolenes kapasitet. Alle skolene har imidlertid ledig kapasitet med unntak av Låby som kan sies å være utnyttet fullt ut og Risum som er full. Oversikt over elever som har vedtak om skyss er vist både med antall elever og prosentandel. Fargen grønn indikerer under lav andel som har skyss (inntil 10%), gul indikerer middels høy andel som har skyss, men rød indikerer høy andel skyss (over 50%).

Skiftenøkkel indikerer tilstand på bygget. Dette er gjort i samråd med Halden kommune, men på et overordnet nivå. Det er ikke gjennomført egne tilstandsanalyser eller befaringer som en del av dette prosjektet. Grønn farge indikerer at skolen er av en god tilstand. Gul indikerer at det er behov for utbedringer. Rød farge indikerer at det er behov for større rehabiliteringer eller avhending. I gjennomgangen med de ulike skolenes driftspersonell ble universell utforming og fremkommelighet, både for elever, lærere, varelevering og vedlikeholdspersonell gjennomgått. De ulike skolenes grad av fremkommelighet samsvarer med tilstanden på byggene.

### 3. PLANER OG PROGNOSE

#### 3.1. KOMMUNEPLANENS SAMFUNNSDEL 2018-2050

##### 3.1.1. Bosettingsmønster

Halden er en kommune som skiller seg ut fra det som tidligere var Østfold, og som nå er en del av Viken. Dette gjennom at den har et klart bysentrum og stort omland som har få tettsteder. Om lag 84 % av befolkningen er bosatt i sentrum. 4 % bor i områdesenteret Isebakke, 1.5 % i Sponvika og 10.5 % av befolkningen bor i spredtbebygde områder.

Den spredte bosettingen innebærer lang skolevei for enkelte av elevene. Skoleelever som går på Berg og Prestebakke skole har opp mot 45 minutter skoleskys for å komme til eller fra skolen. For elevene som går på ungdomsskolen kan dette øke til opp mot 75 minutter.

##### 3.1.2. Føringer for boligutbygging og stedsutvikling

I kommuneplanens samfunnsdel leser vi at ny boligbygging må planlegges og dimensjoneres ut fra eksisterende barnehage- og skolestruktur, og ikke gi press på behovet for nye skoler/utvidelse av eksisterende. Utbygging må ta hensyn til etablert struktur og tilpasses i tid. For Berg skole kan nye tomteområder for eksempel i Sponvika bidra til å opprettholde elevgrunnet.

I kommuneplanen er det mål om å legge til rette for varierte boligtilbud som er tilpasset etterspørsel og befolkningsutvikling. Det skal legges til rette for fortetting innenfor tettsteds grensen. Rundt lokalsentrene skal det legges til rette for at det gis anledning til vedlikeholdsutbygging. Gang- og sykkelnett i lokalsentrene skal utvikles for å øke trafikksikkerheten. Sponvika skal knyttes til overordnet gang- og sykkelveisystem inn mot Halden sentrum.

##### 3.1.3. Bærekraftig utvikling

Bærekraft er et sentralt tema som er fremmet som overordnet mål og går igjen i kommuneplanen og i ulike delplaner og temaplaner. I dette avsnittet er det samlet strategier for bærekraftig utvikling fra kommuneplanens samfunnsdel som er relevant for utredningen av skolestruktur og skolegrenser.

#### ***Miljømessig bærekraft***

Halden skal på alle områder legge til rette for at miljømålene oppnås. Halden skal være en ansvarsbevisst kommune på tilrettelegging for en bærekraftig utvikling. Planleggingen skal ta hensyn til dette. Samfunnsplanleggingen og arealplanleggingen skal gjøres ut fra et bærekraftperspektiv. Utvikling av bydelssentra ved å bygge opp flere servicefunksjoner rundt disse, er et virkemiddel som kan redusere behovet for bil transport. Nærhet gjøre det lettere å gå og sykle mellom der man bor og der man henter sine servicetilbud, enn at man bruker bilen for å kjøre til sentrum. Samtidig kan dette bygge opp grunnlaget for kollektivdekning mellom sentrum og bydelssentrene. Befolkningsutviklingen utenfor sentrumssonen, vil i første rekke komme rundt bydelssentraene Brødløs og Risum hvor det er nye utbyggingsarealer. Øvrige tettstedsområder vil få en mindre befolkningsutvikling.

#### ***Sosial bærekraft***

Et overordnet mål for Halden kommune er at Halden skal være et trygt lokalsamfunn og et lokalsamfunn for alle. For planarbeidet har «bridging og bonding» vært bærende elementer. Dette baseres på overordnet mål



om at planleggingen skal ha sosial bærekraft. Brobygging og knytte nettverk mellom innbyggerne er med på å hindre forskjeller og bygge samhold og forståelse. Noe som ligger som en forutsetning for å bygge et sosialt bærekraftig samfunn.

Hovedutfordringene for barn og ungdom er i vesentlig grad knyttet til utenforskap (barnefattigdom, manglende integrering, sysselsetting, nedsatt funksjonsevne, frafall i skolen) og økende psykiske symptomer/lidelser viser undersøkelser. For at ikke utenforskap skal bli et strukturelt samfunnsproblem som blir et hinder for at Halden skal være et godt sted å vokse opp, setter Halden kommune fokus på problematikken. Halden skal være et godt sted å vokse opp i. Tidlig innsats hvor barna blir fulgt opp gjennom oppveksten fra skole, barnehage og helsetilbud. Inkludering i lag- og foreningslivet er også viktig. Kommunen skal bidra til at det finnes gode tilbud som bygger opp under dette i samspill med frivillig sektor

Halden har samlet tjenestene under oppvekstområdet under felles ledelse. Målet er at det skal gi bedre muligheter for tidlig innsats og samhandling mellom de ulike tjenestene som skal komme målgruppen til gode.

#### 3.1.4. Utdanning og oppvekst

Halden kommune har i løpet av en tiårsperiode bygd, opprustet og vedtatt utbygging av skolene i Halden. Med de tiltak som er gjort og vedtak på opprusting som vil komme tidlig i planperioden, vil kapasiteten på skolebyggene være dekkende for den forventede befolkningsøkningen. En inkluderende og trygg oppvekst er et hovedmål. Planarbeid skal legge til rette for dette og ta hensyn til dette.

##### **Skolebygg**

Både på barnetrinnet og ungdomstrinnet er bygningsmassen oppgradert de seneste årene. Ved igangsetting av Os skole vil de fleste skolekretser ha nye og restaurerte skolebygg. Berg skole vil være eneste skole som det ikke er gjort tiltak de siste 10 årene. Planperioden må legge opp til en gjennomgang av skolen med tanke på oppgradering i likhet med de andre skolene i Halden.

##### **Læring**

Haldenskolen har i dag lavere resultater enn landsgjennomsnittet på flere områder. Målet er å ligge over eller på landsgjennomsnittet. Dette fordrer at det utarbeides delmål og strategier for endring. Oppgaven til skolen er å gi grunnleggende kunnskaper og ferdigheter i lesing, skriving, regning og språk. Behovet for økt kompetanse som følge av skjerpede krav og behov for omstilling gjør at kunnskapsnivået må økes. Denne målsettingen vil både gjelde lærere og elevene. Nye læringsverktøy og dermed metoder vil bli innført i skolen og vil sette krav til brukerne og formidlerne. Halden har som mål at en i planperioden skal ha fokus på øking av kunnskapsnivået og derigjennom fremme lyst til videre utdanning på høyskolenivå.

Figur 12 viser kommuneplanens mål og strategier for utdanning og oppvekst.

## Utdanning/oppvekst

MÅL	Strategier
Haldens barnehager og skoler skal være helsefremmende.	Gjennom målttede tiltak og handlinger skal en fremme barnehager og skoler som arena for helsefremmende aktivitet. Fokusere på fysisk og psykisk helse og tiltak som kan bedre dette. Fokusere på fysisk aktivitet. Sterkt fokus på å hindre utenforskap og mobbing. Skoler og barnehager er viktige arenaer for integrering.
Det skal arbeides aktivt med resultatforbedring i skolen.	Oppvekstplanen skal skissere strategier og tiltak som bygger opp under målet. Digitale læringsverktøy i undervisningen skal være en av strategiene for å nå målet. Kunnskapsutvikling av undervisningspersonalet.
Flere som gjennomføre 13-årig skoleløp.	Halden kommune skal i samarbeid med Østfold fylke sikre et bredest mulig utdanningstilbud i Halden. Legge til rette for en god overgang fra grunnskole til videregående skole. Delta i arbeidet med å legge til rette for en skolehverdag som hindrer «dropout». Delta aktivt for å få lærlingeplasser innenfor yrkesfagene i Halden.
Få økt andel av befolkningen til å ta høyere utdanning.	Samarbeide tett med HIØ for å formidle og utvikle studietilbudene. Legge til rette for studentoppgaver og aktivitet. Legge til rette for å utvikle et helhetlig student/høyskolemiljø på Remmen.
Samarbeide med HIØ som stor kompetansearbeidsplass for utvikling av Haldensamfunnet.	Benytte seg av HIØ sin kompetanse på samfunnsforhold og innovasjon i omstillings og utviklingsprosjekter i kommunen. Legge til rette for forskning og utviklingsprosjekter ved HIØ.

Figur 12 Mål og strategier for utdanning og oppvekst i kommuneplanens samfunnsdel

### 3.2. KOMMUNEPLANENS AREALDEL 2021-2050

Kommunes nye arealplan vil legge til rette for vekst og utvikling i de neste tiårene. Arealplanen er per august 21 ikke vedtatt. Høringsrunden ble avsluttet i juni 21. Kommunedirektørens strategi som ligger til grunn for arealplanen er imidlertid tydelig.

Det rekkes frem at det ligger et betydelig potensial i fortetting og transformasjon blant annet på Brødløs og Risum. Kompakt utvikling er et mål som ligger til grunn fra samfunnsdelen og fra andre regionale planer. En ønsker en fortetting, utvikling må styres slik at det ikke presser boligprisene for mye opp i sentrumsområdet. Dette begrunnes i Haldens sosioøkonomiske profil. Utviklingen skal bygge opp om strukturen sentrum, områdesenter og differensiert botilbud. Dette vil medføre at kommunen må ta større ansvar for områdereguleringer.

For å nå målsettingen om en kompakt by må framtidige boligområder i hovedsak ligge innenfor tettstedsgrensen. Det er tilrettelagt for en mer balansert utvikling nord og sør for Tista. Halden kommune har en boligreserve fra 2011-planen med tomter som var avsatt til fremtidig boligformål eller er regulert til bolig, men som ennå ikke er utbygd. Flere av disse er videreført i planen. I tillegg er det avsatt nye boligområder i forslag til ny plan.

I Halden er det utbygging av boligfelt/-områder utenfor tettstedsgrensen som i særlig grad har bidratt til spredt utbygging de seneste tiårene. Utbygging av enkeltboliger i landbruk-, natur-, og friluftsområdene (LNF-områdene) har hatt et begrenset omfang (8-10 boliger per planperiode). Halden kommune har et ønske om å opprettholde levende bygder gjennom en begrenset spredt utbygging i utkantstrøk av kommunen for å ivareta sosiale nettverk i eksisterende grender og nabolag. Fylkeskommunens retningslinjer og arealplanens vedtatte planprogram er lagt til grunn for foreslåtte områder for spredt utbygging i kommunen. Det er gitt et handlingsrom på maksimalt 90 boliger utenfor tettstedsgrensen i planperioden. Dette skal omfatte all

boligbebyggelse. Unntaket er «vedlikeholdsutbygging» innenfor lokalsentra. I Halden er det definert lokalsentra i Sponvika, Aspedammen og Prestebakke.

### 3.3. KOMMUNEDELPLAN OPPVEKST 2020-2032

Oppvekstplanen skal synliggjøre hvordan kommunen kan utvikle og forbedre sine tjenester for barn, unge og deres familier. Barn og unge er en viktig ressurs for Halden kommune i dag og i framtida. Barn i Halden skal oppleve barnehage, skolefritidsordning og skole som sentrale arenaer i eget liv. På disse arenaene skal de møte engasjerte voksne som veiledere i oppveksten til et godt voksenliv. Kommunens aller viktigste oppgave er å kvalifisere alle unge til studier og arbeidsliv etter endt skolegang. Læring og mestring for alle barn og ungdommer er derfor hovedoppgaven for oppvekst i Halden.

Formålet med planarbeidet er å se de helhetlige og lange linjene for oppvekstfeltet, og gjennom dette ta de rette strategiske valgene for Halden kommune for å tilrettelegge for gode oppvekstvilkår for alle barn og unge. Planen er ikke altomfattende for barn og unges oppvekst i Halden, men har fokus på de områder som vurderes som viktigst å utvikle i årene framover, og der kommunen kan spille en rolle. Planen inneholder flere strategier og mål. Nedenfor er planens effektmål. Effektmål måler virkningen tiltak har hatt for barn og unge, og derfor er disse uthevet i denne utredningen. Planen inneholder også flere utviklingsområder, med kartlegging av status, mål for fremtidig utvikling og tiltak for å nå disse målene. Dette gir et godt helhetsbilde og er et godt grunnlag for styring og utvikling.

- Alle barn og unge, uansett forutsetning, skal oppleve mestring, trygghet, trivsel og vennskap.
- Det skal være gode samarbeidsarenaer mellom de ulike kommunale tjenestene.
- Halden kommune skal være godt rustet til å ta imot nyankomne flyktninger.
- Det skal være gode overganger mellom barnehage og barneskole, barneskole og ungdomsskole og mellom ungdomsskole og videregående skole.
- Det skal være godt samarbeid mellom foreldre, barn, barnehage og skole.

Figur 13 Effektmål kommunedelplan for oppvekst

### 3.4. HANDLINGSPLAN FOR MANGFOLD OG INTEGRERING 2017-2020

Halden kommune har lang erfaring med en mangfoldig befolkning og det er stor enighet både på politisk og administrativt nivå om at dette er et viktig arbeid. Mangfolds- og inkluderingsarbeidet handler både om generelt holdnings- og verdiskapende arbeid, samt særskilte innsatser som har til hensikt å redusere/kompensere for ulikheter i levekår. Levekår defineres i et samspill mellom individuelle faktorer og ressurser og de muligheter en har til å realisere disse på arenaer som skole, arbeid osv. Oppvekst og levekår er viktige premisser for helse og livskvalitet.

Det er ifølge planen en kjensgjerning at innvandrere og flyktninger er en av gruppene som kommer dårligst ut på leveårsstatistikkene. Planen er rettet mot innvandrere, flyktninger og asylsøkere. Planen inneholder en handlingsplan, som blant annet påpeker rett til norskopplæring og mål om innfasing i ordinær undervisning. Det trekkes frem behov for tilstrekkelig kapasitet - og kompetanse i arbeidet med bistand til å komme i bolig, kartlegging, opplæring, barnehage, skole/SFO. Dette må skje gjennom tverrfaglig arbeid, og ansvaret er forankret hos rådmannen. Planen anses ikke som å påvirke eller påvirkes av skolestruktur og er derfor ikke hensyntatt i videre utredning.

### 3.5. KOMMUNEDELPLAN FOR KLIMA OG ENERGI 2019-2030

Kommunestyret i Halden vedtok 18.06.2020 Kommunedelplan for klima og energi 2019-2030, der det settes mål for klimagassutslipp og strategier for å oppnå disse målene.



Kommunen har satt som mål å redusere klimagassutslippene med 30% og 60% i henholdsvis 2023 og 2030. Innen 2050 skal all energibruk i Halden være fossilfri eller avfallsbasert, og kommunen skal bidra til det globale lavutslippssamfunnet, og at Østfold-regionen oppnår netto nullutslipp.

For å oppnå målene skal kommunen selv gå foran som et godt eksempel for øvrige virksomheter. Det er lagt frem flere konkrete fysiske tiltak i kommunale bygninger, deriblant energieffektiviseringstiltak og tilrettelegging for solenergi på nye bygninger og grønne tak.

I sammenheng med utredning av fremtidig skolestruktur er det relevant å fremheve ønsket om å få ned utslippene fra transportsektoren, som står for 45% av klimagassutslippene i kommunen.

Et annet viktig grep for å oppnå lavere klimagassutslipp er en bærekraftig arealbuk gjennom en kompakt bystruktur og fortetting. Ifølge denne, og flere kommunale planer, som sentrumsplanen, skal lokalisering av boliger og virksomheter bidra til å redusere transportbehovet, slik at det blir mer attraktivt å gå, sykle eller bruke kollektivtransport.

### **3.6. SENTRUMSPLAN FOR HALDEN 2017 – 2029**

Sentrum er viktig for en by. Halden har et fint sentrumsområde, som innbyggerne setter pris på og som kommunen liker å markedsføre.

Som i flere andre byer endrer handelsmønsteret seg, og det må legges vekt på andre faktorer i tillegg til handel for å gjøre et sentrum attraktivt. Sentrumsplanen har som mål å legge til rette for et levende sentrum gjennom økt boligbygging, bedre infrastruktur, flere og bedre sentrumsfunksjoner og gode møteplasser.

Analysearbeidet som ligger til grunn for sentrumsarbeidet viste en rekke sosioøkonomiske ulikheter innenfor planområdet. En ser også en klar tendens til at unge familier bosetter seg i sentrum i etableringsfasen, for så å flytte ut når barna når skolealder. Sentrum sliter med den største gjennomtrekken av familier i Halden. Målsettinger i planprogrammet er ønsket om å få en mere stabil befolkningsbosetting, med flere barnefamilier som blir boende i sentrum. Dette for å få en jevnere befolkningsprofil. Dette ble pekt på som et av de viktigste målene å oppnå i sentrumsplanarbeidet. Øke sentrums attraktivitet er det viktigste grepet som kan gjøres for å øke sjansene for at unge familier bosetter seg, eller fortsatt blir boende i sentrum. Dette forutsetter at det legges til rette for gode og attraktive boliger som sammen med fritidsaktivitetstilbud, lekeområder, aktivitetsområder og rekreasjonsområder kan konkurrere med boområdene rundt sentrum. Godt skole og barnehagetilbud er i denne sammenhengen en av de viktigste faktorene for å velge sentrum som bomiljø

Gjennom planarbeidet har en derfor lagt vekt på at botilbudet må ha flere leiligheter for alle grupper, men samtidig skal viktige funksjoner som barnehage og skole, samt aktivitetstilbud være gode og varierte i sentrum. Planen inneholdt flere vurderinger for dette, blant annet henviste til en utredning om en 1-10 skole i sentrum. Det har senere blitt bestemt at det skal bygges en 1-7-skole i sentrum (Os-prosjektet).

Planarbeidet har vurdert og sett på forholdene til gående i sentrum. De fleste gater har gode fortau som brukes og fungerer. De fleste gater har dobbeltsidige fortau.

Plankartet viser at boliger utgjør en større andel av sentrumsområdet. Plankartet inneholder også betegnelsen sentrumsformål. Sentrumsformål innbefatter forretninger, tjenesteyting og boligbebyggelse, herunder nødvendige grøntareal til bebyggelsen. Det betyr at det også her er og kan etableres boliger.

I utbyggingsplanen er det avsatt 14 områder til utbygging. Flere av disse vil bidra til økt fortetting. I et kortsiktig perspektiv kan en på nordsiden legge til rette for en fortetting på om lag 300 boliger i varierende størrelse fra 60 – 100 m<sup>2</sup>. På sydsiden er fortettingsmuligheten i eksisterende bebyggelse mer begrenset, men det ligger til rette for å kunne bygge om lag 55 boenheter uten større planmessige grep.

Slik reguleringsplanen i dag er for deler av Grønland, kan en etablere leiligheter på deler av området i dag. Potensialet her anslås å være 50 – 70 boenheter avhengig av størrelsen på disse. I et litt lengre perspektiv, har en mulighet for å etablere om lag 550 leiligheter på områdene på Grønland, Tyska og Hollenderen.

Dette gjør at en innenfor planområdet frem til 2027, kan fremskaffe arealer for om lag 1000 nye boliger.

I et fremtidig perspektiv, kan en ytterligere legge til rette for 650 – 700 nye boliger når den gamle driftsbanegården og Mølen eventuelt klargjøres for utbygging. Dette forutsetter at forholdet rundt utvikling av jernbaneområdet for jernbane og fremtidig havnebehov, er klarlagt.

### **3.7. TRAFIKKSikkerhetsPLAN 2018-2029**

Trafikksikkerhet er en del av kommunens folkehelsearbeid. Den gjeldende kommunedelplanen for trafikksikkerhet (2018-2029) ble vedtatt 22.03.2018.

Trafikksikkerhetsplanen har gjort konkrete trafikksikkerhetsvurderinger for hver skolekrets, påfulgt av konkrete vedtak av tiltak for å redusere risiko ved identifiserte kilder til fare langs skoleveier. De vedtatte tiltakene er satt opp i prioritert rekkefølge og følges opp årlig. I planen fremmes også tiltak som skal følges opp i undervisningen. Dette påvirker imidlertid ikke skolens struktur, og det tas ikke med som vurderingskriterier i videre arbeid. Det som tas med er at det skal legges opp til minst mulig behov for skoleskys og at alle barn har rett på en sikker skolevei.

### **3.8. ØKONOMIPLAN 2020-2023**

Omstilling, endring og en kontinuerlig forbedring er satsingsområder i økonomiplanen. Det trekkes frem at utviklingen har et høyt tempo og det blir viktig å til enhver tid sikre at kommunen både kan tilby de riktige tjenestene og evner å organisere seg i takt med utviklingen.

Tradisjonelt har kommunen er sektoriell inndeling. Det er imidlertid derfor viktig at kommunen evner å samarbeide godt om satsingsområder som berører flere kommunalavdelinger. Det har blant annet vært gjennomført et lederutviklingsprogram i 2020, hvor målet blant annet var å etablere arenaer for delingskultur på tvers av sektorene.

Planen viser til fremtidens kommune og begrepet «Kommune 3.0». Kort fortalt innebærer det å gå bort fra servicesamfunnet og over på fellesskapsamfunnet.

Økonomiplanen fremmer flere satsningsområder. Disse knyttes til fem overordnede målsetninger. Disse er alle relevante for utredningen, om i noen ulik grad. Noe forenklet kan økonomisk handlefrihet, nærings og sysselsettingsplanen knyttes til økonomisk bærekraft, klima og miljø til miljømessig bærekraft og forbedret folkehelse og et godt sentrum til sosial bærekraft.



Figur 14 Overordnede målsetninger i Økonomiplan 2020-2023

Folkehelseprofilen for Halden har et klart forbedringspotensial. Det er ikke satt opp konkrete tiltak for dette, noe som begrunnes med at profilen må sees i en større sammenheng. Det er imidlertid flere av de strategiske grepene som reflekterer denne utfordringen. Målet om å motvirke utenforskap går igjen i flere av de kommunale planene, deriblant kommuneplanens samfunnsdel og kommunedelplan for oppvekst. Dette kommer også frem i budsjettet for 2021.

### 3.9. BUDSJETT 2021

Dette er et budsjett for 2021 som reflekterer den krisen som landet og kommunen står i som følge av koronapandemien. Innledning til budsjettet reflekterer at kommunen om få år må tilpasse seg reduserte overføringer fra staten og en aldrende befolkning.

Halden kommune skal ha en sunn og bærekraftig økonomi som ivaretar kommunens ansvar for tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og samfunnsplanlegging. Halden kommune skal fortsatt ha arbeid, kunnskap og klima som de viktige satsingsområder i årene som kommer. I tillegg må kommunen håndtere omstillingsprosesser knyttet til endringer i demografien, bedre folkehelsen og å nå klimamålene. Nedenfor er prosjekter og satsninger som er særskilt relevante for denne utredningen trukket frem.

- Alle barn og unge, uavhengig av bakgrunn, skal sikres gode oppvekstvilkår slik at de kvalifiserer seg for arbeidslivet. Forebyggende arbeid hos barn og unge er derfor viktig. Målet er at flest mulige skal bli sysselsatt og delta i arbeidslivet. De som av ulike grunner faller utenfor arbeidslivet, skal sikres et verdig liv.
- Flytende skolegrenser: Kommunedirektøren skal utrede mulighetene for å ha flytende skolegrenser med henblikk å utnytte den enkelte skole optimalt. I dette arbeidet skal kommunedirektøren se på hvilken klassestørrelse som er ideell pedagogisk, økonomisk og for livsmestring.

- Bruk av skolene og barnehagene som nærmiljøarenaer: Kommunedirektøren jobber videre med å gjøre alle skoler og barnehager i Halden til nærmiljøarenaer.
- Os-prosjektet Det skal bygges 1-7 skole, idrettsarena og basishall som planlagt på Os-tomta i henhold til gjeldende vedtak og framdriftsplan
- Halden kommune har fra 2016 til 2020 vært deltaker i Husbankens By- og tettstedsprogram. Gjennom programarbeidet har kommunen hatt tett dialog og samarbeid med Husbanken og fått en prioritert tilgang til Husbankens økonomiske virkemidler. Signalene fra Husbanken er at fokuset på lavinntektsfamilier, deres boforhold og spesielt barnas bomiljø, vil videreføres. Dette, sett i sammenheng med behovet for samordning, tilsier at det boligsosiale arbeidet i fremtiden også bør rettes mot tjenestene i undervisning og oppvekst, samt Nav.

### 3.10. PROGNOSE

#### 3.10.1. Historisk utvikling

Den historiske utviklingen viser en nedgang på omtrent 600 grunnskoleelever i Halden fra 2011-2020.

År	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Totalt elevtall	4095	4026	4011	4057	4061	4077	4048	3539	3556	3500

Tabell 4 Historisk utvikling elevtall

#### 3.10.2. Framtidig utvikling kommunen sett under ett

Prognoser viser at trenden med synkende elevtall vil fortsette de neste 15 årene, før det vil ta seg litt opp igjen. Det vil imidlertid ikke komme opp igjen til dagens nivå, og vil være en god del lavere enn tallene som var 10 år tilbake i tid. Prognosene som er lagt til grunn er basert på SSBs MMML-alternativ. Det vil si at en legger til grunn lav grad av netto innvandring.

	2025	2030	2035	2040	2045	2050
6-12 år	2360	2148	2139	2241	2336	2324
13-15 år	1143	1055	947	949	992	1037
Totalt elevtall	3503	3203	3086	3190	3328	3361

Tabell 5 Fremtidig elevtallsutvikling

Halden har, når nye Os skole står ferdig 4140 elevplasser, dersom en legger til grunn kapasitet per skole i form av antall elever. Dette forutsetter at skolene ikke utvider sin kapasitet eller får redusert kapasitet. Av disse plassene er fordelingen av barneskoleplasser og ungdomsskoleplasser som følgende;

Antall barneskoleplasser	2860
Antall ungdomsskoleplasser	1280
Total kapasitet	4140

Tabell 6 Kapasitet Haldenskolen sett under ett

Prognosene viser elevtallet for kommunen som helhet. Gitt at utviklingen skjer i tråd med prognosene vil Halden kommune totalt sett ha nok skolekapasitet. Dette tilsier at det vil være en overkapasitet av skoleplasser fremover.

År	Kapasitet barneskoleplasser	Behov barneskoleplasser	Overkapasitet	Kapasitet ungdomsskoleplasser	Behov ungdomsskoleplasser	Overkapasitet
2025	2860	2360	500	1280	1143	137
2030	2860	2148	712	1280	1055	225
2040	2860	2241	619	1280	949	331

Tabell 7 Overkapasitet av skoleplasser på kommunenivå frem til 2040, fordelt på barneskole og ungdomsskole

### 3.10.3. Ulike måter for å beregne kapasitet

Det finnes ulike måter å beregne kapasitet på skoler. Det ene er å estimere hvor mange elever totalt det er plass til på en skole. Dette gir en lesbar oversikt, men er imidlertid en nokså teoretisk beregning, som egner seg til en kartlegging på et mer overordnet nivå, for eksempel på kommunenivå. Når en skal se på kapasitet per skole gir det et mer korrekt bilde når en tar hensyn til antall klasserom og størrelsen på de ulike klasserommene. Vi har derfor i beregningen av kapasitet per skole benyttet metoden som ser på kapasitet i form av klasserom.

Også her er det ulike måter å gjøre det på. Ved å legge mindre størrelser på klasser i form av antall elever legger en til grunn en lavere utnyttelse av klasserommene. For barneskolen har vi valgt å legge til grunn 25 elever i hver klasse. For ungdomsskolen har vi brukt underlagsmateriale fra kommunen for antall klasserom, som tilsier en noe ujevn gruppestørrelse i forhold til ulik størrelse på klasserommene, men aldri over 30.

Når vi har telt antall klasserom har vi lagt til grunn det antall klasserom som faktisk brukes som klasserom i dag. Det er noen klasser som har tatt i bruk andre typer rom, for eksempel grupperom til klasserom, eller har fått tilført ekstra kapasitet ved bruk av paviljonger/tilbygg. Disse er medregnet.

### 3.10.4. Fremtidig utvikling per skole

Figuren på neste side viser antall klasserom som skolene har i dag og behovet for antall klasserom i år, skoleåret 2021/2022.



Figur 15 Antall klasserom per skole i dag og behov skoleåret 21/22

Av oversikten ser en at Risum er full og at Låby er fullt utnyttet i dag. Utover det er det noe ledig kapasitet på alle skoler. Utviklingen i årene fremover viser at overkapasiteten imidlertid vil øke, og at denne økningen inntreffer først på barneskolen.

		Kongeveien	Hjortsberg	Låby	Os*	Tistedal	Gimle	Berg	Prestebakke
<b>KLASSER</b>	<b>Kapasitet klasserom</b>	<b>27</b>	<b>23</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>15</b>	<b>15</b>	<b>4</b>
<b>Elever pr gruppe</b>	21/22	25	21	16	15	15	13	14	3
25	22/23	24	20	15	15	15	13	14	3
	23/24	23	18	15	15	15	13	13	3
	24/25	23	17	15	15	15	12	12	3
	25/26	22	17	15	14	15	12	12	3
	26/27	22	16	14	14	14	12	11	3
<b>Over/ underkapasitet per skole</b>	21/22	2	2	0	1	1	2	1	1
	22/23	3	3	1	1	1	2	1	1
	23/24	4	5	1	1	1	2	2	1
	24/25	4	6	1	2	1	3	3	1
	25/26	5	6	1	3	1	3	3	1
	26/27	5	7	2	3	2	3	4	1

Tabell 8 Kapasitet og behov for antall klasserom per barneskole

Tabell 7 viser en totaloversikt over behov og kapasitet av klasserom frem til og med skoleåret 2026/2027. Oppsummert betyr dette at det er i dag er en overkapasitet målt i antall klasserom på samtlige barneskoler med unntak av Låby. Fremover vil denne overkapasiteten øke betydelig.

Skoleår	Samlet overkapasitet barneskoleplasser
---------	--

21/22	<b>10</b>
22/23	<b>13</b>
23/24	<b>17</b>
24/25	<b>21</b>
25/26	<b>23</b>
26/27	<b>27</b>

Tabell 9 Overkapasitet av klasserom på barneskolen sett under ett

Ser en på oversikt over klasseromsbehov og kapasitet de neste årene ser en at det for hvert skoleår vil være en overkapasitet på Rødsberg og Strupe, og at denne overkapasiteten vil øke med året etter hvert som at trenden med synkende elevtall som først gjør seg gjeldende på barneskolen også gir utslag på ungdomsskolen.

Skoleår	Rombehov	Kapasitet	Over-/underkapasitet
<b>Rødsberg</b>			
21/22	12	15	3
22/23	12	15	3
23/24	12	15	3
24/25	12	15	3
25/26	12	15	3
26/27	12	15	3
27/28	12	15	3
28/29	12	15	3
29/30	12	15	3
30/31	12	15	3
31/32	11	15	4
32/33	11	15	4
33/34	10	15	5
<b>Strupe</b>			
21/22	15	17	2
22/23	15	17	2
23/24	15	17	2
24/25	15	17	2
25/26	14	17	3
26/27	14	17	3
27/28	13	17	4
28/29	13	17	4
29/30	12	17	5
30/31	12	17	5
31/32	11	17	6
32/33	10	17	7
33/34	9	17	8
<b>Risum</b>			
21/22	17	12+2	-3
22/23	17	12+2	-3
23/24	16	12+2	-2
24/25	15	12+2	-1

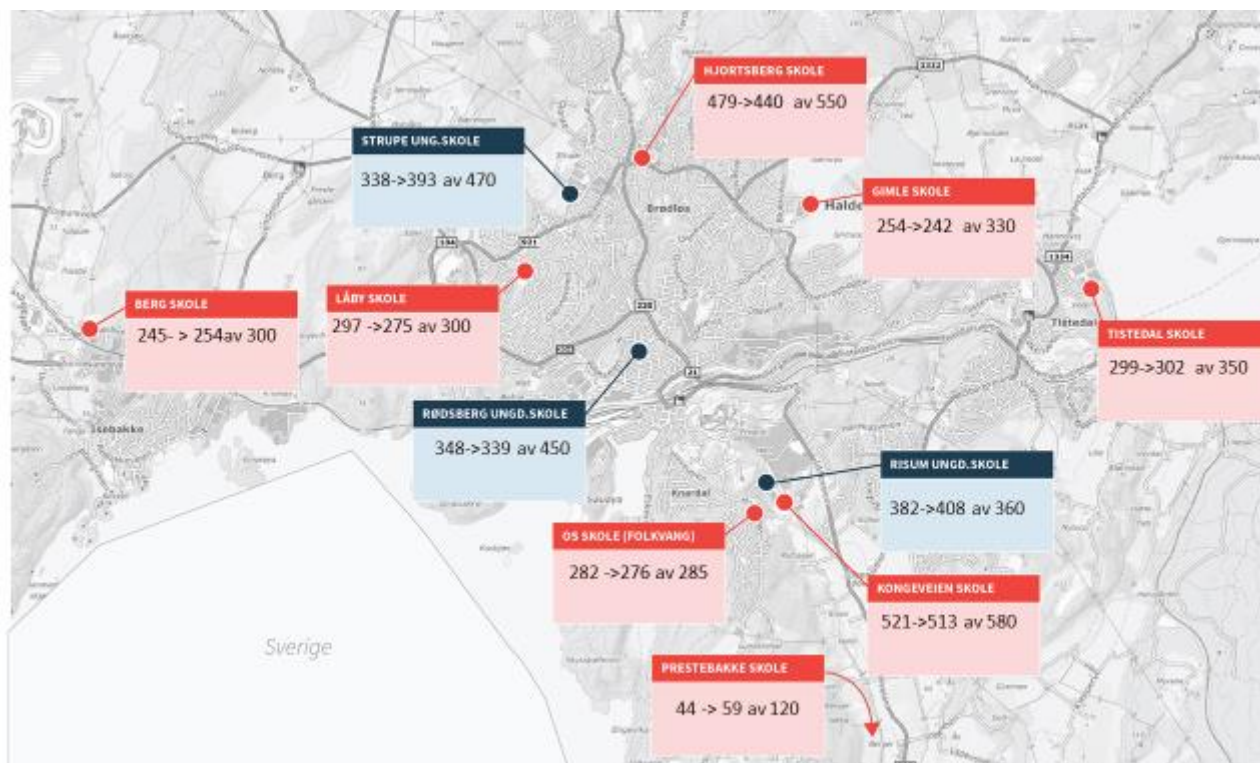


25/26	15	12+2	-1
26/27	15	12+2	-1
27/28	15	12+2	-1
28/29	15	12+2	-1
29/30	15	12+2	-1
30/31	15	12+2	-1
32/33	14	12+2	0
33/34	14	12+2	0

Tabell 10 Kapasitet og behov for antall klasserom per ungdomsskole

Risum har en underkapasitet i flere år fremover. Sett alle ungdomsskolene under ett vil det være en overkapasitet på 2 klasserom til og med skoleåret 22/23. Året etter vil det være overkapasitet på 3 klasserom. Underkapasiteten på Risum kan derfor dekkes opp av overkapasiteten på både Strupe og Rødsberg. Det er da ikke tatt hensyn til klasseromsbehov for innføringsklasse. Per i dag har de 1 klasserom på Rødsberg. Overkapasiteten tilsier at det er kapasitet til de, enten på Rødsberg eller Strupe.

Klasseromsbehovet på ungdomsskolen ser ut til å være forholdsvis stabilt de nærmeste årene, før behovet reduseres på alle skolene. Strupe har størst reduksjon. Ser en på oversikt over prognoser for elevtall på de ulike skolene for skoleåret 2022/2023 ser en at om en sammenligner med elevtallet for skoleåret 2020/2021 har Strupe og Risum en økning av antall elever, mens Rødsberg har en liten nedgang. På barneskolen er situasjonen den samme, noen skoler ser ut til å få en økning i antall elever, mens andre får en nedgang. Vi minner om at den antatte kapasiteten på de ulike skolene i form av elevtall er nokså teoretisk, men det gir et bilde av situasjonen.



Figur 16 Elevtallsutvikling per skole skoleåret 22/23 sammenlignet med skoleåret 20/21

Ser en på framskrivninger for skoleåret 2025/2026, sammenlignet med elevtall for skoleåret 2020/2021 kan en se en videre utvikling i elevtallene. Her ser man at alle barneskolene har en reduksjon i antall elever,



utenom Prestebakke som har en økning. Økningen ser ut til å skyldes et stort 2014-kull. Flere barneskoler får en reduksjon på antall elever tilsvarende en skoleklasse. Reduksjonen av antall elever er størst på Hjortsberg. Dette gir utslag også i redusert klasseromsbehov på Strupe.

Totalt ser det ut til at, basert på rene fødselstall, vil elevtallet reduseres med 294 elever. Det tilsvarer en barneskole med 2 paralleller (2 klasser på hvert trinn).



Figur 17 Elevtallsutvikling per skole skoleåret 25/26 sammenlignet med skoleåret 20/21

Fødselstall er reelle tall. De kan imidlertid ikke brukes til en presis beregning av fremtidige elever i skolekretser, da det ikke tar hensyn til befolkningsøkning i ulike kretser som følge av boligbygging. Prognoser basert på fødselstall tar heller ikke innover seg befolkningsendring som følge av intern flytting, tilflytting, fraflytting eller innvandring. Dette er vanskelig å ta med i beregningene. Det eksiterer ikke framskrivninger på skolekrets nivå. Fødselstall er derfor det mest presise tallgrunnlaget en har. Samtidig må en komplementere dette bildet med å se på befolkningsprognoser, flyttestatistikk, arealstrategier og utbyggingsplaner.

For befolkningsprognoser i Halden legges det til grunn medium tilflytting og lav innvandring. Flyttestatistikk for Halden viser at det er flere familier som opprinnelig er bosatt i sentrumsområdet som velger å flytte ved skolestart. Det er en del intern flytting i Halden og mange flytter internt innenfor skolekretsen og til tilgrensende skolekretser.

Dersom fødselstallene fortsetter å gå ned vil en eventuell økning av antall elever fremover skje gjennom utbygging og større tilflytting enn fraflytting. En ser i dag av befolkningsstatistikk at i de aller fleste grunnkretsene som opplever en befolkningsøkning i dag i Halden skyldes tilflytting.

Av arealplanen og sentrumsplanen kommer det frem at boligbyggingen hovedsakelig vil skje innenfor sentrumsområdet. Innenfor Sentrumsområdet vil en frem til 2027 kunne legge til rette for omtrent 1000 boliger. På nordsiden vil dette hovedsakelig skje gjennom fortetting. Brødløs trekkes frem som et

prioriteringsområde i kommuneplanen (både samfunnsdelen og arealdelen). Brødløs ligger innenfor det som er Hjortsberg skolekrets i dag.

Med tanke på den betydelige elevnedgangen i form av fødsler vil en fortetting på Brødløs ikke føre til kapasitetsproblemer på Hjortsberg, slik kapasiteten er i dag.

Det legges opp til at boligvekst på sydsiden vil skje gjennom større utbyggingsområder. Her trekkes det frem muligheter for utbygging på Grønland, Tyska og Hollenderen som ligger i grenseland mellom skolekretsene til Låby, Os og Kongeveien.

Samlet sett betyr det at befolkningsøkningen hovedsakelig vil komme i søndre del av sentrum og fordele seg mellom disse tre barneskolene.

### **3.11. OPPSUMMERING AV HALDEN KOMMUNES BEHOV I DAG OG FREMOVER I TID**

Kapasitetsberegninger viser at Halden kommune totalt sett har en betydelig overkapasitet av skoleplasser i dag, og at denne overkapasiteten vil bli større i årene fremover.

Elevframskrivninger viser at elevtall vil gå nedover i årene som kommer. Dette skyldes nedgang i fødsler. Denne nedgangen vil først merkes i større overkapasitet på barneskolen før en noen år senere også ser en nedgang i antall elever på ungdomsskolen.

Kapasitetsberegninger sett opp mot elevframskrivninger for hver enkelt skole viser at det er tilstrekkelig kapasitet på alle skoler utenom Risum ungdomsskole. Den ledige kapasiteten på Strupe og Rødsberg er ikke tilstrekkelig for å avlaste Risum før tidligst skoleåret 2024/2025.

Halden kommune har derfor på kort sikt et behov for å løse underkapasiteten på Risum. På lengre sikt har kommunen overkapasitet, både på barneskolen og ungdomsskolen.

Kommunens mulighetsrom til å optimalisere fordelingen av elever og få kontroll på kapasitetsfordelingen styres langt på vei av Opplæringsloven. I neste kapittel går vi gjennom relevante lover som må legges til grunn i arbeid med skolestruktur.

## 4. RELEVANTE LOVER OG FØRINGER

### 4.1. FAGFORNYELSEN

Fra høsten 2020 følger grunnskoler og videregående skoler nye læreplaner for opplæringen. Denne revisjonen av læreplanene blir ofte kalt «Fagfornyelsen». I Fagfornyelsen vektlegges sammenhengene mellom opplæringslovens formålsparagraf, verdigrunnlaget, tverrfaglige tema knyttet til danning og livsmestring, grunnleggende ferdigheter og kompetansemålene i de ulike fagene.

Ny overordnet del i Fagfornyelsen har status som forskrift til opplæringsloven. Overordnet del synliggjør hvilke krav og forventninger som stilles til skoler og lærere for at disse sammenhengene skal kunne gjennomføres i praksis. Ett av kravene i overordnet del er at undervisningspersonalet skal utvikle seg kollektivt som et profesjonsfellesskap. Tanken er 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. (LK20)*

Når kunnskapene til den enkelte pedagog blir studert og bearbeidet i team av lærere, kan skolen over tid utvikle felles forståelse av god undervisning og læring. Kollektiv læring i organisasjoner forutsetter en felles forpliktelse til langsiktig innsats og en åpenhet for ulike virkelighetsoppfatninger av skolen.



Figur 18 Lærerplan 2020

I læreplanen får lærerne metodefrihet i arbeidet med å nå kompetansemålene i de ulike fagene. Dette stiller krav til at skolene må legge til rette for varierte arbeidsmåter som skal gi elevene erfaringer med praktiske og skapende aktiviteter og oppgaver. Å tilegne seg kunnskap gjennom øvinger, praksis, eksperiment og opplevelser, individuelt og i grupper utfordrer også skolebyggene, og stiller krav til lærerne som skal ta nye læringsarenaer i bruk.

### 4.2. GRUNNSKOLELÆRERUTDANNINGEN (GLU)

Fra høsten 2017 ble grunnskolelærerutdanningen en femårig masterutdanning, med mulighet til å velge innretning mot 1. – 7. trinn eller 5. – 10. trinn. Alle studentene på GLU 1-7 må ha minst 30 studiepoeng (stp.) i norsk og matematikk. Her vil det være vanlig å ha tre til fire undervisningsfag. I GLU 5-10 vil man normalt få undervisningskompetanse i to til tre fag, med minst 60 stp. i to av fagene.

Den nye lærerutdanningen gjør at framtidige lærerstudenter vil uteksamineres med master i enten begynneropplæring, i pedagogikk/spesialpedagogikk eller i et undervisningsfag. De fleste vil ha færre undervisningsfag enn det som er vanlig blant lærere i dag.

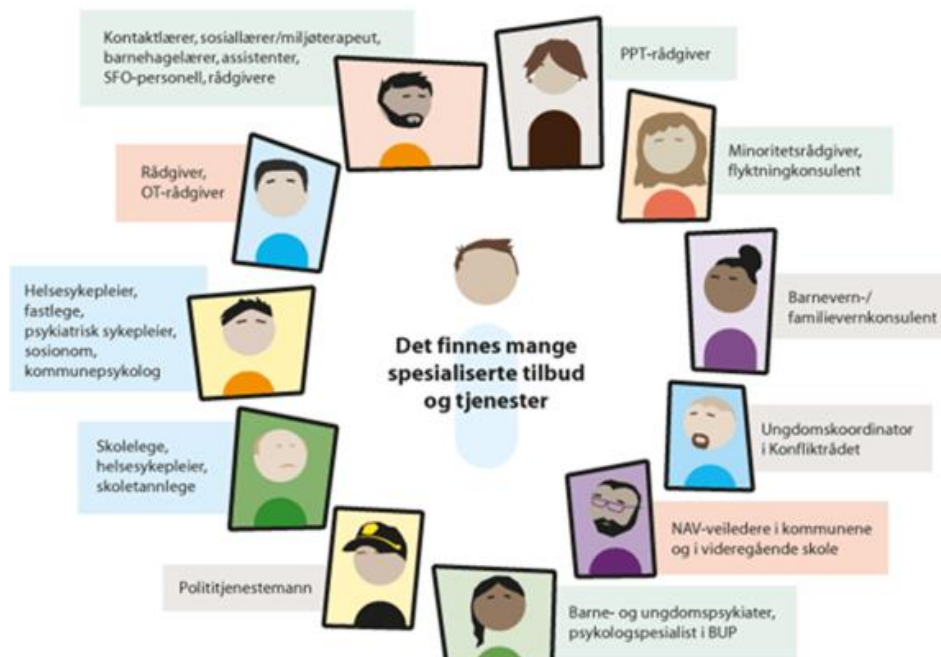
#### 4.3. PEDAGOGISK PSYKOLOGISK TJENESTE (PPT) – OPPLÆRINGSLOVENS § 5-6

PPT er en kommunal rådgivende tjeneste som fungerer som sakkyndig instans i spørsmål om elevers opplærings situasjon og behov for spesialundervisning. I tillegg til å utarbeide sakkyndige vurderinger, hjelper PPT skolene med kompetanseutvikling for å legge opplæringen bedre til rette for elever med særlige behov.

I forslaget til ny opplæringslov foreslås en utvidelse av PPTs mandat. Opplæringslovutvalget foreslår at universell opplæring, forsterket innsats og individuelt tilrettelagt opplæring innføres som nye betegnelser og bestemmelser i loven. Kravet om universell opplæring erstatter dagens krav om tilpasset opplæring. Forsterket innsats erstatter dagens krav om intensiv opplæring, men utvides til å gjelde all opplæring og alle trinn. Retten til individuelt tilrettelagt opplæring viderefører dagens rett til spesialundervisning, men deles opp i tre rettigheter. Forslaget til ny opplæringslov utfordrer PPT sin praksis slik den er i dag. PPT må jobbe mer systemisk ut mot skolene, og tjenesten skal være mer til stede på skolene – på bekostning av sakkyndig skrivearbeid.

#### 4.4. SAMARBEID MED KOMMUNALE TJENESTER – OPPLÆRINGSLOVENS § 15-8

Skolene er pålagt å samarbeide med andre kommunale tjenester om oppfølging av barn og unge med personlige, helsemessige, emosjonelle eller sosiale vansker. På samme måte som PPT kan skolehelsetjenesten, barneverntjenesten, psykisk helse og rus, legetjenesten og fysio- og ergoterapitjenesten bidra både på individ- og systemnivå med komplementær kompetanse til skolens egen.



Figur 19 Laget rundt eleven

Stortingsmelding 6 (Meld. ST. 6 (2019-2020) gav sterke signaler på at samarbeidet mellom kommunale tjenester må bli bedre, og våren 2021 vedtok Stortinget nye regler om skolens, SFOs og PPTs plikt til å samarbeide med andre velferdstjenester. Formålet er å styrke oppfølgingen av utsatte barn og unge og familiene deres ved at velferdstjenestene samarbeider mer. Kompetansen skal komme nærmere elevene. Kommunen har fått en tydelig plikt til å avklare hva som er koordinerende velferdsinstans for barn og unge

med behov for helhetlige og samordnede tjenester. For å lykkes med tidlig innsats kan det være nødvendig å endre både arbeidsformer og strukturer.

Forslag til ny opplæringslov legger opp til å videreføre reglene om samarbeid med andre velferdstjenester og kommunens samordningsplikt.

#### **4.5. NÆRSKOLEPRINSIPPET – OPPLÆRINGSLOVENS § 8-1**

Grunnskoleelevers rett til opplæring er regulert i opplæringsloven. Etter § 8-1 første ledd, har elevene rett til å gå på den skolen som ligger «nærast» eller ved «den skolen i nærmiljøet som dei soknar til». Denne skolen kalles gjerne *nærskolen*, og retten til å gå på nærskolen betegnes ofte som *nærskoleprinsippet*. Målet med dagens rett til å gå på nærskolen, er at grunnskoleelever skal få gå på en skole med barn fra nærmiljøet sitt og føle tilhørighet til denne skolen. Foreldre ønsker som regel også at barna skal gå på den skolen som ligger nærmest eget hjem (NOU 2019:23).

I forarbeidene til opplæringsloven finner vi veiledning om hvordan det fastlegges hvilken skole som er nærskole, jf. NOU 1995: 18 og KUF (1998).

Det skal i utgangspunktet vektlegges geografiske forhold, primært fysisk avstand, men også objektive forhold som topografi og trafikk kan tas hensyn til. I tillegg kan det legges vekt på andre relevante forhold, som kapasitet på den enkelte skole og plassering av søsken på samme skole. Ut fra en samlet vurdering av avstand, topografi og trafikkforhold kan den skolen som «ligger nærast» være to eller flere skoler. Når man skal fordele elever fra slike gråsoner, står kommunen forholdsvis fritt, så lenge det legges vekt på saklige hensyn (NOU 2019:23).

Det følger av opplæringslovens § 13-10 at kommunen har plikt til å sørge for at retten til å gå på nærskolen blir oppfylt. Grunnskoleelever har altså rett til å gå på den skolen som etter opplæringsloven § 8-1 første ledd, er nærskolen i kommunen.

##### **4.5.1. Nærskoleprinsippet og kapasitet**

Endret bosettingsmønster med urbanisering og sentralisering i distriktene har ført til at fulle skoler og liten skolekapasitet er en kjent problemstilling i flere kommuner, og ifølge forarbeidene til opplæringsloven kan kommunen legge vekt på kapasiteten ved den enkelte skole i saker som omhandler kretsgrenser og skolevalg (NOU 1995: 18). I tolkingsuttale til Fylkesmannen i Buskerud fra 2009, skriver UDIR blant annet at trafikale eller bygningstekniske forhold kan tilsa at en skole ikke kan bygges ut. Dersom eksisterende boligområder opplever generasjonsendringer med større barnekull, kan dette sprengte kapasiteten på den enkelte skole.

Adgangen til å legge vekt på kapasitet, både ved avgjørelsen av enkeltsaker og ved fastsettelse av forskrift om skolekretsgrenser, er likevel begrenset. I tolkningsuttalelser fra Utdanningsdirektoratet (UDIR, 2009) er det lagt til grunn at hensynet til kapasitet primært blir gjeldende når skolen ikke har plass til flere elever, og kommunen må i behandlingen av klagesaker eller eventuell lovlighetskontroll av forskriften kunne dokumentere for Statsforvalteren at skolen er full. Ifølge NOU 2019:23 betyr dette at når en skole er full, kan kommunen flytte de elevene med minst tilhørighet ut fra andre hensyn, til en annen skole med nok kapasitet.

I Otprp-nr-46-1997-98 fremkommer det at prinsippet om nærhet må ta utgangspunkt i de skolene som allerede er i kommunen, og at nærhetsprinsippet i seg selv ikke gir grunnlag for krav om å bygge nye skoler, eller utvide eller opprettholde eksisterende skoler.



#### 4.5.2. Nærskoleprinsippet og geografiske forhold

Kommunene er forskjellige når det gjelder skolestruktur. Både geografisk plassering, inndeling av barne- og ungdomstrinn, standard på vei, topografi osv. legger ulike føringer og gir ulike muligheter når kommunal forskrift om kretsgrenser skal vedtas. Kommunenes adgang til å fastsette forskrift om skolekretsgrenser er derfor en forvaltning av nærskoleprinsippet slik loven tillater at det praktiseres i den enkelte kommune. I



enkelte kommuner kan topografiske forhold som skog, elv, farlig vei og rasfare tilsa at geografisk nærhet må vike for andre hensyn som må få sterkere vekt.

Barn i samme nærmiljø, som en gate eller byggefelt, kan ha kortest vei til ulike skoler. I slike tilfeller må hensynet til at elevene skal få gå på skole sammen med barn fra nærmiljøet veies opp mot hensynet til hva som er nærmeste skole etter avstand.

#### 4.5.3. Nærskoleprinsippet og kommunal forskrift om skolekretser

Den enkelte kommune kan velge å gi forskrifter om «kva for skole dei ulike områda i kommunen soknar til» (§ 8.1, annet punktum). Formålet med en slik skolekretsforskrift er å sikre forutsigbarhet for elever og foreldre, samt en hensiktsmessig organisering i kommunen, jf. NOU 1995: 18 kap. 20.4.4.2. Forskriften vil også være sentral ved behandling av klager, der kommunen får mulighet til å synliggjøre for Statsforvalteren hvordan nærskoleprinsippet blir ivaretatt (UDIR, 2013).

Bilde av [Clarisse Meyer](#) fra [Unsplash](#)

En kommunal skolekretsforskrift må være utformet i samsvar med retten til å gå på nærskolen og hensynene bak nærskoleprinsippet, jf. NOU 2019: 23 kap. 27.2. Det kan for eksempel ikke legges vekt på opprettholdelse av skoler med lite elevgrunnlag, hensyn til lik belastning på kommunens skoler eller spredning/samling av elever med ulike faglige, kulturelle eller språklige utgangspunkt.

Forskriften vil være klarest når den vektlegger objektive forhold som avstand og topografi. Den må likevel også åpne for at det kan legges vekt på forhold ved den enkelte elev. I lovens forarbeider står det at inndeling i opptaksområder derfor ikke kan være absolutte.

Skoleplassering etter § 8-1 i opplæringsloven er et av områdene innenfor grunnskole som statsforvalteren mottar flest klager på, med hele 344 klager i 2017 (NOU 2019: 23). Bare et fåtall får medhold på klagen. Utvalget som utreder ny opplæringslov i NOU 2019: 23, forklarer det høye tallet på klagesaker med at innholdet i bestemmelsen kan være vanskelig å forstå; Mange foreldre kan lese bestemmelsen som en rett til å gå på den skolen som ligger nærmest i avstand. Utvalget viser videre til ulik utforming av lokal forskrift og ulik forvaltningspraksis som mulige årsaker til det høye antallet klager.

#### 4.5.4. Nærskoleprinsippet og valg av skole

Det følger av opplæringslovens § 8.1 tredje ledd, at elever etter søknad, kan tas inn på annen skole enn nærskolen. Bestemmelsen gir ikke rett til å gå på en annen skole, og kommunen må sørge for at retten til å gå på den nærmeste skolen ikke blir satt til side for andre elever (NOU 2019: 23).

I NOU 1995: 18 drøfter Smithutvalget spenningen mellom hensynet til nærskoleprinsippet og retten til å velge skole. På den ene siden er skolevalg viktige avgjørelser for elever og familier. Det kan være et praktisk gode for den enkelte og i noen tilfeller oppleves som en sosial eller pedagogisk nødvendighet for foreldre. Utvalget bygger på erfaringer fra skolevalgordningen i Skottland, og antar at større mulighet til skolevalg ikke vil føre til betydelig økning i bytte av skole. Det vises videre til Norges folkerettslige forpliktelser som gir betydelig frihet til å velge skolegang ved private skoler, samtidig som friheten til å velge annen offentlig skole enn nærskolen er begrenset. Utvalget skriver at dette på sikt kan føre til at flere søker om plass ved private skoler.

På den andre siden hviler nærskoleprinsippet på prinsippet om enhetsskolen, samt økonomiske og praktiske hensyn for kommunene. Det fremheves i lovens forarbeider at valgetten må begrenses av rammer for forsvarlig ressursdisponering i kommunene, og gjøres betinget av at det er plass ved skolen man søker seg til, med tanke på lokaler og tilgjengelig personale. Man kan for eksempel ikke kreve at det blir opprettet en ny klasse. Når kommunene skal vurdere om en skole har plass, kan kommunene også til en viss grad vektlegge forhold som kan skape plassmangel på et senere tidspunkt. Her kreves det imidlertid konkrete holdepunkter for at plassmangel kan inntre. Foreldre kan heller ikke kreve at kommunen dekker ekstra utgifter til skuss eller innlosjering i forbindelse med søknad om skolebytte til annen skole enn nærskolen.

Det presiseres i NOU 1995: 18 at retten til å søke skolebytte bør avgrenses til å skje ved skolestart for hvert klassetrinn og ved familiens flytting til nytt skoleområde. Kommunene kan med bakgrunn i dette fastsette forskrifter om søknadsfrist.

Smithutvalget presiserer at et vedtak om skolebytte er omfattet av forvaltningsrettslige prinsipper som forbyr usaklig forskjellsbehandling av elevene (otprp-nr-46-1997-98). Avslag vil for eksempel ikke kunne begrunnes f.eks. med at akkurat denne eleven er uønsket ved vedkommende skole. Kommunene må følge reglene i forvaltningsloven om blant annet begrunnelse og klagerett på enkeltvedtak.

FNs barnekonvensjon art. 3 nr. 1, slår fast at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn: «Ved alle handlinger som vedrører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.» Det følger videre av Grunnloven § 104 første og andre ledd, at barn har rett til å bli hørt i saker som omhandler dem og at meningene deres skal tillegges vekt:

*Barn har krav på respekt for sitt menneskeverd. De har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling. Ved handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.*

Høyesterett har ved flere anledninger gjennomgått hvilken betydning hensynet til «barnets beste» skal ha i enkeltsaker (Sivilombudsmannen, 2020). Når barnets beste skal veies opp mot andre hensyn, f.eks. i søknader om å gå på annen skole enn nærskolen, skal hensynet til barnets beste ha stor vekt: Barnets interesser skal danne utgangspunktet, løftes spesielt frem og stå i forgrunnen. Barnets beste er altså ikke

bare ett av flere momenter i en helhetsvurdering. Sivilombudsmannen skriver i sin uttalelse fra 2020 at vektlegging av nærskoleprinsippet ikke kan tillegges så stor vekt at det stenger for at hensynet til barnets beste kan bli utslagsgivende.



Foto av [Miki Fath](#) hentet fra [Unsplash](#)

#### 4.5.5. Nærskoleprinsippet og ny opplæringslov

Med utgangspunkt i Opplæringslovutvalgets anbefalinger i NOU 2019: 23, har Kunnskapsdepartementet nylig sendt forslag til ny opplæringslov på høring, med vedtatt lov gjeldende tidligst fra 2023. Forslaget til ny opplæringslov kommer i *Høringsnotat – Forslag til ny opplæringslov og endringer i friskoleloven*, datert 26. august 2021, med selve lovforslaget som vedlegg til notatet.

For denne utredningen vil det være relevant å se hvilke endringer i forslag til ny opplæringslov som kan legge føringer for vedtak om framtidig skolestruktur i Halden.

Ny § 2.6 i lovforslaget er ment å erstatte dagens § 8-1 i gjeldende opplæringslov. Forslaget lyder slik:

##### *§ 2-6 Kva grunnskole eleven skal gå på*

*Elevane har rett til å gå på ein skole i nærmiljøet. Kommunen kan gi forskrift om skolekrinsar. Kravet i § 38 første avsnitt bokstav c i forvaltningsloven om kunngjering i Norsk Lovtidend gjeld ikkje. Ved tildeling av skoleplass eller fastsetjing av ei forskrift om skolekrinsar skal kommunen leggje særleg vekt på kva skole som ligg nærast heimen. Kommunen kan òg ta omsyn til topografi, trafikktilhøve og kapasiteten på skolane, og dei kan sørge for at barn i same nabolag får gå på same skole. Ei forskrift om skolekrinsar kan opne for å gjere unntak frå dei fastsette*



*skolekrinsane når skolen i krinsen ikkje har ledig kapasitet. Etter søknad kan eleven takast inn på ein annan skole enn den eleven soknar til.*

Vi legger her merke til at nytt forslag innebærer at kommunene fortsatt kan gi forskrift om skolegrenser, slik det også står i dagens lovtekst. Halden har i dag forskrift om skolekretser. Et eventuelt vedtak av forslaget vil dermed ikke medføre at Halden kommune må endre dagens praksis med egen forskrift.



Videre ser vi at dagens formulering «rett til å gå på den skolen som ligg nærast eller ved den skolen i nærmiljøet som dei soknar til.» er erstattet med følgende formulering i forslaget: «Elevane har rett til å gå på ein skole i nærmiljøet.» Hovedformålet med både dagens lovtekst og nytt forslag er at elever fra samme geografiske område skal gå på den samme skolen. Når både Opplæringslovutvalget og departementet velger å bruke benevnelsen «nærmiljøet» henspiller det ikke bare på nærhet i avstand, men også tilknytning.

Vi finner i forslaget presiseringer som vi bare delvis ser i forarbeidene og merknadene til dagens lov: Man skal legge vekt på hva som er nærmeste skole, men samtidig ta hensyn til kapasitet, fordeling på boområder, topografi og trafikk. Det presiseres særlig at kommunal forskrift kan åpne for unntak fra kretsene ved kapasitetsutfordringer. Gjeldende ordning åpner bare for å vektlegge kapasitet dersom det allerede er fullt ved en skole.

Både Opplæringslovutvalget og departementet foreslår at kommunene skal kunne ta hensyn til kapasitet i fastsettelse av skolekretser, også når skolene ikke er fulle, og blant annet kunne holde av skoleplasser til tilflyttere. Opplæringslovutvalget uttrykker det slik i NOU 2019:23, s 300:

*Hensikten er å få til en effektiv utnyttelse av de samlede personalressursene og best mulig utnyttelse av kapasiteten i de eksisterende skolebyggene. Dette vil gi størst handlingsrom for kommunene og legge best til rette for effektiv utnyttelse av kommunens økonomiske ressurser.*

I høringsnotatet datert 26. august 2021, støtter Kunnskapsdepartementet et slikt syn:

*Departementet er også enig med opplæringslovutvalget i at kommunene skal kunne ta hensyn til skolenes kapasitet – også når skolene ikke er fulle – når skolekretsene skal fastsettes. Ifølge tolkningsuttalelser fra Utdanningsdirektoratet kan hensynet til kapasitet etter dagens regler bare få betydning når en skole ikke har plass til flere elever. Departementet er enig med utvalget i at en slik begrensning vil kunne hindre kommunene i å tilpasse elevtallet til skolens personalressurser og materielle ressurser. Begrensningen kan derfor gå utover kommunenes mulighet til å gi hver elev likeverdig tilgang til kommunens totale ressurser til skoledrift. (KD 2021, s 147)*

Utgangspunktet for fastsettelse av kretsgrenser vil, også etter nytt lovforslag, være geografisk nærhet. Presiseringene i forslaget innebærer likevel at den skolen som er nærmest i avstand ikke alltid vil være den skolen man har rett til å gå på.

Dagens lov tillater Halden kommune å ta hensyn til kapasitet i fordeling av elever på skoler. Det betyr at man har hjemmel for å flytte elever til en annen skole enn den som er nærmest i avstand, dersom denne er full. Det nye forslaget vil kunne gjøre det lettere for kommunen å planlegge for best mulig utnyttelse av kapasitet og ressurser.

#### 4.6. BARNAS BESTE-VURDERINGER OG -BESTEMMELSER I FORSLAG TIL NY OPPLÆRINGSLOV



Prinsippet om barnets beste er et av de mest sentrale rettslige prinsippene som handler om barn. Det innebærer at hva som er best for barnet, skal være et grunnleggende hensyn ved både offentlige og private beslutninger. Det er nær sammenheng mellom prinsippet om barnets beste og barns rett til å bli hørt. Dagens opplæringslov har ingen generell regulering av prinsippet om barnets beste. Departementet foreslår i forslag til ny opplæringslov å lovfeste prinsippet om barnets beste i en egen og generell bestemmelse om det beste for eleven, og at prinsippet skal ha en videre anvendelse enn Grunnloven og barnekonvensjonen, ved at det skal gjelde for alle elever, også elever som har fylt 18 år. Barna er hovedpersonene i skolen, og regelverket for skolen og opplæringen bør synliggjøre barnas grunnleggende rettigheter.

Flere organisasjoner, som Barneombudet og Unicef Norge mener at det nærmere innholdet i kravet om å vurdere elevens beste bør konkretiseres i bestemmelsen eller i forskrift til loven. Kunnskapsdepartementet er enig i at det er viktig at opplæringssektoren settes i stand til å gjøre gode vurderinger av hva som er barnets beste.

En tydeligere regulering av prinsippet om barnets beste i loven får ingen betydning for elevenes skolehverdag dersom kommunene eller fylkeskommunene ikke følger det opp i praksis. Samtidig mener departementet at lovbestemmelsen ikke bør gi føringer for hvordan man skal vurdere hva som er barnets beste, i alle tilfeller. Departementet ser at slike vurderinger ofte er vanskelige, og mener at det er behov for en praktisk veileder om hva prinsippet om barnets beste betyr for vedtak og andre avgjørelser etter opplæringsloven.

#### 4.7. LOV OM FOLKEHELSEARBEID

I de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging for 2019-2023 legger regjeringa vekt på at kommunene skal planlegge for å skape en bærekraftig samfunnsutvikling, sikre sosial rettferdighet og god folkehelse.

Lov om folkehelsearbeid (Prop. 90 L, 2010-2011:126) ble innført fra 1. januar 2012. Formålsparagrafen slår fast at loven skal «... bidra til en samfunnsutvikling som fremmer folkehelse», og kapittel 2 tar særlig opp det ansvaret kommunene har i denne sammenhengen. I § 4 heter det at «... kommunen skal fremme folkehelse innen de oppgaver og med de virkemidler kommunen er tillagt, herunder ved lokal utvikling og planlegging og tjenesteyting». Folkehelseloven krever videre i § 5 at kommunen skal skaffe seg «... kunnskap om faktorer og utviklingstrekk i miljø og lokalsamfunn som kan ha innvirkning på befolkningens helse».

Med bakgrunn i dette, skal kommunen både skaffe kunnskap om faktorer som har betydning for folkehelsen, og legge til rette for tiltak som fremmer helse. Gode oppvekstvilkår, tilgang til skole, trygge skoleveier og

sosiale møteplasser nevnes som eksempler (Prop. 90 L, 2010-2011:126). Kommuner som planlegger skolestrukturendringer, må skaffe kunnskap om hvordan dette kan påvirke elevenes helse, f.eks. med tanke på skoleskyss, og legge til rette for tiltak som fremmer helse.



Foto av [Rod Long](#) hentet fra [Unsplash](#)

#### **4.8. KOSTNADSDRIVERE SKOLE**

Det er vanligvis tre kostnadsdrivere i skolen, det er driftsutgifter, lønninger og utgifter til læringsmateriell og utstyr/inventar på skolene.

Struktur og organisering av skolene har konsekvenser i forhold til drift og investeringer knyttet til skolebyggene. Ressursbruken utenom bygg er i hovedsak knyttet til bemanning, og kostnadene påvirkes av skolestruktur, beregningsregler og enkeltvedtak.

Bemanning i skolene er en direkte konsekvens av:

1. Kretsgrenser/skolestruktur som gir antall skoler og klasser
2. Nasjonal lærernorm og kommunalt vedtatt ressursmodell som gir bemanning pr elev
3. Vedtak om spesialpedagogisk undervisning

Dersom Halden kommune har en skolestruktur som gjør at man får forskjeller i lærertetthet på de ulike skolene, kan det føre til store forskjeller i ressursbruk på den enkelte elev og klasse. Som vi så i kapittel 2 har Halden til sammen 6,6 lærerstillinger mer enn minimumskravet i lærernormen. Dette gir et maksimalt årlig innsparingspotensial i lønnskostnader til ordinær undervisning på ca. 4,3 mill. kr for Halden kommune.

## 5. MEDVIRKNING OG ERFARINGSINNHEITING

### 5.1. INNSPILL FRA MEDVIRKNING - OVERORDNEDE VURDERINGER



Figur 20 Oversikt over hvem som har medvirket

En overordnet vurdering er at det er få av innspillene som viser at de er negative til endringer i seg selv.

Fra flere av møtene kom det innspill på skolestørrelser, noen argumenterte for at barn blir bedre sett på små skoler, mens andre trekker frem betydningen av mangfold og muligheter for samarbeid og kompetanseutvikling på større skoler.

I folkemøtet kom det frem at skolen er tilhørighetsskapende. Og at det er viktig med en god blanding på skolene, slik at ikke enkelte skoler skiller seg ut som «eliteskoler». Forutsigbarhet var et argument for å ikke endre kretsene. Dette var også et argument blant pedagogene.

Det kom også frem i flere av møtene at de ulike skolene har ulik betydning som samlingspunkt utenom skoletiden. På spørsmålet om hva en bør søke å oppnå ved endring av skolekretsene var svarene at en må sørge for forutsigbarhet, at det bør være likevekt av elever på de ulike skolene og at strukturen må være økonomisk bærekraftig om 10 år. At barna kan sykle eller gå til skolen var også et ønske fra flere.

På møtet med representanter fra helse kom det frem at det var behov for et mer tverrsektorielt samarbeid for å kunne ivareta alle barn. Det kom også frem at det er for lite fokus på forebyggende arbeid. Stabilitet og forutsigbarhet særlig for de mest sårbare barna var et behov som ble trukket frem.

Det som kommer frem fra flere er behovet for forutsigbarhet, uavhengig av om en endrer kretser eller ikke, bør det være en forutsigbar skoletilhørighet for elever og foresatte.

I flere av møtene kom det frem behov for endring i skolegrenser, og det kom også frem forslag til konkrete endringer. Veldig mange av disse forslagene fokuserte på skolevei og kapasitet. Flere nevner at Kongeveien

skolekrets oppleves uklar, både mot Tistedal- og Os-kretsen. På møtet med lærerne kom det et konkret forslag for justering:

*Kretsgrensene til skolen bør endres. Det bør sees på grensene til Os skole. Elever som i dag bor på sydsiden mot Eskeviken bør gå på sentrumsskolen.*

På samme møte kom det frem at

*Skolegrensen mellom Tistedal og Kongeveien er litt uklar, bl.a. pga utbygginger akkurat i grenseområdet. Det har lite å si om vi avgir elever til Risum eller Rødsberg. Tidligere ble elevene på Tistedal avgitt til to skoler. Det oppleves bedre at alle elevene sokner til samme ungdomsskole.*

Innspillene fra de ulike møtene er vedlagt rapporten.

## **5.2. PRAKSIS I ANDRE KOMMUNER**

Kommunene forvalter nærskoleprinsippet på ulike måter. Et hovedskille går mellom kommuner som har forskrift med faste skolekretsgrenser, og kommuner som praktiserer veiledende inntaksområder, eller såkalte flytende skolegrenser.

Dersom kommunen har faste skolekretsgrenser, får elevene plass ved det som i kommunal forskrift er definert som nærskolen. Det vil ikke være krav om enkeltvedtak, selv om noen kommuner også skriver enkeltvedtak ved innskriving på nærskolen. Foreldre kan etter loven søke om skolebytte, som da vil måtte besvares med et enkeltvedtak. En fordel med ordningen kan være at den er forutsigbar for elever, foreldre og kommune, sikrer likebehandling og er lite ressurskrevende for kommunen å forvalte. Ordningen åpner for at kommunen kan flytte elever fra en skole til en annen dersom skolen er full.

Dersom kommunen har veiledende inntaksområder, skal enkeltvedtak om skoletilhørighet fattes for alle elevene som bor innenfor eller flytter til en skoles veiledende inntaksområde. Enkeltvedtak skal også fattes for alle elever som bor utenfor en skoles veiledende inntaksområde. Det vanlige er å fatte enkeltvedtak når elevene begynner på 1. trinn, og nytt vedtak når elevene begynner på 8. trinn. En fordel med ordningen kan være at den er mer fleksibel, og at man dermed i større grad kan utnytte den samlede skolekapasiteten bedre. Man kan enklere endre et veiledende inntaksområde enn en skolekretsgrense i kommunal forskrift. Oppheving av faste grenser åpner muligheten for å se klasse- og elevtall ved flere skoler i sammenheng. Lørenskog kommune har en slik ordning, noe vi ser nærmere på i neste delkapittel.

Innenfor de ulike hovedløsningene, finnes det forskjellige varianter. Flere kommuner, f.eks. Sarpsborg, opererer for eksempel med såkalte utjevningsrområder. Dette er geografiske områder på grensen mellom inntaksområder eller skolekretser. Utjevningsområdene skal sikre fleksibilitet dersom det er plassproblemer ved skolene. Hvis det ikke er ledig kapasitet ved en skole, kan elever innenfor gjeldende utjevningsområde bli tildelt skoleplass på tilgrensende naboskole. En fordel med ordningen kan være at man på en rimelig forutsigbar måte kan utnytte kapasitet på skolene; Det er kjent på forhånd hvilke områder som kan bli berørt, og hvilken skole elevene eventuelt blir flyttet til.

Noen kommuner har kombinasjoner av faste skolekretsgrenser mellom noen skoler, og mer fleksible løsninger, f.eks. valgfri skoletilhørighet, mellom skoler i andre områder av kommunen. Dette kan gjerne være løsninger som er hensiktsmessig for kommuner med store variasjoner i avstand mellom skoler og kapasitet mellom områder i kommunen. Drammen kommune har en slik løsning.



Også praktiseringen av retten til å søke skolebytte er ulik i kommunene. Noen kommuner har en svært streng praktisering av retten, og innvilger bare søknader etter særskilte vilkår. Halden kommune forvalter regelverket slik. Andre kommuner, f.eks. Askøy kommune, praktiserer i praksis fritt skolevalg. Det betyr at foreldrene får innvilget søknader om å gå på annen skole enn nærskolen, dersom skolen har kapasitet og det ikke medfører ekstra kostnader, f.eks. med tanke på klassedeling og skyss. Det vanlige er uansett å ha klart definerte søknadsfrister som gir kommunen tid til forsvarlig saksbehandling.

### 5.3. ERFARINGER FRA LØRENSKOG KOMMUNE OG DERES PRAKTISERING AV FLYTENDE SKOLEGRENSER

Lørenskog kommune praktiserer veiledende inntaksområder, såkalte flytende skolegrenser. Årsaken til at utredningsteamet innhentet erfaringer fra akkurat denne kommunen er at Lørenskog i likhet med Halden har et relativt kompakt bosettingsområde der mange av skolene er plassert. Det som skiller Lørenskog fra Halden, er at Lørenskog er en vekstkommune med økende elevtall. Det forventes et økt kapasitetsbehov på 2-3 klasser hvert år i flere år fremover. Lørenskog har per 2021 i overkant av 43. 000 innbyggere og har ca. 500 elever pr årstrinn.

## Lørenskog kommune



### Forskrift om fordeling av elevene på grunnskolene i Lørenskog

1. Elever skal gå på sin nærmiljøskole.
2. Nærmiljøskolen defineres i overensstemmelse med gjeldende praksis de siste årene der elevene er fordelt til skolene ut fra tilhørighet innenfor "skolenes veiledende inntaksområder". Se vedlagte kart.  
  
Ved fastsetting av den enkelte elevs nærmiljøskole tas det utgangspunkt i geografiske forhold, men det tas også hensyn til andre relevante forhold som for eksempel om søsken er plassert på den samme skolen, om skolevegen er forsvarlig og skole- kapasiteten i kommunen.  
  
Kommunen – ved kommunalsjef for Oppvekst og utdanning – fatter vedtak om hvilken skole som er den enkelte elevs nærmiljøskole.
3. Vedtak om den enkelte elevs nærmiljøskole gjøres to ganger i løpet av elevenes tid i grunnskolen – før skolestart i 1. klasse og ved overgang til ungdomsskolen i 8. klasse.
4. Vedtak om den enkelte elevs nærmiljøskole er et enkeltvedtak som kan påklages etter forvaltningslovens bestemmelser til fylkesmannen i Oslo og Akershus som er klageinstans etter Opplæringsloven.
5. Den enkelte elev gis etter søknad plass ved en annen skole enn nærmiljøskolen dersom det er kapasitet ved den omsøkte skolen.
6. Elevene meldes inn til det som forventes å være nærmiljøskolen høsten forut for det året eleven fyller 6 år. Skolen sender melding til foresatte om plassering i klasse og eventuell annen skole i området.
7. Kommunen ved skolesjefen kan fatte nytt enkeltvedtak om skoletilhørighet når det er nødvendig av kapasitetshensyn jfr. Forvaltningsloven § 35.

Figur 21 Forskrift om skoletilhørighet i Lørenskog kommune

Ordningen fungerer slik at kommunen har et kart med veiledende inntaksområder. Elevene fordeles i hovedsak til barneskolene etter hvor de er bosatt. Ungdomsskoleelevene fordeles som hovedregel etter



hvilken barneskole de tilhører, med unntak av en barneskole. Forskriften om fordeling bygger på opplæringsloven og nærskoleprinsippet står sterkt.

Lørenskog kommune har utarbeidet retningslinjer med kriterier for søknader om skolebytte. Dette var noe kommunen ble pålagt av statsforvalteren for å sikre likebehandling og gjøre ordningen mer oversiktlig og forutsigbar for foresatte og elever. Tidligere var det slik at en gjerne fikk innvilget skolebytte, dersom det var plass. En økning i intern flytting i kommunen gjorde at en så behov for å praktisere dette noe strengere. Lørenskog ønsker ikke fritt skolevalg, da de frykter at dette kan føre til at enkelte søker seg til mer populære skoler og slik bidrar til å øke forskjeller mellom skolene. Retningslinjene tydeliggjør betydningen av nærskoleprinsippet.

**Retningslinjer for skolebytte ved kommunale grunnskoler i Lørenskog kommune vedtatt av kommunestyret i KS-sak 091/15, gjeldende fra 1. januar 2016. Endret av kommunestyret i KS-sak 076/17 og i KS- Sak KS-023/21.**

**1) Formål**

Formålet med retningslinjer er å bidra til forutsigbarhet og likeverdig behandling av søknader om skolebytte.

**2) Hjemmel**

Det går frem av opplæringsloven § 13-1 første ledd, at kommunen skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring for alle som er bosatt i kommunen. Grunnskoleelever har rett til å gå på den skolen som ligger nærmest, eller den skolen i nærmiljøet som de sokner til, jf. opplæringsloven § 8-1 første ledd. Forskrift om fordeling av elevene på grunnskolene i Lørenskog gir føring for hvordan nærmiljøskolen defineres. Etter opplæringsloven § 8-1 tredje ledd kan en elev etter søknad tas inn på annen skole enn nærmiljøskolen. Disse retningslinjene gir regler for behandling av søknader om skolebytte.

**3) Virkeområde**

Retningslinjer for skolebytte gjelder for alle kommunale grunnskoler i Lørenskog, med unntak av Rasta opplæringscenter.

**4) Regler for skolebytte mellom grunnskoler i Lørenskog**

Den enkelte elev kan etter søknad gis plass ved en annen skole enn nærmiljøskolen dersom skolebytte anses hensiktsmessig ut fra en totalvurdering. Hensynet til en god elevsammensetning skal tillegges vekt ved vurderingen.

Rektor må påse at elever med rett til plass ved nærmiljøskolen går foran søknader om skolebytte.

Ved rangering av søknader om skolebytte, gis prioritet til søknader som har begrunnelse i følgende:

- barnets beste
- elevgruppens beste
- søsken ved samme skole
- trafikk- og sikkerhetsmessige forhold
- særskilte forhold ved eleven, elevens læringsmiljø eller skolen
- nærhet til skolen

Momentene er ikke rangert.

**5) Angående skolebytte ved intern flytting i kommunen**

Dersom eleven flytter ut av skolens veiledende inntaksområde, skal elevens nærmiljøskole vurderes på nytt, og det skal fattes nytt vedtak. Ønsker foresatte at eleven skal fortsette på den gamle skolen, må de søke om det. Foresatte søker om få beholde plass til rektor på skolen eleven har gått ved.

Det betyr at eleven enten får et nytt nærskolevedtak eller et vedtak etter retningslinjer om skolebytte.

**6) Saksgang ved behandling av søknader om skolebytte mellom grunnskoler i Lørenskog, se punkt 4.**

- Søknad om skolebytte sendes til, og behandles ved den skolen som eleven ønsker plass ved. Ved fordeling av elever på 1. og 8. trinn er søknadsfrist for skolebytte 1. mai.

Figur 22 Retningslinjer for skolebytte i Lørenskog

Likebehandling er en av fordelene kommunen trekker frem ved denne ordningen. At ordningen er veiledende gir også skoleeier et handlingsrom, spesielt ved kapasitetsutfordringer. Ordningen og kommunens strenge praksis gir imidlertid elever og foresatte lite valgfrihet.

Kartet over veiledende inntaksområder gir en viss forutsigbarhet for barneskolene. Kartet er imidlertid ikke presisert for ungdomsskolene, og dette kan skape noe usikkerhet. Dersom det er for liten kapasitet på en ungdomsskole til å ta imot elever fra tilhørende barneskoler, brukes elevenes bostedsadresse som kriterium. Unntaket fra dette er en av barneskolene som på grunn av kapasitet og bostedsadresse fordeles på to ungdomsskoler.

Representanten fra Lørenskog kommune var åpen om at ordningen med veiledende inntaksområder ikke løser alle utfordringer, men var den ordningen de hadde landet på. Prosessen med å tildele plass krever en god del administrasjon, da dette er enkeltvedtak. Dette er det imidlertid verdt med tanke på den mulighet til styring og fordeling av plasser som ordningen gir.

## 6. OVERORDNEDE MÅL OG KATEGORIER

### 6.1. OVERORDNET MÅL OG STRATEGI

Overordnet mål med utredningen er forankret i budsjettforslaget som ligger til grunn for utredningen:

*Mest mulig kontroll på fordelingen av elever opp mot kapasitet, som bidrar til skolefaglig kvalitet, uavhengig av elevenes forutsetninger og skolenes lokalisering.*

Fra medvirkningsprosessen kom det frem at forutsigbarhet var viktig for flere. Vi legger her til betydningen at elever og foresatte i forkant vet hvilke skole(r) elevene hører til. I forrige kapittel kom det frem at en revidering av opplæringsloven er på trappene og at denne vil gi nye muligheter for skoleeier i styringen av kapasitet og skoletilhørighet.

Det er lite konstruktivt å anbefale løsninger som kanskje ikke er aktuelle når ny lov trer i kraft. Det vil være morgendagens løsninger og kan innebære at en må gjøre flere endringer på kort tid. Det vil ikke være kostnadseffektivt og innebære lite forutsigbarhet. Det er dermed ikke bærekraftig hverken økonomisk eller sosialt.

Derfor legges det en overordnet strategi til grunn.

*Forutsigbarhet og minst mulig av omveltninger for innbyggere og skoleeier skal legges til grunn.*

Overordnet strategi innebærer å utnytte det mulighetsrommet som en til enhver tid har, samtidig som en ser fremover og tar innover seg nye muligheter og slik fremtidssikrer en bærekraftig skolestruktur.

### 6.2. ABSOLUTTE KRAV

- **Kapasitet** – *Alternativet skal innebære at alle skoler skal ha tilstrekkelig kapasitet.*
- **Kontroll** - *Alternativet skal føre til at skoleeier opprettholder eller får bedre kontroll på fordelingen av elever sammenlignet med dagens ordning*

Disse kravene er avledet av overordnet mål. Tilstrekkelig kapasitet betyr at ingen skoler skal være for fulle.

### 6.3. ASPEKTER

Følgende forhold ønskes belyst:

- Juridisk rammeverk
- Administrative konsekvenser
- Pedagogiske kriterier
- Menneskelige aspekter
- Økonomiske aspekter
- Trafikksikkerhet og skoleskyss
- Folkehelse
- Sosial bærekraft
- Sosioøkonomiske forhold
- Klima (miljømessig bærekraft)

Basert på gjennomgang av nasjonalt rammeverk, kommunale planer og innspill fra medvirkning og erfaringsinnhenting har vi utarbeidet og sortert følgende vurderingspunkter som vi vil bruke til å belyse de ulike alternativene.

I neste kapittel vil vi supplere nasjonale og kommunale rammevilkår og innspill fra medvirkning med funn fra forskning og utredninger. Juridiske rammer blir ikke diskutert i neste kapittel. Dette ble presentert i kapittel 4 og vil senere bli brukt til å definere mulighetsrommet for strukturelle alternativer og senere alternative tiltak.

Pedagogiske kriterier blir delt opp i flere underpunkter, sortert under **pedagogisk bærekraft**. Dette grepet er gjort fordi vi anser pedagogiske kriterier som en hovedkategori i skolestrukturutredninger, og med bakgrunn i [budsjettforslaget](#) som ligger til grunn for denne utredningen. Der kommer det frem at det skal utredes hvilken klassestørrelse som er ideell **pedagogisk**, økonomisk og for livsmestring.

Menneskelige aspekter, folkehelse og sosioøkonomiske forhold er sortert under den overordnede kategorien **sosial bærekraft**. Sosial bærekraft er viktig for Halden kommune. Dette gjenspeiles i flere av planene, og også i budsjettforslaget, gjennom oppdraget om at fordeling av elever skal ta hensyn til muligheter for livsmestring. Trafikksikkerhet og skoleskyss i et folkehelseperspektiv redegjøres for her, mens skoleskyss i et klimaperspektiv redegjøres for under hovedkategorien **miljømessig bærekraft**. Her vil vi også se på bærekraftig stedsutvikling, transportbehov og klima- og energivurderinger knyttet til bygg. Under hovedkategorien **økonomisk bærekraft** redegjør vi for demografiske utfordringer og koblingen mellom skolesammenslåing og konsekvenser for lokalsamfunnsutvikling.

Flere av de ulike underpunktene kunne vært plassert flere steder. Et eksempel er folkehelse. For fremstillingens skyld har vi samlet disse, men vi viser til at de kan være relevante i flere bærekraftskategorier.

1. Pedagogisk bærekraft
  - Skolesammenslåing
  - Rekruttering, attraktivitet og skolens kompetanser
  - Skolestørrelse, klassestørrelse og læringsutbytte
  - Skoleledelser
  - Skolefaglig kvalitet
  - Fremtidsrettet læringsareal
  - Utomhus
2. Sosial bærekraft
  - Nærskoleprinsippet og enhetsskolen
  - Skole og lokalmiljø
  - Fritt skolevalg
  - Skole og folkehelse
  - Sosiale bærekraftige samfunn
3. Miljømessig bærekraft (Klima, miljømessig bærekraft)
  - Bærekraftig stedsutvikling
  - Energieffektive bygg
  - Transportbehov
4. Økonomisk bærekraft
  - Verdiskaping

- Sammenhengen mellom skoledleggelse og levende lokalsamfunn
- Driftsutgifter skole
- Administrative konsekvenser

#### 6.4. FORHOLDET MELLOM DE ULIKE BÆREKRAFTSKATEGORIENE

Arbeid med skolestruktur er komplekse, og de handler til slutt om verdivalg. Dersom en verdsetter sosial bærekraft høyere enn økonomisk bærekraft vil et tiltak være rett, mens om en verdsetter klima høyest kan det være et annet tiltak som er det riktige.

Samling av ulike aspekter inn under bærekraftskategorier er å anse som en prioritering. I det legger vi at pedagogisk, sosial, miljømessig og økonomisk bærekraft er emner som bør belyses i en enhver skolestrukturutredning. De ulike aspektene innenfor de ulike kategoriene kan delvis variere fra kommune til kommune, ut fra kommuners spesifikke behov. Samtidig er det flere av de aspektene som er av en generell karakter. Ofte vil det være kommuners behov, eller kontekst som ligger til grunn for en prioritering av de ulike bærekraftskategoriene. I kapitel 1-3 har vi gjort rede for dagens situasjon og planer og prognoser for fremtiden i Halden. I det kommende kapittelet skal vi redegjøre for forskning og teori knyttet til de ulike bærekraftskategoriene.

#### 6.5. FNS BÆREKRAFTSMÅL

Vi har koblet de ulike bærekraftskategoriene til flere av FNs bærekraftsmål. Disse målene er en global arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030. FNs bærekraftsmål gjelder alle land i hele verden, både rike og fattige. Bærekraftsmålene representerer en ny og helhetlig tilnærming til utvikling. De omfatter alle land og berører alle deler av samfunnet. De er et brudd med den tradisjonelle tankegangen om at å arbeide for global utvikling først og fremst er et spørsmål om bistand. Målene har innvirkning på norsk politikk - både i kommuner og lokalsamfunn og nasjonalt.



Figur 23 FNs bærekraftsmål

## 7. FUNN FRA UTREDNINGER OG FORSKNING

### 7.1. PEDAGOGISK BÆREKRAFT



*Pedagogisk bærekraft knyttes opp til FNs bærekraftsmål nummer 4 som har som hovedmål å Sikre inkluderende, rettferdig og god utdanning og fremme muligheter for livslang læring for alle. Mål 4 omhandler dermed ikke bare retten til skolegang, men også at en får gode lærere og kvalitet i undervisningen – hele veien fra barneskolen til universitetet.*

*Utdanning har stor betydning for den enkeltes mulighet til å få et godt liv, også i Norge. I Norge er skolegang og studier er i hovedsak gratis. Derfor skårer Norge relativt høyt på de mål som gjelder tilgang til utdanning. Andelen som har gjennomført videregående utdanning ligger under gjennomsnittet i EU. Det er fremdeles for mange som ikke fullfører videregående opplæring, selv om det har vært en positiv utvikling de siste årene (st.meld 40/21).*

#### 7.1.1. SKOLESTRUKTUR I NORGE - UTVIKLINGSTREKK

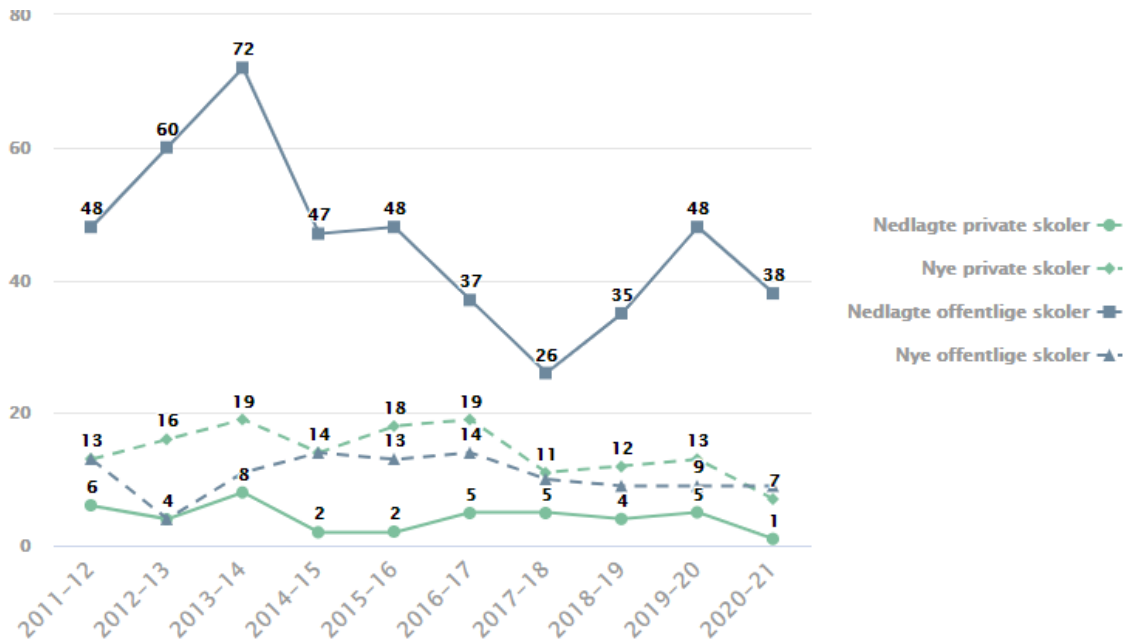
Utdanningsdirektoratet (Udir) gir årlig ut Utdanningsspeilet, som viser tall og analyser om grunnpoplæringen i Norge. Her kan vi lese at det i skoleåret 2019-20 er 2799 grunnskoler i Norge. Gjennomsnittlig elevtall per skole er 227, noe som er en økning på 26 elever pr. skole de siste 10 årene. Tendensen nasjonalt går mot færre og større skoler. 195 skoler har flere enn 500 elever, en økning på 72 siste 10 årene. Antall skoler med færre enn 100 elever er i samme periode redusert fra 1028 til 792 skoler.

Det ble lagt ned 39 skoler siste skoleår, det er 14 færre enn forrige skoleår. Det ble samtidig opprettet 16 nye skoler. Fra 2010-11 og frem til 2020-21 er det i gjennomsnitt lagt ned 50 skoler i året, mens det er opprettet 25 nye skoler.

Det er særlig skoler med færre enn 100 elever som legges ned. I gjennomsnitt hadde skolene som ble nedlagt i 2020-21 43 elever det siste året de var i drift.

Det ble opprettet 16 nye skoler i 2020-21, 7 av disse er private. Samtidig er 458 av de 500 skolene som har blitt nedlagt i samme periode offentlige. De siste ti årene er det opprettet 105 nye offentlige og 143 nye private grunnskoler. Det betyr at 58 prosent av alle nye grunnskoler de siste ti årene er private. I 12 % av tilfellene blir det etablert privatskole på samme sted det året en offentlig skole legges ned, mange av disse er Montessori-skoler.





Figur 24 Nye og nedlagte skoler etter eierform

### 7.1.1.1. Årsaker til skolesammenslåinger

Udir oppgir lavt elevtall og økonomiske hensyn i kommunene som mulige årsaker til at skoler legges ned. Aasland og Søyholt (2017) utdyper dette i sin artikkel Skolenedleggelse har lenge vært et brennbar tema i mange distriktskommuner, og nevner blant annet prosesser knyttet til urbanisering. Selv om Norge er blant de landene i Europa med høyest befolkningsvekst, har det vært en utflytting fra rurale til urbane områder. Dette har, ifølge forfatterne, ført til færre skolebarn og forgubbing i distrikts-Norge. Fra 2009 har mye av utflyttingen fra distriktskommuner blitt kompensert av innvandring fra andre land, noe som gir tilskudd av barn til skolene. På samme tid har det pågått en sentralisering i distriktene, og stadig flere innbyggere i distriktene bor nå i tettsteder.

Aasland og Søyholt (2007) forklarer også endringer i skolestruktur med flere krav til god utdanning som fører til økt ressursbehov i skolene, både når det gjelder lærerkompetanse og infrastruktur, og de mener dette kan være vanskelig å få til i kommuner med flere små skoler.

### 7.1.2. Sammenslåing av skoler

Kunnskapssenter for utdanning, ved Universitetet i Stavanger, hevder at det finnes lite forskning som spesifikt omhandler sammenslåing av skoler, og norsk forskning på området er nærmest fraværende. Senteret anbefaler derfor flere studier av fenomenet. Det finnes likevel noe forskning, mest internasjonal, som kan være relevant for prosessen man nå står ovenfor. Vi vil her kort presentere noen funn.

#### 7.1.2.1. Skolesammenslåing og arbeidskultur

En masteroppgave fra 2016 (Solberg) bekrefter tidligere referert forskning om at det er krevende å få til en vellykket integrasjon av ulike kulturer etter en sammenslåing. Solberg har sett på hvordan sammenslåingen av to videregående skoler i Norge (en for studiespesialisering og en yrkesfaglig) påvirket lærernes arbeidskultur. Solberg konkluderer med at man ikke hadde lykkes med å danne en enhetlig kultur, men at integreringsfasen hadde gjort forskjellene mer synlige. Ulike grupperinger snakker ulike språk, og de har ulike forventninger til hva som skal skje når. En årsak som blir trukket fram, er at de ansatte verner om sin kultur

for å føle seg trygge og skape tilhørighet til den nye arbeidsplassen. I en overgangsfase oppstår et behov for noe trygt og kjent, slik at man slipper å bruke tid og energi på å etablere seg på nytt.

Solbergs studie gir et innblikk i hva de ulike kulturforskjellene kan handle om. Ett funn handler om fagfokus vs. elevfokus. Oppsummert har lærerne på yrkesfag større elevfokus og tettere oppfølging av den enkelte elev, mens lærerne på studiespesialiserende har større fagfokus, og det de selv beskriver som større forventninger til elevene. De to ulike gruppene holder på gammelt fokus, kan være frustrert over «de andre» og kan snakke andres fokus ned.

En annen forskjell i arbeidskultur, kan være forskjell i samarbeid. Lærere på studiespesialiserende beskriver en samarbeidskultur som Solberg definerer som påtvungen kollegialitet; de er inndelt i fagseksjoner med formelle møter der de planlegger prøver og undervisning. Noen mener det ikke er et egentlig samarbeid, men møter der lærerne heller forteller hva de selv har tenkt å gjøre neste periode. Møtene oppleves så fulle av saker, at det ikke er tid for de mer uformelle adhoc-sakene. Yrkesfaglærerne beskriver en samarbeidskultur med faglige diskusjoner gjennom dagen, i lunsjen, i korridorene og på kontoret. Samarbeidet har et uformelt preg der problemstillinger blir diskutert ved behov. En opprettholdende faktor til kulturforskjellene kan være den fysiske avstanden i det nye bygget: Lærerne møtes sjelden uformelt i korridorene i det nye bygget.

Solberg finner ulike tanker og praksiser når det kommer til orden og adferd. Hun viser til at lærerne på studiespesialiserende har strengere krav til orden- og adferd, strengere på obligatorisk innlevering, for sent komming og fravær. En opplevelse blant yrkesfaglærerne er at lærerne på studiespesialiserende disiplinere gjennom orden- og atferdskarakterer, mens de selv i større grad forsøker å følge opp individuelt og nøste i årsaken til problemene. Dette er ifølge Solberg konfliktstoff på skolen. Man har, to år etter fusjonen, ikke landet et felles ordensreglement.

Det siste eksempelet fra Solberg sin masterutredning, er tanker om hierarki og «vi og dem». Hun finner ikke noen utpreget rangordning, men likevel tanker om at studiespesialiseringskulturen er mer hensyntatt.

#### **7.1.2.2. Skolesammenslåing og læringsresultater**

Man har ofte blikk for det sosiale i skolesammenslåinger; er opptatt av å bygge nye relasjoner og hindre mobbing. Det kan også være viktig å ha blikket på det faglige.

Det finnes relativt lite forskning på hva sammenslåing av skoler betyr for læring. Men vi har noe, og en av dem som har sett mest på problemstillingen er Helge Sandvig Thorsen ved NHH. Han har undersøkt hva som skjedde med elevene etter nedleggelse av 76 ungdomsskoler i perioden 1989-2009. Dette var små skoler i distriktene, med typisk fem elever på hvert trinn. Resultatene fra undersøkelsene viser tydelig at skolenedleggelse og flytting av elever til større skoler ikke slår negativt ut på elevenes læring. Elevene presterer ikke dårligere når den lokale skolen legges ned og de tvinges til å begynne på en annen, større skole (Thorsen, 2016).

I en studie fra Danmark fra 2016 så forskere på hva skolesammenslåinger har å si for faglig læring og elevresultater (Beuchert, Hulum, Skyt Nielsen og Smith). Med utgangspunkt i skolesammenslåinger i Danmark fra 2010 og 2011, målte de effekt av sammenslåing på læring. De studerte testresultater ett år før sammenslåingen og inntil fire år etter sammenslåingen. Funnene indikerer negative effekter på prestasjoner på kort sikt, og at dette er mest utpreget for elever som går på skolen som blir nedlagt. Det kan se ut til at konsekvensene er størst for de som har gått på små skoler og på en skole som har stengt. Den negative

effekten ser ut til å svekkes over tid, noe som tyder på at det kan ha sammenheng med selve «forstyrrelsen» av sammenslåingen.

I en annen studie fra 2010, har forskere sett på konsekvenser for elevresultater ved skolesammenslåing i Kina (Liu, Zhang, Luo, Rozelle og Loyalka). De finner en variasjon, men det kan se ut til at de yngste elevene opplever et dropp, mens eldre elever tjener på det. De skriver:

... overall the primary school merger has not harmed the academic performance of students, as some have claimed. We do find, however, that the timing of mergers matter; when students are older (e.g., the fourth grade) their grades rise after merging. The grades of younger students, however, fall.

### 7.1.3. REKRUTTERING, ATTRAKTIVITET OG SKOLENS KOMPETANSE

Et viktig aspekt ved skolens kvalitet er skolens kompetanser og attraktivitet. Skolens kompetanser henviser blant annet til hvor godt skolen fungerer som en lærende organisasjon og tilfredsstillende kompetansekravene til lærere. I denne sammenheng kan skolestørrelse være av betydning, fordi større skoler har flere ansatte, et større lederteam og dermed et større handlingsrom til å fylle opp lærernes stillinger og få timeplaner og krav til kompetanse til å gå opp.

Skoleforskerne Karl Jan Solstad og Thomas Nordahl synes å være enige om lærerens betydning for kvalitet i skolen. Skolene trenger formelt kvalifiserte og gode lærere. Ifølge Solstad viser det seg gjennomgående å være vanskeligere for små skoler å skaffe kvalifiserte lærere i tider med lærermangel (Solstad, K. T., Andrews, T., & Løvland, J., 2016). Videre viser han til erfaringer fra Nordland, og hevder at skolestedets beliggenhet og kommunikasjoner kan være viktigere for rekruttering enn skolestørrelsen. Solstad viser også til kravene om fordypning i fagene norsk, engelsk og matematikk som kom i 2015, og påpeker at dette er forhold som reduserer fleksibiliteten i bruk av lærerkrefter og kan gjøre rekrutteringen av lærere vanskeligere på små skoler. Særlig vanskelig kan det være for små ungdomsskoler å tilby bredde i tilbudet om språkfag og valgfag for elevene.

Skolens attraktivitet er blant annet undervisningstilbud, lærertetthet, profesjonsfelleskap og rekruttering. Utviklingsorienterte fagmiljøer er attraktive arbeidssteder. Lærerutdanningen er nå endret til femårig masterutdanning, og lærerne som utdannes fremover vil trolig ha mer fokus på faglig fordypning og fagmiljøer enn allmennlærerne som ble utdannet tidligere. Dette vil derfor få enda større betydning for skolens kvalitet fremover. Personalets sammensetning i tilknytning til kjønnsfordeling og alderssammensetning er også viktig for hvor attraktiv skolen er som arbeidssted for mulige søkere. I tillegg kan en skole med jevnere kjønnsfordeling og med lærere i ulike aldre gi elevene et mangfold av rollemodeller å speile seg i. Dette er viktig for elevenes læring og trivsel.

En skole som kan tilby gode pedagoger i begynneropplæring, i grunnleggende ferdigheter, i spesialpedagogikk eller for eksempel uteskole, vil oppleves som mer attraktiv enn skoler som ikke kan tilby dette. Dette er en viktig nyanse i vurderingen av skolens kvalitet.

Det er grunn til å tro at skoler som oppleves som mer attraktive arbeidssteder lettere vil finne lærere som innfrir disse kravene til kompetanse. Med tanke på videreutdanning for lærere som ønsker mer kompetanse er det lettere å fylle opp vikarstillinger på en skole der mange lærere tar videreutdanning, så her spiller skolestørrelse inn.

#### 7.1.4. Skolestørrelse, klassestørrelse og læringsutbytte

Det er vanskelig å finne forskning som sier noe entydig om sammenhengen mellom skolestørrelse og kvalitet. I Norge har mye av debatten gått mellom de to pedagogikkprofessorene Thomas Nordahl (Høgskolen i Innlandet) og Karl Jan Solstad (Nordlandsforskning). Nordahl blir gjerne tatt til inntekt for et syn som framhever fordelene ved større skoler, mens Solstads forskning ofte blir brukt av forkjempere for små skoler og desentralisert skolestruktur. Når de to professorene viser til hverandres forskning, er det gjerne med et kritisk blikk.

En undersøkelse fra 2007 av professor Thomas Nordahl er ofte tatt til inntekt for at store skoler gir bedre læringsmiljø enn små. Han fant at elever på en ungdomsskole som kom fra fire små barneskoler i en kommune i Hedmark, skåret dårligere enn elever som kom fra større skoler, på faktorer som selvkontroll, selvhverdelse, sosial kompetanse, trivsel, motivasjon og atferdsutfordringer. Undersøkelsen har i etterkant blitt kritisert for å ha for lite datagrunnlag til å være generaliserbar; det er mulig at resultatene skyldes faktorer ved de konkrete skolene, ikke ved små skoler generelt, og at arbeidet ikke var forankret i relevant forskning (Solstad og Kvalsund, 2010).

I et notat til Tokke kommune; Tokke kommune – skolestruktur og elevenes sosiale utvikling og læring (Nordahl, 2014), viser Nordahl til norsk og internasjonal forskning som omhandler sammenhenger mellom skolestørrelse og sosial utvikling og læring. Vi vil her oppsummere noen av funnene som det blir referert til i notatet:

- Skoler med en viss størrelse (ca. 300-900 elever) har best effekt på elevenes læring. Forklaringen kan handle om at elever lærer av hverandre og det er viktig at det er en viss størrelse på, og variasjon i, elevfellesskapet. I tillegg kan det faglige miljøet mellom lærerne bli noe begrenset ved mindre skoler, hvilket ser ut til å redusere kvaliteten på og omfanget av samarbeid mellom lærere.
- Hattie sine metaanalyser fra 2009 viser likevel at skolestørrelse ikke er av de faktorene som har særlig stor effekt på elevers læring.
- Aldersblanding har ikke noen effekt på elevers faglige læringsutbytte.
- Man kan argumentere for at antallet barn og unge som den enkelte er i sosial interaksjon med kan ha konsekvenser for sosial mestring og læring.
- Det er liten grunn til å tro at mobbing forekommer i mindre grad på små skoler enn på store skoler.

Solstad kritiserer i flere rapporter Nordahl sine henvisninger til internasjonal forskning, f.eks. i Solstad, K. T., Andrews, T., & Løvland, J. (2016). Han viser blant annet til at forskningen på skolestørrelse i Hattie sine metaanalyser bygger på undersøkelser fra amerikanske High Schools, noe som har liten overføringsverdi til den norske debatten om skolestørrelse og skolestruktur. Det er også verdt å merke seg at «små skoler» i internasjonal forskning er noe annet enn det som betegnet som små skoler i Norge. Statistisk Sentralbyrå (SSB) kategoriserer norske grunnskoler etter tre størrelser: Små skoler har færre enn 100 elever. Mellomstore skoler har mellom 100 og 299 elever. Store skoler har flere enn 300 elever. I internasjonal forskning regnes skoler opp til 300 elever på barnetrinnet og 900 på videregående nivå som små skoler.

I motsetning til Nordahl, ser vi at Solstad i sine forskningssøk og forskning finner og vektlegger positive sider ved kvaliteten på små skoler. En kort oppsummering viser følgende (Solstad, K. T., Andrews, T., & Løvland, J., 2016):

- Europeisk forskning viser ingen systematisk forskjell mellom små og store skoler når det gjelder læring i morsmål, matematikk og fremmedspråk.
- Man finner ingen systematisk sammenheng mellom skolestørrelse og leseferdigheter.
- Vilkårene for sosial læring kan være gunstige på små skoler, fordi elevene ved slike skoler har bredere sosial kontaktflate på tvers av alder og kjønn.
- Elever ved fådelte skoler opplever stor grad av sosial likeverdighet, noe som kan være gunstig for intellektuell og sosial utvikling, som stimulerer evnen til å vise omsorg og ta ansvar, og som fremmer utviklingen av identitet og tilhørighet.
- Elever ved små landsbygdskoler deltar mer i lokalt organisasjons- og fritidsliv og utvikler sterkere tilhørighet til skolen.

Det har vært relativt mye forskning på effekten av lærertetthet og klassestørrelse de siste årene. Men forskningsfunnene har ikke vært sterke og entydige. Mye av forskningen blir kritisert, og resultatene spriker (<https://forskning.no/barn-og-ungdom-skole-og-utdanning/stor-studie-klassestorrelse-har-lite-a-si-for-hvordan-elevene-gjor-det-pa-skolen/1294210>). Noen funn og uttalelser:

- Hattie (2009): Lærertetthet har liten effekt sammenlignet med andre faktorer som påvirker elevenes skoleresultater.
- Den danske Lærerforeningen: Klassene bør verken være for små eller for store. Hvis de blir for små, kan det skade den sosiale og faglige dynamikken
- Campbell Collaboration (2019) Elever i små klasser klarer seg i gjennomsnitt litt bedre i lesning. Til gjengjeld klarer de seg litt dårligere i matematikk. Men den siste effekten er ikke statistisk signifikant

Høsten 2019 ble ekspertgruppa for skolebidrag nedsatt av Regjeringen. Mandatet til ekspertgruppa var å gi anbefalinger om hvordan skoler og skoleeiere kan bidra mer til elevenes læring. I 2020 kom SSB med rapporten «Hva kjennetegner skoler og kommuner som bidrar mer, eller mindre enn forventet til elevenes læring», som ser på hva som kjennetegner skoler og kommuner som over tid bidrar mer enn forventet til elevenes læring, og hva som kjennetegner skoler og kommuner som bidrar mindre enn forventet.

En av hovedkonklusjonene i rapporten er at større skoler og skoler med flere elever per klasse ser ut til å bidra mer til elevenes læring på mellom- og ungdomstrinnet enn mindre skoler og skoler med mindre lærertetthet. Dette er rimelig fersk forskning som det vil være interessant å følge med på videre.

#### 7.1.5. SKOLELEDELSE

Skoleledere blir av flere forskere pekt på som en kritisk komponent i et effektivt læringsmiljø (Kelley et al., 2005; Mitchell & Castle, 2005; Mulford et al., 2004; Waters et al., 2004), og i ny Overordnet del til læreplanverket får skoleledelse en sentral rolle i skoleutvikling, og et stort ansvar for elevenes og lærernes utvikling og læring:

*Det profesjonelle samarbeidet ved skolene forutsetter god ledelse. God skoleledelse forutsetter igjen ledelsesfaglig legitimitet og god forståelse av pedagogiske og andre utfordringer lærerne og andre ansatte står overfor. God ledelse prioriterer utvikling av samarbeid og relasjoner for å bygge tillit i*

*organisasjonen. Skolens ledelse skal gi retning for og tilrettelegge for elevenes og lærernes læring og utvikling. Skoleledelsen skal lede det pedagogiske og faglige samarbeidet mellom lærerne og bidra til å utvikle et stabilt og positivt miljø der alle har lyst til å yte sitt beste. Det er skoleledelsens oppgave å lede slik at alle får brukt sine sterke sider, opplever mestring og utvikler seg (UDIR - Overordnet del, 2017).*

I 2006 startet OECD prosjektet Improving School Leadership (ISL) hvor 18 europeiske land og 4 land utenfor Europa deltok (Møller, 2017). Målet var å gi myndighetene innsikt som kunne hjelpe dem med å utforme politikk som fører til bedre undervisning og læring. En sentral antagelse var at vellykket skoleledelse var nøkkelen. I rapporter basert på dette prosjektet (Pont et al., 2008b), blir ledelsen ofte sett på som en nøkkelfaktor for kvalitetsutvikling i skolen hvis man ansetter de riktige menneskene i lederstillinger, hvis skoleledere får autonomi med formålstjenlig støtte, hvis kjerneansvaret er klart definert og avgrenset, hvis ledelse er distribuert og lederutvikling får prioritet over tid. Skolelederopp gavene må bli bedre distribuert enn hva de har vært tradisjonelt. Dette medfører at rektor må dele lederansvar og oppgaver med sine nærmeste medarbeidere, slik at ledelse blir et felles ansvar og agenda.

Flere kommuner har de siste årene satset på å styrke skolenes pedagogiske ledelse. Drammen kommune var tidlig ute med å styrke skoleledelsen og ble på mange måter en foregangskommune. Stavanger og Bergen satte i gang egne prosjekt med bakgrunn i forskning og inspirasjon fra Drammen. Bergen kalte sitt prosjekt for «skoleledelse for fremtiden». Stavanger kalte satsningen for «Styrket skoleledelse». Felles for disse og flere andre norske kommuner, er at de har gått over fra en tradisjonell modell der rektor sitter alene som leder, med ulike administrative støttefunksjoner, f.eks. en eller flere inspektører, SFO-leder, leder spesialpedagogisk team, sekretær og rådgiver. Vanlig i den tradisjonelle modellen er også at lærere med nedsatt undervisningstid virker som teamledere på skolen.

I en nyere ledermodell, som kan ligne på dagens organisering i f.eks. Drammen, Stavanger og Bergen, består skoleledelsen av et *lederteam* bestående av rektor og avdelingsledere, alle med formelt personalansvar. Lederteamet har en stab av støttefunksjoner, f.eks. sekretær og rådgiver. Rektor er fremdeles skolens formelle leder, og har det øverste ansvaret for læring, trivsel, utviklingsarbeid, personal og økonomi.

Målet med den nye organiseringen er at skoleledelsen primært skal være pedagogiske ledere som er tett på skolens kjernevirksomhet; elevenes læring og utvikling. I store skoler kan man ha større lederteam, og slik ta på alvor det komplekse i å lede en skole ved at ledelse er distribuert i team sammensatt av ledere med komplementære ferdigheter.

#### 7.1.6. SKOLEFAGLIG KVALITET

Det er mange faktorer som påvirker skolefaglig kvalitet, og debatter knyttet til skolekvalitet preges av personlige opplevelser, subjektive oppfatninger og hensyn til faktorer utenfor skolens mandat i samfunnet. Forskningen er likevel tydelig på en del aspekter knyttet til skolefaglig kvalitet.

NOU 2015:8 Fremtidens skole beskriver blant annet betingelser ved læringsmiljøet og undervisningen som bidrar til læring. Læringsmiljøer som fremmer læring, preges av at:

- elevene engasjeres aktivt i egen læring og forstår egne læringsprosesser
- elevene deltar i kommunikasjon og samarbeid



- elevene får utvikle dybdeforståelse og får hjelp til å forstå sammenhenger
- elevene får utfordringer som gjør at de strekker seg
- undervisningen er tilpasset elevenes ulike forkunnskaper og erfaringer
- elevene møter tydelige forventninger til hva de skal lære, og får tilbakemeldinger og råd om videre læring
- elevenes relasjoner, motivasjon og følelser tas hensyn til i undervisningen, og
- lærerne tar i bruk varierte metoder, arbeidsmåter og organisering som er tilpasset det elevene skal lære og den enkelte elev og elevgruppe

Undervisningspraksis og læringsmiljøer som bygger på disse prinsippene, danner grunnlag for å utvikle kompetanser som barn og unge har behov for i møte med fremtidens samfunns- og arbeidsliv og i eget privatliv.

#### 7.1.7. FREMTIDSRETTET LÆRINGSAREAL

Opplæringsloven slår fast at alle elever har rett til et godt fysisk læringsmiljø. Det fysiske læringsmiljøet består av mange forhold, som uteanlegg, læringsarenaer, energi og miljøforhold, inneklima, lyd- og lysforhold med mer. Gode sammenhenger mellom pedagogiske plattformer, undervisningsformer og det fysiske læringsmiljøet er av stor betydning for læring.

Å planlegge og utvikle skoleanlegg er en stor investering for en kommune. En planlegger gjerne for mer enn 40 år frem i tid. Da er det viktig at en planlegger godt og at skoleanlegget kan ta høyde for uforutsette behov og situasjoner, pedagogiske så vel som byggetekniske. I så måte er det tre sentrale begreper som ofte blir brukt.

**Funksjonell fleksibilitet:** Bygningsmassens muligheter for å kunne møte endrede behov. I anlegges levetid må det påregnes nye undervisnings- og arbeidsformer, noe som stiller store krav til fleksibiliteten i bygget og evne til å forandre byggets egenskaper.

**Elastisitet:** Anlegget må over tid kunne tilpasses nye krav og nye brukere. Om elevtallet i fremtiden vil endre seg, må det være tilrettelagt for å trekke fra areal, utvide anlegget eller endre inndelingen (elastisitet).

**Generalitet:** Dersom elevtallet skulle gå vesentlig tilbake, må en kunne ta deler av anlegget i bruk til andre formål uten å forandre byggets egenskaper.

#### 7.1.8. UTOMHUS

Gode utearealer reduserer omfanget av vold, mobbing og uro blant elevene og stimulerer til trivsel, motivasjon og læring. Ifølge Olweus' programpakke mot mobbing er en godt utrustet skolegård, med rom for positive aktiviteter, et sentralt element i arbeidet for å redusere mobbing. Dette støttes av erfaringer fra Sheffieldprosjektet i England (ECICSB 1998), som viser at mobbing reduseres kraftig når fellesarealene omformes til allsidige utearealer der elevene kan finne en arena de trives i og behersker. Erfaringene fra England viser også at konflikter mellom elevene kan oppstå i utearealet i løpet av pausene, og at disse konfliktene tas med inn i klasserommet og forstyrrer læringsarbeidet. Skolen er i tillegg til det som er nevnt over, også et viktig og naturlig møtested for nærmiljøet. Dette er en funksjon som vil få økt betydning i årene som kommer, når skoleanlegget blir aktivitets- og treffsted i en stadig tettere by- og tettstedsstruktur. I St.meld. nr. 14. (1999-2000) (Kulturdepartementet 1999) gis det signaler om økt satsing på nærmiljøanlegg knyttet til skolens utearealer. St.meld. nr. 16 (2002-2003) *Resept for et sunnere Norge* vektlegger også betydningen av skolens uteområde og aktivitetsanlegg både for kvaliteten i kroppsøvingen og for lek og fysisk

utfoldelse. Gjennom meldingen påpekes det at det fortsatt kan være behov for søkelys på skolens uteområder og aktivitetsanlegg; også tilgjengeligheten til disse etter at skolehverdagen er over. Konkrete tiltak blir foreslått.

Et variert og tilrettelagt uteareal ved skolen kan ha flere positive effekter:

- Det gir et variert opplæringsmiljø
- Det gir muligheter for allsidige bevegelsesaktiviteter
- Det gir muligheter for sosial læring gjennom samhandling
- Det utgjør et attraktivt møtested for lokalbefolkningen
- Det kan bidra til å redusere vold, mobbing og uro blant elevene
- Det virker stimulerende på trivsel, motivasjon og læring

## 7.2. SOSIAL BÆREKRAFT



*Sosial bærekraft går igjen i flere av FNs bærekraftsmål. Redusere ulikhet og skape trygge og robuste lokalsamfunn er hovedmål for bærekraftsmål nummer 10 og 11. God helse og fremming av livskvalitet for alle er knyttet til mål nummer 3. Alle disse målene kan knyttes til mål om inkluderende samfunn, bestående av velfungerende og inkluderende institusjoner, som er hovedmål for bærekraftsmål nummer 16.*

*Blir ulikheten i fordelingen av de økonomiske ressursene for stor, kan det bidra til å forringe den enkeltes muligheter i livet og svekke oppslutningen om viktige samfunnsinstitusjoner. Det er derfor et mål å redusere sosiale ulikheter og øke mulighetene for den enkelte til å delta og bidra i arbeids- og samfunnsliv.*

*Regjeringens folkehelsepolitikk er forankret i Meld. St. 19 (2018–2019) Folkehelsemeldinga – Gode liv i eit trygt samfunn. Der legger regjeringen vekt på sektorovergrepene samarbeid og et systematisk arbeid nasjonalt, regionalt og i kommunene, samt et godt samarbeid med frivillig sektor. Innsats skal baseres på kunnskap. En viktig del av folkehelsepolitikken er å skape trygge og sosialt bærekraftige lokalsamfunn og å fremme helsevennlige valg, i tillegg til en forsterket innsats for å forebygge ensomhet, redusere sosial ulikhet i helse, tidlig innsats for barn og unge og et aldersvennlig samfunn. Slik kobles fire ulike bærekraftsmål sammen.*

Sosial bærekraft har kommet sterkt inn på den offentlige agendaen de seneste årene. Dette gjenspeiles blant annet i de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging for 2019-2023, der det legges vekt på at kommunene skal planlegge for å skape en bærekraftig samfunnsutvikling, sikre sosial rettferdighet og god folkehelse. Her kommer det frem at folkehelse er tett knyttet til sosial bærekraft.

Sosial bærekraft handler om å fremme en samfunnsutvikling som<sup>4</sup>:

1. Setter menneskelige behov i sentrum.
2. Gir sosial rettferdighet og like livssjanser for alle.
3. Legger til rette for at mennesker som bor i lokalsamfunnet, kan påvirke forhold i nærmiljøet og ellers i kommunen.
4. Legger til rette for deltakelse og samarbeid

### 7.2.1. Nærskoleprinsippet og enhetsskolen

Nærskoleprinsippet er som nevnt i [kapittel 4](#) nedfelt i lov. NOUen fra 1995, som var et utredningsarbeid i forkant av gjeldende opplæringslov, presiserer at tilhørigheten skal forankres i fysisk tilknytning til skolen, og ikke sosialt. I den betydning at sosiale relasjoner ikke skal være et argument som skal veie tyngre enn den fysiske nærheten til skolen. Argumentet bak dette er at dette vil være i strid mot den grunnleggende tanke at skolen skal være en møteplass for alle. Dette refererer til prinsippet om enhetsskolen – at skolen skal være et tilbud for alle uavhengig av sosial, kulturell og etnisk tilhørighet og funksjonsdyktighet (NOU 2014: 7).

Enhetsprinsippet er et hovedprinsipp i utviklingen av Norges utdanningssystem og skolepolitikk. Enhetsskolen henger tett sammen med sosial bærekraft, og kanskje særlig punkt 2 i forrige delkapittel, da forestillingene bak prinsippet er at skolen skal omfatte alle elever og gi et felles tilbud, og at det bidrar til utjevning av geografiske og sosiale forskjeller.

### 7.2.2. SKOLE OG LOKALMILJØ

Nærskoleprinsippet og forestillingene som ligger til grunn bak prinsippene om enhetsskolen er med på å koble skole og sted sammen. Det er høy oppslutning om nærskolene i Norge. I Oslo går for eksempel 94 prosent av elevene på nærskolen sin (Abildsnes 2020).

I prinsippet skal skolen være en møteplass for alle og være med på å bidra til utjevning av geografiske og sosiale forskjeller. Skolen kan imidlertid ikke være den eneste bidragsyteren. Flere studier peker på at trekk ved lokalmiljøet påvirker mulighetene til å lykkes i utdanningssystemet og dermed tilgang til jobber og økonomiske goder.

Lokalmiljøet er en viktig arena for barn og unge, og det er utbredt enighet om at det utgjør en sentral del av oppvekstmiljøet og har betydning for deres utvikling. Ulike lokalmiljø gir ulike muligheter for barn og unge, og kan derfor både være en ressurs og en utfordring. Barn og unge er i formativ alder og tilbringer – på tross av en mer organisert og digital oppvekst – som regel mye tid i nabolaget og lokalmiljøet: de lever lokale liv. I Norge er prinsippet om nærskolen med på å forsterke dette (Brattbakk og Andersen 2017). Skolesegregering henger nøye sammen med boligsegregering (Brattbakk og Wessel 2009). Når de fleste barn bor og går på

---

<sup>4</sup> Hofstad, H. med flere (2017). Folkehelse og sosial bærekraft. En sammenligning og diskusjon av begrepsinnhold, målsettinger og praktiske tilnærminger. NIBR-rapport 2017:15

skole i ett og samme område, vil man kunne se tendenser til skolesegregering i alle byer som er økonomisk og sosialt delt (NOU2020:16).

Studier av nabolagseffekter er relevant å trekke frem i denne sammenhengen. Her inngår studier av om barn og unges oppvekststed har noe å si for deres livsmuligheter senere i livet, som utdanning og arbeid, og derav deres sosioøkonomiske muligheter. Studier av nabolagseffekter rommer teorier om rollemodeller og smitteeffekt av atferd og trekker blant annet på betydningen av sosialisering.

Sosialisering er en prosess der barn og unge utvikler seg til et unikt individ og samtidig blir en del av sitt samfunn og sin kultur (Frønes 1994). Unges holdninger og atferd kan påvirkes av sosiale rollemodeller, både jevnaldrende og voksne. Dette omtales som smitteeffekter.

Sosiale rollemodeller er et undertema av sosialisering. Lokale sosiale normer påvirkes av balansen mellom de ulike gruppene i lokalmiljøet (Buck 2001). Desto sterkere konsentrasjon av likesinnede er i et område, desto sterkere er det normative klimaet for en bestemt type atferd. Dette påvirker også igjen hvilke rollemodeller som eksisterer i nabolaget.

Sosialisering skjer gjennom sosiale nettverk. Både lokalmiljøet og skolen er en arena for sosialisering. Brattbakk og Andersen (2017) bruker begrepet *kapital* som kan forstås som ressurser som er konverterbare; de kan anvendes for å oppnå noe annet, og som barn og unge enten kan profitere på eller som kan bli en hemsko for dem. Den sosiale kapitalen barn og unge får gjennom nettverk i lokalmiljø og skole kan gi tilgang til ressurser i form av nyttig informasjon, kjennskap til og kunnskap om for eksempel utdannings- og arbeidsmuligheter. Mangelen på slik sosial kapital eller sosial kapital som virker begrensende eller mangel på positive sosiale rollemodeller, kan altså bidra til å redusere mulighetsrommet for barn og unge.

Det samme gjelder tilegnelsen av kulturell kapital som for eksempel språk, kunnskaper, ambisjoner og generelle sosiokulturelle ferdigheter som alle er tett knyttet til oppvekstmiljø og sosialisering. Flere studier peker på at trekk ved lokalmiljøet påvirker mulighetene til å lykkes i utdanningssystemet og dermed tilgang til jobber og økonomiske goder.

Barn og unge som går på skole utenfor lokalmiljøet vil ofte ha en utvidet oppvekstarena, og flere arenaer for sosialisering. Med det får de også muligheten til å få flere sosiale relasjoner. Dette kan ha betydning for elevenes sosialisering og tilegnelse av sosial og kulturell kapital. Hvor vidt dette får en positiv eller negativ effekt er avhengig av de unike konteksten.

Studier av nabolagseffekter er komplekse og det er vanskelig å finne overordnede konsistente sammenhenger, blant annet fordi lokalmiljøer er så forskjellige. En studie av nabolagseffekter blant barn og unge må også se på skolens betydning, da skole og oppvekstmiljø som regel er overlappende arenaer.

Det er lite forskning på koblingen mellom skoler og nabolag, og særlig på hvilke betydninger skolegang utenfor nærmiljøet har å si for barn og unges videre utdanningsløp og deltagelse i arbeidsliv. Det er dermed ikke grunnlag for å hevde at barn og unge som går på en skole utenfor eget lokalmiljø har bedre livssjanser enn elever som går på en skole med elever fra samme nærmiljø. I en norsk kontekst ville også den mye brukte ordningen med å samle flere skoler og lokalmiljø på ungdomsskolen påvirket resultatet.

Studier av nabolagseffekter er komplekse og det er vanskelig å finne overordnede, konsistente og overførbare sammenhenger.

### 7.2.3. FRITT SKOLEVALG

Det er ulike grunner til at en ønsker å gå på en annen skole enn nærskolen og det er ulik praksis blant kommunene på hvordan en håndterer dette. Studier viser at skolens omdømme henges sammen med steders omdømme. Negative hendelser i lokalmiljøet og lokalmiljøers sosioøkonomiske karakter kobles gjerne til antagelser om dårlig kvalitet ved skolen i lokalmiljøet, uten at det nødvendigvis er en sammenheng mellom dette (Hammershaug 2012).

I Lørenskog kommune har en sett en tendens til at enkelte ønsker å søke seg til skoler som har bedre omdømme, eller hvor det går flere elever med en ressurssterk sosioøkonomisk bakgrunn. En har derfor opplevd det som viktig å ha tydelige retningslinjer for praktisering av skolebytte, som viser at det ikke er fritt skolevalg.

Dersom en praktiserer fritt valg er det en risiko for at en bidrar til økt forskjell mellom skolene. Dette ble pekt på i NOU 1995:18. Her ble det pekt på at fritt skolevalg kunne bidra til økt sosial ulikhet i samfunnet ved at ressurssterke elever som bor i områder med varierende grad av sosioøkonomiske utfordringer velger seg bort fra den lokale skolen og til en skole med bedre omtale eller en skole i et annet område. NOUen pekte på en undersøkelse fra Skottland som viste til at fritt skolevalg ikke førte til en økning i skolebytter.

Det kan videre tenkes at adgang til å velge seg bort fra nærmeste skole vil bidra til økte forskjeller i skolen. Det er ikke gjort en nasjonal kartlegging av om hvorvidt fritt skolevalg fører til omfattende flytting av barn mellom skoler i de kommunene i Norge som har fritt skolevalg.

I Sverige ble reformen om fritt skolevalg i grunnskolen innført i begynnelsen av 1990-årene. Reformen er omdiskutert. Bostedssegregering er fortsatt den viktigste årsaken til skolesegregering, men både skolemyndighetene og skoleforskere har pekt på at reformen har svært uheldige konsekvenser ved å forsterke skolesegregeringen og ved å bidra til å øke resultatforskjellene mellom skoler (se blant annet Holmlund mfl. 2019 og Ambrose 2016). Flere studier viser at det først og fremst er de mest informerte foreldrene som bruker det frie skolevalget, og som velger de beste skolene. Det skjer en sortering ved at elevene med de beste forutsetningene for å lykkes går på de kvalitativt beste skolene. I en studie som gjengis i NOU 2020:16 kommer det frem at det varierer om skolene klarer å løfte elever og gi alle et likeverdig opplæringstilbud. Kommunale skoler med elever med de beste forutsetningene bidrar mer enn kommunale skoler hvor elevene har dårligere forutsetninger. Studien konkluderer med at selv om den svenske skolen har mange styrker, gjør kvalitetsforskjellene mellom skoler at ikke alle barn har den samme tilgangen til bra skoler. Dermed gir ikke skolen elevene de samme mulighetene.

Fullstendig fravær av valgfrihet må også vurderes opp mot muligheten for at det kan bidra til økt flytting fra skolens opptaksområde og dermed bidra til et tap av positive rollemodeller i lokalmiljøet og gi økte og mer langvarige forskjeller i kommunen for øvrig. Mulig kan fritt skolevalg bidra til økt bostabilitet. Tendensen til skolesegregering blir forsterket av at noen familier velger å flytte fra skolekretser som ikke anses å ha en skole med et godt nok skole- og læringsmiljø. Studier fra flere land viser at hvordan foreldre vurderer skolekvaliteten, er viktig for flytteeatferd og valg av nabolag i byområder der nærskoleprinsippet står sterkt (NOU 2020:16). Utvalget bak NOU 2020:16 mener at nærskoleprinsippet fortsatt bør ligge til grunn for inntak til grunnskoler, men at det er behov for mer kunnskap om hvilke fordeler og ulemper nærskoleprinsippet har. Det bør utredes nærmere hvordan nærskoleprinsippet og muligheten for å søke skolebytte praktiseres i ulike byer. Utredningen bør videre undersøke i hvilken grad prinsippet bidrar til segregering i skoler og nabolag, og peke på mulige løsninger for å redusere skolesegregering og bidra til at alle elever får like

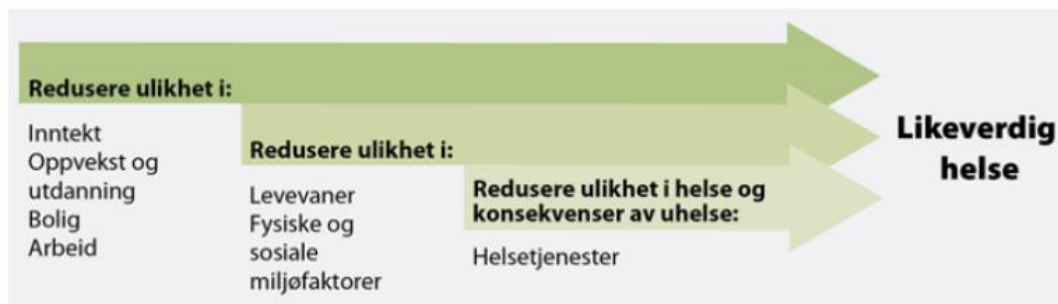
betingelser for god læring. Utvalget mener det er særlig viktig å vurdere i hvilken grad prinsippet bidrar til barnefamiliers flytteeatferd, og se det i sammenheng med øvrige politikfelt som påvirker segregeringen, for eksempel boligpolitikk og byplanlegging.

#### 7.2.4. Skole og folkehelse

Lokalsamfunnet har stor betydning for barn og unges psykiske helse og livskvalitet. De styrkene og ressursene vi utvikler i et godt lokalsamfunn tar vi med oss videre i livet. Slik henger folkehelse tett opp mot sosialt bærekraftige samfunn. Med bakgrunn i Lov om folkehelsearbeid må kommuner som planlegger skolestrukturendringer skaffe kunnskap om hvordan dette kan påvirke elevenes helse, f.eks. med tanke på skoleskys, og legge til rette for tiltak som fremmer helse. I de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging for 2019-2023 legger, som nevnt, regjeringa vekt på at kommunene skal planlegge for å skape en bærekraftig samfunnsutvikling, sikre sosial rettferdighet og god folkehelse.

Sosiale ulikheter i helse beskrives som systematiske forskjeller i helsetilstand og som følger sosiale og økonomiske kategorier. Sosial ulikhet i helse skyldes en forankret strukturell skjevfordeling av økonomiske og sosiale ressurser, utdanning og arbeid i befolkningen (Dahl, mfl. 2014). Sosioøkonomiske helseforskjeller danner en gradient gjennom befolkningen. Dette vil si at det er en lineær sammenheng mellom sosioøkonomisk status og helse: litt bedre sosioøkonomisk status gir (statistisk sett) litt bedre helse. Hva som er årsaken til mønstrene er komplekse, og er gjenstand for diskusjon blant forskere. Det er nemlig ikke gitt at helseforskjellene blir borte selv om alle har like lang utdanning. Det er snarere slik at de sosioøkonomiske variablene er et uttrykk for en tilgang til en rekke ressurser – både materielle og psykososiale – som gir bedre helse.

Forskere har avdekket en lang rekke slike ressurser som har direkte eller indirekte helsemessig betydning.



Figur 25 Årsakskjeden og områder der innsats kan redusere sosiale helseforskjeller, lengst til venstre de bakenforliggende årsaker. Fra Folkehelse rapporten 2018 (fhi.no)

Ifølge folkehelseloven er det kommunens ansvar å ha oversikt over lokale folkehelseutfordringer med tilhørende påvirkningsfaktorer. Kommunen skal iverksette tiltak ut i fra utfordringsbildet. Rapporten anbefalte tiltak mot sosial ulikhet i helse gir ulike forslag til tiltak innenfor flere temaområder. Oppvekst og utdanning er to av temaområdene. For oppvekst er målet Gode livssjanser for alle. Det trekkes frem at oppvekstbetingelser i fosterlivet, i spedbarnstiden og i barndommen har betydning for den sosioøkonomiske statusen vi får som voksne og for vårt potensial for helse gjennom livsløpet. Her inngår blant annet sosiale rollemodeller og deres betydning, som det ble gjort rede for i [delkapittel 7.2.2](#). Anbefalte tiltak er blant annet å følge opp og implementere Helsedirektoratets bemanningsnorm for helsestasjoner og skolehelsetjenesten, økt faglig kompetanse om den rollen oppvekstforhold spiller for barns utvikling, samt at



det bør tilrettelegges for tverrsektorielt integrerte tjenester som gjør det mulig å tilby et koordinert og helhetlig tilbud til familier med sammensatte behov.

God skole og utdanning for alle er målet for folkehelsearbeid knyttet til utdanning. Dette kan knyttes tilbake til prinsippet om enhetsskolen. Målet er å sørge for en god skolegang og at flest mulig gjennomfører videregående opplæring. Det trekkes frem at hvordan man lykkes i utdanningssystemet har betydning for den enkeltes sjanser i arbeidslivet, og at lav utdanning har sammenheng med dårlig helse. Å sørge for en god skolegang og at flest mulig gjennomfører videregående opplæring virker derfor inn på levekår og forebygger helseproblemer senere i livet.

#### 7.2.4.1. Skoleskyss

I en undersøkelse av nedlagte skoler i perioden 2006-2015 fant man at etter nedleggingene måtte de fleste elevene ved de nedlagte skolene ha skoleskyss, mens dette var tilfelle for under halvparten av elevene før nedleggning. For de elevene som alt hadde skyss til den tidligere skolen, ble den gjennomsnittlige skysslengden nesten doblet etter nedleggelsen, fra 8 km til 15 km (Solstad og Solstad, 2015).



Figur 26 Skoleskyss (Foto [Pau Casals](#), hentet fra [Unsplash](#))

Det kan være naturlig å tenke seg at elever som må ha skoleskyss, ikke får like mye daglig fysisk aktivitet som elever som sykler eller går til skolen. Vi finner hos Solstad, K. T., Andrews, T., & Løvland, J. (2016) henvisninger til noen forskningsfunn på området: Elever med skoleskyss er i dårligere fysisk form enn de som kan gå eller sykle, særlig de med over 25 km reisevei. Daglig skoleskyss øker risikoen for ryggplager, og kan redusere balanseevne og bevegelighet i rygg og hofteparti.

Noen elever kan få fysiske plager eller ubehag under og etter transporten, som f.eks. kvalme eller vondt i hodet, særlig ved reiser over 15 km. Det kan også være en viss sammenheng mellom skoleskyss og økt risiko for overvekt, selv om denne sammenhengen ikke er godt dokumentert i forskningen.

#### 7.2.5. PLANLEGGING AV SOSIALT BÆREKRAFTIGE SAMFUNN

Fire mål er viktige i planlegging av sosialt bærekraftige lokalsamfunn: 1) at innbyggerne har god tillit til samfunnet og hverandre, 2) har tilgang til arbeid, utdanning og gode nærmiljø, 3) at de opplever trygghet og 4) at de føler at de hører til.

##### 1) Tillit

Sammenlignet med andre land, er det i Norge høy grad av tillit til medmennesker og samfunn. Det gjelder for eksempel tillit til naboer, tillit til at kommunen tilbyr tjenester som vi trenger, at politikere har samfunnets interesser i tankene, og at velferdsstaten gir oss økonomisk trygghet dersom behovet er der. På lokalt nivå viser tillit seg på flere måter, blant annet hvordan vi forholder oss til hverandre. Andelen av befolkningen som stemmer ved valg, kan også være en indikator på tillit.

Politiske prosesser og administrative og/eller faglige utredninger, som er preget av en gjennomsiktighet og gode medvirkningsprosesser kan være med på å etablere og ivareta tilliten mellom kommune og innbygger.

Dårlige medvirkningsprosesser eller prosesser som er preget av konflikt kan ha motsatt effekt og være ødeleggende for et lokalsamfunn.

## 2) Tilgang til arbeid, utdanning og gode nærmiljø

Alle mennesker skal kunne bosette seg og leve et godt liv i kommunen. Det innebærer at innbyggerne blant annet har tilgang til en passende bolig til en pris de kan betale. God variasjon når det gjelder arbeidsplasser, tilgang til skole og barnehage, offentlig transport, sosiale møteplasser og kommunale tjenester er også avgjørende for gode liv. Dette er også viktig for utjevning av sosial ulikhet.

At alle barn og unge kan ferdes trygt til og fra skolen og delta i fritidsaktiviteter, og at eldre kan leve aktive liv, er eksempler på mulige kvaliteter i et lokalsamfunn. Kompakt stedsutvikling er med på å legge til rette for dette. Tilgang til miljøkvaliteter som ren luft, støyfrie områder og rekreasjon er andre eksempler på kvaliteter.

En sluttrapport fra evaluering av det såkalte *Nærmiljøprosjektet* har kartlagt nærmiljøfaktorer som er viktig for helse, trivsel og livskvalitet (Bergem mfl. 2019). Tabellen nedenfor viser faktorer som i større eller mindre grad gjelder alle grupper, uavhengig av alder, kjønn, status m.m., i alle fall slik det kommer frem i arbeidet med evalueringen av Nærmiljøprosjektet.

Kategoriar påverknadsfaktorar	Kvifor bidreg det til trivsel og livskvalitet?
<b>Sosiale faktorar</b>	
Møteplassar	Tilhøyrslø, fellesskap, inkludering, eigenorganisering, relasjonsbygging
Kulturtilbod	Sosiale og estetiske opplevingar, inkludering, stimulerer kreativiteten, tilhøyrslø
<b>Fysiske faktorar</b>	
Friområde, grøntområde, parkar	Fysisk aktivitet, frisk luft, rekreasjon, sosial kontakt
Gang- og sykkelveggar	Tryggleik, fysisk aktivitet, klimavenleg
Nærleik til tenester og funksjonar	Tilgjenge, tryggleik
Arealbruk, fysisk utforming, estetikk	Kontrollert utbygging, klima, utbygging som tek vare på kvalitetar ved staden

Figur 27 Kategorisering av nærmiljøfaktorer som er viktige for trivsel, helse og livskvalitet

## 3) Opplevd trygghet

For innbyggerne i en kommune er det viktig at de grunnleggende behovene dekkes for å kunne oppleve trygghet og livsmestring. Å skape trygge samfunn handler også om å sikre innbyggerne en rettferdig fordeling og lik tilgang på goder og ressurser.

Tydelige beskrivelser i forskrift om inntaksordninger og retningslinjer for skolebytte legger grunnlag for en rettferdig fordeling, likebehandling og for en gjennomsiktighet og vil bidra til mer forutsigbarhet for innbyggerne.

I denne sammenheng er det viktig å trekke frem behovet for forutsigbarhet som ble spilt inn av mange under medvirkningsprosessen. Forutsigbarhet for hvilken skole barna hører til gir en trygghet, som også kan gi grunnlag for stabilitet og tillit.

## 4) Tilhørighet

Tilhørighet handler om å ha tilknytning til andre mennesker eller steder. Mange kommuner jobber med tilhørighet og felleskap innenfor ulike sektorer; for eksempel gjennom utvikling av gode oppvekst- og bomiljøer, næringsutvikling, levende sentrum, flerbruk av kommunale bygg, sosiale møteplasser, og tilbud for innbyggere i og utenfor arbeidslivet.

Stedstilhørighet har en betydning for samfunnsengasjement, men engasjementet kommer gjerne først til uttrykk når sosialt nettverk også er til stede (Lewicka 2011). Det vil si at det ikke er nok å like stedet. Lokale nettverk er nødvendig for å omsette følelser til handling. Den sosiale kapitalen barn og unge får gjennom nettverk i lokalmiljø og skole kan, som nevnt tidligere i kapittel 6, også gi tilgang til ressurser i form av nyttig informasjon, kjennskap til og kunnskap om for eksempel utdannings- og arbeidsmuligheter. Sosial tilknytning til sted er ofte sterkere enn fysisk tilknytning. (Hidalgo& Hernandez 2001). Det betyr at folk gjerne betyr mer enn sted.

Formelle og uformelle møteplasser er imidlertid uvurderlige tilbud for å etablere sosial tilknytning til et sted. Det er en forutsetning for å møte folk, som en senere kan knytte bånd til. Lokale møteplasser kan bidra til å skape nettverk i lokalsamfunnet, som igjen kan utløse sosialt engasjement. Videre kan sosiale nettverk være viktig. Skole er utover å være et sted for læring, både faglig og sosialt for elever (og foresatte) også en møteplass for lokalmiljøet.

### 7.3. MILJØMESSIG BÆREKRAFT



*Handle umiddelbart for å bekjempe klimaendringene og konsekvenser av de, Sikre bærekraftig forbruks- og produksjonsmønstre er hovedmål for bærekraftsmålene 13 og 12. For bærekraftsmål nummer 11 er trygge, robuste og bærekraftige lokalsamfunn hovedmålet*

*82 prosent av Norges befolkning bor i nærmere tusen byer og tettsteder. Sammenlignet med øvrige Europa har Norge mye spredt bosetting og et stort antall små og mellomstore byer fordelt utover et stort geografisk område. Det er en vedvarende tendens til at de mest sentrale delene av landet har den høyeste befolkningsveksten, med innvandring som en sterk driver. Kompakt byutvikling fører til at stadig flere bor tettere, særlig i de mest sentrale delene av landet. Befolkningstetthet, demografisk sammensetning og arealbruk varierer i landet.*

*Samtidig som mange byer og tettsteder i hele landet vokser, opplever andre områder nedgang eller stabil befolkningsutvikling. Dette er områder som også først og sterkest vil oppleve effektene av at befolkningen blir eldre. I en rekke distriktsområder er det færre fødsler enn dødsfall, og da trengs tilflytting for å opprettholde befolkningen på sikt (NOU 2020).*

*Den nasjonale befolkningstrenden er overførbar til Halden. Rundt 80% bor i og rundt sentrumsområde i Halden. Kommuneplanens areal del og sentrumsplanen legger opp til boligveksten vil komme i dette området i årene fremover. Med synkende andel fødsler legges det dermed til grunn at befolkningsøkningen vil skje i dette området.*

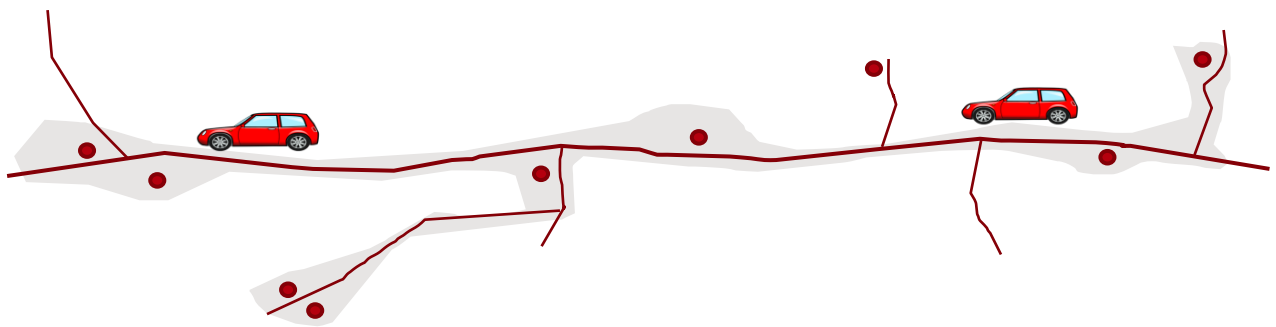
*I dag bruker vi mer naturressurser enn det som er bærekraftig for kloden. Det globale materielle fotavtrykket har økt med 66 prosent siden år 2000, mens jordens befolkning har økt med om lag 20 prosent. Forbruks- og produksjonsmønstre må bli mer bærekraftige. Innen 2050 skal all energibruk i Halden være fossilfri eller avfallsbasert. For å oppnå målene forankret i kommunedelplanen for klima og energi skal kommunen selv gå foran som et godt eksempel for øvrige virksomheter. Det er lagt frem flere konkrete fysiske tiltak i kommunale bygninger, deriblant energieffektiviseringstiltak.*

*Norge har et lovfestet mål om å bli et lavutslippssamfunn i 2050, som ifølge regjeringens lavutslippstrategi er et samfunn med lave utslipp i alle sektorer.<sup>5</sup> Målet er å redusere klimagassutslippene med 90–95 prosent innen 2050 sammenlignet med utslippsnivået i 1990. Halden følger opp dette blant annet i kommunedelplanen for klima og energi. Kommunen har satt som mål å redusere klimagassutslippene med 30% og 60% i henholdsvis 2023 og 2030.*

*Et annet viktig grep for å oppnå lavere klimagassutslipp er en bærekraftig arealbruk gjennom en kompakt bystruktur og fortetting. Lokalisering av boliger og virksomheter kan bidra til å oppnå bærekraftsmålene gjennom å redusere transportbehovet, og legge til rette for at det blir mer attraktivt å gå, sykle eller bruke kollektivtransport.*

### 7.3.1. Bærekraftig stedsutvikling

Ifølge Halden kommunes klimaplan skal lokalisering av boliger og virksomheter bidra til å redusere transportbehovet, slik at det blir mer attraktivt å gå, sykle eller bruke kollektivtransport. Forslag til ny arealplan støtter også oppom dette og legger fortetting og kompakt stedsutvikling til grunn for videre utvikling av Halden.



Figur 28 Illustrasjon på fragmentert stedsutvikling

Stedsutviklingen og mål for en god stedsutvikling de seneste tiårene har gått i retning av at en utvikler mer kompakte steder. Mens mer fragmenterte steder i større grad var utviklet på bilens premisser der en dro fra sted til sted, planlegges steder i dag ut fra at de skal være kompakte med en samling av varierte tilbud og møteplasser. Dette med hensyn til at steder skal være bærekraftige. En samling av steder fører til redusert behov for bil, til fordel for kollektivt, sykkel og gange.

<sup>5</sup>Norges lavutslippstrategi 2050, Prop. 1 S (2019–2020)



Figur 29 Illustrasjon på kompakt stedsutvikling

Planleggere snakker gjerne om aldersvennlige steder. Ofte er dette med tanke på de eldre og at en større andel av befolkningen blir eldre, men erfaring og forskning, blant annet fra verdens helseorganisasjon (WHO) viser at det som er gode steder for eldre også er gode steder for andre aldersgrupper. Dette er ikke så vanskelig å forstå da noe av det som kjennetegner aldersvennlige steder er at de oppfattes trygge, er lette å orientere seg i og gir gode forutsetninger for å kunne ferdes til fots eller på sykkel. Slik kan kompakte steder også kobles til folkehelse, gjennom at det bidrar til redusert utslipp og mer aktivitet. Kompakt stedsutvikling har også en ytterligere kobling til folkehelse og sosial bærekraft gjennom at den legger til grunn at ulike møteplasser på et avgrenset sted fører til folk omgås og at mennesker med ulike forutsetninger og agenda møtes.

### 7.3.2. Transport

I klimaplanen er det satt som en målsetting om å få ned utslippene fra transportsektoren, som står for 45% av klimagassutslippene i kommunen. Ved kompakt stedutvikling, fortetting rundt skolene og etablering av trygge skoleveier er en med på å redusere behovet for skoletransport. Kollektive skoleskysstiltak gir vesentlig lavere utslipp enn ved bruk av privatbil. En kan gjøre det lite attraktivt å parkere ved skolen, men her må hensyn til miljø veies opp mot hensyn til sikkerhet. En bør forsøke andre tiltak som oppfordrer foreldre til å ikke kjøre barna sine til skolen. For de som har krav på skoleskysstiltak kan en redusere utslippene ved å gå over til nullutlippløsninger.

### 7.3.3. Energieffektive bygg

I kommunens klimaplan er det lagt frem flere konkrete fysiske tiltak. Deriblant energieffektiviseringstiltak og tilrettelegging for solenergi på nye bygninger og grønne tak. Ved bygging av nye skolebygg eller ombygging av eksisterende skoler vil det være viktig å se på slike fysiske tiltak. Det må også vurderes om ny kapasitet ved økende elevtall eller at bygg er utgått på levetid skal tilføres ved nybygg eller rehabilitering.

Det er veldig entydige konklusjoner å trekke dersom de store, tunge bygningsdelene beholdes i rehabilitering; det er mye mer miljøvennlig med tanke på klimagassutslipp for materialer<sup>6</sup>.

Så er det en diskusjon om energibruk i levetiden til bygget og om det kan veie opp for økt materialutslipp ved å bygge nytt – det kommer an på mange ting, men dersom man skal klare å nå klimamål allerede i 2050 er det fordelaktig å redusere utslippene allerede nå og samtidig se på energieffektiviserende tiltak.

<sup>6</sup> Erfaringer fra WSPs egne kartlegginger. I kartleggingen inngår det også andre bygg enn skolebygg.

## 7.4. ØKONOMISK BÆREKRAFT



*Fremme varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle er hovedmålet for FNs bærekraftsmål nummer 8.*

*Inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst er en forutsetning for fattigdomsbekjempelse. Bærekraftig velstandsvekst fordrer at så mange som mulig deltar i arbeidslivet. Unge under 30 år som verken er under utdanning eller i arbeid, den såkalte NEET-gruppen (Not in Employment, Education or Training), er utsatt. Ungdom er derfor en prioritert målgruppe nasjonalt, både ved tildeling av arbeidsmarkedstiltak og gjennom oppfølging fra NAV.*

Utdanning som gir muligheter for arbeid et viktig mål. Sammenhengen mellom strukturelle valg som skolens plassering og klassestørrelser og kvalitet er redegjort for i delkapitlene 7.1 og 7.2. I påfølgende delkapitler vil vi kort gjøre rede for utvikling som ligger til grunn for endring av skolestruktur, forholdet mellom ulike verdier og sammenhengen mellom skolesammenslåing og lokalsamfunnsutvikling.

### 7.4.1. Verdiskaping

Med nedgang i elevtall og for å blant annet kunne levere gode tjenester tilpasset et økende antall eldre vil mange kommuner kunne finne det nødvendig å tilpasse skolestrukturen til færre elever. Nordlandsforskning har kartlagt nedleggelse av skoler mellom 1980 og 2015 i distriktskommuner. De to grunnene som oftest blir vist til fra kommunene er (1) lavt og minkende elevtall og (2) økonomi. På tredje plass og med økende betydning er kvalitet i tjenestene. Av grunner for å opprettholde en desentral skolestruktur fremheves særlig lang reisevei (Solstad 2016).

Spredt bosetting, befolkningsnedgang og aldring har en tendens til å opptre sammen. Muligheter for verdiskaping er ikke bare knyttet til antall innbyggere, men kan også knyttes til befolkningens alderssammensetning og bosettingsmønster. Dette påpekes også i *Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene* (NOU2020:15) som ble utarbeidet i 2020. NOUen så på distriktskommuner, men har flere betraktninger som kan overføres til kommuner generelt og spesielt til kommuner med synkende befolkningstall og spredt bosetting.

NOUen konkluderer imidlertid med at enkeltkommuner må ta ansvar for sin egen utvikling, basert på egne ressurser. Tradisjonelt har kommuner primært blitt forstått som en offentlig myndighet og tjenesteytende organisasjon, mens innbyggere og næringsliv har blitt sett på som brukere av kommunale tjenester.

Mange av dagens samfunnsutfordringer er svært sammensatte og komplekse. «Samskapingskommunen» kan forstås som en kommune der politikere og ansatte i størst mulig grad finner løsninger sammen med dem løsningene handler om – enten det er enkeltpersoner, bygdelag, frivillige organisasjoner, næringsliv eller



andre. Drammen er et eksempel på en kommune som har jobbet mye med samskaping og å sette innbyggere i sentrum, gjennom den såkalte Drammensmodellen.<sup>7</sup>

Nasjonal politikk og medfølgende forventninger til kommunene har i stor grad fokusert på økonomisk bærekraft, i betydningen at politikken og styringen har vært innrettet mot å stimulere til vekst. NOUen foreslår at en også må se på andre verdier. I det ligger det at en ikke bare må etterstrebe en befolkningsvekst, men å heller fokusere på å beholde og å ta vare på mennesker som bor i kommunen i dag.

Kommunene kan ikke gjøre dette helt alene. Staten må i tillegg opprettholde og utvikle en politikk som støtter opp om gode liv også utenfor tettsteder. Dette krever økt oppmerksomhet og kunnskap om hvordan man utvikler gode løsninger. Det vil kunne kreve utvikling og testing av nye virkemidler. Dette må ikke nødvendigvis handle om økte ressurser, men vel så mye om et bredt ordskifte.

Dette skiftet må drøftes utover Haldens kommunegrenser. Det gir imidlertid interessante og relevante innspill som er relevante å ta med seg i vurderingen av utviklingen av Halden fremover.

#### 7.4.2. Skolesammenlåing og lokalsamfunnsutvikling

Enn så lenge må kommunen likevel forholde seg til dagens handlingsrom og dagens økonomiske situasjon. Ved overkapasitet har kommunen anledning til å redusere skolekapasitet ved å legge ned skoler gjennom skolesammenlåing.

Dersom en slår sammen skoler vil kommunen som skoleeier få færre skolebygg å drifte, ha potensielt en inntektsmulighet ved salg av skolebygg eller tomt, samt ha en kommunal tomt og bygg tilgjengelig til andre behov. Det kan også bli noe reduksjon i ansatte. Dette kan være bærekraftig, både når det kommer til økonomi, i form av økonomiske besparelser og miljø, med tanke på mulige besparelser i form av nybygg eller bygging på ny tomt. Dette må imidlertid sees opp mot behovet for økt bruk av skyss, og de konsekvensene det har i form av økte utgifter kommunen har, økte klimagassutslipp og ikke minst konsekvenser for den enkelte elev.

I mange debatter fremstilles skolenedleggelse som årsaken til bygdedød. Forskning viser imidlertid at skolenedleggelse ofte er det siste som blir avviklet i lokalsamfunnet og snarere er en konsekvens enn en årsak.

Det er også gjennomført studier av utviklingen av lokalsamfunn etter skolenedleggelse. Blant annet viser en studie fra Danmark at sosiale nettverk hadde en betydning for utvikling av «levende lokalsamfunn» etter skolenedleggelse. Det var ikke selve skolenedleggelsen som var hovedutfordringen for lokalsamfunnet, men mangelen på folk, på human kapital. Det må rett og slett være nok mennesker (Egelund & Laustsen 2006). Innbyggerne må også dele et engasjement for stedet.

Studien avdekket at utfallene av en skolenedleggelse kunne deles inn i tre scenarioer. Det ene ble omtalt som «små øysamfunn» og er knyttet til Danmarks geografi som består av øyer, og er ikke overførbart til Halden, og er derfor ikke gjengitt her. De to andre scenarioene har en mer generell overføringsverdi og ble omtalt som «døende lokalsamfunn» og «levende sosiale samfunn»

De lokalsamfunnene som i studien ble omtalt som «døende lokalsamfunn» ble kjennetegnet ved at de var utenfor pendleravstand til nærmeste by, det var begrenset tilbud om kollektivtransport og det var spredt

<sup>7</sup> <https://doga.no/kalender/smar-te-og-baerekraftige-lokalsamfunn-samtale-1/>

bosetting. Tilbud var lagt ned, inkludert den lokale matbutikken, og dette hadde skjedd i forkant av skolenedleggelse. Skolen var et av de siste tilbudene eller sentrumsfunksjonene som ble lagt ned. Bygninger har et vedlikeholdsetterslep og en betydelig andel av innbyggerne var eldre. Det foregikk lite sosialt liv utenfor husene.

De «levende sosiale samfunnene» derimot kjennetegnes av at de er plassert i nærheten av en større by, i tilknytning til et hovedveinnett. Det er et sentrum som har oppstått ut fra en tidligere landsby, gjerne i tilknytning til et vann. Sentrum består av en eller flere butikker. Husene er i god stand, barneleker i hagene vitner om liv. Det eksisterer et møtelokale der det foregår aktiviteter. Bygningen der det tidligere var skole er i god stand, og huser nå andre aktiviteter, gjerne barnehage eller privatskole, men ofte også andre funksjoner som det var et behov for i lokalsamfunnet. Når en spør beboere om hvorfor de valgte å bli etter nedleggelsen av skolen er svarene ofte det samme. Det er gode muligheter for frisk luft og natur, det er mange jorder og store skogsområder. Livsrytmen er roligere enn i byene og husene er billigere.

En ser av studien at en nedleggelse av skoler slår ut ulikt i ulike lokalsamfunn. Og at det ikke er skolenedleggelsen som er årsak alene til den såkalte bygdedøden. Dette støttes opp av flere forskningsrapporter, blant annet fra Finland som viser at det i enkelte områder er større fraflytting i områder der blir lagt ned skoler enn i områder der det ikke blir det, men at fraflyttingstrenden var til stede før skolenedleggelsen og at nedleggelsen kan være med på å forsterke, fremfor å forårsake (Lehtonen 2021).

Ofte blir dermed skolenedleggelse snarere en konsekvens av sentraliseringen som har pågått siden 1960-tallet, sett i sammenheng med synkende elevtall og økende behov for etablering av tjenester og tilbud knyttet til den aldrende befolkningen.

## 8. ALTERNATIVER

### 8.1. MULIGHETSROMMET

Halden kommunes mulighetsrom varierer over tid. Mulighetsrommet de nærmeste årene frem til 2024/2025 er annerledes enn årene som kommer etter. Vi har derfor valgt å dele mulighetsrommet i tid, før og etter 2025.

Os skole er estimert til å stå klar til skolestart 2024/2025. Framskrivninger basert på fødselstall viser at det er overkapasitet av barneskoleplasser totalt sett. Ser en på kapasitet i form av antall klasserom har de fleste skolene de nærmeste årene en overkapasitet. Denne overkapasiteten ser ut til å stige med årene parallelt som elevtallene synker, i hvert fall dersom en legger kun fødselstall til grunn.

Framskrivninger for elever i ungdomsskolealder viser at Halden de neste årene har for liten kapasitet på Risum. Strupe og Rødsberg vil ha noe ledig kapasitet. Til sammen har de tilstrekkelig kapasitet.

I 2024 vil Os skole stå ferdig og Folkvang-bygget vil frigjøres.

Forslag til ny opplæringslov påvirker mulighetsrommet både før og etter 2025.

Forslag til ny lov vil med stor sannsynlighet forbedre handlingsrommet for kommunen som skoleeier. Det at en kan planlegge og styre fordelingen av elever ut fra forventning om at skoler kan bli fulle, og ikke må vente til de faktisk er det, gir kommunen bedre forutsetning for god styring, og gjør at alternativer som er aktuelle i dag ikke lenger vil være like aktuelle. Det er lite konstruktivt å anbefale løsninger som kanskje ikke er aktuelle når ny lov trer i kraft. Det vil være morgendagens løsninger og kan innebære at en må gjøre flere endringer på kort tid. Det vil ikke være kostnadseffektivt, og innebærer lite forutsigbarhet. Det er dermed ikke bærekraftig hverken økonomisk eller sosialt. En overordnet strategi er, som presentert i kapittel 6:

*Forutsigbarhet og minst mulig av omveltninger for innbyggere og skoleeier.*

Overordnet strategi innebærer å utnytte det mulighetsrommet som en til enhver tid har, samtidig som en ser fremover og tar innover seg nye muligheter og slik fremtidssikrer en bærekraftig skolestruktur. Dette innebærer at vi vil sortere ut alternativer som ikke vil være i tråd med forslag til ny opplæringslov.

Med tanke på det ulike mulighetsrommet fordelt utover i tid ha vi valgt å presentere ulike alternativer knyttet til tidsperspektivet. Ulike alternativer redegjøres for innenfor tidsavgrensningene kort og mellomlang til lengre sikt. Med kort sikt menes tiltak som kan iverksettes fra skolestart 2022.

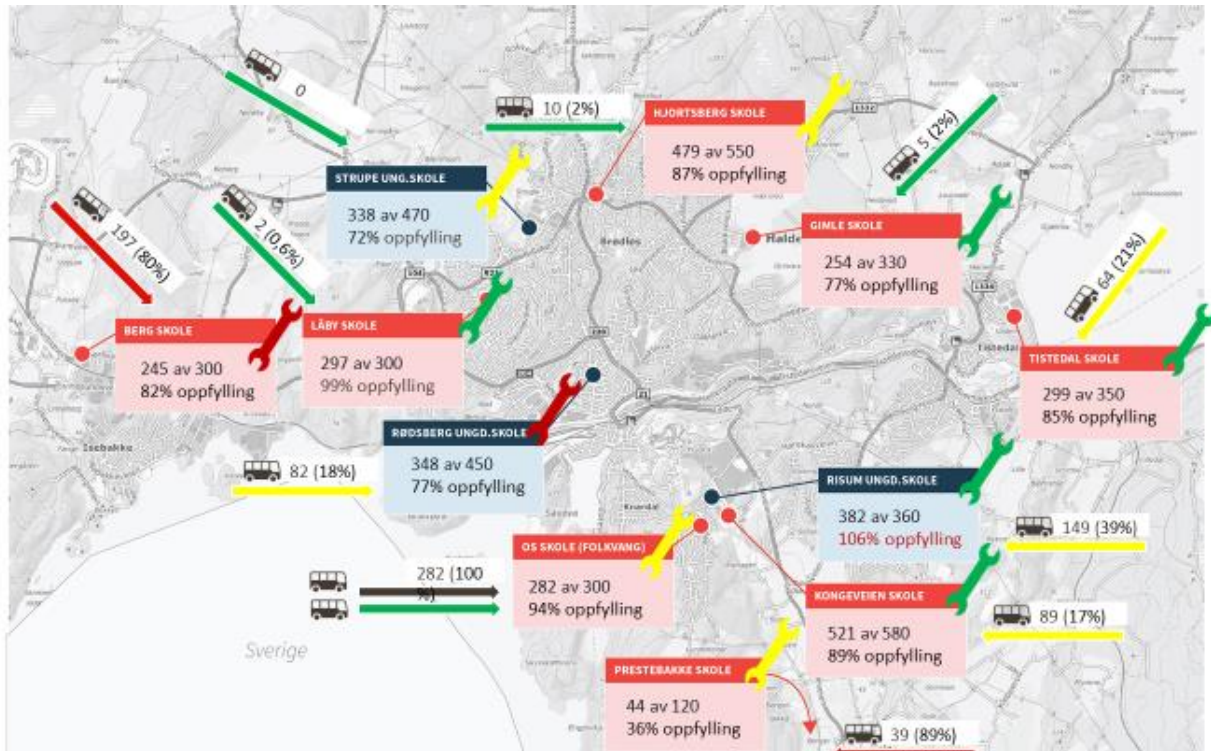
Enkelte alternativer innenfor mellomlang til lengre sikt kan en praktisk få til fra skolestart 2023. Vi har imidlertid vurdert det slik at en bør vente til en vet hvilket handlingsrom den nye loven gir før en iverksetter store strukturelle endringer. Vi har derfor ikke presentert konkrete årstall knyttet til når de ulike tiltakene på mellomlang til lengre sikt kan tenkes iverksatt.

I tillegg vurderes et nullalternativ, som innebærer en videreføring av dagens situasjon, uten noen endringer eller tilpasninger. Tidsavgrensningene definerer når tiltakene kan iverksettes, og ikke nødvendigvis tiltakenes varighet.

## 8.2. GROVSORTERING

### 8.2.1. Nullalternativet

Nullalternativet innebærer å ikke gjøre noen endringer eller tiltak. Det er derfor en videreføring av dagens situasjon som det ble gjort rede for i kapittel 2.



Figur 30 Dagens situasjon

I kapittel 3 så vi at prognoser viser at det ikke vil være tilstrekkelig klasseromkapasitet på ungdomskolen i årene frem til 2024/2025. Å ikke gjøre noe er derfor ikke et alternativ på kort sikt. Nullalternativet sorteres derfor ut.

### 8.2.2. Alternativer som kan gjennomføres på kort sikt

#### 8.2.2.1. Alternativ 1: Utnytte det handlingsrommet som ligger i gjeldende forskrift

Det at nullalternativet ikke kan videreføres må ikke bety at det er store strukturelle endringer som skal til for å løse behovet på kort sikt. Det er flere muligheter innenfor dagens forskrift til å fordele elever for å oppnå en bedre kontroll og en mer optimal fordeling.

#### Alternativ 1, tiltak 1: Utnytte kapasiteten på den enkelte skole

Både fra et pedagogisk, økonomisk og miljømessig perspektiv er det bærekraftig å utnytte kapasiteten på skolene så godt som mulig. Det er lite hensiktsmessig at arealer står ubrukt deler av tiden, og det finnes ulike løsninger for å utnytte kapasiteten på skoler:

1. Pedagogiske og organisatoriske tiltak
2. Sambruk og flerbruk av rom
3. Enkle ombygginger

#### 4. Interiørmessige tiltak

I tillegg kan en plassere klasser i midlertidige lokaler, men la de fortsette å være en del av skolen og skolemiljøet. I neste kapittel vil vi presentere to ulike løsninger.

1. Flytte inntil tre 8. Klasser fra Risum ungdomsskole til Kongeveien skole
2. Flytte en eller begge brakkeriggene fra Folkvang til Risum

#### ***Alternativ 1, tiltak 2: Tildele elever plass på en annen skole enn nærskolen***

Dersom skolen er full kan kommunen gjennom enkeltvedtak tildele elever plass på en annen skole. Dette kan gjøres for å få en bedre fordeling, både på barne- og ungdomsskole. Det finnes ulike løsninger på det. I neste kapittel vil vi beskrive løsningen

1. Fordele Tistedalkretsen på to ungdomsskoler

#### ***8.2.2.2. Alternativ 2: Endre lokal forskrift***

#### ***Alternativ 2, tiltak 1: Oppheve forskrift***

Det er mulig å oppheve lokal forskrift om skolekretser. Også høringsutkast til ny opplæringslov legger opp til en kan-bestemmelse på dette området. Det er fremdeles nærskoleprinsippet som rå, og alle skoleplasser må tildeles gjennom enkeltvedtak.

En forskrift er mer forutsigbart for innbyggere og sikrer felles praksis, dette kan være med på å etablere trygghet og tillit hos innbyggerne og gir et grunnlag for sosial rettferdighet og slik bygger opp om den sosiale bærekraften. Da nærskoleprinsippet fortsatt vil råde vil det ikke gi foresatte og elever noen større muligheter til å kunne velge sin skole etter sine behov.

NOUen bak forslaget til ny opplæringslov foreslo å pålegge kommunene å fastsette lokal forskrift. I forslaget til ny lov vil ikke Kunnskapsdepartementet legge opp til dette. Departementet legger vekt på at en slik forskrift gir forutsigbarhet for elever og foresatte.

Opphevelse av forskrift vil derfor ikke være i strid med forslag til ny lov. Det er imidlertid i strid med kravet om at alternativet skal innebære at kommunen ikke får mindre kontroll på fordelingen av elever enn de har i dag. Dersom en opphever lokal forskrift har en kun opplæringsloven og styre etter. Det vil gi kommunen det samme handlingsrommet som i dag når det gjelder å tildele plass til elever på en annen skole dersom nærskolen er full. Slik kan en unngå at enkelte skoler får for liten kapasitet. Hva som er nærskolen kan være uklart for den enkelte elev og deres foresatte, og alternativet bidrar med det til lite forutsigbarhet, og kan skape utrygghet og mindre tilhørighet.

Alternativet støtter ikke opp om sosial bærekraft. Et slikt alternativ kunne også ført til en økning i behovet for skoleskyss. Samtidig gir det et lite handlingsrom for kommunen, en kan ikke styre etter kommunale føringer. Det blir mye administrasjon gjennom enkeltvedtak, samtidig blir det vanskelig for kommunen å planlegge etter framskrivninger og forutsetninger om kapasitetsbehov på de ulike skolene. I dagens forskrift er det presiseringer, både når det kommer til tildeling av plass, tilhørighet ved flytting og søknad om skolebytte. Ved opphevelse av forskrift forsvinner disse retningslinjene.

Dette alternativet sorteres derfor ut, og blir ikke drøftet i neste kapittel.

### **Alternativ 2, tiltak 2: Fritt skolevalg**

Elever kan søke seg til ønsket skole og få plass dersom det er kapasitet. Alternativt er ganske likt alternativet «Oppheve forskrift». Forskjellen er at det innebærer noe mer forutsigbarhet for kommunen, da de i større grad kan planlegge etter elevers tilhørighet. En kan ha forhåndsgitte skolegrenser hvor elevene blir tildelt deretter, slik at en ikke må ha enkeltvedtak. Det gir grunnlag for en tilhørighet og forutsigbarhet for innbyggerne. Samtidig kan de i større grad velge skole etter sine behov. Dette er i tråd med den sosiale bærekraften.

Studier fra Sverige viser at fritt skolevalg er med på å forsterke skolesegregering og bidrar til at skoler ikke gir et like godt tilbud til alle barn. Tvert imot gir det et dårligere tilbud til de minst ressurssterke. Slik sett er dette alternativet ikke sosialt bærekraftig og gjør dette alternativet til et lite aktuelt alternativ for Halden, som nettopp er så opptatt av at skolen skal ha et likeverdig tilbud til alle elever, uavhengig av elevenes forutsetninger.

Dette alternativet kunne vært et midlertidig alternativ i påvente av ny lov. Kommunen har fortsatt mulighet til å sørge for at skoler ikke blir fulle gjennom opplæringsloven. Muligens ville noen skolebytter bidra til en bedre fordeling av elever når det kommer til kapasitet. Denne fordelingen vil imidlertid ikke være under kommunens kontroll, og er derfor ikke et alternativ på sikt. Dette ville bidratt til unødvendige omveltninger, mindre forutsigbarhet og mer uro for elever og foresatte. Dette alternativet sorteres derfor ut.

### 8.2.3. Alternativer som kan gjennomføres på lengre sikt

#### **8.2.3.1. Alternativ 1: Utnytte det handlingsrommet som ligger i kommende forskrift**

##### **Alternativ 1, tiltak 1: La dagens struktur og grenser bli slik den er i dag**

Forslag til ny lov legger som nevnt opp til at en kan tildele skoleplass på en annen skole enn nærskolen før nærskolen er full. Dette gir et handlingsrom som gir kommunen bedre mulighet til en helhetlig styring og langsiktig planlegging. En kan ikke fordele elever kun for å få en jevn utnyttelse av de ulike skolene, men en kan dersom en ser behov for å holde av kapasitet på skoler, for eksempel fordi en forventer en økning et par år frem i tid som følge av utbygging, tildele elever plass på en annen skole enn nærskolen i forkant. Dette gir kommunen bedre muligheter for fordeling av elever opp mot kapasitet enn det kommunen har i dag.

I teorien vil dette nærme seg et nullalternativ. Da loven endrer seg og forskriften må oppdateres, samt at handlingsrommet for tildelingsplasser endres innebærer dette alternativet likevel noen endringer, selv om skolestrukturen og den praktiske gjennomføringen av tildeling av skoleplasser vil være den samme.

#### **8.2.3.2. Alternativ 2: Justere skolekretser og beholde dagens praktisering av lokal forskrift**

Tiltak innenfor dette alternativet kan gjennomføres uavhengig av om endringer i lovforslaget blir vedtatt eller ikke, men de konkrete løsningene påvirkes av eventuelle lovforslag.

##### **Alternativ 2, tiltak 1: Endre grenser permanent uten bygningsmessige endringer**

Dette alternativ er et slags mellomalternativ da det fører til endring i struktur og dermed endring i forskrift. Det fører imidlertid ikke til større endringer av praktiseringen av forskriften og forskriftsfestede retningslinjer utover det nye handlingsrommet som ny lov gir.



Forslag til lov legger opp til en videreføring av nærskoleprinsippetets betydning, men hva som legges til grunn for definisjon av hva som er den enkeltes nærskole justeres noe. Samtidig pågår og planlegges det utbygging i søndre del av sentrumsområdet. Risum skole vil ha en underkapasitet i lengre tid fremover. Det kan derfor være at det er naturlig å se på en permanent justering av skolegrensene i dette området. På den måten kan man ivareta naturlige nærmiljøer, samt sørge for en bedre forutsigbarhet for elever og foresatte, selv om kommuners økte handlingsrom og retningslinjer for søknad om skolebytte langt på vei vil kunne imøtekomme disse utfordringene. Samtidig vil overkapasiteten på Risum kunne løses innenfor det handlingsrommet som ligger i forskriften uten endringer. Så ut fra skoleeiers behov for å mer kontroll på fordelingen opp mot kapasitet er ikke dette tiltaket nødvendig. Det gir imidlertid ikke en dårligere kontroll enn i dag, og er slik ikke i strid med overordnede krav.

### ***Alternativ 2, tiltak 2: Sikre skolenes tilstand og funksjonalitet***

Kommuner må til enhver tid ha tilstrekkelig kapasitet av skoleplasser. Denne plikten innebærer at skolebyggene må være i en tilstand og ha en funksjonalitet som tilfredsstillende lovkrav og som gjør det mulig å gi et forsvarlig tilbud til elever og ansatte ved skolen. Mange av skolene i Halden er funksjonelle skoler i god tilstand. Enkelte skoler oppleves mindre funksjonelle og har et større oppussingsbehov. På lengre sikt bør disse skolene vurderes rehabilitert eller avhendet. En sikring av byggenes tilstand og funksjoner oppfyller krav om å sikre tilstrekkelig kapasitet og er ikke i strid med å få lik eller bedre kontroll på fordelingen av elever opp mot kapasitet.

### ***Alternativ 2, tiltak 3: Kontrollere den totale kapasitet***

Samtidig kan det være et aktuelt alternativ for å redusere antall skole for å oppnå en bedre fordeling av elever opp mot kapasitet. Ved avhending må kommunen sørge for å ivareta den totale kapasiteten, slik at det er tilstrekkelig med kapasitet. Det stilles ingen krav til kommunen om at nedlagte skolebygg må erstattes av nytt skolebygg i nærmiljøet. Det gjelder også dersom kommunen ønsker å slå sammen skoler eller gjøre om skoler.

Disse 2 tiltakene kan kombineres. Kartlegginger våre viser at kommunen kan utnytte det mulighetsrommet som ligger i overkapasiteten og for eksempel gjøre om en barneskole til en ungdomsskole. Om skoler skal avvikles eller gjøres om og konkrete løsninger for dette må imidlertid utredes videre.

### ***8.2.3.3. Alternativ 3: Endre lokal forskrift og dens praktisering***

#### ***Alternativ 3, tiltak 1: Flytende skolegrenser***

Med dagens regelverk kan en innenfor ordningen med flytende skolegrenser ikke justere skolegrenser hvis det ikke er begrunnet i kapasitet. Utenom kapasitetshensyn kan grensene kun justeres som følge av en skole legges ned eller det kommer en ny skole på et nytt sted. Skolerehabilitering og nybygg på samme tomt som tidligere skole gir ikke grunnlag for å endre skolegrenser. Valg av flytende skolegrenser kan derfor skape en del utfordring for en justering av grensene, som ikke er begrunnet i kapasitet.

Flytende skolegrenser er et alternativ som egner seg best for skoler som har mye underkapasitet, slik som Lørenskog kommune. Det egner seg ikke for Halden som ikke har flere skoler med underkapasitet. En kan ikke innenfor en ordning med flytende grenser fordele elever for å få en mer optimal fordeling av elever. Det vil være i strid med nærskoleprinsippet i opplæringsloven. En kan i dag bare tildele elever plass på en annen

skole enn nærskolen dersom nærskolen er full, også om en har forskrift om flytende skolegrenser. Flytende skolegrenser innebærer at alle elever må tildeles plass gjennom enkeltvedtak.

Ny lov gir kommunen et bedre handlingsrom og dermed trenger en ikke flytende skolegrenser for å skaffe seg et bedre handlingsrom ved (antatt) underkapasitet på enkelte skoler.

Flytende skolekretser gir elever og foresatte mindre forutsigbarhet og grunnlag for tilhørighet enn fastsatte skolegrenser. Det legger ikke til rette for sosial rettferdighet eller at mennesker som bor i lokalsamfunnet, kan påvirke forhold i nærmiljøet.

Dette alternativet innebærer at alle plasser må tildeles ved enkeltvedtak. Det gir kommunen et merarbeid som ikke belønnes ved å gi de et økt handlingsrom for fordeling av kapasitet hverken i dag eller i årene fremover. Dette alternativet sorteres derfor ut.

### ***Alternativ 3, tiltak 2: Definere utjevningsrområder***

Enkelte kommuner praktiserer en ordning der de har faste skolegrenser, men hvor de har utjevningsområder mellom eller innenfor enkelte grenser. Dette er gjerne i de områdene der en ser at det fra tid til annen blir fullt på den ene skolen, eller begge. Ved å ha utjevningsområder trenger en ikke enkeltvedtak for alle elevene, kun for de elevene som bor i utjevningsområdene. Sarpsborg er en kommune som praktiserer denne ordningen<sup>8</sup>.

Dette er en ordning som gir elever og foresatte innenfor disse utjevningsområdene større forutsigbarhet og tildelingsprosessen blir preget av en gjennomsiktighet. Den gir ikke kommunen noe større handlingsrom. En kan i likhet som med ordningen med flytende grenser i dag kun tildele eleven skoleplass på en annen skole enn nærskolen dersom nærskolen er full. Den forutsigbarheten som innbyggerne får (sosial bærekraft) må da veies opp mot det merarbeidet kommunen vil ha med å tildele skoleplass gjennom enkeltvedtak (økonomisk bærekraft). Dersom den nye loven ikke gir det økte handlingsrommet i form av at en kan tildele elever plass på en annen skole enn nærskolen før nærskolen blir full kunne dette vært et aktuelt alternativ for Halden kommune med tanke på fordeling av elever mellom skolene Låby/Hjortsberg og Låby, Os og Kongeveien ettersom en utbygging i søndre del av sentrumsområdet ga periodevis fulle skoler. Med ny lov kan en imidlertid flytte elever i forkant av at skoler blir fulle. Samtidig åpner en opp for at en skal vurdere mer enn avstand, og legge mer vekt på tilhørighet når en gjør vurderinger av hva som er elevens faktiske nærskole.

En etablering av utjevningsrområder oppfattes som unødvendig, samtidig som det låser handlingsrommet til skoleeier når den nye loven inntreffer. Alternativet sorteres derfor ut. Det anbefales imidlertid at intensjonen om åpenhet og forutsigbarhet tas med og at innbyggerne informeres om skoleeiers handlingsrom til å tildele elever plass på andre skoler enn nærskolen.

---

<sup>8</sup> <https://www.sarpsborg.com/barn-og-skole/skole-og-sfo/skolegrenser-og-inntaksomrader/> Lest 05.07.21

### 8.3. TILTAK SOM BLIR VURDERT

Følgende tiltak innenfor de ulike alternativene blir beskrevet og drøftet videre.

#### Alternativer på kort sikt

Alternativ	Tiltak
1) Utnytte det handlingsrommet som er i gjeldende lov	<i>Utnytte kapasiteten på den enkelte skole</i>
	<i>Tildele elever plass på en annen skole enn nærskolen</i>
2) Endre lokal forskrift	<i>Ingen tiltak videreføres</i>

Tabell 11 Alternativer og tiltak på kort sikt

#### Alternativer på mellomlang til lenger sikt

Alternativ	Tiltak
1) Utnytte det handlingsrommet som er i kommende lov	<i>La dagens struktur bli slik den er i dag, Fordele elever i tråd med handlingsrommet som gis av ny lov</i>
2) Justere skolekretser innenfor dagens praksis	<i>Justere grenser permanent</i>
	<i>Sikre skolenes tilstand og funksjonalitet</i>
	<i>Kontrollere den totale kapasitet</i>
3) Endre lokal forskrift og dens praktisering	<i>Ingen tiltak videreføres</i>

Tabell 12 Alternativer og tiltak på lenger sikt

Nullalternativet, og ikke gjøre noe er ikke et reelt alternativ og anbefales dermed heller ikke.

## 9. TILTAK

### 9.1. DETALJERINGSGRADEN AV DE ULIKE TILTAKENE OG BEHOV FOR YTTERLIGERE UTREDNINGER

Tiltakene som vi i dag ser som aktuelle på mellomlang til lang sikt er ikke beskrevet i detalj. Dette er fordi de trenger videre utredning, blant annet i lys av ny lov. Å utrede alternativ A *Utnytte det handlingsrommet som er i gjeldende lov og forskrift* i detalj uten ny lov er vedtatt vil det være en betydelig risiko for å gi en falsk forutsigbarhet, samt skape mye unødvendig frykt for berørte elever og foresatte.

Denne risikoen er også til stede for alternativ B *Benytte handlingsrommet innenfor kommunalt selvstyre*

Og det ville samtidig vært anbefalinger som er basert på vurderinger uten tilstrekkelig lokal medvirkning, fra for eksempel elever.

Videre vil tiltak som iverksettes på kort sikt kunne legge noen føringer for hvilke tiltak som er aktuelle lenger frem i tid.

### 9.2. TILTAK SOM KAN GJENNOMFØRES PÅ KORT SIKT

Risum ungdomsskole er den skolen i Halden som i dag har underkapasitet. Skolen har, ifølge kommunens egne beregninger, en kapasitet på 12+2 klasserom. 12 av klasserommene har plass til 27 elever, mens de to siste har plass til 25 elever. Dersom man regner inntil maks 27 elever per klasse, vil skolen ha en underkapasitet de neste 10 årene som vist i tabellen under.

Risum										
Fødselsår	Trinn	2021	Kongeveien	Tistedal	Prestebakke	Elevtall	Risum	Rombehov		
2006	10	71	38	13	122	4.5				
2007	9	91	50	8	149	5.5				
2008	8	97	37	11	145	5.4	21/22	17	12+2	-3
2009	7	79	41	4	124	4.6	22/23	17	12+2	-3
2010	6	77	44	10	131	4.9	23/24	16	12+2	-2
2011	5	72	46	9	127	4.7	24/25	15	12+2	-1
2012	4	77	40	9	126	4.7	25/26	15	12+2	-1
2013	3	65	53	6	124	4.6	26/27	15	12+2	-1
2014	2	74	38	15	127	4.7	27/28	15	12+2	-1
2015	1	76	37	4	117	4.3	28/29	15	12+2	-1
2016		68	48	9	125	4.6	29/30	15	12+2	-1
2017		64	45	12	121	4.5	30/31	15	12+2	-1
2018		75	30	6	111	4.1	31/32	15	12+2	-1
2019		60	33	3	96	3.6	32/33	14	12+2	0
2020		53	35	7	95	3.5	33/34	14	12+2	0

Figur 31 Kapasitet Risum ungdomsskole

Inneværende og neste skoleår er det tre klasserom for lite. Skoleåret 23/24 er det en underkapasitet på to rom, mens det de neste årene er ett klasserom for lite på skolen. Det finnes ulike måter å løse dette på kort sikt, og vi vil her skissere fire mulige løsninger for perioden fram til 24/25:

#### Tiltak 1: *Utnytte kapasiteten på den enkelte skole*

1. Løsninger for å håndtere utfordringer knyttet til kapasitet og arealutnyttelse internt på skolen
2. Flytte 8. klasser fra Risum ungdomsskole til midlertidige lokaler i Kongeveien skole
3. Flytte brakkerigger fra Folkvang til Risum

## Tiltak 2: Tildel elever plass på en annen skole

4. Fordele elever fra Tistedalskretsen på to ungdomsskoler

Ulike løsninger kan også kombineres.

### 9.2.1. Tiltak 1: Utnytte kapasiteten på den enkelte skole

#### 9.2.1.1. Løsning 1: Håndtere utfordringer knyttet til kapasitet og arealutnyttelse internt på Risum ungdomsskole

##### 9.2.1.1.1. Pedagogiske og organisatoriske tiltak

I forbindelse med fagfornyelsen, rettes det betydelig fokus på dybdelæring, tverrfaglig tilnærming og elevaktiv læring. I tillegg legges det opp til utstrakt bruk av teamsamarbeid og trinntenkning. Arbeidsmetoder som omvendt undervisning, skjevdeling og stasjonsarbeid er undervisningsformer det ønskes mer av. Slik utnyttes voksenressursene bedre og assistenter/fagarbeidere kan bistå flere elever enn bare én eller to om gangen. Omvendt undervisning tillater elevene å følge progresjonen i sitt tempo. I vår digitale tidsalder er dette enklere å gjennomføre enn noen gang tidligere. Skjevdeling handler om å fordele voksne på grupper av ulik størrelse, slik at lærertettheten blir ulik og man tilpasser undervisning innenfor et fellesskap. Skjevdeling gir for eksempel fordelen av å kunne arbeide grundig med et tema for de som trenger det mest, mens majoriteten som mestret temaet får andre utfordringer å bryne seg på. Undervisningen kan også være organisert i form av fellessamlinger eller ulike typer stasjonsarbeid. Totalt sett gir dette en større fleksibilitet med hensyn til didaktiske arbeidsmåter.

Med flere lærere tilgjengelig i det samme tidsrommet kan man tilpasse opplæringen bedre. Videre kan spesialpedagogiske tiltak i større grad organiseres innenfor læringsfellesskapet. Derigjennom kan rom som i dag defineres som rom til spesialundervisning i større grad defineres som allmenne læringsareal.

En slik organisering av læringsfellesskapet krever en mental omstilling, i tillegg til endret pedagogisk praksis. Overgangen fra en klasserombasert orientering til trinnorganisering og utstrakt bruk av teamsamarbeid, inneholder en endring fra den privatpraktiserende læreren som står alene om ansvaret for sine elever, - til et læringsfellesskap med fokus på å utnytte hverandres sterke sider, faglig og sosialt. I dette fellesskapet vil det være en sterk grad av samhandling.



Figur 32 Læringsfellesskap på tvers

I denne formen for lærende fellesskap, vil en elevgruppe, for eksempel et helt trinn, disponere bestemte rom og arealer. Når deler av elevgruppen benytter spesialrom, kan resterende elever fordele seg på de ledige rommene slik at man unngår tomme rom og lav utnyttelse av arealene. Lærerne er ofte organiserte i team rundt en bestemt elevgruppe. Teamet har da et felles ansvar for planlegging, organisering og gjennomføring av læringsaktiviteter for elevgruppen.

En slik organisering gir rom for en mer fleksibel gruppeinndeling og bruk av voksenressursene (tid og kompetanse). Det kommer imidlertid ikke av seg selv. Det kan være behov for kompetanseutvikling, veiledning og system for erfaringsdeling. Et viktig stikkord for å lykkes med skoleutvikling er å bygge kollektiv kapasitet (Fullan, 2012). «Capacity Building»-paradigmet forutsetter et tett samspill mellom alle aktører i skolen (elever-lærere-ledere-skoleeier-foresatte-politikere- ulike kompetansemiljøer). «Lærende organisasjon» er et begrep som beskriver en skole som legger til rette for felles kompetansebygging. I en lærende skole er alle, både elever og voksne, aktivt medvirkende i egen og andres læringsprosess. Man forsøker kontinuerlig på egen praksis gjennom å øke sin kompetanse, prøve ut, dele erfaringer og utvikle ny praksis i fellesskap. Det forutsetter samarbeidsvilje og evne til stadig å være i endring og utvikling.

Pedagogiske og organisatoriske tanker som skissert her, kan være sentrale for å utnytte skolens areal på en god og fleksibel måte.

#### 9.2.1.1.2. Sambruk og flerbruk av rom

En maksimal utnyttelse av spesialrom, vil bidra til å øke romkapasiteten for elevene på Risum ungdomsskole. Når en klasse benytter seg av spesialromfasiliteter, kan andre klasser utnytte mer av trinnarealet. Man kan fortsatt ha ett av rommene som fast base og hjemmeområde for en klasse, men samtidig i større grad innstille seg på at basen inngår i et felles læringsmiljø/læringsareal for hovedtrinnet.

Stortinget har fastsatt et samlet minstetimetall som elevene har rett til. Skoleeier plikter å gi dette timetallet, og står fritt til å tilby flere timer. Timetallet i fag er fastsatt for hovedtrinnet, og gjort veiledende med inntil 5 prosent, men elevene skal likevel ha det samlede minstetimetallet. Innenfor minstetimetallet fastsetter skoleeier fag- og timefordelingen på årstrinn. Den enkelte skole har frihet til å tilrettelegge undervisningsenheter innenfor det fastsatte timetallet.

I figuren under vises ordinær fag- og timefordeling i praktisk- estetiske fag for elever på 8. til 10. trinn, uketimer i 60 min. enheter. Det er ikke tatt hensyn til om skoleeier har omdisponert inntil 5 prosent av timene. Tabellen viser at en 5-parallell ungdomsskole skal tilby ca. 33 timer naturfag i uken, 19 timer k & h, 11 timer musikk, 11 timer mat og helse og 29 timer kroppsøving.

Fag	Uketimer ungdomsskole	Uketimer u.skole Tre paralleller	Uketimer u.skole Fem paralleller
Naturfag	6,6	19,7	32,8
Kunst og håndverk	3,8	11,5	19,2
Musikk	2,2	6,6	10,9
Mat og helse	2,2	6,6	10,9
Kroppsøving	5,9	17,6	29,3

Figur 33 Fag- og timefordeling praktiske/estetiske fag



Ledig kapasitet i spesialrommene vil avhenge av hvor mange skoletimer skoleuken er fordelt ut på, og når fagene er lagt på dagen. På ungdomstrinnet skal elevene i snitt ha ca. 23 timer a 60 min undervisning i uken. For enkelhetsskyld kan man si at hvert spesialrom kan benyttes omtrent 20 timer hver uke.

Risum U har følgende spesialrom som hver kan disponeres ca. 20 timer i uken:

- Naturfagrom – 20 t/u
- Musikkrom – 20 t/u
- Kjøkken (Mat- og helse) – 20 t/u
- Sløyd/tegning – 20 t/u
- Gymsal – 20 t/u

Forutsatt at også musikkrom og mat- og helserommet utnyttes maksimalt, vil det samlet sett være klasser i spesialrommene 100 undervisningstimer i uken. Da vil klasserommene kunne stå disponibelt for andre klasser på trinnet. I tillegg kommer bruk av bibliotek og disponible timer ved f.eks. utetimer, turdager og ekskursjoner.

Fagfornyelsen fordrer mer fokus på dybdelæring i årene som kommer. Spesialrommene gir særdeles gode rammer både for å jobbe tverrfaglig og i dybden sammen med elevene. Med utstrakt bruk av trinn- og teamsamarbeid, blir det også lettere å organisere en undervisning hvor man kan ta i bruk flere rom, og dele på både voksenressurser og undervisningsareal.

Spesialrom med store åpne flater, som musikk- og kroppsøvingsarealer, innbyr til et bredt spekter av aktiviteter. Kantinen kan for eksempel være et svært bra rom stasjonsundervisning og gruppearbeid. Følelsen elevene får når de står og resiterer egenproduserte dikt i blått lys med bakgrunnsmusikk på musikkrommet, gir en helt annen opplevelse for både tilhørerne og eleven selv. Det tilfører situasjonen en ny dimensjon. Man kan trekke elevene ut av hverdagslige situasjoner ved å skape særegne stemninger som de ikke kan få, selv med god fantasi, i klasserommet hvor de tilbringer størsteparten av undervisningstiden på en uke. Man får en reell sjanse til å nå flere. Elevene vil sette stor pris på verdifulle avbrekk fra lange skoledager ved pulten med samme sittestilling over tid.

Inaktivitet er et økende problem blant barn og unge i dag. Hva skjer med undervisningen når læreren har fokus på at flere timer skal gi elevene mulighet til å bevege seg? Kanskje benytter man gymsalen eller uteområdet til matematikkaktivitet eller lager gulvscrabble i stort format for elevene i norsktimen. Mulighetene er uendelige. Å sørge for at klasserom ikke står tomme når spesialrom er i bruk, er en organisatorisk utfordring, men er løsbart. Ledelsen kan synliggjøre fast rombelegg på alle rom, og så kan det være en form for «bookingsystem». Dersom noen klasser ønsker å jobbe med større prosjekter for en avgrenset periode, for eksempel sette opp en musikal eller forestilling, så er bør det være mulig å kunne legge større beslag på spesialrommene i perioden.

### **9.2.1.1.3. Enkle ombygginger**

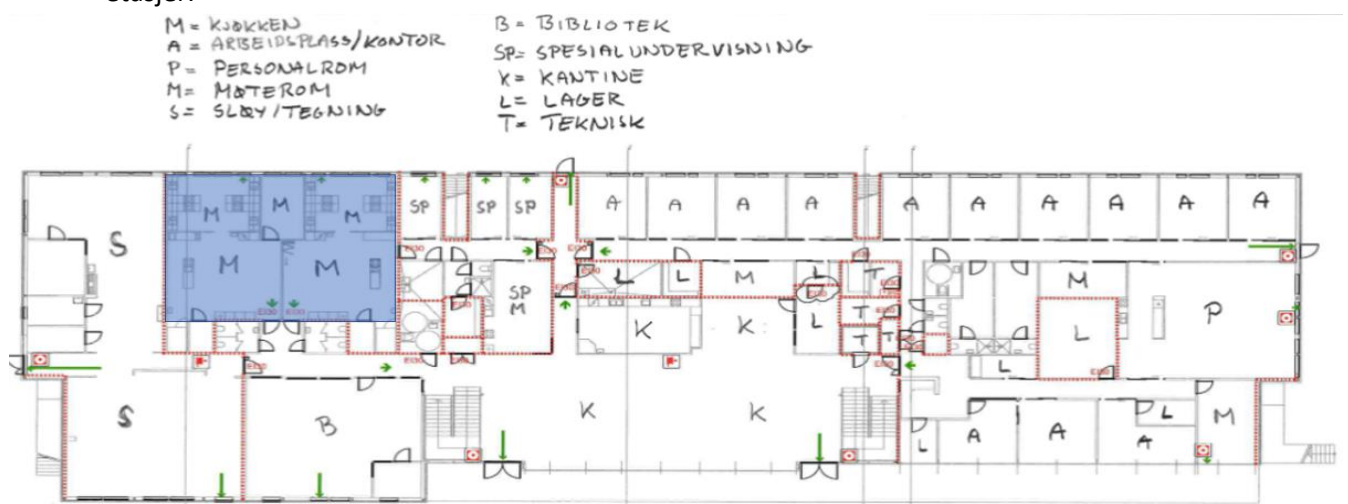
Man må påregne ulike og endrede arealbehov i levetiden til et skolebygg. Årsakene kan for eksempel være endringer i tallet på elever og ansatte, og det kan handle om nye lovkrav, undervisnings- og arbeidsformer.

Bygningsmassens muligheter for å kunne møte endrede behov, betegnes som funksjonell fleksibilitet. Ofte kan enkle tilpasninger gjøres uten store tekniske eller økonomiske konsekvenser. I skolars levetid må det påregnes nye undervisnings- og arbeidsformer, noe som stiller krav til fleksibiliteten i bygget og evnen til å forandre byggets egenskaper. Skolen må over tid kunne tilpasses nye krav og nye brukere. Om elevtallet endrer seg, må man f.eks. kunne trekke fra areal, flytte funksjoner eller endre inndelingen (elastisitet). Dersom elevtallet går tilbake, må en kunne ta deler av skolen i bruk til andre formål uten å forandre byggets egenskaper (generalitet).

Senere års studier viser klar sammenheng mellom standarden på skolebygg og elevenes læring. Postdoktor Arnt Ove Hopland ved NHH, har f.eks. undersøkt sammenhenger mellom fysisk læringsmiljø og elevenes prestasjoner. Ifølge Hopland ser det ut til at vedlikeholdte klasserom, garderober og toaletter påvirker elevene positivt slik at de arbeider bedre når de er på skolen. Standarden på skolebygget samvarierer med den innsatsen elevene har i timene.<sup>9</sup> Hopland hevder likevel at det ofte ikke er den tekniske tilstanden som gjør at man må bytte ut skolebygg, men at byggene ikke holder tritt med endrede behov, funksjonalitets- og miljøkrav.<sup>10</sup>

Det er mulig å gjennomføre enkle ombygginger av eksisterende rom for å øke arealer og bedre funksjonen til eksisterende arealer. Eksempler på enkle ombygginger kan være å:

- fjerne, flytte eller bygge lettvegger innendørs.
- lage sittenisjer i vegger som gjør at man bedre kan utnytte trafikkareal til læringsareal
- bygge inn skap i vegg til lagring
- flytte vindu for bedre å utnytte veggplass eller sette inn vindu for å gi bedre dagslysforhold.
- isolere vegger og/eller sette inn lydisolerte dører og vindu for å hindre lydsmitte
- Installere løfteplattformer, trappeheiser eller rullestolramper for å sikre universell tilkomst til etasjer.



Figur 34 Møteareal i Risum ungdomsskole som kan ombygges til læringsareal

<sup>9</sup> <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/IJEM-05-2014-0070/full/html>

<sup>10</sup> <http://www.skoleanlegg.utdanningsdirektoratet.no/artikkel/187/24/Godt-fysisk-laringsmiljo-gir-bedre-laring>

Risum ungdomsskole kan ha ekstrarom som kan omgjøres til andre formål ved behov. En mulighet som kan utforskes, kan for eksempel være å omgjøre areal som i dag brukes som møterom, til læringsareal for elevene. Dersom det ikke er bærende konstruksjoner, kan arealet også åpnes ved å ta ned vegger.

#### 9.2.1.1.4. Interiørmessige tiltak

En skole i tråd med fagfornyelsen, betyr at lærerne tar i bruk et bredt spekter av undervisningsformer, og at elevaktiv læring får høy prioritet.

Elever lærer på ulike måter. Noen trenger ro, mens andre må få mulighet til å bevege seg. Et inkluderende læringsmiljø skal ha variert innredning som støtter at man arbeider både alene og sammen. Elever som kan velge hvor de skal arbeide, basert på egne preferanser og oppgavene som skal gjøres, vil føle seg delaktige og kan utvikle seg ut fra egne forutsetninger. Økt forståelse for hvordan det fysiske miljøet kan fremme læringsmål, kan gi læremiljøer som støtter pedagogenes arbeid.

Elever rapporterer ofte om kroppsrelaterte plager som hodeverk, ryggplager og stiv muskulatur i nakke.<sup>11</sup> Årsakene til plagene kan være flere og sammensatte, men en av forklaringene kan handle om manglende variasjon, både i arbeidsformer og elevenes fysiske læringsmiljø. De bruker ofte en stor andel av skoletiden til å sitte stille på stolen ved pulten sin for lytte- og skriverelaterte oppgaver. Ved å legge til rette for en mer variert møblering, vil elevene i større grad oppleve alternative sitte- og arbeidsstillinger i løpet av skolehverdagen.

Læring kan skje hvor som helst, - i bevegelsen fra klasserom til klasserom, i små lommer, nisjer og kroker i trafikkareal, i samarbeidende elevgrupper, individuelt, eller utendørs. Dersom disse læringsmiljøene møbleres ettertenksomt med aktivitetstilpasset utforming blir det viktige verktøy til å tilby elevene og ansatte friheten til å lære og undervise på måter som føles naturlige og komfortable. Når rommets språk tydelig inviterer inn til samtale, samarbeid eller individuell aktivitet kan dette bidra til å fasilitere organiseringen av undervisning/læringsaktiviteter.

Figur 35 Skrivevegger kan skape nye læringsareal

## Chatboards og white boards



<sup>11</sup> <http://www.ungdata.no/Helse-og-trivsel/Fysiske-helseplager>

Ved å endre møblering, skapes mange muligheter for å fornye praksis. Gjennom alternativ møblering, soneinndeling eller bedre utnyttelse av vegger kan man øke effektivt læringsareal, fordi det muliggjør en annen organisering av elevene og man får flere arealer å drive læringsaktiviteter på. Tiltakene må ofte ses i sammenheng med organisatoriske tiltak.

Et konkret eksempel kan være å ta i bruk vegger som skrivevegger, f.eks. ved hjelp av chatbords. Dette kan være en svært god måte å synliggjøre stoffet på, skape oversikt, sørge for at elevene blir minnet på beskjeder og hva som er blitt snakket om i timene. Det ligger fine muligheter til å også la elevene ta i bruk «skriveveggene». Det kan lages tankekart, elevene kan vise ulike utregningsmåter de har brukt for å komme fram til et svar i matematikken, de kan tegne innholdet i en sang for å memorere tekst og så videre. Chatboards er ikke interaktive, men er godt egnet til å la elevene tenke høyt sammen i grupper, idémyldre, visualisere og konseptualisere læring.

### Tavlemaling, gjenbruk og bærekraft



Figur 36 Enkle løsninger for å utnytte f.eks. trafikkareal

I kantinearealet på Risum ungdomsskole kan man se for seg en møblering som gjør arealet anvendelig for et bredt spekter av undervisningsformer preget av økt elevaktivitet. Man kan se for seg mindre tiltak, som innkjøp av møbler for å skape soner, nisjer og kroker, eller mer omfattende løsninger som også krever endring av praksis.



Figur 37 Kantine kan møbleres opp til et fleksibelt læringsareal



Elever tåler godt at aktiviteter organiseres rundt større gruppebord eller ulike soner i rommet. Et teppe på gulvet, en sofagruppe eller en lesesirkel kan oppleves som en avgrenset sone der elevene kan jobbe liggende eller sittende på pc eller nettbrett. Fordelen med å erstatte alle eller noen pulter med gruppebord, ståbord og andre møbler er at det gir flere muligheter til å innrede klasserommet i soner og kroker, og det gir varierte arbeidsmiljøer og sittestillinger.

Videre kan møblering i klasserom, være med på å skape ulike soner som kan brukes for å utnytte arealene mer effektivt, eller for å få til flerbruk. Dersom man våger å tenke nytt, og ta sikte på en annen organisering av læringsarbeidet kan riktig møblering signalisere hvilken type arbeid som skal utføres til ulike tider og i ulike situasjoner. Sittegrupper inviterer til samhandling, diskusjoner og dialog, mens et lite amfi er egnet for fellessamlinger og formidling.

### Rom i rom



Figur 38 Rom i rom kan skape variasjon og nye læringsareal

### Grupperom - ståbord



Figur 39 Ståbord i rom og gangareal

Ståbord/bardisk gir elevene mulighet til å skifte arbeidsstilling. Ståbord plassert inntil vegger tar ikke mye plass, bord plassert ute i rommet skaper en sosial sone hvor elevene kan jobbe sammen rundt bordet. I deler av korridorer kan ståbord lett benyttes som stasjon i stasjonsundervisning. I klasserommet kan et ståbord langs en vegg være en stille krok for konsentrert lese- og skrivearbeid.

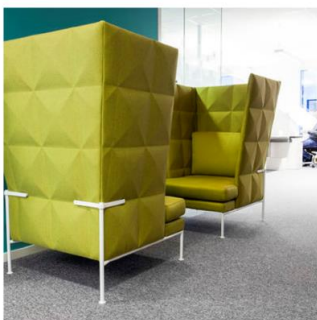
Det skal ofte ikke mer til enn et par sakkosekker i en intim krok, under en trapp eller bak en bokhylle, før dette oppleves som et lukket område hvor elever kan jobbe selvstendig. Møbler elevene kan sitte i eller på, bokhyller og fornuftig utnyttelse av kroker kan skape stillesoner. Slike områder er verdifulle for elever som skal jobbe konsentrert, men også et godt alternativ for å ha samtale med elever.

### Gruppearbeid - sakkosekk



Figur 40 Puter og sakkosekker kan skape nye læringsareal

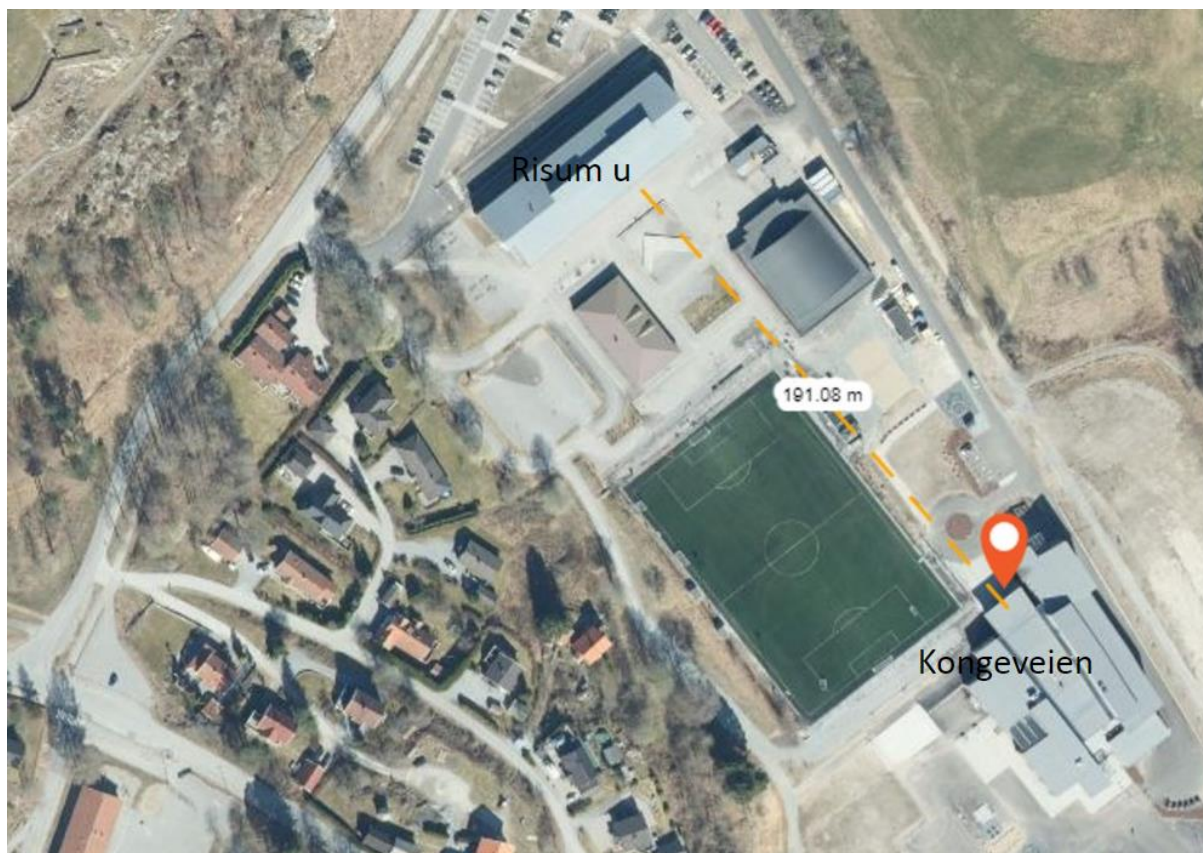
### Stillesoner/lyddemping



Figur 41 Stillesoner



**9.2.1.2. Løsning 2: Flytte inntil tre 8. Klasser fra Risum ungdomsskole til Kongeveien skole**  
 Kongeveien skole ligger i umiddelbar nærhet til Risum ungdomsskole, bare adskilt av et idrettsanlegg:



Figur 42 Det er kort avstand mellom Risum U og Kongeveien

Ved en middels utnyttingsgrad av Kongeveien skole, der man regner maksimalt 25 elever per trinn og utnytter grupperom til klasserom slik det gjøres i dag, vil skolen ha ledig klasseromkapasitet de neste årene. Tabellen under viser at det fra skoleåret 22/23 vil være en overkapasitet på minst tre klasserom. Man vil i tillegg ha plass til å ta inn 24 elever på 2015-kullet, 7 elever på 2016-kullet og 11 elever på 2017-kullet, uten ytterligere klassedeling.

Kull	Elever	Grupper a 25	Rombehov kull	Gjennomsnitt gruppestørrelse	Kongeveien				
					Skoleår	Elevtall	Behov rom	Kapasitet rom	Over/underkapasitet
2006	71	2.8	3	23.7					
2007	91	3.6	4	22.8					
2008	97	3.9	4	24.3	21/22	520	25	27	2
2009	79	3.2	4	19.8	22/23	509	24	27	3
2010	77	3.1	4	19.3	23/24	496	23	27	4
2011	72	2.9	3	24.0	24/25	499	23	27	4
2012	77	3.1	4	19.3	25/26	482	22	27	5
2013	65	2.6	3	21.7	26/27	470	22	27	5
2014	74	3.0	3	24.7	<b>Kan ta inn pr kull</b>				
2015	76	3.0	4	19.0	24				
2016	68	2.7	3	22.7	7				
2017	64	2.6	3	21.3	11				
2018	75	3.0	3	25.0	0				
2019	60	2.4	3	20.0	15				
2020	53	2.1	3	17.7	22				

Figur 43 Kapasitet Kongeveien skole – middels utnyttingsgrad

Fra skoleåret 22/23 kan deler av 8. trinn på Risum ungdomsskole få undervisning i lokaler på Kongeveien skole, inntil tre klasser. Elevene vil formelt tilhøre Risum ungdomsskole. Løsningen vil kreve et visst samarbeid mellom skolene, ledelser og ansatte.

Begge skolene vil ha nok kapasitet ved en slik løsning.



Figur 44 Mulig nytt samlet trinnområde på Kongeveien skole

Det må eventuelt utredes nærmere hvordan dette kan organiseres på best mulig måte, blant annet hvilket trinnområde de tre 8. klassene skal benytte. En mulig løsning er å omgjøre skolens tegne- og tekstilrom til klasserom, og fortsette å ta i bruk doble grupperom som klasserom for små klasser. Tegningen over viser en av flere muligheter for hvordan man kan etablere et nytt samlet trinnområde. Dette kan eventuelt frigjøre et annet trinnområde til 8. trinn. Videre utredning med lokal medvirkning må gjennomføres.

### 9.2.1.3. Løsning 3: Flytte en eller begge brakkeriggene fra Folkvang til Risum

Os skole er i midlertidige lokaler på Folkvang frem til ny skole står ferdig. Folkvang har 13 klasserom. I tillegg har skolen eget SFO-rom i klasseromstørrelse og en gammel gymsal (i tillegg til gymsalen i «Nybygg»). Det er oppført to brakkerigger med til sammen 4 klasserom på skoletomten.

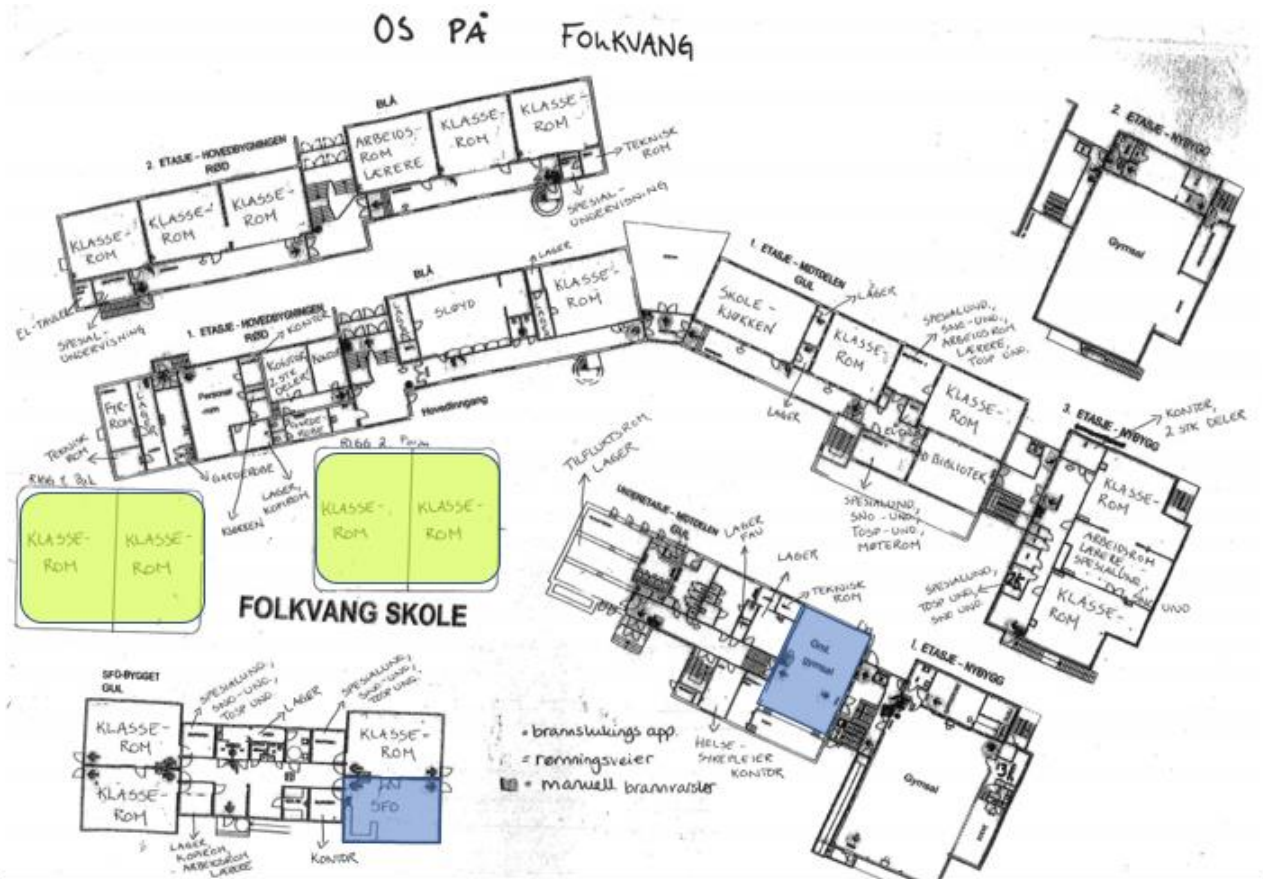
Ved høyeste kapasitetsutnyttelse kan man ta i bruk SFO-rom og gammel gymsal til klasserom, og ha 15 rom disponibelt til klassene, i tillegg til de fire klasserommene i brakkeriggene. Samlet kapasitet blir da maksimalt 19 rom.

Kull	Elevtall	Grupper a 27	Rombehov kull	gruppestørrelse	Rombehov 1-7			
					Skoleår	Rombehov	Kapasitet rom	Overlunderkapasitet
2006	51	1,9	2	25,5				
2007	43	1,6	2	21,5				
2008	49	1,8	2	24,5	21/22	14	19	5
2009	37	1,4	2	18,5	22/23	14	19	5
2010	40	1,5	2	20,0	23/24	14	19	5
2011	34	1,3	2	17,0	24/25	14	19	5
2012	53	2,0	2	26,5	25/26	14	19	5
2013	35	1,3	2	17,5	26/27	14	19	5
2014	33	1,2	2	16,5				
2015	43	1,6	2	21,5				
2016	39	1,4	2	19,5				
2017	49	1,8	2	24,5				
2018	36	1,3	2	18,0				
2019	34	1,3	2	17,0				
2020	30	1,1	2	15,0				

Figur 45 Tabellen viser maksimal romkapasitet ved Folkvang, inkludert tilleggsrom og to brakkerigger

Rombehovet styres av antall elever på hvert trinn og størrelsen på rommene. Dersom maksimalt elevtall i hvert rom er 27, vil man få en ren to-parallell skole, med behov for 14 rom. Gruppestørrelsen vil i dette tilfellet variere fra 16-27 elever. Man kan da plassere de største klassene / gruppene i de største klasserommene. Dersom man legger til grunn en lavere kapasitetsutnyttelse og regner 25 elever pr rom, vil det være behov for en tredeling på ett av kullene, og rombehovet øker til 15 klasserom. Gruppestørrelsen vil da variere mellom 16 og 22 elever. I begge tilfellene kan man, ved å ta i bruk SFO-rom og / eller gammel gymsal til klasserom, klare seg uten brakkerigger. Man kan uansett klare seg med bare en av de to riggene frem til nye Os skole står ferdig. Hvordan man eventuelt velger å utnytte tilgjengelige rom må utredes nærmere lokalt på skolen. Sambruk av klasserom til SFO er ikke en optimal løsning. Men det er en løsning man finner på flere skoler, og som må regnes som akseptabel i en midlertidig periode.

Dette grepet kan frigjøre paviljonger til bruk for inntil fire klasser ved Risum ungdomsskole, som de neste tre årene har en underkapasitet på henholdsvis tre, to og ett klasserom. Det må eventuelt utredes nærmere muligheten for å flytte en eller begge paviljongene til Risum-tomten, f.eks. med tanke på plassering og kvalitet på uteareal. Alternativt kan paviljongene bli stående, og likevel fungere som en avdeling for deler av 8. trinn på Risum.



Figur 46 Folkvang skole med 4 klasserom i paviljonger (gult) og to tilleggsrom (blått)



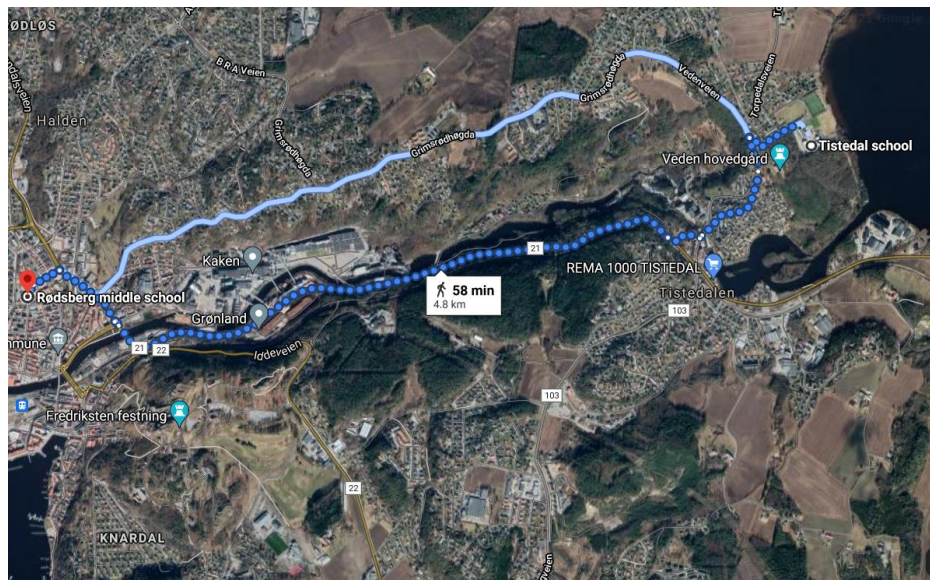
## 9.2.2. Tiltak 2: Tildele elever plass på en annen skole

### 9.2.2.1. Løsning 4: Fordele tistedalkretsen på to ungdomsskoler

Elevene fra Tistedal barneskole sogner i dag til Risum ungdomsskole. Mange av elevene fra kretsen bor nærmest Risum ungdomsskole. Noen bor nærmere Rødsberg ungdomsskole. Avstanden fra Tistedal barneskole til de tre ungdomsskolene i kommunen er imidlertid relativt lik, både i gangtid og kjøretid.



Figur 47 Avstand fra Tistedal skole til Risum ungdomsskole. Google maps



Figur 48 Avstand fra Tistedal skole til Rødsberg ungdomsskole. Google maps



Figur 49 Avstand fra Tistedal skole til Strupe ungdomsskole. Google maps

Mange av elevene har i dag rett på skysst til ungdomsskolen, fordi det er over 4 km avstand fra hjemsted til Risum ungdomsskole.

Kommunen har hjemmel til å gjøre unntak fra lokal forskrift om skoletilhørighet dersom en skole er full. Kommunen kan da plassere de elevene som har minst tilhørighet, på en skole som har kapasitet. Det vurderes at elevene fra Kongeveien har større tilhørighet til Risum ungdomsskole enn elevene fra Tistedal, på grunn av geografisk nærhet.

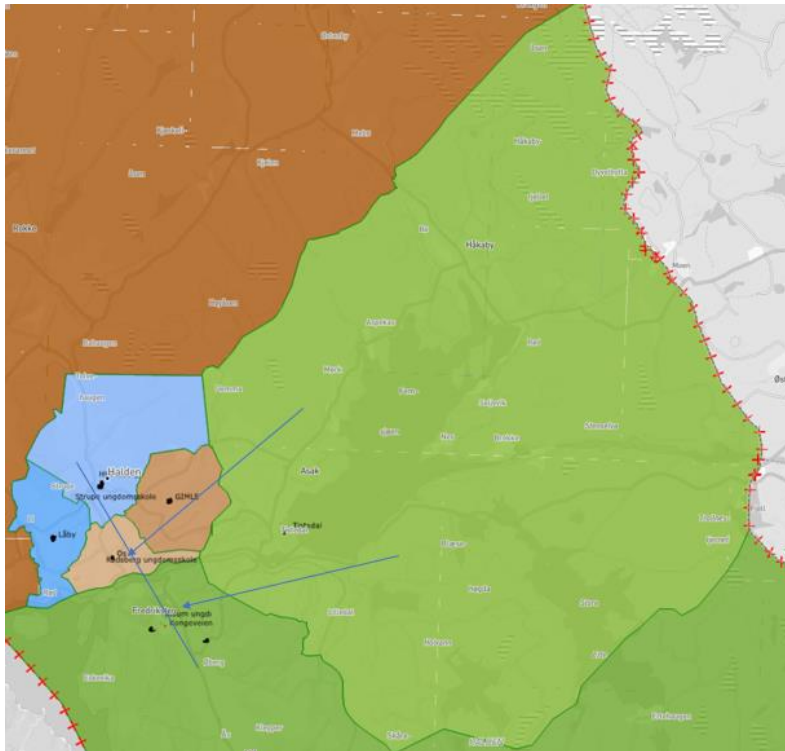
Elevtallene for de neste tre årene, viser en underkapasitet på Risum ungdomsskole, og en tilsvarende overkapasitet på Rødsberg ungdomsskole, se tabeller under. Rødsberg ungdomsskole har ledig kapasitet på tre klasserom.

Dagens situasjon Risum			
Skoleår	Behov rom Risum u	Kapasitet	Over/under
21/22	17	12+2	-3
22/23	17	12+2	-3
23/24	16	12+2	-2
24/25	15	12+2	-1

Dagens situasjon Rødsberg			
Skoleår	Behov rom Rødsberg	Kapasitet	Over/under
21/22	12	15	3
22/23	12	15	3
23/24	12	15	3
24/25	12	15	3

Figur 50 Kapasitet på Risum og Rødsberg ungdomsskoler





Figur 51 Tistedal krets (lysegrønt) kan fordeles på Risum og Rødsberg ungdomsskoler

Tistedal skole har kull på mellom 37 og 50 elever de tre neste årene, noe som gir to klasser på hvert trinn. Klassestørrelsene varierer fra 18 til 25 elever, se tabell.

Elever: 400  
Elev/rom 25

MIDDELS					Tistedal				
Kull	Elevtall	Grupper a 25	Rombehov kull	Gjennomsnitt gruppestørrelse	Skoleår	Elevtall	Rombehov	Kapasitet rom	Over/underkapasitet
2006	38	1,5	2	19,0	21/22	299	15	16	1
2007	50	2,0	2	25,0	22/23	306	15	16	1
2008	37	1,5	2	18,5	23/24	307	15	16	1
2009	41	1,6	2	20,5	24/25	291	15	16	1
2010	44	1,8	2	22,0	25/26	284	15	16	1
2011	46	1,8	2	23,0	26/27	266	14	16	2
2012	40	1,6	2	20,0	<b>Kan ta inn pr kull</b>				
2013	53	2,1	3	17,7	13				
2014	38	1,5	2	19,0	2				
2015	37	1,5	2	18,5	5				
2016	48	1,9	2	24,0	20				
2017	45	1,8	2	22,5	17				
2018	30	1,2	2	15,0	15				
2019	33	1,3	2	16,5					
2020	35	1,4	2	17,5					

Figur 52 Elevtall og kapasitet Tistedal barneskole

Tabellen under viser kapasitet og rombehov dersom man flytter 20 Tistedalelever fra Risum til Rødsberg. Da vil begge ungdomsskolene fylle opp klasseromkapasiteten.

## Flytte 20 Tistedalelever fra Risum til Rødsberg:

Rødsberg inkl Tistedal				Risum dersom Tistedalelever til Rødsberg			
Skoleår	Behov rom Rødsberg	Kapasitet	Over/under	Skoleår	Behov rom	Kapasitet	Over/under
21/22	15	15	0	21/22	14	12+2	0
22/23	15	15	0	22/23	14	12+2	0
23/24	15	15	0	23/24	14	12+2	0
24/25	14	15	1	24/25	13	12+2	1

Figur 53 Kapasitet dersom 20 Tistedalelever begynner i 8. klasse på Rødsberg ungdomsskole

Tabellen under viser kapasitet og rombehov dersom man flytter 30 Tistedalelever fra Risum til Rødsberg. Da vil Rødsberg fylle opp til maksimal kapasitet, mens Risum vil ha noe overkapasitet fra skoleåret 23/24.

## Flytte 30 Tistedalelever fra Risum til Rødsberg:

Rødsberg inkl Tistedal				Risum dersom Tistedalelever til Rødsberg			
Skoleår	Behov rom Rødsberg	Kapasitet	Over/under	Skoleår	Behov rom	Kapasitet	Over/under
21/22	15	15	0	21/22	14	12+2	0
22/23	15	15	0	22/23	14	12+2	0
23/24	15	15	0	23/24	13	12+2	1
24/25	15	15	0	24/25	12	12+2	2

Figur 54 Kapasitet dersom 30 Tistedalelever begynner i 8. klasse ved Rødsberg

Begge alternativene tillater at den ene av 8. klassene på Tistedal begynner på Rødsberg, mens den andre klassen begynner på Risum. En løsning kan være at man flytter dagens klasser samlet til annen ungdomsskole, for eksempel a-klassen til Rødsberg og b-klassen til Risum.

En annen løsning kan være at man prioriterer å flytte elever etter geografisk bosted og nærhet til de to ungdomsskolene. Det sistnevnte praktiseres av blant annet Lørenskog kommune. Slik kan man unngå å fordele nærmiljøer på ulike skoler.

Mange av elevene fra Tistedal har krav om skyss til Risum. En fordeling av elever fra Tistedal til Rødsberg vil derfor ikke føre til særlig økning av antall elever som har vedtak om skyss. Skysslengden påvirkes av hvordan denne skyssen organiseres, om en får skyss direkte fra hentepunkt i nærheten av hjemmet eller om elevene må innom skoler på vei til sin skole.

Man må sikre nok areal til lærerarbeidsplasser, for eksempel ved omgjøring av møteareal, konferanserom eller amfi til kontor for lærere.

Alternativet forutsetter en nærmere utredning og medvirkning av involverte parter.

### 9.3. VURDERING AV DE ULIKE TILTAKENE PÅ KORT SIKT

Alle løsningene har det til felles at de er gjennomførbare innenfor dagens forskrift. Videre har alle løsningene som målsetting at de skal løse kapasitetsutfordringene på Risum.

Tiltak 2, løsning nummer 4 skiller seg ut ved å innebære endringer sammenlignet med dagens skolestruktur og skolekretsgrenser.

Ingen av tiltakene innebærer store ombygninger. Mindre ombygninger og noen nye møbler gir en bedre ressursutnyttelse enn løsninger som innebærer nybygg. Løsningene innenfor tiltak 1 innebærer ingen økning av antall elever som vil ha behov for skoleskyss. Avhengig av organiseringen trenger heller ikke tiltak 2 gi elever særlig lenger skolevei. Sammenlignet med dagens situasjon vil den miljømessige bærekraften kunne ivaretas. Sammenlignet med et alternativ som innebar nybygg kommer også samtlige tiltak godt ut, både miljømessig og økonomisk. Tiltak 2, løsning nummer 4 forventes ikke å ha økning i skyssutgifter sammenlignet med dagens situasjon.

Ved å samle ungdomsskolene på 3 skoler, og ikke ta i bruk en fjerde skole legger en også opptil at en ikke må dele klasser inn i mindre grupper, men kan ha klassestørrelser som er bedre rent økonomisk, fremfor å spre trinn på små klasser på flere skoler. Selv om små klasser ikke er mindre pedagogisk bærekraftig enn store. En konsentrasjon av tre ungdomsskoler legger også til grunn attraktive miljøer som trekker til seg kompetanse. Løsning 2 og 3 vurderes å være noe utfordrende for lærermiljøet, men ikke i større grad enn at det er gjennomførbart for en periode. Det sosiale miljøet og behovene vurderes å være ivaretatt da det er korte avstander og muligheter for å dele funksjoner med ungdomsskolen både i undervisningstiden og i friminuttene.

Det er kun i tiltak 2 at det er en endring i geografisk tilhørighet og hvor en risikerer å dele opp lokalmiljøer på ulike skoler. Rent pedagogisk skal ikke det gi et ulikt tilbud til elevene. Læringsutbytte blir ikke påvirket. Det er mulig å få til en praksis som gjør at elever ikke får lenger skolevei enn de har i dag.

Det er behov for lokale vurderinger og en lokal medvirkningsprosess før en beslutning om hva som skal ligge til grunn for fordelingen av elever. Av medvirkningsprosessen vi har gjennomført kom det frem at Tistedalskretsen har vært delt før og at det rent praktisk oppfattes lettere å ha en felles ungdomsskolekrets. En deling av barneskolekretser på flere ungdomsskolekretser er derimot ikke uvanlig og gjøres blant annet i Lørenskog kommune.

Aspekter som må vurderes er gitt i denne utredningen. Basert på nærskoleprinsippet bør en etterstrebe en geografisk fordeling som ikke splitter nærmiljøer. Det som er viktig er at en ivaretar elevens og foresattes behov for trygghet og tilhørighet, at de blir lyttet til og får muligheten til å medvirke. Basert på innspill fra medvirkningen bør en etterstrebe forutsigbarhet i valgte løsning. Det innebærer at en bør vurdere om et slikt tiltak er riktig å gjøre før en vet om dette blir et permanent eller midlertidig tiltak, og om det vil være i strid med langsiktige løsninger. Dette må vurderes opp mot den midlertidigheten som ligger i tiltakene på Risum og Kongeveien.

Løsning 2 og 3 er midlertidige tiltak. Løsning 4 kan være både midlertidig og permanent. Løsning 1 inneholder fysiske tiltak som kan endres på i fremtiden, men som i utgangspunktet sees på som permanente tiltak. Det som også er permanent er pedagogiske og organisatoriske tiltak og etablering av systemer og rutiner for flerbruk og sambruk. Om dette får utvikle seg på Risum og denne utviklingen sprer seg i Haldenskolen vil en kunne utnytte skolebyggene bedre, samtidig som en imøtekommer det pedagogiske taktskiftet som følger av ny læringsplan gjennom å legge til rette for tverrfaglighet, dybdelæring og varierte og aktive læringsformer. Derfor kan tiltak nummer 1 være et tiltak som kan gjennomføres uavhengig av om en gjennomfører noen av de øvrige tiltakene. På den måten legger en til rette for en fremtidig utvikling av Haldenskolen, både i innhold og struktur.

#### 9.4. TILTAK SOM KAN GJENNOMFØRES PÅ LENGRE SIKT

Ingen av tiltakene på kort sikt innebærer store endringer sammenlignet med dagens situasjon. Med bakgrunn i overordnet mål og strategi legges det til grunn at større endringer gjennomføres noe lenger ut i tid, og at løsninger på kort sikt legger til rette for tiltak på lenger sikt.

Dagens lovverk gir ikke kommuner anledning til å fordele elever på en annen skole enn nærskolen med den hensikt å få en jevn fordeling. En kan kun tildele elever til en annen skole enn nærskolen dersom nærskolen er full. Forslag til ny lov legger opp til at kommunen kan tildele elever plass på en annen skole enn nærskolen også før nærskolen er full, og slik kunne ta hensyn til forventet elevøkning som følge av for eksempel utbygging. Nærskoleprinsippet står fortsatt sterkt, men en gir mer rom for langsiktig planlegging og helhetlig styring. En kan imidlertid fortsatt ikke fordele elever kun for å få en jevnere utnyttelse av de ulike skolebyggene. Enn så lenge er lovforslaget kun et forslag og vi vet ikke hva det endelige forslaget blir.

Halden kommune har betydelig overkapasitet, særlig på barneskolen. For å få en jevnere fordeling kan derfor en mulig løsning være å avvikle eller slå sammen skoler. En vurdering av miljømessig bærekraft må vurderes, her må økt skoleskyss inkluderes. Dette må sees i lys av klimaregnskapet ved å ha en skole mindre. Økonomisk vil en spare driftskostnader på å avvikle et skolebygg. Hvis en får til en jevnere klassestørrelse slik at en kan få en bedre utnyttelse av lærere i tråd med lærernormen kan en også redusere noen kostnader. Det er ikke gjort mye forskning på om elever som går på skole utenfor nærmiljøet sitt tjener eller taper på det med tanke på livsmestring og videre arbeidsliv. Det er ikke et entydig bilde på dette, men det er ikke skolen alene som har en innvirkning på dette, kvaliteter i nærmiljøet spiller også inn. Forskning viser at skolesammenslåing ikke har negativ innvirkning på elevenes læringsutbytte.

Et annet tiltak er å gjøre om en barneskole til ungdomsskole. Kartlegginger viser at Rødsberg skole er i ferd med å gå utover sin levetid og har behov for rehabilitering eller avhending. En mulighet kan være å utnytte den muligheten som overkapasiteten gir, og bygge om en barneskole til ungdomsskole. Flere av barneskolene kan være aktuelle. Her må en gjøre en grundig vurdering av byggene og av de ulike bærekraftskategoriene og økonomiske beregninger, før en kommer frem til mulige alternativer for både bygg og skolestruktur.

Alternativ	Tiltak
1)Utnytte det handlingsrommet som er i kommende lov	<i>La dagens struktur bli slik den er i dag, Fordele elever i tråd med handlingsrommet som gis av ny lov</i>
2) Justere skolekretser og beholde dagens praksis	<i>Justere grenser permanent</i>
	<i>Sikre skolenes tilstand og funksjonalitet</i>
	<i>Kontrollere den totale kapasitet</i>

Tabell 13 Alternativer og tiltak på lenger sikt

Alle tiltakene vi har presentert i kapittel 8 og gjengitt i tabellen over er mulige tiltak. Vi har ikke presentert konkrete løsninger for tiltak på lenger sikt. Dette fordi det er behov for mer modning, utredning og involvering.

Mulige løsninger vil blant annet kunne påvirkes av mulighetsrommet som blir resultatet av det endelige lovforslaget.

En presentasjon av mulige løsninger kan skape mye uro og frykt for fremtiden. Dersom løsningene ikke blir realisert er dette unødvendig og uheldig, samtidig som det gir en falsk forutsigbarhet.

En bør utvikle løsninger som en del av en større medvirkningsprosess, der det legges opp til lokal medvirkning der innbyggere får være med på å påvirke og samarbeide med kommunen om å utvikle mulige løsninger. Slik legger en opp til en sosial bærekraftig utvikling. Gjennom medvirkningsprosessen kom det frem flere forslag til konkrete løsninger. Disse er lagt ved utredningen slik at de kan tas med i videre arbeid.

## 10. ANBEFALING

Ny lov som er forventet å tre i kraft i 2023 vil endre mulighetsrommet. Forslaget som er lagt ut på høring virker å være mindre rigid og legger mer opp til helhetlig og langsiktig planlegging. Dette vil også kunne gi mer forutsigbarhet for elever og foresatte.

En helhetlig planlegging der skolestruktur sees opp mot kommunale strategier og planer vil gi bedre muligheter. Dette mulighetsrommet synes verdt å vente på for Halden kommune. Det vurderes derfor at tiltak som vurderes iverksatt på lang sikt ikke besluttes nå, men at dette utredes og planlegges videre, i lys av ny lov. Tiltak som iverksettes på kort sikt bør legge til rette for, og ikke være i strid med tiltak som planlegges og muliggjøres rundt 2024-2025. Årene fremover bør brukes godt til videre utredninger og gode planprosesser, inkludert medvirkning.

Utredningen viser at det til sammen er overkapasitet på barneskoleplasser i kommunen. Både når en ser på kapasitet ut fra elevtall og ut fra antall klasserom. Denne utviklingen vil fortsette fremover i tid. På enkelte skoler vil antall elever gå betydelig ned. Med tanke på spørsmål om miljømessig og økonomisk bærekraft bør en derfor vurdere tiltak. Aktuelle tiltak på lengre sikt er å slå sammen skoler og gjøre om barneskole til ungdomsskole. For å ivareta den pedagogiske og sosiale bærekraften bør en søke å ha attraktive og fremtidsrettede læringsmiljøer og å forsterke førstelinjetjenesten, forebyggende arbeid og tidlig innsats.

På kort sikt har kommunen for lite kapasitet på Risum ungdomsskole. Det anbefales derfor å utnytte det handlingsrommet som er i gjeldende forskrift og iverksette et eller flere tiltak. Løsning nummer 1 anbefales uavhengig av andre løsninger og tiltak.



## 11. VEIEN VIDERE

Aktuelle tiltak og løsninger lenger ut i tid anbefales videre utredet og planlagt før en tar en beslutning. Kommunen bør benytte anledningen som gis av mulighetsrommet i tid og bruke de neste årene til videre utredning og planlegging av fremtidens skolestruktur i Halden. Tiltakene må utredes og vurderes opp mot bærekraftskategoriene. Samtidig må en følge prosessen mot vedtak om ny lov tett og innarbeide en fleksibilitet i utredningsløpet slik at løsninger kan tilpasse seg endelig lovforslag.

Både videre utredninger av kortsiktige og mer langsiktige tiltak må inkludere medvirkning. I arbeidet med kortsiktige tiltak kan en gjennomføre en lokal medvirkningsprosess med de som berøres av mulige tiltak. Dersom en skal kunne ha tiltak på plass til skolestart 2022/2023 bør videre planlegging av tiltak starte opp ganske raskt.

Denne utredningen bør legges frem til gjennomlesning og orientering for politikere og innbyggere. Dette gir mulighet til reell medvirkning helt fra tidlig fase.



## 12. REFERANSER

Abildsnes, M. (2020). Er noen barneskoler i Oslo mer foretrukket enn andre? Oppslutning og skolebyttning i skoleinntaksområder i Oslo. I: *Oslospeilet*, nr. 2, årgang 30.

Ambrose, A. (2016). Att navigera på en skolmarknad: en studie av valfrihetens geografi i tre skolor. Stockholms universitet

Bergem, R. med flere (2019). [Nærmiljø og lokalsamfunn for folkehelse. Sluttrapport frå evaluering av prosjektet Kartlegging og utviklingsarbeid om nærmiljø og lokalsamfunn som fremmer folkehelse. Volda, Høgskulen i Volda. Rapport nr. 95/2019.](#)

Brattbakk, I. og Wessel, T. (2009). Segregasjon, oppvekst og livssjanser – hva betyr nabolaget? Rapport til Oslo kommune.

Brattbakk, Ingar og Andersen, Bengt (2017). *Oppvekststedets betydning for barn og unge. Nabolaget som ressurs og utfordring*. Arbeidsforskningsinstituttet Work Research Institute (AFI) Høgskolen i Oslo og Akershus

Buck, N. (2001): "Identifying Neighbourhood Effects on Social Exclusion." *Urban Studies*, vol. 38, 2251- 2275

Dahl, E. mfl. (2014) Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt

Egelund, Niels and Laustsen, Helen (2006) *School Closure: What are the consequences for the local society?*, *Scandinavian Journal of Educational Research*, 50:4, 429 – 439

Frønes, I. (1994): "Dimensions of childhood". Qvortrup, B. & Wintersberger, S. (red.) *Childhood matters*. Vienna: Averbury

Hammershaug, S. (2012): *Stedets påvirkninger og påvirkningenes sted: En studie av sosiale stedskonstruksjoner og nabolageeffekter blant ungdom på Haugen i ytre Oslo*. Masteroppgave, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, UiO.

Helse- og omsorgsdepartementet (2019). Melding til Stortinget. *Folkehelsemeldinga - Gode liv i eit trygt samfunn*

Hofstad, H. med flere (2017). Folkehelse og sosial bærekraft. En sammenligning og diskusjon av begrepsinnhold, målsettinger og praktiske tilnærminger. NIBR-rapport 2017:15

Holmlund, H., Sjögren, A. og Öckert, B. (2019). Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska NOU 2020: 16 297 Levekår i byer Litteraturliste skolan. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019, SOU 2019:40. Stockholm

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. (1998). Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). Ot.prp. nr. 46 (1997-1998) Hentet 25.6.2021 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-46-1997-98-/id158981/?ch=1>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019). Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019–2023 Vedtatt ved kongelig resolusjon 14. mai 2019 Hentet 07.07.2021 fra

<https://www.regjeringen.no/contentassets/cc2c53c65af24b8ea560c0156d885703/nasjonale-forventninger-2019-bm.pdf>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2021). Meld. St. 40 (2020–2021) Melding til Stortinget *Mål med mening Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030* Hentet 24.08.21 fra

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-40-20202021/id2862554/>

NOU 1995: 18. (1995) Ny lovgivning om opplæring. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

NOU 2014: 7 Elevenes læring i fremtidens skole— Et kunnskapsgrunnlag

NOU 2019: 23. (2019) Ny opplæringslov. Kunnskapsdepartementet. Hentet 25.6.2021 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/3a08b44df1e347619e32db47d13ac0cd/no/pdfs/nou201920190023000dddpdfs.pdf>

NOU 2020:15 *Det handler om Norge - Bærekraft i hele landet*. Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene.

NOU 2020:16 *Levekår i byer* Gode lokalsamfunn for alle

Sivilombudsmannen, 2020. Avslag på skolebytte innenfor samme kommune. Hentet 25.6.2021 fra <https://www.sivilombudsmannen.no/uttalelser/avslag-pa-skolebytte-innenfor-samme-kommune/>

Solstad, K. J. & Solstad, M. (2015). *Meir skyss – mindre helse? Skulesentralisering i eit helseperspektiv*. (NF-rapport nr: 7/2015). Nordlandsforskning.

Solstad, K. J. (2016). «Nedlegging av skular – grunnar og konsekvensar» i *Bedre Skole nr. 3 2016*.

Thorsen, Helge Sandvik, 2016. Essays on production of knowledge capital. Bergen: NHH

UDIR, 2009. Spørsmål knyttet til opplæringslovens nærskoleprinsipp. Brev til Fylkesmannen i Buskerud. Hentet 25.6.2021 fra [https://www.UDIR.no/globalassets/upload/lov\\_regelverk/tolkningsuttalelser/5/1/8-1\\_narskole\\_skolekretser.pdf](https://www.UDIR.no/globalassets/upload/lov_regelverk/tolkningsuttalelser/5/1/8-1_narskole_skolekretser.pdf)

UDIR, 2013. Nærskoleprinsippet betydning for fastsettelse av skolekretsgrenser. Brev til Fylkesmannen i Nordland. Hentet 25.6.2021 fra [https://www.UDIR.no/globalassets/upload/lov\\_regelverk/tolkningsuttalelser/1/narskoleprinsippet\\_skolegrenser\\_fmno.pdf](https://www.UDIR.no/globalassets/upload/lov_regelverk/tolkningsuttalelser/1/narskoleprinsippet_skolegrenser_fmno.pdf)

UDIR, 2021. Ny opplæringslov 2023. Hentet 25.6.2021 fra <https://www.UDIR.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/ny-opplaringslov-2023/>