



Framtidig barnehage- og skolestruktur i Frogn kommune

Kunnskapsgrunnlag



INNHold

Framtidig barnehage- og skolestruktur i Frogn kommune	1
1. Bakgrunn og metode.....	4
1.1 Metode	4
2. Kvalitet i skoler og barnehager	5
2.1 Innføring av nye læreplaner.....	5
2.2 Rammeplan for barnehager	6
2.3 Stortingsmelding 6, Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap	7
2.4 Kompetanseløftet for spesialundervisning og inkluderende praksis	8
2.5 Ny opplæringslov	8
2.6 Nye kompetansekrav i skolen	9
2.7 En skole for vår tid.....	9
2.8 Skolestørrelse og kvalitet	10
2.9 Oppvekstreformen	15
2.10 Kvalitet i barnehager	15
2.11 Fellesnevnerne for fremtidens skoler og barnehager	17
2.12 Skoleskysst.....	18
3. Funn fra innsiktsintervjuene.....	19
3.1 Hovedfunn fra kvalitative intervju.	19
4. En økonomisk bærekraftig barnehage- og skolestruktur	33
4.1 Kommunens økonomiske bærekraft i dag	33
Finansielle indikatorer på økonomisk bærekraft	34
Vurdering.....	37
4.2 Utgiftsnivå og omstillingspotensial grunnskole og barnehage	38
Kommunens prioriteringer	38
4.3 Befolkningsutvikling fram mot 2040 - en analyse av ulike scenarioer	41



Historisk utviklingstrend, 2012 - 2022.....	42
Befolkningsutvikling 2021 – 2040.....	46
Frogn kommune i SSBs hovedalternativ og høy-vekst alternativ	47
4.4 Framskrivning av elevtall på grunnskoler og antall barn i barnehager	51
4.5 Framskrivning av kostnader, utgiftsbehov og omstillingsbehov	59
4.6 Drivere i grunnskole og barnehagetjenestene (Areal, kapasitet, kostnader og behov)	61
4.7 Økonomiske drivere i skole og barnehage.....	62
4.8 Utvalgte nøkkeltall for skole og barnehage.....	67
5. Klimaregnskap	69
6. Valgmuligheter og gevinster	70
7. Konklusjoner og anbefalinger	74
8. Oppdragsteam fra KS-Konsulent	76



1. Bakgrunn og metode

Frogn kommune skal ha en politisk sak og barnehage- og skolestruktur, med mål om å utarbeide et kunnskaps- og beslutningsgrunnlag for å utvikle en fremtidsrettet og bærekraftig oppvekstsektor.

En oppvekstsektor som er tilpasset de økonomiske rammene, og som er organisert på en måte som forbedrer tjenestekvalitet i skoler og barnehager. KS-konsulent (KS-K) fikk oppdraget, og har utarbeidet et kunnskapsgrunnlag som i størst mulig grad viser et helhetlig bilde for situasjonen i Frogn. I utredningen er det lagt spesielt vekt på sammenhengen mellom utgifter til drift og hva som blir igjen til god pedagogikk og kvalitetsarbeid. Kommunen har valgmuligheter, og da blir det viktig å ha et best mulig kunnskapsgrunnlag før man foretar valg.

Rapporten ser også på gjeldende kommunale planer og de strategier som er lagt for skoler og barnehager i Frogn.

1.1 Metode

I utredningen har KS-K gjennomført dokumentstudier, KOSTRA analyse og kvalitative intervjuer.

I intervjuene benyttet vi kvalitativt gruppeintervju som metode, basert på representasjonsprinsippet. Det vil si at vi snakket med representanter for ansatte, ledelse, elever og foreldre ved skoler og barnehager. I tillegg hadde vi intervju med ungdomsrådet. Metoden egner seg godt til å innhente dybdekunnskap om hvordan noe oppfattes eller vurderes, og som etter vår vurdering er et nødvendig tillegg til annen datainnsamling. Intervjuguide ble sendt i forkant av gjennomføringen. Alle som ble intervjuet fikk beskjed om at ingen vil bli direkte sitert.



2. Kvalitet i skoler og barnehager

I denne delen ser vi nærmere på lokale og nasjonale føringer for oppvekstfeltet, intensjoner bak endringene og hvordan disse vil påvirke kvalitet, måter å jobber på og organisering.

Kvalitet i skoler og barnehager er viktig, kommuner med høy kvalitet og gode resultater har høyere gjennomføringsgrad på videregående skole og dermed også færre som havner i utenforskap.

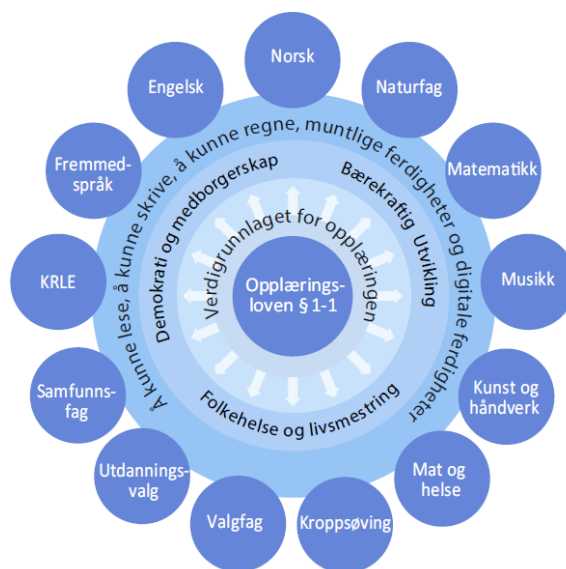
Utenforskap koster samfunnet store summer samtidig som det gir redusert livskvalitet for den enkelte. Derfor er det viktig at alle som arbeider innen oppvekst bidrar til økt livsmestring, og at det er like muligheter for alle, uavhengig av hvilken skole du går på og hvilken klasse du går i.

2.1 Innføring av nye læreplaner¹

Fagfornyelsen (LK20) ble innført i 2020, og erstatter Kunnskapsløftet 06. Denne revisjonen av læreplaner blir ofte kalt «Fagfornyelsen». I Fagfornyelsen er det mer enn noen gang lagt vekt på sammenhenger mellom norsk skoles formålsparagraf, verdigrunnlag, tverrfaglige tema knyttet til danning og livsmestring, grunnleggende ferdigheter som lesing, skriving og regning, og kompetansemålene i den enkelte fagplan. Overordnet del i fagfornyelsen har status som forskrift til opplæringsloven og innholdet er dermed bindende. **Ett av kravene i overordnet del er at undervisningspersonalet skal utvikle seg kollektivt som et såkalt profesjonsfelleskap. Formålet er forklart med at «lærere som i fellesskap reflekterer over og vurderer planlegging og gjennomføring av undervisningen, utvikler en rikere forståelse av god pedagogisk praksis.**

¹ <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/lareplanverket/>

Læreplanen gir lærerne metodefrihet i arbeidet med å nå kompetansemålene i de ulike fagene. Dette stiller krav til at skoler 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 skolebygget, og stiller krav til lærerne som skal ta skolebygget i bruk.



Figur 1 Udir.no

Hvis kunnskapene til hver enkelt blir studert og bearbeidet i team av lærere, vil skolen

over tid utvikle felles mentale modeller av god undervisning og læring. En forutsetning for å lykkes med dette er en kompetent skoleledelse som inntar en pådriverrolle i utviklingsarbeid, og som har en klar forståelse av hva som kjennetegner god praksis i kvalitetsutviklingsprosesser.

Læreplanen bygger på forskning som viser at elever lærer best i samarbeid med andre elever, og den oppfordrer til samarbeid både mellom elever og mellom elev og lærer om hvordan læringen skal bli best mulig i de ulike øktene.

2.2 Rammeplan for barnehager

I likhet med fagfornyelsen bygger Rammeplanen på et tydelig verdigrunnlag. Alle barnehager skal bygge på verdigrunnlaget som er fastsatt i barnehageloven og internasjonale konvensjoner som Norge har sluttet seg til, slik som FNs konvensjon om barnets rettigheter (barnekonvensjonen). Rammeplanen er en forskrift og det betyr at alle barnehager er forpliktet til å følge de føringene som ligger der. Planen har også tydelige krav til ulike roller som arbeider både i og rundt barnehagen. Det er beskrevet hva som forventes av barnehageeier, styrere og pedagogiske ledere.



Barnehagens formål og innhold er detaljert beskrevet og i motsetning til tidligere planer er alle alt formulert med et «skal» i stedet for «bør». Det er tydelig hva som forventes innen temaene omsorg, lek, læring, danning, vennskap og fellesskap, og kommunikasjon og språk.

Barnehagen skal gi barna en god start på livet, og tidlig innsats er et tydelig mål ved at man skal ha høy kvalitet i de daglige aktivitetene samtidig som man skal identifisere og hjelpe barn som trenger ekstra innsats.

Barnehageeier i kommunale barnehager er kommunestyret mens det i private barnehager er barnehagens eier. Det ligger store forpliktelser til barnehageeier både på å opprettholde den pedagogiske kvaliteten og å sørge for bygg og arealer som tilfredsstillers forskriftene.

Rammeplanen er i tråd med forskning som viser at språk og sosial utvikling henger sammen, og at vennskap og sosial kompetanse betyr mye for livsmestring og hvordan barna lykkes på skolen.

2.3 Stortingsmelding 6, Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap²

Stortingsmelding 6 Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap ble behandlet i Stortinget 24.04.20. Meldingen, som blant annet følger opp utvalgsrapportene fra Nordahl og Stoltenberg, legger fram en rekke tiltak for å forbedre utdanningssystemet og sikre et godt tilpasset pedagogisk tilbud for alle barn og elever. **Sentrale tiltak som nå er vedtatt handler om å styrke det tverrfaglige samarbeidet og å sette i gang et varig kompetanseløft på det spesialpedagogiske feltet for ansatte i barnehager, skoler og PPT.** Kompetansekravene til personale som skal yte spesialpedagogisk bistand blir skjerpet, slik at de mest sårbare barna/elevne mottar best mulig hjelp og støtte.

² <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=77417>



2.4 Kompetanseløftet for spesialundervisning og inkluderende praksis

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

PPT skal også samarbeide med andre instanser som helsestasjon, skolehelsetjeneste og barnevern og dette skal være i samhandling med barnehage, skole, elever og foreldre. Da er det viktig at det er gode arenaer for slikt samarbeid, og at de ulike instansene bruker mest tid der ansatte og barna er.

I 2020 fikk 151 elever i Frogn spesialundervisning, det utgjør 7,9 % av elevene. I snitt fikk hver elev 127 timer pr. år.

I 2020 brukte Frogn kommune 19 200 lærertimer på spesialundervisning, det utgjør 13,4 % av all undervisning. Det utgjør kr. 21,5 mill pr. år.

I tillegg kommer bruk av assistenter som også utgjør en sum på rundt 5 mill pr.år.

2.5 Ny opplæringslov

Høring til ny opplæringslov ble gjennomført høsten 2021. En sentral endring som allerede er innført er at skoleeiers ansvar for kvalitetsvurdering flyttes til loven (ny §13-3e). Det fremheves at det er skoleeier som har ansvaret, men at vurderingen skal skje på den enkelte skole. Kravet til pedagogisk ledelse og å utvikle

profesjonelle læringsfelleskap i alle skoler er dermed en sterk føring.



2.6 Nye kompetansekrav i skolen

Nye kompetansekrav ble innført i 2017, og kravet om at ansatte som skal undervise må ha relevant kompetanse i de fagene de skal undervise i, forsterket. Kravet er konkretisert i §§ 14-2 og 14-3 i forskrift til opplæringsloven. For å undervise i norsk, samisk, norsk tegnspråk, matematikk eller engelsk på barnetrinnet kreves det at vedkommende har minst 30 studiepoeng som er relevante for faget. For å undervise i norsk, samisk, norsk tegnspråk, matematikk eller engelsk på ungdomstrinnet kreves det at vedkommende har minst 60 studiepoeng som er relevante for faget. For å undervise i andre fag på ungdomstrinnet kreves det minst 30 studiepoeng som er relevante for faget. Dette gjelder imidlertid ikke for valgfagene, utdanningsvalg og arbeidslivsfag. Kommunen som skoleeier har fram til 1. august 2025 mulighet til å gi dispensasjon fra kravet for ansatte som har fullført allmennlærerutdanning og de som før 1. januar 2014 oppfylte kravene for ansettelse i undervisningsstilling. NB! Støre-regjeringen har varslet at de vurderer å endre kompetansekravene.

2.7 En skole for vår tid

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

2.8 Skolestørrelse og kvalitet

Det foreligger lite forskning på de faktiske samfunnsmessige konsekvensene av endringer i skolestrukturen, både i distrikts-Norge og sentrale deler av landet. I en utredning Solstad (2009)³ presenteres to hovedgrunner i vurderingen av nedleggelse av skoler; Økonomi (det er dyrere å drifte små enn større skoler) og sviktende elevtall. Slike vurderinger fører ofte med seg en lokal mobilisering. Ifølge Solstads studie tar mobiliseringen hensyn til skolens viktige rolle for hele lokalsamfunnet, i tillegg til at foreldre og bygdefolk ser på den lokale skolen som et trygt og godt læringsmiljø for elevene. En frykter negative konsekvenser for lokalsamfunnet dersom skolen legges ned, eksempelvis i form av mangel på rekruttering av unge familier, motsetninger mellom ulike konkurrerende steder, og sosiale og helsemessige aspekter ved lang skolevei.

Norsk senter for bygdeforskning foretok i 2015 en litteraturgjennomgang⁴ på forskning og evaluering om skolesentralisering/-strukturendring, med spesielt fokus på konsekvenser for lokalsamfunnene. Gjennomgangen viser blant annet til forskning fra Nordlandsforskning (Solstad 2006) og Høgskulen i Volda (Kvalsund 2004), som finner at «små skoler er viktige sosiale arenaer i mindre bygdesamfunn og kan skape læringsaktiviteter som er godt forankret i lokalbefolkningen og lokal kultur og miljø. Dette er viktige forhold dersom distriktpolitiske målsetninger om levende bygder og levedyktige lokalsamfunn i distriktene skal opprettholdes.»

³ Kilde; Solstad, K. J. (2009) Bygdeskolen i Velstands-Noreg. Opplandske bokforlag.

⁴ Kilde; <https://docplayer.me/20025040-Litteraturgjennomgang-forskning-ogevaluering-om-skolesentralisering-strukturendring-1.html>

En mye brukt artikkel for å vurdere sammenhenger mellom skolestørrelse og kvalitet, er skrevet av Asplan Viak v/ Tone H. Sollien. Artikkelen gir en gjennomgang av aktuell nasjonal og internasjonal forskning, med henblikk på å se hvilket belegg det er for å si at små forhold gir bedre kvalitet faglig og sosialt enn større skoler. Det foreligger begrenset med empirisk forskning på temaet i Norge, og Sollien støtter seg i hovedsak på internasjonale metastudier. Sollien er klar på at forskerne understreker at man skal være forsiktig med å trekke bastante konklusjoner, men funnene antyder at stor skolestørrelse er best for å nå noen av skolens mål, mens mindre skoler er bedre med hensyn til å oppnå andre av skolens mål. Det foreligger dessuten funn som viser at eldre elever er mer positive til større skolemiljø enn de yngre. Hun oppsummerer forskningsgjennomgangen slik:

- Elevenes faglige utbytte: Forskingen viser at det er noe forskningsmessig belegg for å si at faglig utbytte øker med skolestørrelse. Det er imidlertid ikke grunnlag for å si at størrelse i seg selv og alene skaper økt faglig utbytte for elevene. Større skoler kan imidlertid gi bedre muligheter for å utvikle og forbedre lærernes undervisning og dermed også oppnå bedre forutsetninger for elevenes læring og utvikling.
- Elevenes sosiale kompetanse (mobbing, trivsel etc.): Det finnes ikke forskningsmessig belegg av betydning for å si at skolestørrelse har betydning for læringsmiljø og elevenes sosiale kompetanse.
- Elevenes motivasjon for læring: Det finnes ikke forskningsmessig belegg for å si at skolestørrelse har betydning for elevenes motivasjon for læring.
- Elevmedvirkning: Det finnes ikke forskningsmessig belegg for å si at skolestørrelse har betydning for mulighetene for elevmedvirkning i skolen.
- Samarbeid med hjemmene: Det finnes ingen forskning eller tilgjengelige nasjonale data som sier noe om sammenhengen mellom skolestørrelse og samarbeid skole-hjem.
- Samarbeid med lokalsamfunnet: Det finnes noe forskningsmessig belegg for å si at små bygdeskoler gir noe bedre muligheter for godt samspill mellom skole og lokalsamfunn, og for å integrere lokalsamfunnet i skolens læringsaktiviteter.
- Tilpasset opplæring og like muligheter: Forskingen gir noe støtte for at mindre skoler kan være bedre for visse elevgrupper. Små skoler i bygdesamfunn har potensial til å skape læringsaktiviteter som er godt forankret i lokalbefolkningen, lokal natur og lokalt næringsliv, og dermed potensial til å tilpasse opplæringen på en god måte.



Statistisk sentralbyrå kategoriserer skoler etter tre størrelser;

- Små skoler – mindre enn 100 elever
- Mellomstore skoler – mellom 100 og 299 elever
- Store skoler – mer enn 300 elever

Tendensen går mot færre og større skoler i Norge. Skoleåret 2008-2009 var det 3140 grunnskoler i Norge. Ti år senere er tallet 2856. Det er altså 284 færre skoler i dag enn for ti år siden, noe som tilsvarer en nedgang på 9 prosent. 482 skoler er lagt ned siden 2008-2009. I samme tidsrom er det opprettet 198 nye skoler. I samme tiårsperiode har det blitt 16 800 flere grunnskoleelever, noe som betyr at skolene er større i dag enn for 10 år siden. En grunnskole har i 2017-2018 i gjennomsnitt 222 elever, en økning fra 196 for 10 år siden. Det går altså 26 flere elever på en gjennomsnittlig skole i dag. <https://www.ssb.no/utdanning/grunnskoler/statistikk/elev-ar-i-grunnskolen>

Senter for økonomisk forskning (SØF) v/ Bonesrønning og Iversen⁵ publiserte i 2010 en analyse av nasjonale prøver i 2008. De fant en tendens til at jo mindre kommunen er, desto dårligere er resultatene. Verdt å nevne er imidlertid at de små suksessrike kommunene har større skoler enn mindre suksessrike småkommuner, og at små kommuner som har redusert antallet små skoler, oppnår suksess gjennom i større grad å fokusere på skolekvalitet.

SSB publiserte i mai 2020⁶ en rapport som kjennetegner skoler og kommuner som bidrar mer, eller mindre enn forventet til elevenes læring. Rapporten tar utgangspunkt i skolebidragsindikatorer som gir et estimat på om det faktiske resultatet ved en skole (f. eks karaktersnitt) er høyere eller lavere enn det resultatet som er forventet gitt hvordan elevgrunnet ved skolen er sammenlignet med elever fra hele landet. Utdanningsdirektoratet beskriver skolebidragsindikatorer slik;

⁵ [nasjonale_prover_2008.pdf \(udir.no\)](#)

⁶ [Hva kjennetegner skoler og kommuner som bidrar mer, eller mindre enn forventet til elevenes læring? \(ssb.no\)](#)

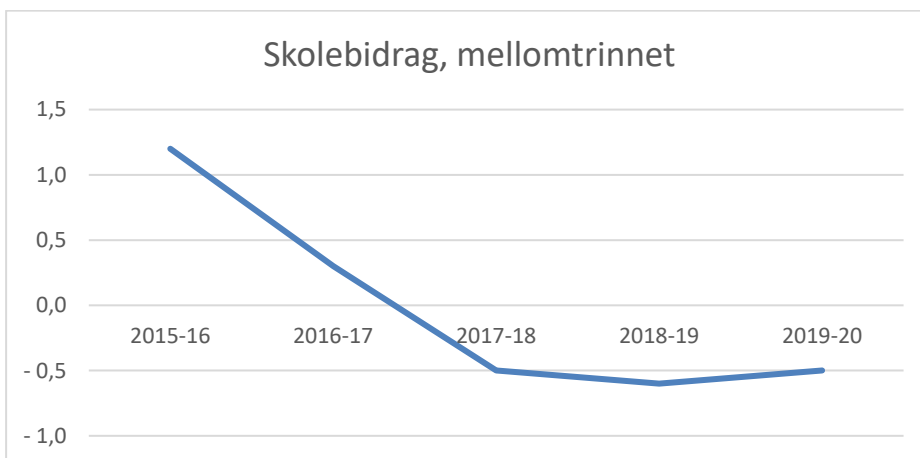


Skolebidragsindikatorerne forsøker å vise hva skolens innsats betyr for elevenes læringsresultater. For å kunne måle dette, skiller vi ut den delen av læringsresultatet som skyldes forutsetningene elevene har med seg. Vi kontrollerer for tidligere resultater og foreldrebakgrunn. Dersom skolens bidrag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

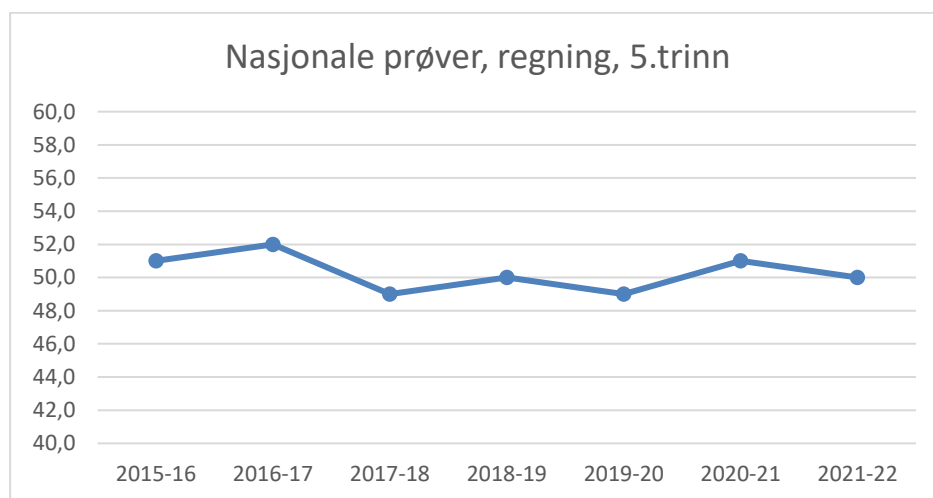
Rapporten viser at sjansen for at en skole har et høyt skolebidrag over tid øker med skolestørrelsen, antall elever per lærer og andel elever med foreldre med høyere utdanning. På mellomtrinnet har kombinerte barne- og ungdomsskoler høyere sannsynlighet for å ha et høyere skolebidrag enn rene barneskoler. Et interessant funn i denne rapporten er at netto driftsutgifter til grunnskolen per innbygger i alderen 6-15 år har en negativ sammenheng med skolebidragsindikatoren. **Skoler i kommuner med høye utgifter på grunnskole medfører ofte lavere skolebidrag. Det kan tenkes at et virkemiddel for å møte utfordringer i sektoren er å øke budsjettene, men at dette i liten grad har effekt hvis innhold og kvalitet ikke endres.**

Hva sier skolebidragene i Frogn kommune?

Skolebidraget baserer seg på nasjonale prøver og eksamen og hvordan utviklingen har vært gjennom disse årene, det betyr i praksis hvor godt skolen har arbeidet med elevenes læring i forhold til nasjonale tester. Skolebidragsindikatorerne tar hensyn til sosiodemografiske faktorer dersom man har skår på null, vil det si at elevene lærer det man kan forvente. De to siste årene har man ikke fått oppdatert dette på grunn av pandemien.



De nasjonale prøvene viser over tid at skolene i Frogn ligger på landsgjennomsnittet som er 50. Det er samme utvikling i alle fag, men det er forholdsvis store forskjeller mellom skolene. Kilde: Analysebrettet



Det er samme bildet på 5. 8. og 9. trinn, og i alle fag, Frogn ligger helt på landsgjennomsnittet. Men som skoleindiktorene viser, så er det litt under det som er forventet.

2.9 Oppvekstreformen

Et mål med barnevernsreformen er å styrke kommunens forebyggende arbeid og tidlig innsats slik at flere utsatte barn og familier skal få hjelp på et tidlig tidspunkt. **Dette er mål som kun kan nås gjennom endringer i hele oppvekstsektoren, hvor samordning og koordinering av tjenestene vil være sentrale virkemidler for å nå målene. Reformen omtales derfor som en oppvekstreform.** I reformen ligger det et krav om at kommunestyret skal vedta en forpliktende plan som skal bidra til tverretattlig samarbeid i kommunen, herunder integrere barnevernets arbeid i kommunens øvrige barne- og oppvekstpolitikk. Samtidig med dette har det kommet endringer i velferdstjenestelovgivningen som forplikter et samarbeid og handlingsplikt for alle instanser som arbeider med utsatte barn og unge.

Summen av disse endringene fører til kommunens støttetjenester må ha et tett samarbeid med skoler og barnehager og at kompetansen i så høy grad som mulig skal komme barn og unge til gode.

2.10 Kvalitet i barnehager

Hva er en kvalitativ god barnehage? Dette spørsmålet er noe vanskeligere å svare på enn når det gjelder skole for man har ikke konkrete måleresultater som f.eks. gjennom nasjonale prøver. Vi har



foreldreundersøkelsen som sier en del, og vi har norsk og internasjonal forskning som over tid har forsket på barnehager og identifisert kvalitetsforskjeller. Samtidig vet vi at tidlig innsats er viktig, og at den innsatsen som gjøres i barnehagen har størst effekt.

Dansk forskning (Hestbæk og Christoffersen) har fulgt barn allerede fra 1970-tallet og kan vise til at barn som har gått i barnehager med høy kvalitet klarer seg bedre i skolen, både sosialt og faglig, og at barnehagen har positiv effekt på barns livskvalitet i voksen alder. I følge forskningen er det positive effekter på barns kognitive og sosiale utvikling som følge av det å gå i barnehager av høy kvalitet – på både kort og lang sikt

(Burger 2010; EPPE 2003).

I Norge har vi GOBAN-forskningen, en kvalitativ studie som har vart over mange år og som ble avsluttet i 2021. Hovedfunnene der er at de kjennetegnes av flere ting, blant annet at barnegruppene har et stabilt personale med høy kompetanse og lang erfaring. At personalet viser entusiasme, varme og de er imøtekommende overfor barn, foreldre og personale. De legger vekt på samarbeid både internt i barnegruppa, med foreldrene og eksterne parter. At personalet har felles målsettinger og visjoner for det pedagogiske arbeidet ut fra rammeplanens føringer, verdigrunnlag og faglige innhold.

De har en helhetlig tilnærming til barns omsorg, lek, læring og danning, og støtter opp om barns læring og utvikling både emosjonelt, kognitivt, sosialt og fysisk-motorisk. Tverrfaglige tema- og prosjektarbeid benyttes. Det legges opp til både voksen- og barneinitierte aktiviteter, der både personale og barn er involverte i de ulike pedagogiske prosessene og aktivitetene.

Personalet organiserer barnegruppene i mindre grupper for aktiviteter og lek, som er tilpasset det enkelte barnets forutsetninger.

Det er en klar ledelse av både personalgrupper og barnegrupper, samt en godt strukturert dag. Personalet legger vekt på samspill og bidrar aktivt til smidige konfliktløsninger gjennom samtaler og veiledning, med forslag til alternative handlinger for barna. Personalet vektlegger barns perspektiv, medvirkning og trivsel i hverdagen. Studien viser også at personalet er opptatt av å gi barna rike og varierte naturopplevelser og erfaring i barnehagens nærmiljø, noe som er typiske trekk ved den norske barnehagetradisjonen.

Som vist i denne rapporten (Kap. 4.5) så er det ingen forskjell i voksentettheten i små og store barnehager, dermed er det barnehagens organisering og de ansattes kompetanse som er av størst betydning for kvaliteten i barnehagen.

Men det kan i en del tilfeller være lettere å drive kompetanseutvikling for man har et større fagmiljø når det er flere ansatte, og dermed også større mulighet for å jobbe etter de prinsippene som forskningen sier er kriterier på god kvalitet.

I og med at voksentettheten er lik, uavhengig av barnehagens størrelse, skal muligheten for å se det enkelte barn og muligheten for å dele opp barna i mindre grupper være tilnærmet lik. Dersom barnehagen blir for liten kan det bli færre muligheter for barn å trene på det sosiale samspillet og det kan også bli vanskeligere å rekruttere fagpersoner når fagmiljøet blir for lite.

2.11 Fellesnevnerne for fremtidens skoler og barnehager

Hva er så fellesnevnerne for nasjonale føringer og kommende lovendringer?

- Forpliktende samhandling
- Tidlig innsats og forebygging
- Kompetanse fra støttefunksjoner nærmere eleven/barnet
- Barnets stemme og brukermedvirkning, barnets beste
- Ansatte i skoler og barnehager med høy kompetanse

For skoleeier og barnehageeier er dette føringer og forventninger som vil kreve en målrettet innsats der ledere og ansatte må spille på hverandres kompetanse i større grad enn i dag.

Samhandlingen med støttetjenestene må i større grad foregå i skolen og barnehagen, og arbeidet må ledes av ledere som har kompetanse og ressurser til å lede komplekse utviklingsprosesser.

Vektlegging i en skolestrukturprosess

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



Hva er så ideell skolestørrelse? Forskningen gir ikke et fasitsvar på dette. Til slutt er det hva du fyller skolen med som gir kvalitet. Elever har ulike behov. En elev kan finne seg godt til rette på en liten skole som oppleves trygg og nær. På den samme skolen kan en annen elev oppleve utenforskap fordi elevmiljøet er lite. Forskning og statistikk viser tendenser til at kvalitet målt i skolebidrag øker med skolestørrelse. Et annet sentralt funn er at høye kostnader per elev ikke er ensbetydende med høy kvalitet i skolen. Dette underbygger at strukturer som støtter opp om kvalitetsutvikling i skolen er en avgjørende dimensjon for å heve kvaliteten.

2.12 Skoleskyss

Transportøkonomisk institutt (TØI) publiserte i 2018 en rapport med analyse av trafikkulykker på skoleveien for perioden 2007 til 2016. Den viser at antall hardt skadde og drepte heldigvis har gått sterkt nedover i perioden, fra 331 ulykker i 2007 til 94 ulykker i 2016. Men fremdeles er det alt for mange som blir hardt skadet eller drept på skoleveien. De fleste er syklister, fotgjengere eller passasjerer i personbil. Kun ett barn har mistet livet som passasjer i buss i perioden. Rapporten viser at de fleste ulykkene foregår i spredtbygd strøk (69 %) på riks- eller fylkesvei.

En ulempe ved at flere må ta buss til skolen er at man går glipp av den helsemessige gevinsten ved å sykle eller gå.

Fylkeskommunen opererte tidligere med konkrete tidsrammer for akseptabel reisetid for ulike aldersgrupper. I gjeldende retningslinjer for skoleskyss er disse tatt bort og erstattet med beskrivelsen «reisetid er ikke fastsatt, men vil vurderes individuelt etter praktiserte normer. Samlet reisetid vil være sum av beregnet gangtid, reisetid og ventetid.

I dag er det 12,5 % av elevene i Frogn som får skoleskyss, det utgjør 240 elever. Til sammen koster dette rundt 4 millioner.

Det er fylkeskommunen som drifter skoleskyssen, og kommunen kjøper denne tjenesten.

3. Funn fra innsiktsintervjuene

Det vises til kap. 1.2 for beskrivelse av intervjuer og metode. Intervjuene ble gjennomført 13. –15. desember 2021. Hensikten med intervjuene var å få en bredere kunnskap om kvalitet i skolene og barnehagene i dag. Ressurssituasjonen var også et tema som ble tatt opp med skoleledere, tillitsvalgte og FAU ved de ulike skolene. I samtaler med elever og representanter for ungdomsrådet var vi særlig opptatt av kvalitet sett fra elevenes ståsted, og vi tok også opp hvordan det er å vokse opp i Frogn generelt.

3.1 Hovedfunn fra kvalitative intervju.

Intervjuene ble gjennomført 13. og 15. desember 2021. Hensikten med intervjuene var å få en bredere kunnskap om kvalitet i barnehagene og skolene i dag. I samtaler med elever og representanter for ungdomsrådet var vi særlig opptatt av kvalitet sett fra elevenes ståsted, og vi tok også opp hvordan det er å vokse opp i Frogn generelt. Ressurssituasjonen var et tema som ble tatt opp med skoleledere, tillitsvalgte og FAU. Spørsmålene (intervjuguiden) ble sendt ut i forkant av samtalene.

Det er et omfattende datamateriale KS Konsulent har fått tilgang til gjennom disse samtalene. Her er det mange gode refleksjoner, og vi anbefaler politikere, administrativ ledelse, ansatte og innbyggere i kommunen å lese dette grundig. Å belyse oppvekstfeltet og framtidig organisering gjennom alle disse perspektivene bidrar til en dypere innsikt i kvalitet og dermed et grundigere beslutningsgrunnlag. Fellesnevnerne i alle disse samtalene er;

- Elever, ansatte og ledere er stolte over barnehagene og skolene, og trekker frem mange kvaliteter i oppvekstsektoren.
- Fra alle de vi har snakket med er det en bred enighet om at ressurssituasjonen er svært krevende, og at en videreføring på dagens nivå vil gå ut over tjenestekvalitet.
- Det må ligge noen prinsipper til grunn før avgjørelser tas slik at enheter og interesser ikke settes opp mot hverandre. En grunnstruktur som gir et økonomisk og faglig handlingsrom for videre utvikling.
- Elever, tillitsvalgte, ledere og FAU vil bli hørt, og har et tydelig ønske om å medvirke i det videre arbeidet som bør preges av å være en transparent og åpen prosess.

Elever og ungdomsrådet

I samtalen deltok elever/tillitsvalgte fra alle de syv skolene. Det var to elever fra hver enkelt skole. Alle hadde drøftet spørsmålene på skolen i forkant av samtalen.

<p>Hva er viktigst for deg når du går på skolen?</p>	<p>Elevene vektlegger trivsel, trygghet og et godt læringsmiljø. Det er tydelig at elevene har forventninger om læringen som skal foregå, og trekker frem variasjon i undervisningen, mulighet for samarbeid mellom elever og at det er faglig snakk i klasserommet. Elevene er opptatt av en engasjerende skole der man har lyst til å lære.</p> <p>Noen elever etterspør mer praktisk undervisning og som oppleves som noe man har bruk for. Gode lærere som samarbeider med hverandre og med elevene er viktig.</p>
<p>Hva er en god skole med tanke på undervisning og læring?</p>	<p>Elevene vektlegger tilpasset opplæring som fanger opp elever som sliter i et fag, men også elever som trenger ekstra utfordringer. Lærere som møter den enkelte elev med forståelse og omsorg, og som ser hele barnet.</p> <p>Det er viktig at lærere og elever samarbeider om undervisningen. Undervisning er gøy når vi kan samarbeide.</p> <p>Elevene er videre opptatt av tilbakemeldinger, og at lærere gir tilbakemelding underveis.</p> <p>Elevene forteller at de merker det godt når læreren ikke kan faget han underviser i. Vikarer kan ofte ikke faget, og elevene synes det er viktig at vikarlærer får beskjed om hva som skal læres bort. Blir ofte forvirrende når man lærer ting på forskjellige måter.</p>
<p>Hva er en god skole med tanke på trivsel, trygghet og vennskap?</p>	<p>Trygghet er å alltid ha noen å snakke med, tilhøre et sted/gruppe. Viktig å bli sett. Trenger noen å stole på.</p> <p>Kontaktlærers rolle er viktig, og elevene etterspør også at andre voksne er tettere på, f. eks sosiallærer, helsesykepleier, rådgivere.</p> <p>Elevene ønsker mer fellesaktiviteter som skaper trivsel og nye vennskap.</p>
<p>Hvordan er du fornøyd med skolen når det gjelder teknisk utstyr, Ipad, PC og lignende?</p>	<p>De fleste elevene opplever at digitalt utstyr brukes på en god måte, men noen savner opplæring i grunnleggende bruk av PC.</p> <p>Mange synes det er bedre å skrive i en bok, og vil ha flere bøker.</p> <p>Elevene forteller at det er veldig få lærebøker i skolene nå, og etterspør en bedre balanse mellom bruk av digitale læremidler og bøker.</p> <p>Elevene ønsker mer utstyr som tusjer, maling og materiell i kunst og</p>

	håndverk. Savner bibliotekar i skolene.
Hvordan er uteområdet?	Generelt uttrykker elevene at det er gode uteområder, men at utstyr/leker ikke blir reparert. Det er fint å ha sitteplasser/benker, men her er det ulikt fra skole til skole.
Hvordan er det på fritiden?	Elevene forteller at det er varierte muligheter for fritidsaktiviteter i Frogn. Synes det er fint at det er så mange idrettsanlegg i kommunen, og i tilknytning til noen av skolene.
Hvordan er det å vokse opp i Frogn?	Det er fint å være ung i Frogn. Elevene forteller også om mye press om alkohol og narkotiske stoffer. Det er en unison opplevelse at det er for lite informasjon og undervisning om seksualitet, rus og narkotika. En opplevelse av at det er stor forskjell på hvordan lærere følger opp temaet. Elevene ønsker at foreldrene engasjerer seg mer, og blir med mer ut.
Er det noe dere gjerne ville blitt spurt om som det ikke står noe om her?	Elevene inviterer politikerne til skolen. Elevene vil også ha mer kontakt mellom skolene. Noe som burde starte på barnetrinnet og fortsette helt til 10. trinn. «Vi vil leke og ha det gøy sammen i ungdomsskolen også». Elevene vil lære mer om nettvett og sosiale medier. Synes dette er vanskelig. Vil ha med foreldrene som må lære mer om hva som skjer på nettet.

Vi vil gjerne ha besøk av politikerne på skolen. De må være interessert i hvordan vi har det.

Funn oppsummert av KS Konsulent;

- Vi møtte en fantastisk gjeng med elever som var godt forberedt og veldig reflektert om skole, fritid og det å være ung. Vi anbefaler politikere, ledere, ansatte i skole og barnehage og foresatte lese grundig igjennom det elevene har sagt. Her er det mye viktig, og ikke minst flere konkrete spor å følge opp.
- Elevene vektlegger trivsel, trygghet og et godt læringsmiljø.
- Elevene er opptatt av tilpasset opplæring som både hjelper elever med faglige utfordringer, elever som vil lære mer.
- Elevene etterspør en balanse i bruk av digitale læremidler og bøker, og ønsker mer utstyr/materiell i kunst og håndverk.
- Det er for lite informasjon og undervisning om seksualitet, alkohol, narkotika og nettvett.
- Elevene ønsker ansatte i skolen, foresatte og politikere som er tettere på.

Rektorer/skoleledere

<p>Hvordan fungerer tildelingsmodellen for ressurser til skolene?</p>	<p>Det jobbes med en tildelingsmodell som ikke er ferdigstilt. I 2021 ble det gitt informasjon om den nye modellen, og enkelte rektorer ønsker mer informasjon.</p> <p>Fordelingsmodellen tar ikke høyde for faktiske kostnader ved det tilrettelagte tilbudet (Regnbuen, Drøbak skole). Slik det er i dag må alle skolene ha kompetanse til tilrettelagt undervisning, ut over tilbudet som gis ved Regnbuen. Det blir kostnadskrevende totalt sett. På den annen side er det en styrke at foreldrene har valgmulighet ift. hvor eleven skal gå på skole.</p> <p>Den nye modellen bør ta høyde for reelle kostnader tilknyttet ressurskrevende elever, «de store pakkene».</p> <p>Flere av skolene blir tildelt midler knyttet til Voksenopplæring, mottaksklasser og voksne med behov for spesialundervisning.</p>
<p>Hvordan er det økonomiske handlingsrommet?</p> <div data-bbox="199 974 566 1187" style="background-color: #4a86e8; color: white; padding: 5px; border-radius: 10px; margin-top: 10px;"> <p><i>Vi er inne i en uheldig kostnadssirkel ved slitne ansatte og høyt korttidsfravær.</i></p> </div>	<p>Rektorene er samstemte i at det er et veldig lite handlingsrom igjen. Det er lite midler til innkjøp av læremidler og utstyr.</p> <p>IKT utstyr er leaset og økonomi håndteres på sentralt nivå. Regelmessig utskiftning av digitalt utstyr.</p> <p>Store forskjeller mellom skolene på andel digital undervisning og bruk av lærebøker. Det gis en beskrivelse om en situasjon der det er tilfeldig fra skole til skole om elever har hovedsakelig digitale læremidler, mest bøker eller en blanding. Det er et ønske om å bli mer koordinerte på dette området.</p> <p>Det blir vanskelig å holde trykk på kvalitet og pedagogisk utviklingsarbeid. Dårlig økonomi og trange budsjett tar fokus bort fra innhold og kvalitet.</p>
<p>Hvordan er du fornøyd med kvaliteten på skolen du leder?</p>	<p>Frogn-skolen har hatt gode resultater og høy kvalitet. Frognskolen har mange kompetente voksne som jobber i skolen. Per i dag driver vi god skole.</p> <p>Det som bekymrer mest er gråsonebarna, f. eks at det er mindre rammer til kursing og kompetansehevende tiltak. Det er en fare for at det fører til mer spesialundervisningen.</p> <p>Det er en tydelig bekymring om at ressursituasjonen på sikt vil føre til lavere kvalitet, f. eks ved at «tredjelærerordningen» reduseres.</p> <p>Manglende ressurser til å fange opp elever som har faglige utfordringer kan føre til flere vedtak om spesialundervisning, og flere 9a (psykososialt miljø/mobbing) saker.</p>
<p>Hvordan fungerer samhandlingen med de andre tjenestene?</p>	<p>Store variasjoner mellom skolene om hvordan støttetjenestene fungerer. Systemet og de tjenestene elevene nå får er tilfeldig og sårbart. Dette forklares med en omorganisering ved EPA (enhet for psykososialt arbeid).</p> <p>Samarbeidet med støttetjenestene oppleves som relasjonsbetinget.</p>

	<p>Krevende når det er ustabil, men en stor støtte når det fungerer. Helsepsykiatere er i en utsatt rolle. Vi opplever at det er enkelte som slutter.</p> <p>Vi har nå en kontaktperson i barnevernet. Det er et positivt tiltak. Kontaktpersonene er også en del av undersøkelsesteam.</p> <p>Kommunen har ikke arbeidet med BTI (bedre tverrfaglig innsats) modell.</p>
Kompetanse	<p>Skolene håndterer kompetansekravene som trer i kraft i 2025.</p> <p>Det er ikke høy søkning til Frogn-skolen, og det er spesielt krevende ved Dal skole.</p> <p>Det prioriteres å bruke pedagoger/spesialpedagoger i oppfølging av elever med vedtak om spesialundervisning. Det er mer krevende å allokere/rekruttere spesialpedagoger/pedagoger midt i skoleåret.</p>
Skolestørrelse sett i forhold til god administrativ og faglig drift.	<p>Rektorene er samstemte på dette punktet.</p> <p>Det fortelles om skolebygg som forfaller, og en opplevelse om at de økonomiske rammebetingelsene blir dårligere fra år til år.</p> <p>Det argumenteres for at det er plass til flere elever i klasserommene, noe som vil være bra både mtp. det psykososiale miljøet og læring.</p> <p>De viktigste konsekvensene ved en uendret ressursituasjon er; Dårligere rammebetingelser for å drive tilpasset opplæring som kan medføre flere vedtak om spesialundervisning.</p> <p>Slitne lærere og høyere sykefravær.</p> <p>De fysiske rammebetingelsene i form av skolebygg, klasserom og spesialrom blir enda mer krevende.</p>
<p>Funn oppsummert av KSK</p> <ul style="list-style-type: none"> • Skolelederne gir et bilde av en skole med gode resultater og dyktige medarbeidere. • Det gis et tydelig bilde på en meget krevende ressursituasjon som går på bekostning av faglig kvalitet og et videre utviklingsfokus. • Rektorene er samstemte i at det er nødvendig å se på skolestrukturen, og gjøre nødvendige grep som sikrer en mer kostnadseffektiv drift enn i dag. 	

Tillitsvalgte skole	
Hva er de sterke og svake sidene ved Frogn-skolen?	Fram til pandemien brøt ut var det fagnettverk for lærere. Det var meget bra, og savnes. På tross av dårlige økonomiske rammebetingelser er det en stor innsats i skolene for å gi et tilbud av høy kvalitet.

	De tillitsvalgte løfter fram mange kvaliteter ved de ulike skolene, men legger til at det er en tendens at Frogn-skolen beskrives av hva man gjør på hver sin tue.
Hvor godt kjenner dere til skolens bruk og fordeling av tildelte ressurser?	Gjennomgående blir tillitsvalgte involvert av ledelsen i hvordan ressursene brukes. De ansatte sitter med mye kunnskap om hvor og hvordan det kan spares, og hvordan personalets samlede kompetanse kan benyttes på best mulig måte.
Er det noen av de lovpålagte forventningene i fagplanene som er vanskelig å gjennomføre p.g.a. manglende ressurser eller på grunn av andre forhold?	Gjennomgående beskriver organisasjonene svært krevende rammebetingelser. Grunnbemanningen er gjennomgående lav, og det er en opplevelse av lav voksentetthet. Det er lite midler og manglende koordinering ifm. innkjøp av nye læremidler. For ensidig satsning på Ipad/pc. Det fungerer ikke så godt. Leseopplæring utelukkende på skjerm er ikke bra nok, og det etterspørres en balanse mellom det digitale og analoge. Ressurser til leseveileder og matematikk koordinator er tatt bort. Det er til tider lav helsepsykiatrisressurs, og det er ikke sosiallærer på barnetrinnet med unntak av enkelte enheter.
Hva er tillitsvalgtes mening om skolens driftsmidler, midler til undervisningsmateriell, midler til vedlikehold, inneklima osv.	Det er en gjennomgående beskrivelse at det er svært begrensede økonomiske og fysiske rammebetingelser. Inneklimaet en utfordring ved flere skoler. Temperaturregulering og lysforhold er andre utfordringer.
Hva synes tillitsvalgte om skolens størrelse, spesielt med tanke på å utvikle et godt arbeidsmiljø og profesjonsfelleskap mellom ansatte, og med tanke på et godt elevmiljø.	Savner samarbeid mellom barneskole og ungdomsskole, og overgangsarbeidet til videregående skole. Det er et stort savn, og synd at det ikke er prioritert. Et arbeid som må gå kontinuerlig. Små skoler trekker fram det nære profesjonsfelleskapet på tvers av hele skolen. Det er variasjon av fokus hos ledelsen ved den enkelte skole. Og det er ulike satsninger mellom skolene. Det er videre en opplevelse at man er i en fase hvor arbeidet håndteres fra dag til dag, og at det er lite helhet og sammenheng. Dette handler først og fremst om ledelse. Utviklingsarbeidet i dag bærer preg av for lite fokus på implementering og gjennomføring. Lang vei fra gode incentiver til praksis i klasserommet. Eks. Ny Giv som falt når midlene var borte. En felles opplevelse av mange satsninger som ikke er satt i sammenheng.
Hvordan oppleves samhandling med andre kommunale instanser som PPT, skolehelsetjeneste, psykolog, barnevern osv. PP?	Det er veldig store forskjeller. Enkelte skoler har veldig godt samarbeid og samhandling, enkelte skoler har ikke slike rammebetingelser. Det er en opplevelse at det er en større avstand mellom PPT rådgiver og skolen/lærer/elev. Når det gjelder oppfølging av sakkyndige vurderinger og enkeltvedtak er det utfordrende å tilrettelegge iht. vedtak. Det er et ressurs spørsmål. Elever med utagering må prioriteres, elever med indre slit blir i mindre grad prioritert. Det ville vært en stor fordel hvis PPT var ute på skolen og veiledet i arbeidet.

	<p>Det er et dilemma at det ikke er ressurser til å jobbe allmennpedagogisk og systemrettet, noe som kan medføre mer spesialundervisning i den andre enden.</p> <p>Samarbeid med barnevern oppleves som krevende, og taushetsplikten en barriere i samhandlingen.</p>
Hvordan oppleves muligheten til kompetanseheving? Både intern erfaringsdeling på skolen og eksternt påfyll gjennom kurs og videreutdanning.	<p>Videreutdanning/kompetanseheving er et stort ønske. Det gis kun stipendordning som medfører mye arbeid for den enkelte lærer.</p> <p>Det er ikke noe system på kompetanseoverføring internt. Dvs. når du overtar et trinn så finnes det ikke en oversikt å ta utgangspunkt i.</p>
Andre forhold ansatte mener er viktige å få fram om situasjonen i Frogn-skolen?	<p>Det er mulig å koordinere valgfagene i ungdomsskolen for å fylle opp grupper. Det vil gi faglig og økonomisk gevinst.</p> <p>Politikerne må nå tørre å fatte et vedtak. Vi trenger forutsigbarhet.</p>
Hva mener de ansatte er den største utfordringen for skolene i Frogn i årene som kommer? Hvordan kan det i så fall løses?	<p>Hvis det blir en sammenslåing av skoler, krever det en grundig planlegging og involvering av ansatte. Det viktigste er at vi ivaretar et godt faglig miljø som medfører at elevene blir godt kvalifisert for framtida.</p> <p>Noen prinsipper må ligge i bunnen, og vi må enes om en felles grunnstruktur, f.eks. delt barneskole- ungdomsskole, kombinerte skoler, eventuelt 5.-10. trinn. Deretter se på de beste faglige og økonomiske løsningene innenfor handlingsrommet. En slik inngang er viktig for å unngå bygdepolitikk og skoler og barnehager settes opp mot hverandre.</p>
<p>Funn oppsummert av KSK</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tillitsvalgte i skole gir et bilde av skolen som er sterkt berørt av knappe ressurser. Det gir konsekvenser for det fysiske arbeidsmiljøet for elever og ansatte, og for den faglige kvaliteten. • De tillitsvalgte etterspør en større helhet og sammenheng i utviklingsarbeidet. • Det er nødvendig med et vedtak om skolestruktur som gir forutsigbarhet. • Tillitsvalgte og ansatte ønsker å bli involvert i prosessen med sammenslåing av skoler. 	

<p>FAU skole (Samtalene med FAU representanter fra skole og barnehage ble gjennomført over to kvelder med en blanding av FAU skole og barnehage. Noen av innspillene fra FAU skole og barnehage blir derfor gjengitt begge steder.)</p>	
Hva er for deg en god skole, en skole av god kvalitet?	<p>Systematisk arbeid med et godt skolemiljø er viktig for oss. En helhetlig satsning på hele skoleløpet. Det er viktig med et god skole-hjem samarbeid. Vi opplever dette samarbeidet som meget godt i dag.</p> <p>Trygg og god skolevei er en del av et godt skoletilbud.</p> <p>Det at vi har flere skoler i Frogn er en kvalitet. Det gir elev og foreldre en valgmulighet.</p>

<p><i>Det viktigste i denne prosessen er hvordan vi skal beholde og rekruttere gode lærere.</i></p>	<p>FAU representantene trekker også frem høy lærertetthet, relasjonsbygging og tilpasset opplæring som viktig. Det må være gode rammer rundt de sårbare elevene. Lærerne må få være fagpersoner. God ledelse er avgjørende. Barn må møtes der de er, ungdom må få tillit og rom for å vokse.</p>
<p>Hva er ditt inntrykk av kvaliteten på skolen der du er forelder?</p>	<p>Frogn kommune har gode skoler og kompetente lærere. Vi er fornøyde, men er mer bekymret for fremtiden. Det er et godt miljø. Det er mange flotte skoler når det gjelder uteområder.</p>
<p>Hvor godt kjenner FAU til ressursituasjonen og skolens bruk og fordeling av tildelte ressurser?</p>	<p>FAU i skole informeres regelmessig om budsjett og økonomi i skole. Det er meget stramt med driftsmidler, men forsvarlig. Vi vil heller ha midler til økt bemanning kontra mer til drift og f. eks ekskursjoner.</p>
<p>Hva synes FAU om skolens størrelse, spesielt med tanke på å få et godt læringsmiljø, elevmiljø, trivsel og trygghet.</p>	<p>Relasjon og identitet er viktig. Tilhørighet til en gruppe. Oversikt for barn gir trygghet. Smått for de små, stort for de store. Store barn burde hatt større skoler. Flere lærere gir større mangfold. Frogn-skolene er ikke spesielt store. To-paralleller bør være et minimum. Nærhet (geografi) er veldig viktig. Dyrløkkeåsen 1-10 skole er en god størrelse. Vi drar vekslers på kompetanse på tvers av mellomtrinnet og ungdomstrinnet.</p>
<p>Hva mener foreldrene er den største utfordringen for skolene i Frogn i årene som kommer, og hvordan kan det i så fall løses?</p>	<p>FAU savner ambisjoner i Frogn-skolen. Kvalitet er attraktivitet. Vi må framover forholde oss til at det blir færre barn i kommunen i fremtiden. Derfor er det bra at struktursaken kommer. Vi må planlegge for en fremtid der vi har fleksibilitet mtp. dimensjonering av bhg og skoler. Unngå at det framover blir flere flate kutt. Kommunen må tenke mer strategisk. Hva betyr det å legge ned skoler og barnehager? Hva skaper vekst? Tenke langsiktig og helhetlig. Hva vil vi med kommunen, hva er behovet for skole- og bhg plasser de kommende 10-20 årene? Utrolig viktig at struktursaken er en åpen og transparent prosess. Vi må felles kriterier for prosessen. En følelsesstyrt prosess er ikke ønskelig. Kommunen bør prioritere; Need to do i stedet for Nice to do, og satse på barn og unge for å bli en bærekraftig kommune. Sette av penger til vedlikehold av bygningsmassen i stedet for å investere i nye bygg. Det er et gap mellom det politikerne og innbyggerne er opptatt av. Man hadde fått med seg folk hvis man involverer innbyggere i en tidlige fase. Å sikre medvirkning er viktig, og FAU ønsker reell medvirkning i de prosessene som kommer.</p>
<p>Funn oppsummert av KSK</p> <ul style="list-style-type: none"> • FAU er opptatt av at struktursaken er transparent, åpen og at det legges opp til stor grad av medvirkning. • FAU bekrefter at knappe ressurser er en utfordring for videre utvikling av skolen. 	

- FAU er delte i synet på skolestørrelse, og trekker fram kvaliteter ved små og større skoler.

FAU Barnehage (Samtalene med FAU representanter fra skole og barnehage ble gjennomført over to kvelder med en blanding av FAU skole og barnehage. Noen av innspillene fra FAU skole og barnehage blir derfor gjengitt begge steder.)	
Hva er for deg en god barnehage, en barnehage av god kvalitet?	Nok folk og gode folk, folk som har lyst til å jobbe der. Gode ledere, god ledelse merkes på de ansatte. Ser barna, tidlig innsats. God barnehage har en egenverdi. Areal som er tilpasset aktiviteter, nærhet til lokalsamfunnet trekkes frem som kvaliteter. En god strategi for overgangsarbeidet er viktig, nærhet er en god faktor for dette arbeidet.
Hva er ditt inntrykk av kvaliteten i barnehagen der du er forelder?	FAU forteller at det er store kvalitetsforskjeller mellom barnehagene. Det eksemplifiseres ved at man ved noen barnehager drar mye på tur, mens det ser sjeldent i andre barnehager. Foresatte forteller at de har en opplevelse av noen ganger å levere til oppbevaring. Styrken til barnehagene er at det er forskjellige størrelser og tilgjengelighet. Det gir foreldrene en valgfrihet. Barna blir sett og møtt. Det er trygge voksne. Det oppleves som veldig positivt når det er kontinuitet blant ansatte, men erfaringene er delte på dette området. Levering og henting er kritisk. Det gir eksempler på barnehager som er gode og svake på dette området. FAU opplever at det er for lite ressurser, og at det er et stort etterslep på vedlikehold. Bemanningmessig er det til tider en tvilsom disponering. FAU ser at det er vanskelig å innfri bemanningsnormen. Det har blitt færre ressurser og dårligere kapasitet til å følge opp barn med særlige behov. Det gjelder både barnehage og skole.
Hva er FAU sin oppfatning av barnehagens driftsmidler, midler til materiell, mat, midler til vedlikehold, inneklima osv.?	Dette oppleves som kritisk, og at det er store forskjeller mellom barnehagene. Går på sikkerheten løs når avvik ikke blir lukket. Det er eksempler der kritisk vedlikehold på lekeapparater ikke blir gjort. Knuste ruter og glasskår som ikke fjernes. Det er innkjøpsstopp og ikke penger til enkelt materiell som er bruksvare i barnehager. Det blir mye gjenbruk, og foresatte blir spurt om bidrag. FAU mener at dugnad skal ikke benyttes som en del av drift og vedlikehold av skoler og barnehager.
Hvor godt kjenner FAU til ressurs situasjonen og barnehagens bruk og fordeling av tildelte ressurser?	FAU er lite informert om ressurs situasjonen i bhg. Sporadisk informasjon gis. Vi opplever at bemanningsnormen i barnehage blir tatt veldig seriøst.

Hva kjenner FAU til av Rammeplanen og forventningene som ligger der. Lek, læring, sosial utvikling osv.?	Dette gjennomgås jevnlig. Vi får den nødvendige innsikten vi trenger. «Innflytelse skal vi overlate til fagfolk.»
Hva synes FAU om barnehagens størrelse, spesielt med tanke på å få et godt miljø for lek og læring hos barn?	Barnehagene må ikke bli for store. Mellomstore barnehager er en fin størrelse. 4-6 avdelinger. Størrelse er ikke avgjørende; «Det kommer an på kompetanse, ledelse og organisering.»
Andre forhold foreldrene mener er viktige å få fram om situasjonen i barnehagene i Frogn?	Tenke langsiktig og helhetlig. Hva vil vi med kommunen, hva er behovet for skole- og bhg plasser de kommende 10-20 årene? Tidligere hadde vi overkapasitet i bhg, nå er det underkapasitet. Hvordan kom vi dit?
Funn oppsummert av KSK <ul style="list-style-type: none"> • FAU forteller om store kvalitetsforskjeller mellom barnehagene i kommunen. • Ressurssituasjonen oppleves som kritisk, og at det går på sikkerheten løs ved enkelte barnehager. • FAU ønsker en mer strategisk tilnærming til hvordan tjenesten skal organiseres i fremtiden. 	

Styrere i barnehage	
<p>Hvordan fungerer ressurstildelingen for barnehagene?</p> <p><i>Når en jente på 5 år spør hvem det er som er på jobb i dag er det et tegn på at barn også opplever lite kontinuitet i bemanningen som krevende.</i></p>	<p>Midler til å øke pedagogbemanningen til 50 % i 2022. Det er fortsatt behov for å heve grunnlønnen. Vi mister førskolelærere til nabokommunene.</p> <p>Bemanningsnormen er imøtekommet i kun 20-30% av åpningstiden. Det er på dager det ikke er sykdom. Vikarbudsjetten er også for lavt. Det er for lite penger til det man ønsker å gjennomføre.</p> <p>«Vi handler ut ifra at det ikke er penger.» Savner midler til å handle inn utstyr til ulike prosjekter. Per i dag er det krevende å gjennomføre pedagogens plantid ift. bemannings situasjonen. Pedagogen velger å bli i avdeling, og dette går ut over planlegging av pedagogiske aktiviteter. Barnehage er ganske nedprioritert. Skal man satse på barnehage så koster det fortsatt litt. «Når jeg ser på eget budsjett ser jeg at det er ca. 10.000, - i frie midler.» Det er ikke et økonomisk handlingsrom, på den annen side er det et pedagogisk handlingsrom.</p>
<p>Hvordan er du fornøyd med kvaliteten på barnehagen du driver?</p>	<p>De ansatte får til mye med knappe ressurser. Vi får til mye kvalitet med de rammene vi har. Vi har satset på kvalitet sammen, et eksempel er arbeidet med Pål Roland. Jobber på et mindre område, og følger en implementeringsplan. Det er en vei å gå å få til mer samkjøring og samarbeid på tvers av barnehagene. Viktig at vi får skjermet plantid framover.</p> <p>Enkelte bhg er studentbarnehager og det gir et faglig løft.</p>

	<p>Barnehagene driver godt nok, og har også et godt samarbeid med foresatte.</p> <p>Det er lite tid til faglig utvikling for ledere i løpet av arbeidsdagen, men styrere har tildelte egne oppgaver, f. eks ikt og spespedteam, som følges opp på vegne av fellesskapet for å unngå mye dobbeltarbeid.</p> <p>Styrerne opplever at det skorter på implementering. Beskriver en ad-hoc hverdag og lite tid til utvikling. Det er videre en opplevelse at det kun er fokus på hva, men ikke på hvordan. Definisjon av kvalitet, og manglende felles forståelse på overordnede mål er mangelfull.</p>
	<p>Når det gjelder byggene får vi tilbakemelding om at det ikke gjøres noe før struktursaken er utredet. Avvik rettes ikke opp. Man nedprioriterer dermed både arbeidsmiljø og læringsmiljø/trivsel for barn.</p> <p>Vi ønsker å fornye leker og lekeapparater. Det er et stort behov.</p> <p>Som en konsekvens er vi nødt til å se lønns- og driftsbudsjett i en sammenheng.</p>
Spesialpedagogisk hjelp, hva er barnehagens opplegg for dette? Hva er bindende ut fra PPT sine utredninger, hva er handlingsrommet og er det et forbedringspotensial?	<p>Det er behov for å styrke ressursene til spesialpedagogisk hjelp. Det er ikke mulig å hjelpe barn med vansker, og hele gruppen. Vi tar muligens for sjelden kontakt med hjelpeinstansene.</p>
Hvordan er samhandlingen med kommunens støttefunksjoner, helsesykepleier, kommunepsykolog, helsestasjon, barnevern, PPT osv.?	<p>Kort vei inn og godt samarbeid. Det er etablert relasjonell trygghet (et kjent ansikt). Veiledning fra PPT og spedpedteamet når det er behov, ting er satt i system.</p> <p>Det er en opplevelse av at behandlingstiden ved PPT er lang.</p> <p>Tilbud om ulike relevante kurs. Tidlig innsats fungerer. Godt samarbeid med barnevern.</p> <p>Tverrfaglig oppvekstteam er etablert, og er en arena der vi kan drøfte problemstillinger.</p> <p>Når det gjelder samarbeid med skole om overgangene ligger det mer til rette for barnehager som ligger geografisk i nærheten av en skole. Det er en vei å gå i å etablere gode sammenhenger og overganger. En opplevelse om at det ikke er etablerte holdninger for samarbeid.</p> <p>Samarbeidet er også litt personavhengig.</p> <p>Styrere mener at det også er et potensiale i samarbeidet med foreldre, og at dette praktiseres ulikt i dag.</p>
Kompetanse i personalet, kompetansekrav kontra pedagognorm, går kabalen opp?	<p>Gode prosjekter og kan jobbe godt med fag. Stor faglig autonomi.</p> <p>Det er en god lærlingordning i samarbeid med skole. Den fungerer meget godt.</p>
En vurdering av barnehagens størrelse i forhold til god økonomisk og administrativ drift.	<p>Se til Vestby kommune på hvordan gode og funksjonelle barnehagebygg bygges. Funksjonelle bygg er viktigere en størrelse.</p> <p>Eget kjøkken, eget lager, egne arbeidsplasser osv. Gir en god fleksibilitet. Basebarnehage er ikke ønsket.</p>

	<p>Større barnehager gir bredere kompetanse og mer robusthet. Kan gi rom for et lite lederteam.</p> <p>Organisering; det gir en større fleksibilitet å organisere større avdelinger (eks. 24 store barn). Gruppestørrelse må ta utgangspunkt i barnets beste.</p> <p>60-80 barn er en god størrelse. Barn må ha mulighet til å få venner, og å være en del av en mangfoldig barnehage.</p> <p>Det er et potensiale å fordele ledelse- og administrative oppgaver på tvers av barnehager.</p>
Andre forhold du mener er viktig i prosessen framover?	<p>Det er ønske om en god prosess og involvering av sektoren når nye bygg skal planlegges. Det er viktig at involveringen fortsetter etter arbeidet i dag.</p> <p>Det er en sektor som har blitt svært prøvet gjennom pandemien, og dette må hensyntas framover, se de ansatte, lytte til, involvere og ta hensyn til prosesskapasitet.</p>
<p>Funn oppsummert av KSK</p> <ul style="list-style-type: none"> • Styrere i barnehagene opplever at det er knappe ressurser, og at dette går på bekostning av utviklingsarbeid og faglig kvalitet. • Det er på den annen side mye kvalitet i tjenesten og stor faglig autonomi for ledere og ansatte. • Det er et vedlikeholdsetterslep i byggene og på lekeapparater/utstyr. • Styrere ønsker at sektoren blir involvert i prosessen framover. 	

<p>Tillitsvalgte i barnehager</p>	
Hva er sterke og svake side ved barnehagene i Frogn	<p>Barnehagene har mange ansatte som står på og gjør en veldig god jobb. Det er et stabilt personale i gode arbeidsmiljø. Folk er glad i jobben sin, og skjønner hvor viktig den er.</p> <p>Det er positivt at barnehagene ligger i barnas nærmiljø.</p> <p>Frognbarnehagen sin satsing på livsmestring, Pål Roland, er bra.</p> <p>Det har vært arbeidet med å samle barnehagene i det som kalles Frogn-barnehagene. En god ide, men fått for lite igjen for det. Brukte svært mye tid på definisjoner osv. Handlet for lite om det konkrete arbeidet med barna, og det ble ikke satt av tilstrekkelig tid til arbeidet.</p>
Hvor godt kjenner dere til barnehagenes bruk og fordeling av tildelte ressurser?	<p>Tillitsvalgte forteller om en hverdag der det er lite eller ingen ressurser til bruk av vikar, kompetanseheving og innkjøp. Det er en beskrivelse av en tilværelse der det ikke er handlingsrom til å gjøre innkjøp av helt elementært materiell. Leker er ikke oppgradert til det som en kan forvente i dag. Utvalg av leker til dels kjønnsdiskriminerende.</p> <p>Barnehagene er vant med å ha det slik, men det er en fare for at det blir et normalt nivå.</p>

	<p>Det er en knapp tidsressurs til avdelingsmøter i arbeidstiden.</p> <p>Det er en opplevelse at de ansatte ikke blir tatt med på råd, og at det er store avstander i linja.</p>
<p>Er det noen av de lovpålagte forventningene i Rammeplanen som er vanskelig å gjennomføre p.g.a. manglende ressurser eller på grunn av andre forhold?</p> <div data-bbox="188 696 587 958" style="border: 1px solid blue; border-radius: 15px; padding: 10px; background-color: #4a86e8; color: white; margin: 10px 0;"> <p><i>Pandemien har vært en velsignelse for barna på grunn av høyere bemanning og kortere åpningstid. Forutsigbarheten gjorde foreldre og barna tryggere.</i></p> </div>	<p>Vi greier det meste innen rammeplanen, men lite tid til planlegging og evaluering. Rammene for det spesialpedagogiske arbeidet er krevende, og det er lite tid til planlegging.</p> <p>Ligger på etterskudd, mye brannslukking.</p> <p>Vi vil være stolte av profesjonen, sliter med å få være det.</p> <p>Skal vi være en salderingstid for barnas fremtid?</p> <p>Hvorfor bruker barna bleie så lenge? Er det barnehagens jobb?</p>
<p>Hva er tillitsvalgtes mening om barnehagens driftsmidler, midler til materiell, midler til vedlikehold, inneklima osv.?</p>	<p>Variierende kvalitet, for lite materiell, noen bygg har kalde gulv.</p> <p>Det er også mange gode bygg.</p>
<p>Hvordan oppleves samhandling med andre kommunale instanser som PPT, helsestasjon, psykolog, barnevern osv.</p>	<p>Samhandlingen beskrives som varierende. PPT er en viktig samarbeidspartner som er tett på, men litt for lang ventetid. Det er en opplevelse av et mindre fungerende samarbeid med barnevern og helse. Tverrfaglig team er fungerer ikke som forventet. Spespedteamet er godt, men har for få ressurser.</p> <p>Ulike opplevelser i samhandlingen med barnevernet. Enkeltansatte i barnevernet er veldig åpne, og blir da en god ressurs.</p>
<p>Hvordan oppleves muligheten til kompetanseheving? Både intern erfaringsdeling i barnehagen og eksternt påfyll gjennom kurs og videreutdanning.</p>	<p>Trenger kompetanse i spesialpedagogikk. Utdanningen gjennom UDIR er god.</p> <p>Det er et ønske om mer fokus på kompetansehevingstiltak.</p>
<p>Andre forhold ansatte mener er viktige å få fram om situasjonen i Frogn-barnehagene?</p>	<p>Det er ikke ønskelig med svært store barnehager, det vil si større enn 8 avdelinger.</p> <p>«Oppsamlingsbarnehager» kan være en løsning for å løse plassbehov gjennom året.</p> <p>Tillitsvalgte mener at bemanningen i barnehagene må styrkes, og at dette er å sette barnas behov først.</p>
<p>Funn oppsummert av KSK</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tillitsvalgte i barnehage beskriver ressursituasjonen som svært krevende. 	



- Det er mye god kvalitet i barnehagene, men det er også en opplevelse av en ressursituasjon som går på bekostning av kvalitet, f. eks i oppfølgingen av barn med behov for spesialpedagogiske hjelp.
- Det er gode eksempler på samhandling med de andre tjenestene, men også store variasjoner på dette området.

4. En økonomisk bærekraftig barnehage- og skolestruktur

Formålet med en økonomisk bærekraftsanalyse er å tydeliggjøre den økonomiske bærekraften i barnehage- og grunnskoletjenestene. Videre skal bærekraftsanalyse gi et grunnlag for å etablere en struktur og foreta prioriteringer som styrker bærekraften i tjenestene.

Fordi det forventes store endringer i befolkningssammensetningen i norske kommuner i årene framover vil også etterspørselen etter kommunes tjenester og utgiftsbehovet endres, og inntektsnivået i takt med disse demografiske endringene. En analyse av den økonomiske bærekraften i oppvekst tjenestene må derfor gjøres med utgangspunkt i kommunens helhetlige økonomiske bærekraft i dag.

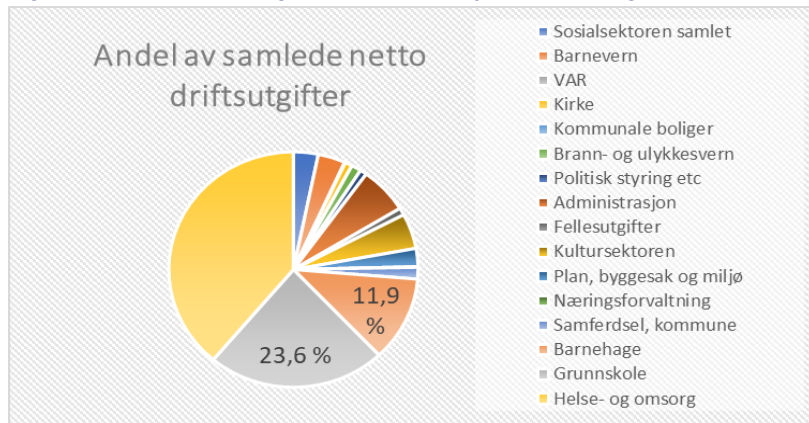
I dette kapitlet vurderes først det økonomiske handlingsrommet og den økonomiske bærekraften i Frogn kommune i dag. I andre del av analysen sammenlignes ressursbruken til tjenestene med andre kommuner og omstillingspotensialet vurderes. Deretter gjennomføres en analyse av utfordringsbildet til grunnskolen og barnehager i Frogn kommune med utgangspunkt i befolkningsframskrivninger, før den langsiktige økonomisk bærekraften vurderes med utgangspunkt i dagens økonomiske situasjon og hvordan framskrivningene vil påvirke etterspørselen og kostnadene i tjenestene på sikt.

4.1 Kommunens økonomiske bærekraft i dag

Grunnskole og barnehagetjenestene i Frogn kommune utgjorde i 2020 om lag 35,5 prosent av kommunens samlede netto driftsutgifter.⁷ Grunnskolen er den nest største tjenesten, etter helse og omsorgstjenesten, og barnehage er den tredje største tjenesten. Hvordan disse tjenestene driftes økonomisk har derfor stor betydning for kommunens økonomiske bærekraft og handlingsrom.

⁷ Netto driftsutgifter viser kommunens driftsutgifter som dekkes av kommunens frie inntekter, som skatteinntekter og rammetilskuddet fra staten.

Figur 4.1 Netto driftsutgifter fordelt på tjenester, Frogn kommune, 2020



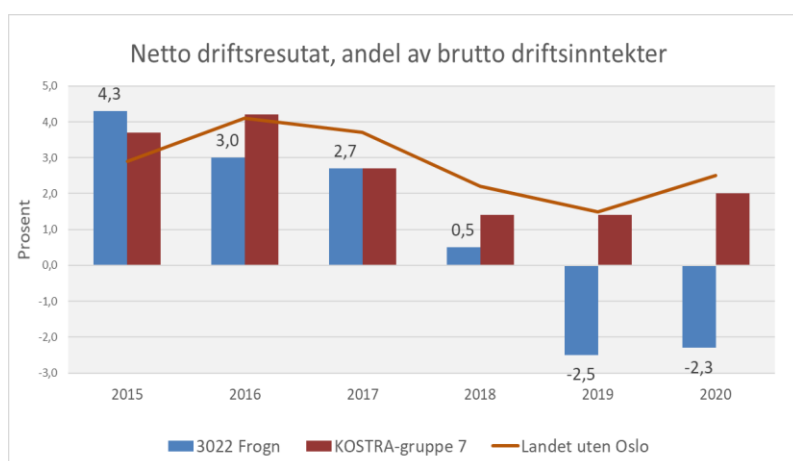
Figur 4.1 viser at Frogn kommune i 2020 brukte 23,6 prosent av kommunens frie inntekter på grunnskole og 11,9 prosent av de frie inntektene på barnehage.

Finansielle indikatorer på økonomisk bærekraft

Økonomisk bærekraft måles i mange kommuner med nivået på netto driftsresultat, som er et uttrykk for kommunens balanse. I tillegg bruker de fleste kommuner nivået på netto lånegjeld og hvor mye midler kommunen har i fondsreserver som indikatorer på den økonomiske bærekraften.

KSK sin vurdering er at kommunens økonomiske bærekraft ikke kan vurderes på bakgrunn av nivået på enkeltindikatorer, men bør vurderes med utgangspunkt i balansen mellom disse. I tillegg må nivået på disse indikatorene vurderes opp på kommunens inntektsnivå, risikoeksponering og potensiale for å redusere nivået på driften dersom det blir er nødvendig.

Figur 4.2: Netto driftsresultat 2015 – 2020. Frogn kommune, kommunegruppe 7 og landet uten Oslo



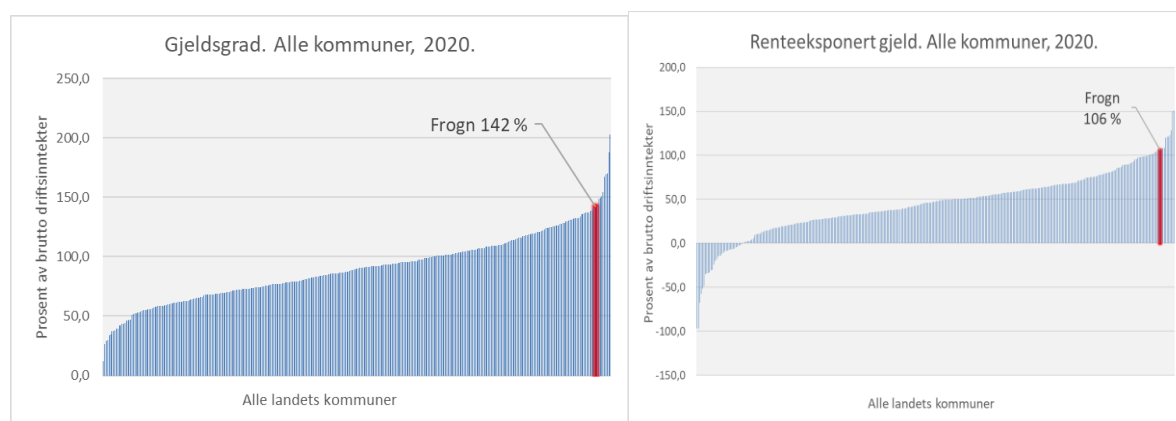
Frogn kommune er i en presset økonomisk situasjon. De siste årene har den økonomiske balansen blitt svekket og kommunen hadde i 2020 et negativt netto driftsresultat på -2,3 prosent av brutto driftsinntekter. Figur 4.2 viser

utviklingen i netto driftsresultat for perioden 2015-2020 for Frogn kommune sammenlignet med kommunegruppe 7 og landet uten Oslo. Kommunegruppe 7 er KOSTRA gruppen som Frogn er

plassert i, som består av kommuner med 10 000 – 19 999 innbyggere med lavt utgiftsbehov og lave frie inntekter, som det er naturlig for Frogn å sammenligne seg med.

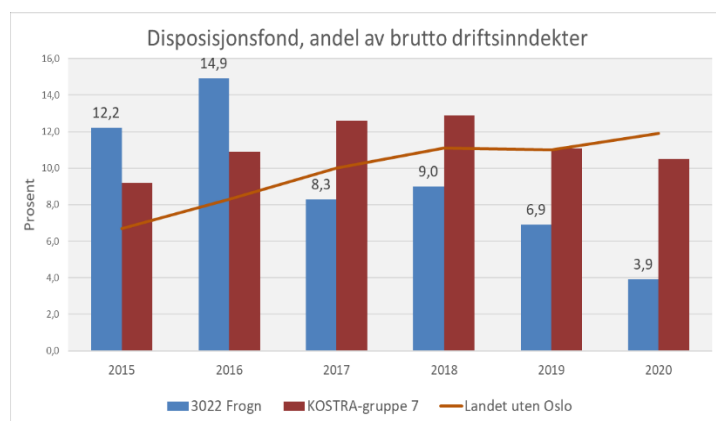
Gjeldsgraden har de siste årene vokst betydelig, fra 94 prosent av brutto driftsinntekter i 2015 til på 142 prosent av brutto driftsinntekter i 2020. Det var i 2020 bare ti kommuner i landet som hadde høyere gjeldsgrad, og det var langt over gjennomsnittet i kommunegruppen (90 %). Også rentekspontert gjeld i prosent av brutto driftsinntekter var svært høyt på 106 prosent av brutto driftsinntekter. Dette innebærer at Frogn kommune er svært utsatt for endringer i rentenivået.

Figur 4.3: Gjeldsgrad og rentekspontert gjeld, alle landets kommuner. 2020.



Kommunens fondsreserver skal gjøre kommunens tjenester mindre sårbare for uforutsette svingninger i kommunens inntekter eller utgifter. Den høye risikoeksponeringen øker behovet for å ha et høyt nivå på disposisjonsfondet. I Frogn kommune er risikoen særlig knyttet til høy rentekspontert gjeld.

Figur 4.4: Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter. 2020.

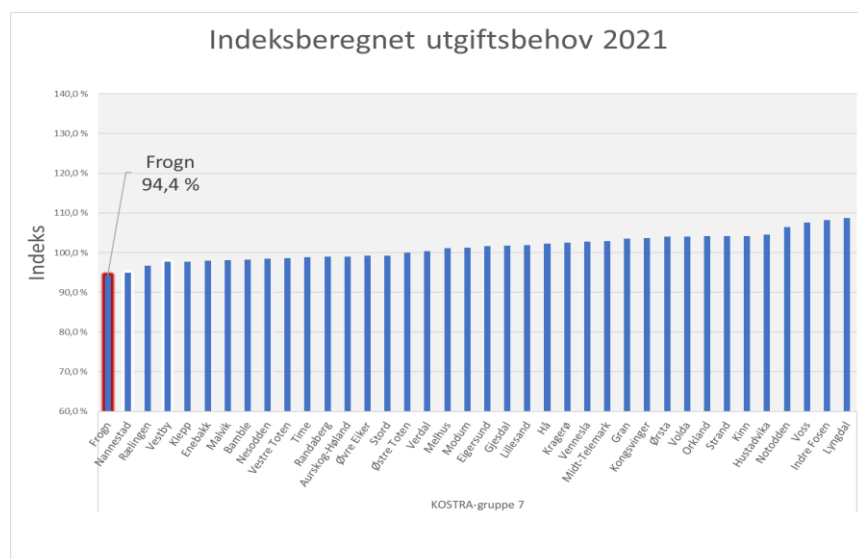


Nivået en kommune bør ha på disposisjonsfond avhenger av risikoeksponeringen, men en generell anbefaling fra KS er at disposisjonsfondet bør være 8 prosent av brutto driftsinntekter. Figur 4.4 viser at disposisjonsfondet til Frogn kommune har blitt redusert fra et høyt

nivå i 2016 til bare 3,9 prosent i 2020. Gitt at Frogn kommune har høy gjeldsgrad og høyt nivå på renteksponert gjeld, er KSKs vurdering at nivået på disposisjonsfondet er for lavt.

Kommunens utgiftsbehov er et uttrykk for om kommunens tjenester er dyre eller billig å produsere. I økonomiske analyser brukes «indeksberegnert utgiftsbehov» som et mål på hvor mye det objektivt sett koster å produsere velferdstjenester for kommunen sammenlignet med andre kommuner. Hvis en kommune har et utgiftsbehov som er lavere enn landsgjennomsnittet kan vi forvente at det er rimeligere å produsere tjenesten enn gjennomsnittet i landet, mens hvis utgiftsbehovet er over landsgjennomsnittet forventer vi at tjenesten er dyrere å produsere.

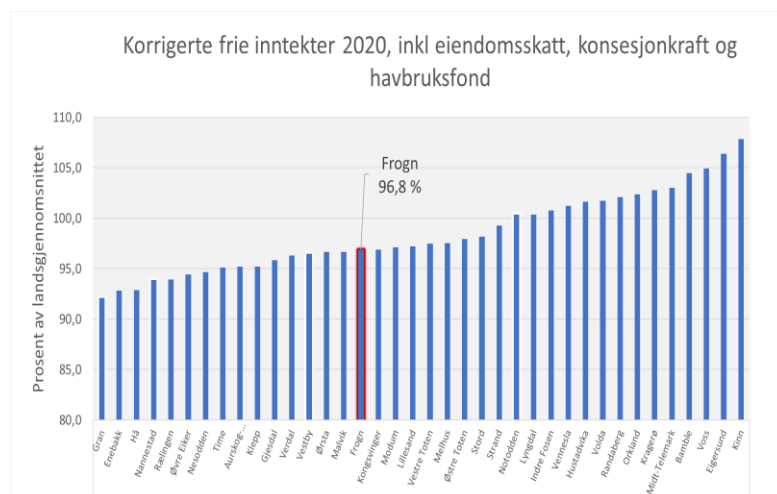
Figur 4.5: Indeksberegnet utgiftsbehov, alle kommuner i kommunegruppe 7. 2021.



Figur 4.5 viser at Frogn har et utgiftsbehov som er lavest i kommunegruppen, på 94,4 prosent av landsgjennomsnittet.

Frogn kommune har et inntektsnivå korrigert for utgiftsbehovet som er 3,2 prosent under landsgjennomsnittet. At vi har korrigert for utgiftsbehovet betyr at inntektsnivået justeres opp eller ned ut fra hvor mye det objektivt sett koster å produsere velferdstjenester. Kommuner som har et lavt utgiftsbehov («billige» å drive) får justert opp inntektene, mens kommuner med et høyt utgiftsbehov («dyre» å drive) får justert inntektene ned.

Figur 4.6: Frie inntekter korrigert for utgiftsbehov. 2020.F



Figur inkluderer frie inntekter, altså rammetilskudd, skatteinntekter, finansinntekter og eventuelle inntekter kommunene har fra konsesjonskraft og havbruksfond, for Frogn og andre kommuner i kommunegruppe 7.⁸ Figuren viser at Frogn kommune har et

lavt korrigert inntektsnivå på 96,8 prosent, vel 3 prosent lavere enn landsgjennomsnittet. Dette betyr at for hver million kroner i frie inntekter som en gjennomsnittskommune mottar, har Frogn kommune vel 30 tusen kroner mindre i frie disponible inntekter enn gjennomsnittet i landet.

Vurdering

En samlet vurdering er at Frogn kommune har svake finanser. Gjeldsgraden er høy og høy renteksponert gjeld gjør at risikoeksponeringen svært høy. Samtidig er det lite fondsreserver til å dekke uforutsette endringer i inntekter eller utgifter. Forholdsvis små endringer i rentenivået eller inntektsnivået kan bety det er nødvendig å redusere driftsutgiftene. Målet bør være å etablere en bedre balanse mellom driftsnivået og gjeldsgraden.

At Frogn kommune har lave frie disponible inntekter svekker isolert sett den økonomiske bærekraften. Dette fordi det er handlingsrommet til å redusere driftskostnadene, dersom det blir nødvendig, generelt vil være mindre enn i kommuner som over tid har hatt et høyt inntektsnivå. Samlet sett indikerer dette at det ikke er rom for nye investeringer verken i oppvekstsektoren eller på andre tjenester før det er opprettet en bedre balanse mellom driftsnivået, gjeldsgrad,

⁸ Øremerkede tilskudd og kommunens gebyrinntekter er ikke inkludert.

risikoeksponering og fondsreserver. Isolert sett kan handlingsrom for nye investeringer skapes ved å redusere nivået på driften i tjenestene.

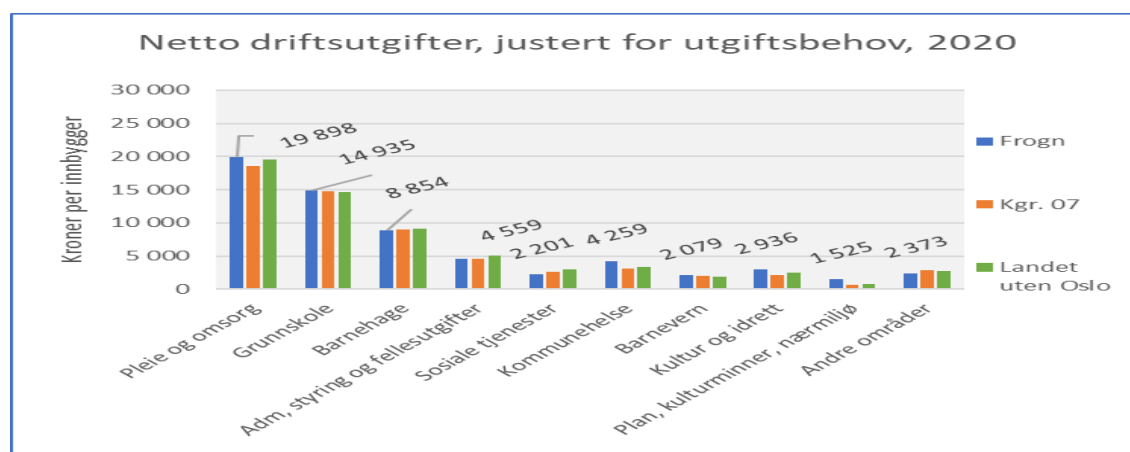
4.2 Utgiftsnivå og omstillingspotensial grunnskole og barnehage

Under analyseres prioriteringer og det teoretiske innsparingspotensialet basert på regnskap for 2020, korrigert for forskjeller mellom kommunene i utgiftsbehovet.⁹ Analysen gir et utgangspunkt for å vurdere potensialet for omstilling i grunnskolen og barnehagetjenesten sett i forhold til kommunens øvrige tjenester.

Kommunens prioriteringer

Figur 4.7 viser hvordan Frogn kommune prioriterer å bruke frie inntekter mellom tjenestene. I figuren er det korrigert for utgiftsbehovet i de enkelte tjenestene. Frogn kommune sammenlignes med gjennomsnittet i kommunegruppen og gjennomsnittet av alle landets kommuner uten Oslo.

Figur 4.7: Prioriteringer mellom tjenestene 2020, kroner per innbygger, Frogn kommune, kommunegruppe 7 og landet uten Oslo.



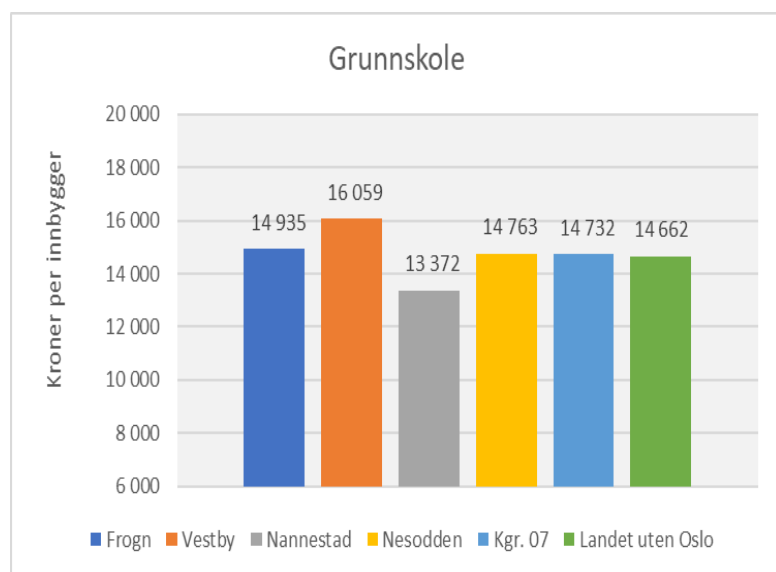
⁹ At utgiftene er behovskorrigert innebærer at det er korrigert for forskjeller knyttet til demografi, geografi og sosiale forhold som systematisk påvirker kommunenes kostnadsnivå. Når vi korrigerer for utgiftsbehovet, er derfor i prinsippet alle kommunene sammenlignbare.

Frogn kommune prioriterer over landsgjennomsnittet og kommunegruppen på grunnskole. Sammenlignet med kommunegruppen har Frogn kommune også en høyere prioritering pleie- og omsorg, kommunehelse, barnevern, kultur og idrett, og plan og kulturminneområdet.

På barnehage har Frogn kommune en lavere prioritering enn kommunegruppen og landet uten Oslo. Frogn prioriterer også administrasjon, sosiale tjenester, og andre områder som inkluderer samferdsel, brann og ulykkesvern, næringsforvaltning mm., lavere enn kommunegruppen og landet uten Oslo.

Under sammenlignes Frogn kommunes netto driftsutgifter på grunnskolen og barnehage med Vestby, Nesodden og Nannestad, i tillegg til kommunegruppen og landet uten Oslo.

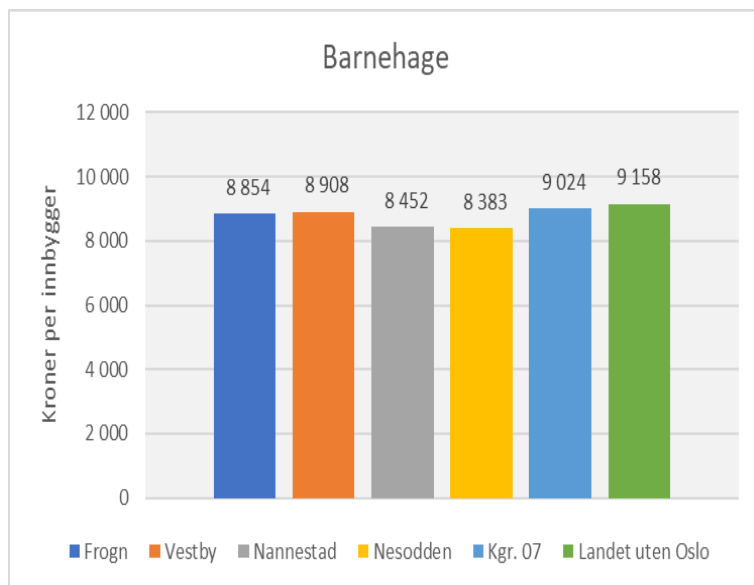
Figur 4.8: Prioriteringer grunnskole 2020, kroner per innbygger, Frogn, Vestby, Nannestad, Nesodden, kommunegruppe 7 og Landet uten Oslo. Behovskorrigert.



Figur 4.8 viser netto driftsutgifter i kroner per innbygger, korrigert for utgiftsbehov, på grunnskole. Figuren viser at Frogn i 2020 brukte om lag 200 kroner mer per innbygger sammenlignet med kommunegruppen, og vel 270 kroner mer per innbygger i forhold til landet uten Oslo. Frogn brukte også mer enn Nesodden og betydelig mer enn

Nannestad. Vestby har høyere driftsutgifter enn Frogn.

Figur 4.9: Prioriteringer barnehage 2020, kroner per innbygger, Frogn, Vestby, Nannestad, Nesodden, kommunegruppe 7 og Landet uten Oslo. Behovskorrigert.



Figur 4.9 viser netto driftsutgifter per innbygger på barnehage, korrigert for utgiftsbehovet. Frogn har lavere driftsutgifter enn både landet uten Oslo, kommunegruppen og Vestby. Nannestad og Nesodden har lavere kostnader enn Frogn, henholdsvis 402 kroner og 471 kroner mindre per innbygger.

Med utgangspunkt utgiftsnivået hvor det er korrigert for variasjoner mellom kommunene kan det beregnes et teoretisk omstillingspotensial. Omstillingspotensialet beregnes for å gi en indikasjon på kommunens handlingsrom til å redusere driftsnivået.

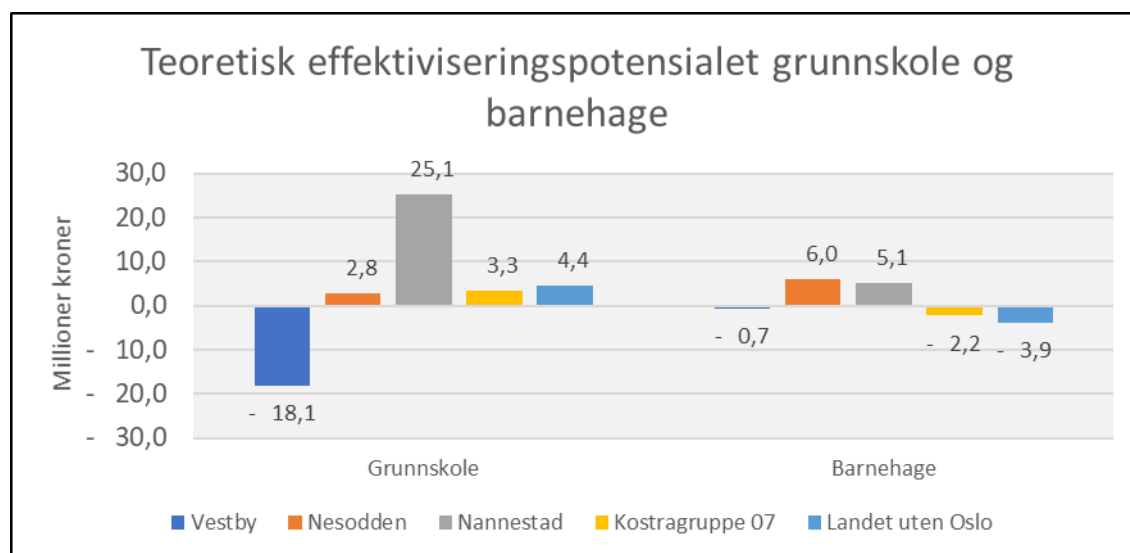
Figur 4.10 viser det teoretiske omstillingspotensialet til Frogn kommune på grunnskole og barnehage når vi sammenligner ressursbruken med kommunegruppen, landet uten Oslo, Vestby, Nannestad og Nesodden. Figuren illustrerer hvor mye rimeligere eller dyrere Frogn kommune hadde drevet tjenestene dersom ressursinnsatsen var tilsvarende sammenligningskommunene, etter at vi har korrigert for utgiftsbehovet.

Figuren viser at Frogn kommune har et omstillingspotensial knyttet til grunnskole når vi sammenligner med Nesodden, Nannestad, kommunegruppen og landet uten Oslo. Størst er omstillingspotensialet når vi sammenligner med Nannestad, som driver tjenesten 25 millioner kroner rimeligere enn Frogn kommune. Omstillingspotensialet er 3 millioner kroner i forhold til Nesodden og kommunegruppen og 4 millioner kroner sammenlignet med landet uten Oslo. Vestby driver grunnskolen 18 millioner kroner dyrere enn Frogn kommune.

På barnehage er det et omstillingspotensiale når vi sammenligner med Nesodden og Nannestad, mens de andre kommunene det sammenlignes med driver barnehagetjenesten dyrere enn Frogn

kommune. Omstillingspotensialet er 6 millioner kroner sammenlignet med Nesodden og 5,1 millioner kroner sammenlignet med Nannestad kommune.

Figur 4.10: Teoretisk omstillingspotensiale grunnskole og barnehage.



4.3 Befolkningsutvikling fram mot 2040 - en analyse av ulike scenarier

I en utredning av fremtidig barnehage og skolestruktur er det viktig å gjøre fullstendige vurderinger av forventet etterspørsel etter tjenestene. På både barnehager og grunnskole er befolkningsutviklingen i målgruppen viktigste drivere.¹⁰

De fleste kommuner legger SSBs befolkningsframskrivninger til grunn når utviklingen i målgruppen skal vurderes. I SSBs prognoser tas det utgangspunkt i befolkning per 1. januar 2020, som fremskrives på bakgrunn av demografiske forutsetninger som fruktbarhet, dødelighet, innenlands flytting og nettoinnvandring framover. Til forskjell fra tidligere SSB framskrivninger tar framskrivingene som ble gjort i 2020 utgangspunkt i kommunens utvikling de siste ti årene, og ikke

¹⁰ I tillegg påvirkes vil etterspørselen påvirkes av utviklingen av eventuelle ikke – kommunale tilbud. Dette vurderes ikke i denne utredningen.

som tidligere regionens demografiske atferd de siste ti årene. Dette gjør at vi kan anta at anslagene er mer treffsikre enn tidligere framskrivinger.

Selv om metodiske forbedringer i SSBs framskrivningsmodell antas å ha styrket treffsikkerheten hefter det, i likhet med alle prognosemodeller, usikkerhet knyttet forutsetningene i framskrivingene. Usikkerheten vil bli større jo lenger ut i framskrivingsperioden vi kommer. Dersom en kommune forventer betydelige avvik i forhold til utviklingen de siste ti årene, for eksempel på bakgrunn av politiske vedtak og/eller markedsfaktorer, som innebærer at kommunen vil ha en sterk økning i boligbygging i forhold til de siste ti årene, bør dette vurderes i sammenheng med valg av framskrivingsalternativ og eventuell tolking av resultatene.

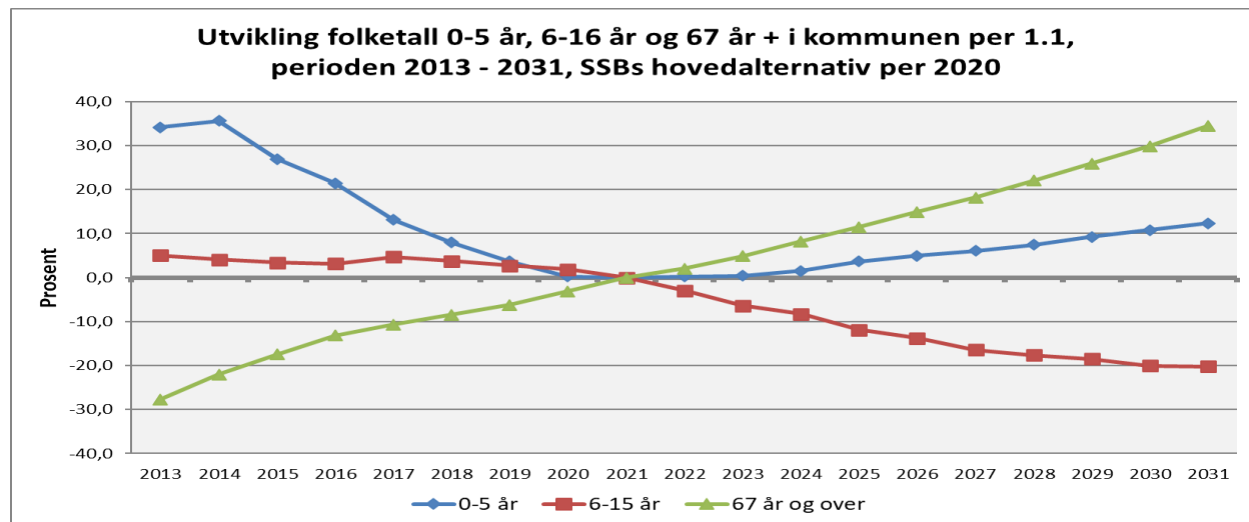
SSB har tre alternative prognosemodeller, et middelalternativ som regnes som det mest sannsynlige og derfor er SSBs hovedalternativ, et lavalternativ som legger lav fødselsrate og lav innvandring til grunn, og en høyalternativ hvor høy fødselsrate og høy innvandring legges til grunn.

Dersom SSBs hovedalternativ ikke skal legges til grunn må det være fordi vi med rimelig stor sikkerhet kan anta at utviklingen vil bli annerledes de neste 10 – 15 årene enn den har vært de siste ti årene, og at denne trendendringen avviker det som er den generelle utviklingen i regionen. Den viktigste driveren er da om Frogn får en vesentlig sterkere netto innflytting enn i perioden som er vist i figur 4.12 under. Dette vil påvirkes både av boligbygging og av markedsfaktorer som økonomi og kommunens attraktivitet som innflyttingskommune.

Historisk utviklingstrend, 2012 - 2022

Per juli 2021 hadde Frogn kommune 15 998 innbyggere. Dette er en økning på 1 184 innbyggere fra 2011 til 2021. Figuren under viser befolkningsutviklingen i Frogn kommune fra 2011 og anslag for perioden fram til 2031. Selv om det har vært en befolkningsvekst fra 2011 til 2021 har det vært en betydelig nedgang i aldersgruppen 6-15 år og enda mer markant vekst i de eldre aldersgruppene. Denne utviklingen forventes å fortsette og forsterkes det neste tiåret. Befolkningstilveksten forventes altså i hovedsak å komme i de eldre aldersgruppene, selv om det også forventes en vekst i aldersgruppen 0-5 år.

Figur 4.11: Innbyggingsammensetning i Frogn kommune, 2011 – 2031. Kilde SSB og KS.



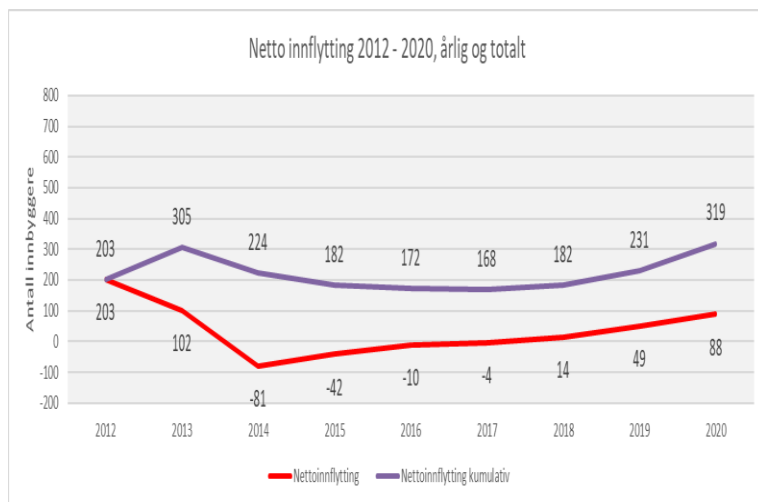
Befolkningsutviklingen påvirkes av både trender som kommunen i liten grad kan påvirke, som fertilitet, levealder og innvandring, og forhold som kommunen kan påvirke, som boligbygging og attraktivitet for nye innbyggere knyttet til kommunens tjenester og lokalsamfunnets utvikling.

De siste ti årene har det også vært en moderat økning i antall boliger i Frogn kommune på i gjennomsnitt 55 nye boliger per år. Tabellen under viser utviklingen i antall boliger etter boligtype for perioden. Det har vært størst vekst antall eneboliger og boligblokker, og en reduksjon i antall rekkehus over 10- års perioden.

Tabell 4.1: Boliger, endring fra 2012 til 2021. Kilde SSB, Tabell 06265.

Boliger (beboede og ubebodde)	Endring 2012-2021	Gjennomsnittlig årlig endring
Enebolig	360	36
Tomannsbolig	45	4,5
Rekkehus, kjedehus og andre småhus	-98	-9,8
Boligblokk	247	24,7
Sum antall boliger	554	55,4

Figur 4.12; Netto innflytting Frogn kommune 2012 – 2020. Kilde SSB.



Figur 4.12 viser netto innflytting per år og kumulativt (totalt) for perioden 2012 – 2020.

Frogn har hatt en moderat netto innflytting på til sammen 319 personer i perioden 2012 -2020.

Dette tilsvarer et gjennomsnitt på 35 personer per år. Netto innflytting er altså noe lavere enn

endringen i boligmassen.

Selv om det de siste ti årene både har vært en netto innflytting og en vekst i antall boliger har dette ikke medført at det har vært en vekst i barnetall i samme periode. Tabellen under viser endring i antall barn for perioden som helhet og gjennomsnittlig årlig endring. I perioden er antallet barn redusert med 354 barn i aldersgruppen 0-16 år, fra 3076 barn i 2012 til 2722 barn i 2021. Størst har nedgangen vært i alderen 1-5 år hvor det i perioden i gjennomsnitt har vært en reduksjon på nesten 25 barn hvert år, fra 905 barn i 2012 til 659 barn i 2021.

Tabell 4.2: Endring antall innbyggere i aldersgrupper, 2012 -2021, Frogn kommune. Kilde SSB

Aldersgruppe	Endring 2012-2021	Gjennomsnittlig årlig endring
0 år	-18	-1,8
1-5 år	-246	-24,6
6-15 år	-90	-9
Sum	-354	-35,4

Tabellene under viser endring i antall barn for perioden 2011/12 til 2021/22 i kommunale skoler, antall barn i kommunale, private og familiebarnehager, og antall barn i de kommunale barnehagene.

Tabell 4.3 viser endring i kommunale skoler. Vi ser at i elevtallet i grunnskolen har blitt redusert med i gjennomsnitt 13 elever pr. år, til sammen 133 elever i tiårsperioden. Dette tilsvarer en

gjennomsnittlig årlig endring på -0,8 prosent. Dette er noe større endring enn reduksjonen i aldergruppen over 10 års perioden. Dette kan ha sammenheng med en økning i antall barn i private skoler i samme periode. Noe av endringene mellom skolene skyldes endringer i de lokale forskrift om skoletilhørighet som ble revidert våren 2019, som legger føringer for hvilken skole barna tilhører.

Tabell 4.3: Endring elever i kommunale skoler, 2011/12 – 2021/22.

Skolene	2011/12	2021/22	Endring 2011/12 - 2021/22	Gjennomsnittlig årlig endring	Endring i prosent fra 2011/12 til 2021/22	Gjennomsnittlig årlig endring
	Antall	Antall	Antall	Antall	Prosent	Prosent
Dal	68	64	-4	-0,4	-5,9 %	-0,6 %
Drøbak	266	251	-15	-1,5	-5,6 %	-0,6 %
Dyrløkkeåsen barneskole	292	283	-9	-0,9	-3,1 %	-0,3 %
Dyrløkkeåsen ungdomsskole	186	234	48	4,8	25,8 %	2,3 %
Heer	293	269	-24	-2,4	-8,2 %	-0,9 %
Seiersten ungdomsskole	383	336	-47	-4,7	-12,3 %	-1,3 %
Sogsti	343	261	-82	-8,2	-23,9 %	-2,7 %
Totalt i skolene	1831	1698	-133	-13,3	-7,3 %	-0,8 %

Tabell 4.4 viser at samlet sett er antall barn i private og kommunale barnehager har blitt redusert med 34 barn i perioden 2011/12 til 2021/22. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig årlig endring på -0,5 prosent. Nedgangen skyldes i hovedsak nedgang i kommunale barnehager. Nedgangen i antall barn er mindre enn nedgangen i antall barn i målgruppen. At antall barn i barnehage har holdt seg relativt stabilt har sannsynligvis sammenheng med at flere bruker barnehagetilbudet i dag enn tidligere.

Tabell 4.4: Endring barn i kommunale og private barnehager, 2011/12 – 2021/22.

Barnehage	2011/12	2021/22	Endring 2011/12 - 2021/22	Gjennomsnittlig årlig endring	Endring i prosent fra 2011/12 til 2021/22	Gjennomsnittlig årlig endring
	Antall	Antall	Antall	Antall	Prosent	Prosent
Kommunale barnehager	386	355	-31	-3,1	-8,0 %	-0,8 %
Private barnehager	288	285	-3	-0,3	-1,0 %	-0,1 %
Familiebarnehager	8	8	0	0,0	0,0 %	0,0 %
Totalt i barnehager	682	648	-34	-3,4	-5,0 %	-0,5 %

Tabell 4.5 viser at antall barn i kommunale barnehagene er blitt redusert fra 386 barn i 2011/12 til 355 i 2021/22. Dette tilsvarer en reduksjon på 8 prosent, og en gjennomsnittlig årlig endring på vel -0,8 prosent.

Tabell 4.5: Endring barn i kommunale barnehager, 2011/12 – 2021/22.

Barnehage	2011/12 -	2021/21	Endring 2011/12 - 2021/22	Gjennomsnittlig årlig endring	Endring i prosent fra 2011/12 til 2021/22	Gjennom- snittlig årlig endring
	Antall	Antall	Antall	Antall	Prosent	Prosent
Bilitt	54	53	-1	-0,1	-1,9 %	-0,2 %
Dal	29	34	5	0,5	17,2 %	1,6 %
Dyrløkkeåsen	83	77	-6	-0,6	-7,2 %	-0,7 %
Heer	81	72	-9	-0,9	-11,1 %	-1,2 %
Trollberget	43	39	-4	-0,4	-9,3 %	-1,0 %
Ullerud	96	80	-16	-1,6	-16,7 %	-1,8 %
Totalt i kommunale barnehager	386	355	-31	-3,1	-8,0 %	-0,8 %

Befolkningsutvikling 2021 – 2040

Som nevnt over så legger de fleste kommuner SSBs hovedalternativ til grunn i planleggingen av tjenestestrukturer. Om det er lokale forhold som vil påvirke utviklingen i en annen retning er derfor viktig å vurdere. For Frogn kommune er et viktig spørsmål om den planlagte boligbyggingen vil påvirke barnetallsutviklingen så mye at det er grunnlag for å avvike hovedalternativet.

Boligbygging og barnetallsutvikling

Prognosene for boligutvikling viser at potensialet for at boligutbyggingen vil kunne ligge på et noe høyere nivå i årene framover enn de siste ti årene forutsatt at område- og reguleringsplaner under arbeid vedtas og gjennomføres. En gjennomføring av disse planene er både avhengig av at kommunen tilrettelegger og av at markedet etterspør nye boliger.

KSK har vurdert om disse prognosene gir grunnlag for å avvike hovedalternativet til SSB i planleggingen av skole- og barnehagestruktur.

Dersom hele boligreserven realiseres, inkludert i vedtatte planer og planer det jobbes med, så kan boligveksten øke fra et historisk gjennomsnitt på 55 boliger de siste ti årene. For hele perioden 2022 – 2050 er den samlede boligreserven over 3300 boliger.

En realisering av alle boligutviklingsplaner vil innebære noe mer enn en dobling av utbyggingstakten i forhold til utviklingstakten det siste tiåret. Erfaringsmessig er det stor usikkerhet knyttet til realisering av utbyggingsplaner, blant annet fordi utbygging avhenger av



eiendomsmarkedet. Videre må det antas at boliger vil bli sanert i samme periode, så økningen i netto boligmasse vil være mindre enn antall nye boliger.

Det er også viktig å være bevisste på at det er betydelig usikkerhet knyttet til hvordan en eventuell økt boligbygging vil påvirke barnetallet i kommunen. Det avhenger både av hvilke type boliger som bygges, av markedet, og at det oppfattes attraktivt for familier med barn til å flytte til Frogn. Som vist over var det i perioden 2012 – 2021 en negativ barnetallutvikling til tross for en netto innflytting og en boligbygging på vel 55 enheter per år. Med andre ord må det et betydelig trendskifte til for å vri den negative barnetallutviklingen. Det er KSKs vurdering at det ikke grunnlag til å legge til grunn i planleggingen at det vil være et slikt trendskifte i Frogn kommune fram mot 2040. I planleggingen vil det derfor det innebære en stor risiko for feil dimensjonering av barnehage- og skolestrukturen dersom det legges til grunn at hele boligreserven vil bli realisert.

Frogn kommune i SSBs hovedalternativ og høy-vekst alternativ

Under presenteres to alternative framskrivninger for befolkningsutviklingen i Frogn kommune for perioden 2021 – 2040.¹¹ Det ene scenario er basert på SSBs hovedalternativ og det andre er basert på SSBs høy-vekst alternativ. Høy-vekst alternativet legger til grunn en noe høyere fertilitet og innvandring enn det som er lagt som forutsetninger i hovedalternativet.

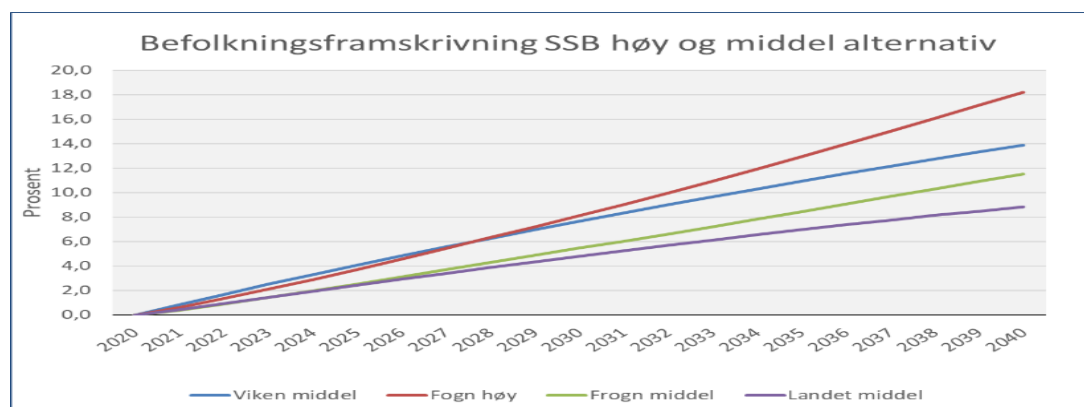
Selv om de to framskrivningene gir ulike utslag i befolknings sammensetningen som har betydning for dimensjoneringen av kommunens tjenester, gir begge scenarioer samme hovedbilde av utviklingstrenden. Det blir flere innbyggere enn i dag og økningen kommer i all hovedsak i de eldre

¹¹ På grunnlag av Frogn kommunes ambisiøse utviklingsplaner anser KSK at SSBs lav-vekst alternativ ikke relevant i å legge til grunn.

aldersgruppene. Denne utviklingstrenden, med økt andel eldre og færre yngre, reflekterer i stor grad utviklingen i Norge.

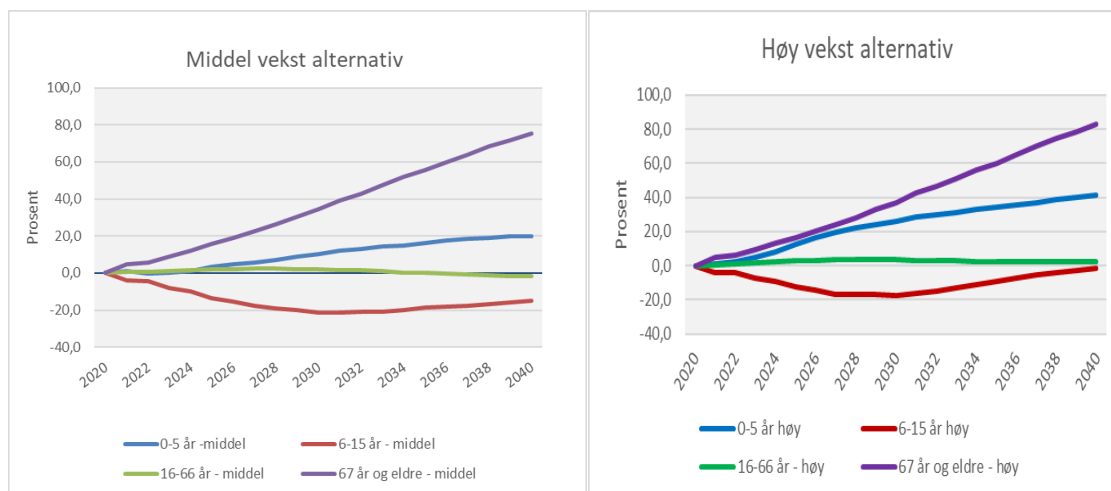
Figur 4.13 viser forventet befolkningsutvikling fra 2020 og fram mot 2040 for Frogn kommune, med henholdsvis SSBs hovedalternativ og SSBs høy-vekst alternativ, sammenlignet med forventet utvikling i Viken og landet. Men høyvekst alternativet forventes en befolkningsvekst på om lag 18 prosent fra 2020 til 2040, mens hovedalternativet viser en forventet vekst på om lag 11 prosent. Men hovedalternativet vil Frogn kommunes innbyggertall øke til nesten 17 700 innbyggere i 2040 og med høy-vekst alternativet til vel 18 800 innbyggere. Som påpekt over er det KSK sin vurdering er at det ikke er realistisk å planlegge ut fra et høyvekst alternativ.

Figur 4.13: SSBs hovedalternativ og høy-vekst alternativ. Alle innbyggere. 2020-2040.

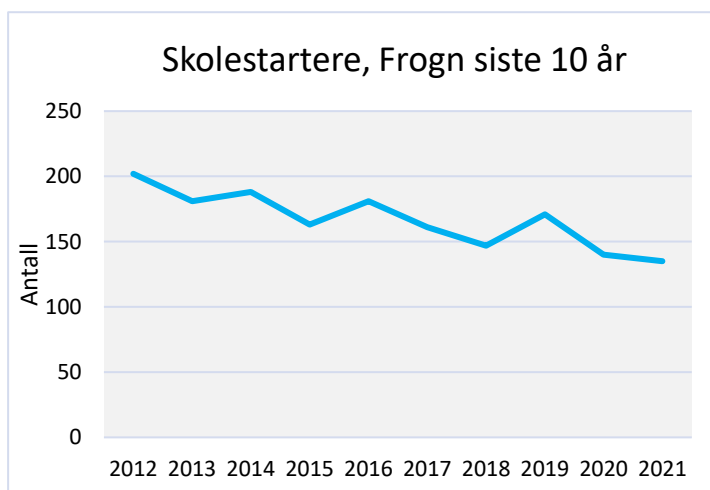


Figurene under viser befolkningsutviklingen fordelt på ulike aldersgrupper. Det er økningen i aldersgruppen 67 år og eldre som gir befolkningsvekst. Uavhengig av hvilket alternativ som legges til grunn så forventes en nedgang i aldersgruppen i skolepliktig alder. I hovedalternativet forventes det en nedgang på om lag 20 prosent, mens høy-vekst alternativet viser en nedgang på om lag 18 prosent før det blir en moderat vekst tilbake mot dagens nivå i 2040. I aldersgruppen 0-5 år forventes også en moderat vekst i hovedalternativet, opp mot 20 prosent fra dagens nivå, mens høy-vekst alternativet indikerer en vekst på til sammen 40 prosent fra 2020 nivå.

Figur 4.14: SSBs hovedalternativ og høy-vekst alternativ etter aldersgrupper. 2020-2040.



Figur 4.15: Antall skolestartere Frogn kommune, 2012 – 2021.

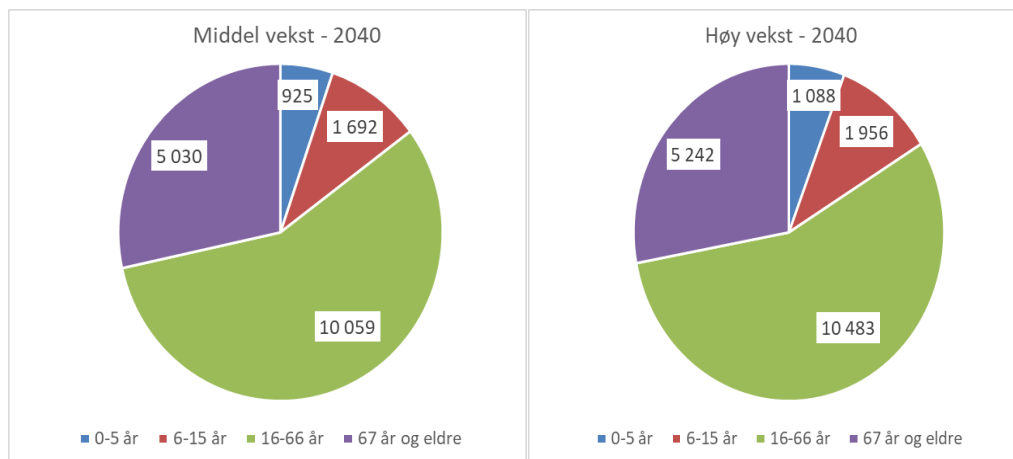


For å forklare den forholdsvis store forskjellen på utviklingen når det gjelder barnehagebarn og skolebarn, må man se på etterslepet. Antall barnehagebarn har vært synkende de siste 10 år og dermed tar det også ti år før man ser at den kurven stiger i skolen. Figur 4.11 over, som viser befolkningsutviklingen fra 2013 til

2031, illustrerer også hvordan kurvene følger hverandre.

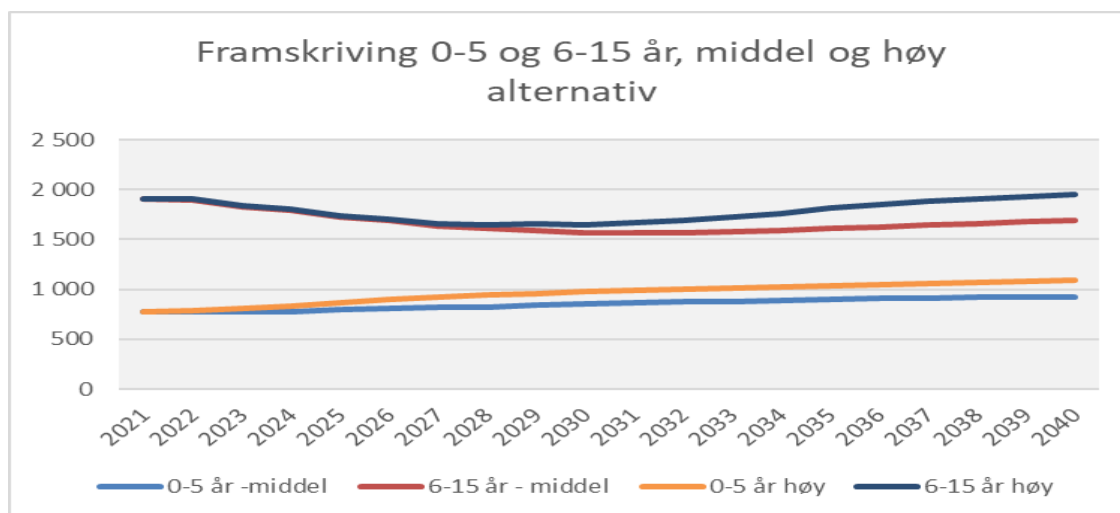
Diagrammet under viser fordelingen mellom aldersgrupper i 2040 med SSBs hovedalternativ og høy-vekst alternativ. Diagrammene illustrerer at de to ulike vekst alternativene i liten grad påvirker profilen i demografien. I høy-vekst alternativet er alle befolkningsgrupper noe større enn i hovedalternativet. I forhold til andel av kommunens innbyggere i de ulike aldergruppene er imidlertid merkeveksten (i forhold til hovedalternativet) størst i de yngste aldersgruppene.

Figur 4.16: Antall innbyggere Frogn kommune, 2040. SSBs hovedalternativ og høy-vekst alternativ.



Figuren 4.17 under viser utslagene av de to ulike framskrivingsalternativene for aldersgruppene 0-5 år og 6-15 år. Når vi sammenligner hovedalternativet med høy-vekst alternativet vil høy-vekst alternativet gi vel 140 flere barn i aldersgruppen 0-5 år og vel 190 flere i aldersgruppen 6-15 år.

Figur 4.17: Framskrivning aldersgruppen 0-5 år og 6-15 år, SSBs hovedalternativ og høy-vekst alternativ, 2021 – 2040.

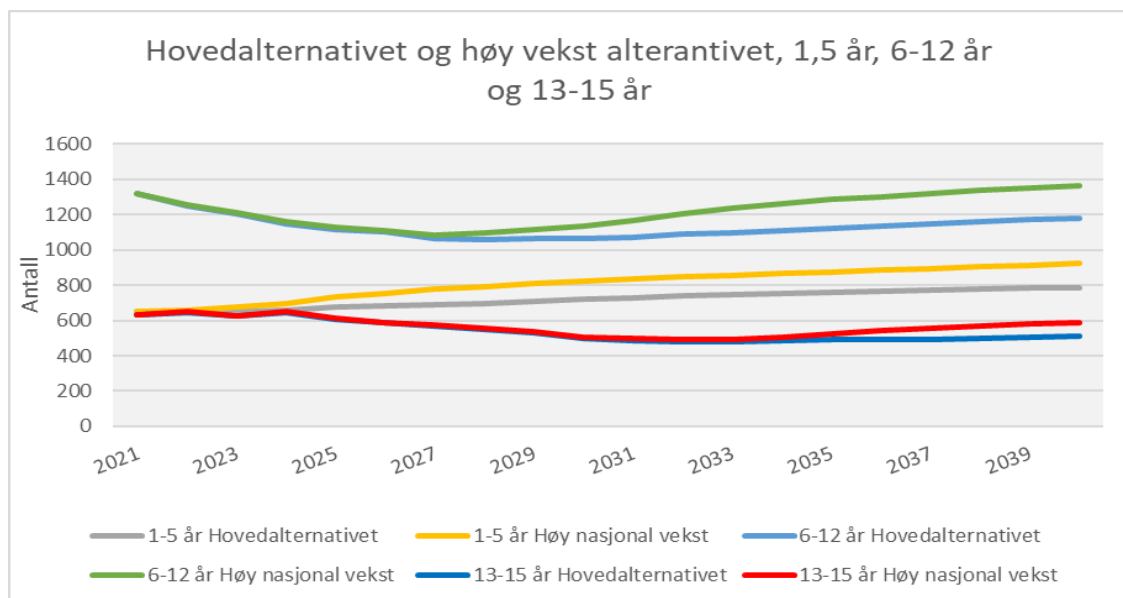


Figur 4.18 viser forventet utvikling basert på hovedalternativet og høy-vekst alternativet for barn i barnehagealder (1-5 år), barneskolealder (6-12 år), og ungdomsskolealder (13-15 år), for perioden 2021 -2040. Figuren viser at aldersgruppen 1-5 år vil få en vekst fram mot 2040. Hovedalternativet anslår at antall barn i målgruppen vil øke med 137 barn fra 2021 til 2040, mens høy-vekst alternativet anslår at økning på 272 barn. Aldersgruppen 6-12 år vil få en nedgang fram mot 2027 uavhengig av framskrivingsalternativ, men med høy-vekst alternativet forventes antallet å øke

tilbake til dagens nivå mot slutten av 2030 tallet. Også med hovedalternativet forventes nedgangen i aldersgruppen 6-12 år å flate ut fra 2027, men veksten fra 2027 antas å være svakere enn i høy-vekst alternativet og prognosen tilsier at det vil være 140 færre barn i kommunen i barneskolealder i 2040 enn i 2021.

For aldersgruppen 13-15 år forventes en tilnærmet lik utvikling med de to alternativene helt fram til 2034. Med høy-vekst alternativet forventes antallet elever i ungdomsskolen å bli tilnærmet på nivå med 2021 i 2040. Hvis hovedalternativet legges til grunn vil det fortsatt være 122 færre elever i ungdomstrinnet i 2040 enn i 2021.

Figur 4.18: Forventet utvikling i aldersgruppene 6-12 år og 13-15 år, 2021-2040.



4.4 Framskrivning av elevtall på grunnskoler og antall barn i barnehager

Gjennomgangen over har vist at det til tross for netto økt innflytting og netto økt boligmasse har vært en nedgang i barnetallene i Frogn kommune det siste tiåret. Dersom ikke SSBs hovedalternativ skal legges til grunn må det være høy sannsynlighet for at det de neste 10-15 årene vil være et betydelig trendskifte som avviker fra den historiske utviklingen i Frogn og fra utviklingen i regionen. Faktorer som kommunen kan påvirke barnetallene inkluderer boligbygging og samfunnsutvikling som kan ha betydning for hvor attraktiv Frogn kommune oppfattes for

barnefamilier. Markedsfaktorer som tilbud og etterspørsel etter boliger i regionen vil imidlertid påvirke effekten av kommunale tiltak.

Frogn kommunes har ambisiøse utviklingsplaner. Planene gir grunn til å anta at det vil bli en økt takt i boligutviklingen de neste årene. Dersom alle boligutviklingsplaner som er planlagt fram til og med 2030 realiseres innebærer det en potensiell dobling i takten av nye antall boliger, fra 55 i gjennomsnitt de siste ti årene til maksimalt 115 per år de neste 8 årene.

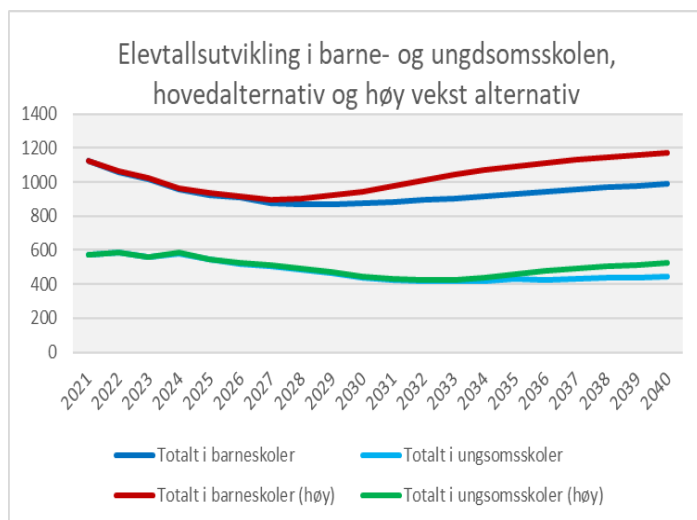
Den historiske utviklingen viser at det ikke er en klar sammenheng mellom netto innflytting, netto boligmasse og utviklingen i barnetall, og selv i et scenario hvor alle nye boligbyggingsplaner til Frogn kommune realiseres vurderes det ikke som sannsynlig at dette ha vesentlige konsekvenser i forhold til barnetall det neste tiåret. I planleggingen av grunnskole- og barnehagestruktur anbefaler vi derfor at Frogn kommune legger til SSBs middelalternativ til grunn.

Forutsatt at kommunen mener det er realistisk at alle planlagte boligutbygginger realiseres kan høy-vekst alternativet legges til grunn i de områdene der det planlegges å bygge mest boliger de neste årene. Dette er i området som er inkludert i byutviklingsplanen; Ullerud, Dyrfløkkeåsen og Seiersten. Den planlagte utbyggingstakten i andre områdene avviker i liten grad fra den historiske utbyggingstakten selv når alle utbyggingsplaner inkluderes, og det er derfor ikke et faglig grunnlag for å legge høy-vekst alternativet til grunn for disse områdene.

Figurene under framskriver elevtall ved elevtallsutviklingen på barne- og ungdomstrinnet i Frogn kommune, basert på henholdsvis hovedalternativet og høy-vekst alternativet til SSB.

Beregningene tar utgangspunkt i dagens elevmasse ved skolene. SSBs framskrivninger for aldersgruppene 6-12 år er lagt til grunn for barneskoler og aldersgruppen 13-15 år er lagt til grunn for ungdomsskoler. Elever som ikke går i kommunale skoler er trukket ut fra analysen. I 2022 utgjør dette i Frogn kommune om lag 11 prosent av innbyggerne i målgruppen for grunnskolen, aldersgruppen 6-15 år.

Figur 4.19: Elevtallsutvikling i barne- og ungdomsskolen, SSBs hovedalternativ og høy-vekst alternativ, 2021-2040. Kilde: SSB og GSI. Anslaget legger til grunn at antallet elever i ikke-kommunale skoler er konstant.



Figur 4.19 viser framskrivinger på den samlede elevtallsutviklingen ved barne- og ungdomsskolen med henholdsvis hovedalternativet og høy-vekst alternativet. Elevtallet ved ungdomsskolene forventes å bli gradvis redusert fram til 2032 før elevtallet flater ut. Høy-vekst alternativet anslår en gradvis vekst fra 2034 mens hovedalternativet tilsier en relativt flat utvikling fram til

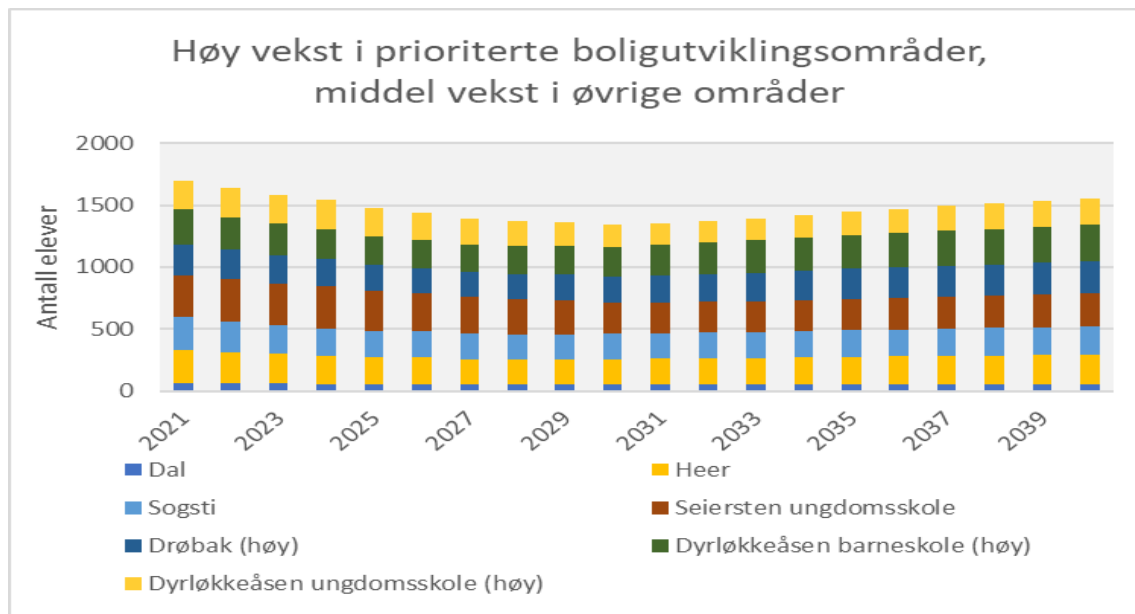
2040. I begge scenarier vil elevtallet i 2040 være lavere enn i 2021.

For grunnskolen forventer begge scenarier en sterk nedgang i elevtallet fram til 2027.

Hovedalternativet indikerer en videre moderat nedgang mot 2029 før det blir en moderat vekst mot 2040. Høy-vekst alternativet indikerer en mer optimistisk utvikling hvor elevtallet stiger fra 2027 og er tilbake på dagens nivå mot slutten av 2030 tallet.

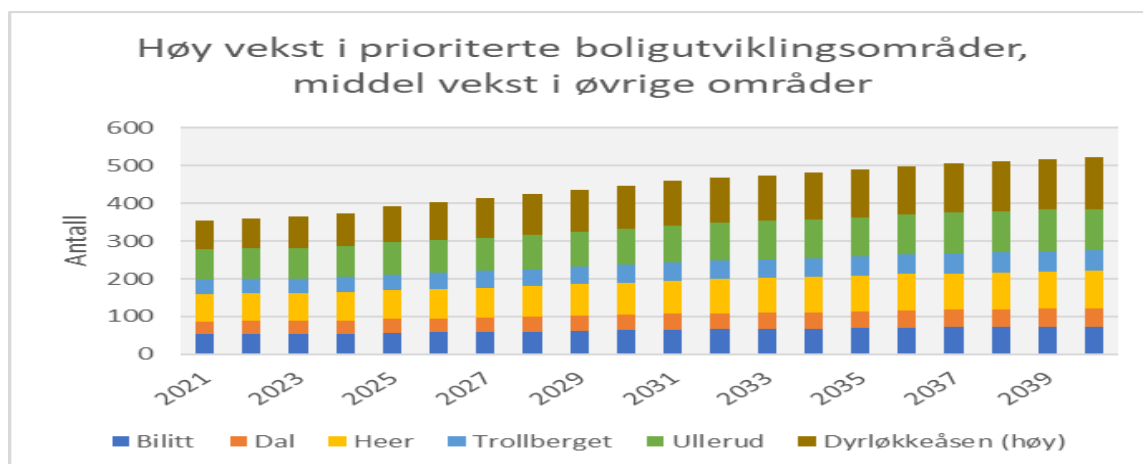
Figur 4.20 under viser anslag på samlet elevtallsutvikling ved alle skoler ved en kombinasjon av hovedalternativet og høy-vekst alternativet. Høy-vekst alternativet er benyttet for byutviklingsområder hvor det er planlagt betydelig boligvekst. Dette inkluderer Drøbak skole, Dyrløkkeåsen barneskole og Dyrløkkeåsen ungdomsskole. For ikke å overestimere anslaget på ungdomsskoleelever i byutviklingsområdet er Seiersten ungdomsskole lagt inn med middel prognose. For alle andre skoler er hovedalternativet lagt til grunn. I denne modelleringen vil elevtallet bli redusert fra dagens nivå på 1658 elever i 2021/22 til 1346 elever i 2030. Elevtallet vil deretter gradvis øke til 1556 elever i 2040. Dette anslaget tar utgangspunkt i dagens struktur. Dersom kommunen endrer forskrift om skoletilhørighet, vil bildet kunne bli vesentlig endret.

Figur 4.20: Anslag på samlet elevtallsutvikling for grunnskolen Frogn kommune, etter skole, 2021-2040. Anslaget legger til grunn at antall elever i ikke-kommunale skoler er konstant.



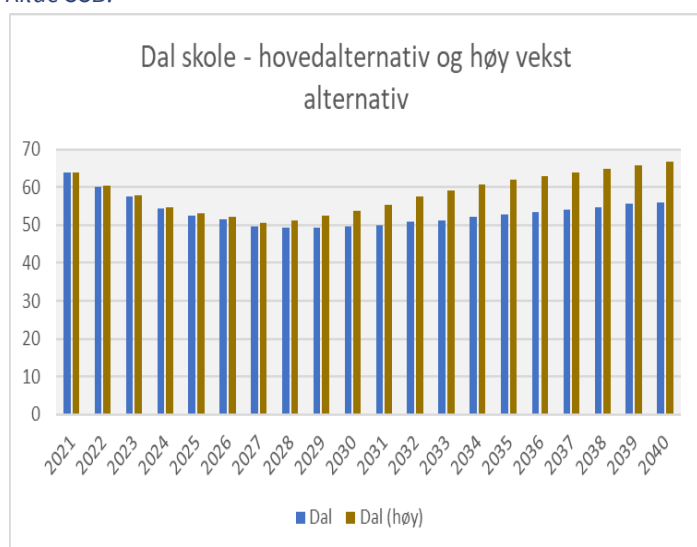
Figur 4.21 under viser anslag på samlet utvikling i antall barn i kommunale barnehager ved en kombinasjon av hovedalternativet og høy-vekst alternativet. Høy-vekst alternativet er benyttet for Dyrfløkkeåsen barnehage som ligger byutviklingsområdet hvor det er planlagt betydelig boligvekst. For alle andre barnehager er hovedalternativet lagt til grunn. I denne modelleringen vil antallet barnehagebarn øke fra dagens nivå på 355 barn i 2021/22 til 521 barn i 2040.

Figur 4.21: Anslag på samlet utvikling antall barn i kommunale barnehager Frogn kommune, etter barnehage, 2021-2040. Anslaget legger til grunn at antall elever i ikke-kommunale skoler er konstant.



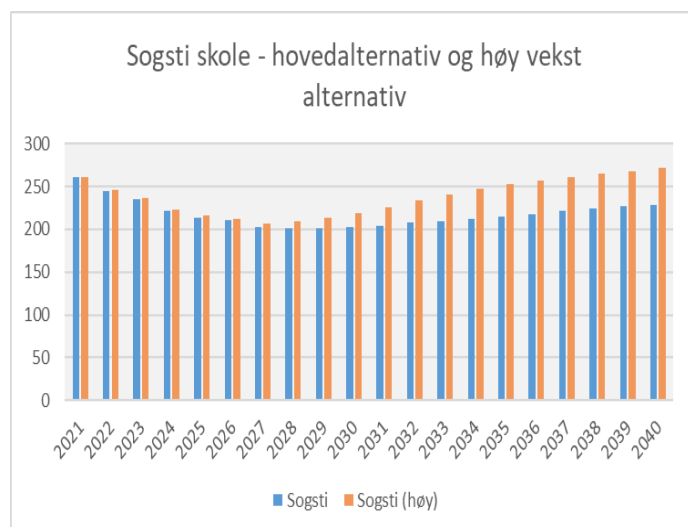
Figurene under viser anslag på elevtallsutviklingen ved alle barne- og ungdomsskoler i Frogn kommune. Figurene viser utviklingen både ved hovedalternativet og høy-vekst alternativet. Det understrekes at det KSKs anbefaling er at det tas utgangspunkt i hovedalternativet, men at høy-vekst alternativet kan legges til grunn for barneskolene og en ungdomsskole i byplanområdet hvor det er planlagt høy boligutbygging, forutsatt at kommunen mener at boligplanene blir realisert. Det ikke faglig grunnlag for å planlegge skolestrukturen med utgangspunkt i høy-vekst alternativet i andre områder.

Figur 4.22: Anslag på elevtallsutvikling Dal barneskole, hovedalternativ og høy-vekst alternativ, 2021-2040. Kilde SSB.



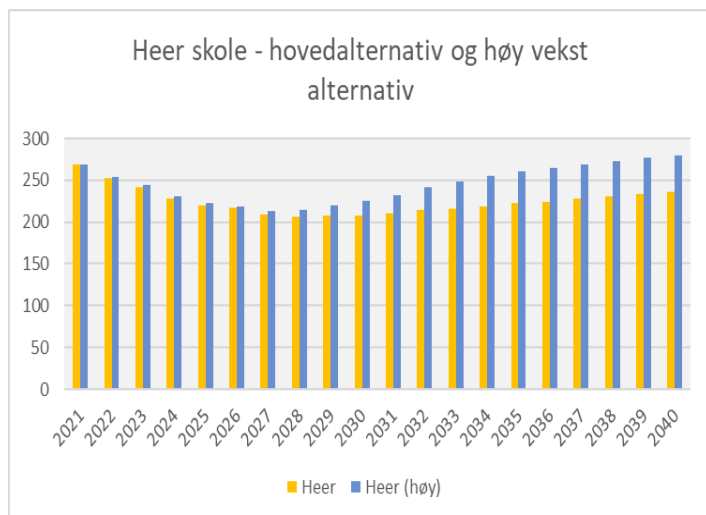
Figur 4.22 viser anslag på elevtallsutvikling ved Dal barneskole. I 2021/22 har skolen 64 elever. I det realistiske scenario, som er hovedalternativet, vil elevtallet vil synke fram mot 2029 til 49 elever, før det igjen gradvis øker til 56 elever i 2040. Den brune søylen viser utvikling dersom høy-vekst alternativet legges til grunn.

Figur 4.23: Anslag på elevtallsutvikling Sogsti barneskole, hovedalternativ og høy-vekst alternativ, 2021-2040. Kilde SSB.



Figur 4.23 viser anslag ved Sogsti barneskole. Også her legges hovedalternativet til grunn som eneste realistiske alternativ. I 2021/22 har skolen 261 elever. Den blå søyler viser at elevtallet antas å synke til 201 elever i 2028 før elevtallet øker gradvis til 229 i 2040. Den røde søylen viser anslag på utvikling basert på høy-vekst som ikke ansees som et realistisk scenario.

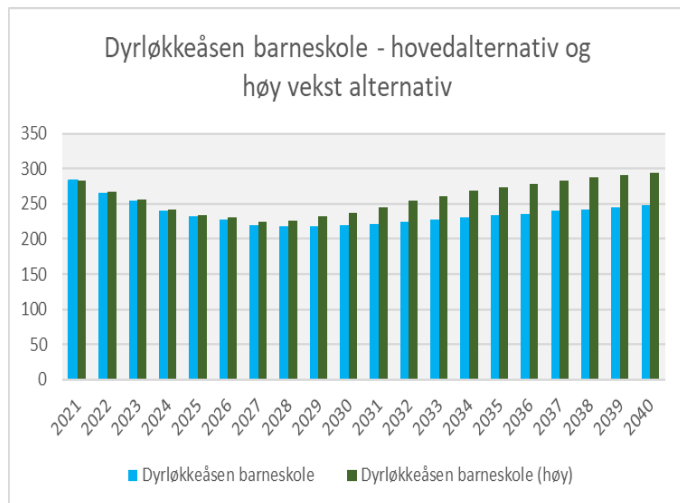
Figur 4.24: Anslag på elevtallsutvikling Heer barneskole, hovedalternativ og høy-vekst alternativ, 2021-2040. Kilde SSB.



Figur 4.24 viser anslag på elevtallsutvikling for Heer skole. Skolen har 269 elever i 2021/22. Den oransje søylen viser anslag basert på hovedalternativet som er det realistiske alternativet. Elevtallet anslås å synke til 207 elever i 2028, før det viser en gradvis økning i elevtallet til 236 i 2040. Den blå søylen viser scenario basert på høy-vekst

alternativet som ikke ansees som realistisk.

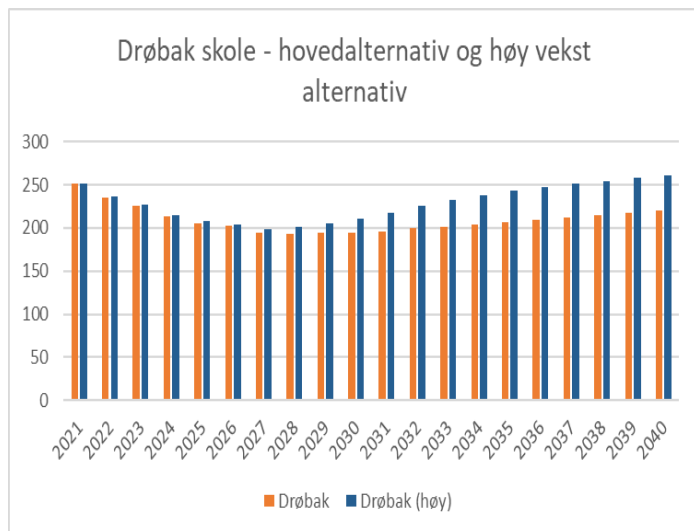
Figur 4.25: Anslag på elevtallsutvikling Dyrløkkeåsen barneskole, hovedalternativ og høy-vekst alternativ, 2021-2040. Kilde SSB.



Figur 4.25 viser anslag ved Dyrløkkeåsen skole. Skolen ligger i området hvor det er planlagt betydelig boligutvikling fram mot 2040, og høy-vekst alternativet legges til grunn. I 2021/22 har skolen 283 elever. Den grønne søylen viser at elevtallet antas å synke til 224 elever i 2027, før elevtallet øker gradvis til 295 elever i 2040. Den blå søylen viser hovedalternativet som er mest

sannsynlig dersom boligplanene bare delvis realiseres. Med dette alternativet synker elevtallet gradvis fram til 2028, hvor det antas å være 218 elever ved skolen, før elevtallsutviklingen igjen øker til 248 i 2040.

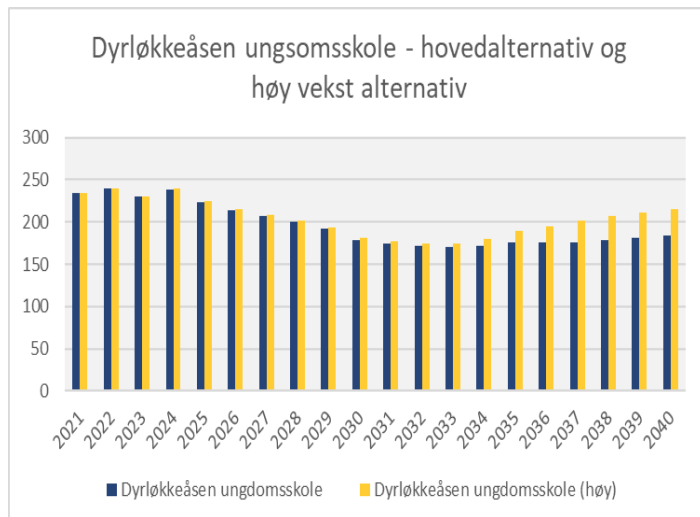
Figur 4.26: Anslag på elevtallsutvikling Drøbak barneskole, hovedalternativ og høy-vekst alternativ, 2021-2040. Kilde SSB.



Figur 4.26 viser anslag på utvikling ved Drøbak barneskole. I 2021/22 har skolen 251 elever. Også Drøbak skole ligger i byutviklingsområdet hvor det forventes høy boligbygging. Dersom høy-vekstalternativet legges til grunn synker elevtallet til 199 elever i 2027 før det øker gradvis til 261 elever i 2040. Med hovedalternativet synker elevtallet til 193 elever i 2028 før det anslås å øke til

220 elever i 2040.

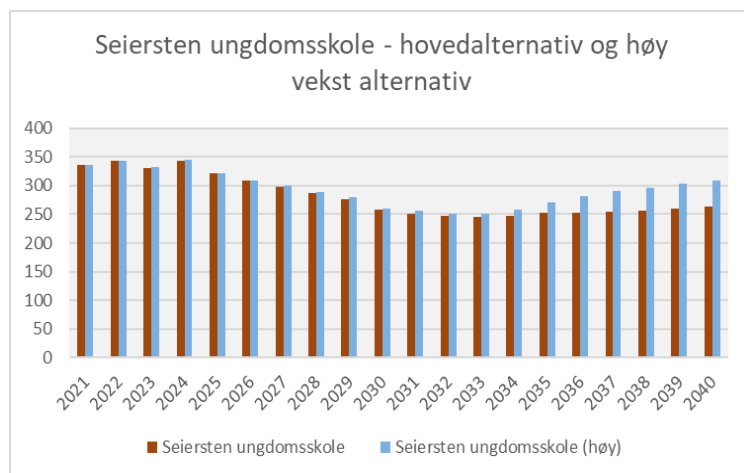
Figur 4.27: Anslag på elevtallsutvikling Dyrløkkeåsen ungdomsskole, hovedalternativ og høy-vekst alternativ, 2021-2040. Kilde SSB.



Figur 4.27 viser anslag ved Dyrløkkeåsen ungdomsskole. Også denne skolen ligger i området hvor det er planlagt betydelig boligutvikling fram mot 2040, og høy-vekst alternativet legges til grunn. I 2021/22 har skolen 234 elever. Den gule søylen, som viser anslag på høy-vekst scenario, viser en sterk reduksjon i elevmassen fram til 2032 da det anslås å være 174

elever ved skolen. Fra 2032 anslås det å være en gradvis øking i elevtallet. I 2040 anslås det å være 240 elever ved skolen. Basert på hovedalternativet, som er mest realistisk dersom boligbyggingen bare delvis realiseres, anslås elevtallet å synke fram til 2033 da det vil være 171 elever ved skolen. Det antas deretter å øke til 184 elever i 2040.

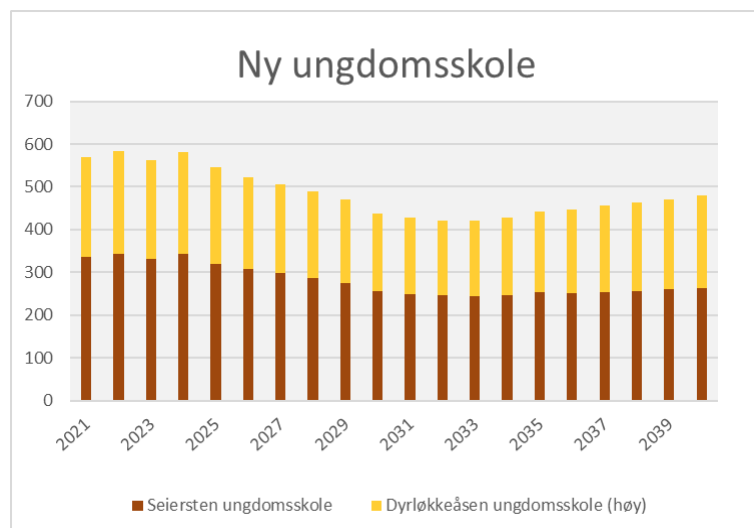
Figur 4.28: Anslag på elevtallsutvikling Seiersten ungdomsskole, hovedalternativ og høy-vekst alternativ, 2021-2040. Kilde SSB.



Figur 4.28 viser anslag på elevtallsutvikling ved Seiersten ungdomsskole. I 2021/22 er det 336 elever ved skolen. Også Seiersten skole ligger i byutviklingsområde og hvor det er planlagt høy boligvekst. Hovedalternativet anslår en reduksjon i elevtallet til 245 elever i 2033, for deretter å øke gradvis til

264 elever i 2040. Høy-vekst alternativet anslår en elevtallsreduksjon til 251 elever i 2033, og deretter en vekst fram til 2040 hvor elevtallet anslås å være 309 elever, altså fortsatt under dagens nivå.

Figur 4.29: Anslag på elevtallsutvikling ny / sammenslått ungdomsskole, SSBs hovedalternativ elevmasse Seiersten og SSBs høy-vekst alternativ Dyrfløkkeåsen ungdomsskole, 2021-2040.



Figur 4.29 illustrerer utviklingen i elevmassen ved en eventuell ny eller sammenslått ungdomsskole. Framskrivningen er basert på en kombinasjon av SSBs hovedalternativ for Seiersten ungdomsskole og høy vekst alternativet for Dyrfløkkeåsen ungdomsskole. Figuren viser at en dersom skolen blir sammenslått i 2022 vil skolen

ha om lag 580 elever. Fra 2026 vil elevmassen bli gradvis redusert til 2032 for så å øke gradvis til 480 elever i 2040.

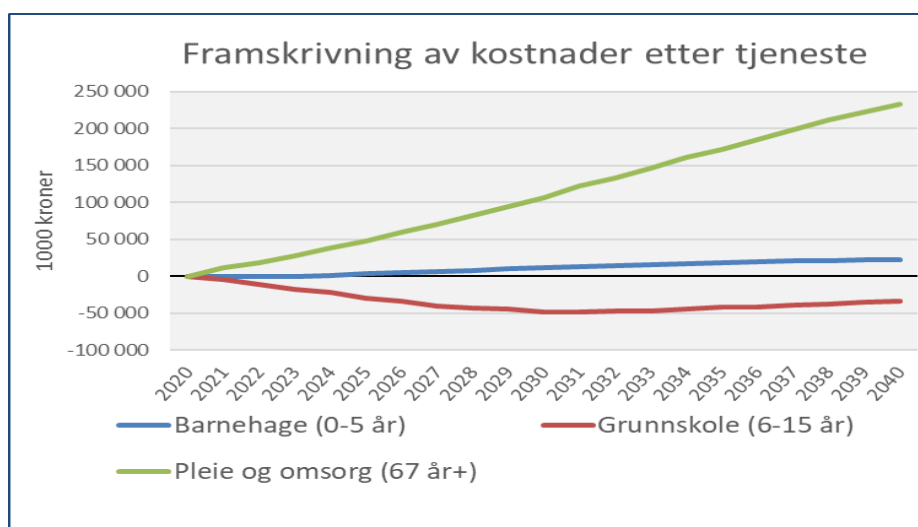
4.5 Framskriving av kostnader, utgiftsbehov og omstillingsbehov

Endringer i befolknings sammensetningen påvirker kommunens tjenester. Flere eldre medfører økt behov for pleie- og omsorgstjenester, flere barn i grunnskolen økt behov for elevplasser i en periode, og færre barnehagebarn medfører redusert behov for barnehageplasser. Kostnadene påvirkes imidlertid også av andre forhold enn etterspørsel og dekningsgrad, som for eksempel struktur og eiendomsmasse, innhold og kvalitet i tjenestene, folkehelse, og eventuell bruk av nye teknologiske virkemidler.

Figur 4.30 under viser anslag på endringer i Frogn kommunes kostnader for sektorene fram til 2040 dersom kommunene viderefører dagens praksis i prioritering og tjenesteproduksjonen. Anslagene er basert på gjennomsnittskostnader per person i målgruppene for tjenestene i 2020 i Frogn kommune, og er framskrevet med utgangspunkt SSBs hovedalternativ fra SSB. Anslagene forutsetter uendrede standarder og omfang i tjenestene, og inkluderer ikke investeringer.

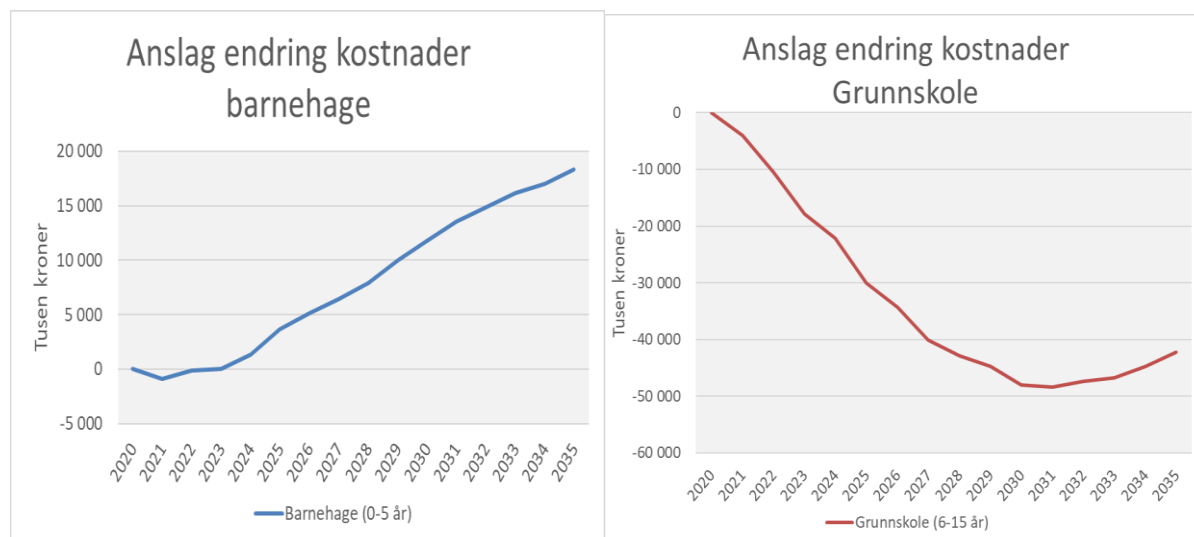
Kostnadene vil øke kraftigst for helse- og omsorg gjennom hele perioden. Økningen i pleie- og omsorg tilsvarer en merkostnad på om lag 230 millioner kroner i 2040 i forhold til i 2020. På grunnskole forventes en reduksjon i kostnadene på nesten 50 millioner kroner fram mot 2032, for deretter å øke moderat. For barnehager forventes det vekst i kostnader knyttet fra 2023 til 2040 på nesten 18 millioner kroner.

Figur 4.30: Framskriving av kostnader etter sektorer, basert på netto driftskostnader per person i målgruppene for Frogn kommune. Kilde: KOSTRA 2021 og SSB befolkningsframskrivinger 2020.



Figur 4.31 viser framskriving av kostander for grunnskole i Frogn kommune. Figuren viser redusert kostnadsnivå dersom tjenesten bygges ned i takt med reduksjonen i antall barn i grunnskolealder. Figuren illustrerer at grunnskoletjenesten i dag står i en situasjon hvor kostnadene forventes å bli kraftig redusert fram mot 2031, før kostnadene igjen vil øke. For barnehage er bildet veldig forskjellig. Kostnadene forventes å øke gradvis fram mot 2040 da utgiftsnivået vil være om lag 18 millioner kroner høyere enn i 2022.

Figur 4.31: Framskriving av kostnader barnehage og grunnskole, basert på netto driftskostnader per person i målgruppene for Frogn kommune. Kilde: KOSTRA 2021 og SSBs hovedalternativ 2020.



Dersom kostnadene til grunnskolen holdes på dagens nivå vil grunnskolen i praksis ha blitt prioritert opp med 50 millioner kroner fra 2020 til 2032, og enhetskostnadene på grunnskoletjenesten vil øke mye. Samtidig vil kommunen isolert sett miste inntekter knyttet til grunnskolesektoren fordi utgiftsbehovet for grunnskolen reduseres. KS prognosemodell anslår reduksjonen i rammetilskuddet fra 2022 til 2032 til vel 59 millioner kroner i 2021 kroner.

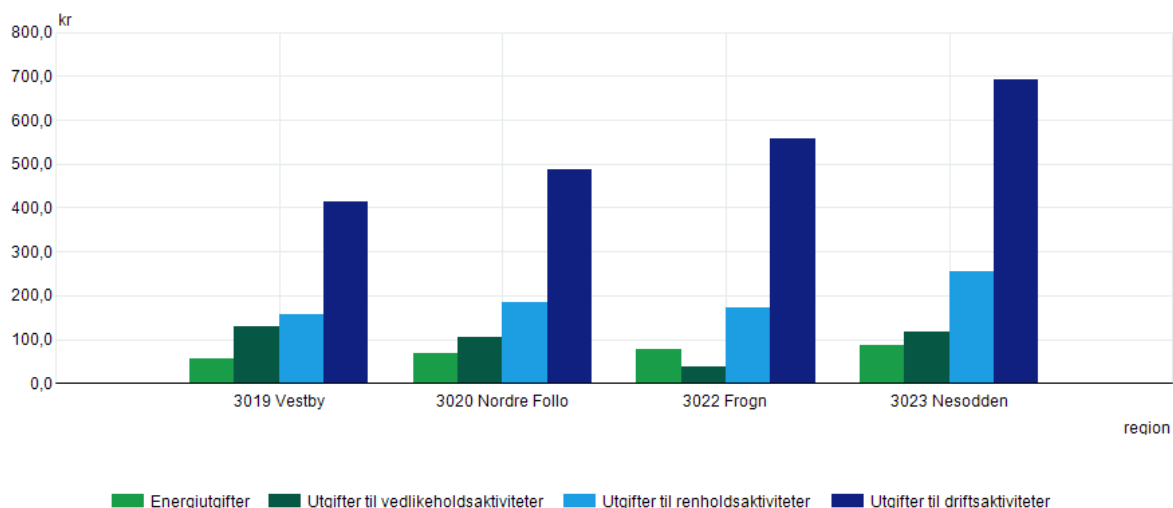
Det er derfor ikke bærekraftig ikke å redusere kostnadene i grunnskolen. Dersom tjenestetilbudet ikke blir tilpasset reduksjonen i antall barn i grunnskolealder og det økonomiske handlingsrommet, må kommunen redusere utgiftene på andre områder for å finansiere grunnskolen. Kommunen forventes da å få store utfordringer med å møte det økte behovet som vil komme innen pleie- og omsorgstjenester.

For barnehager viser modelleringen at kostnadene forventes å øke betydelig fram mot 2040. Ettersom Frogn kommune i dag har noe lavere enhetskostnader forventes det ikke at økningen å ha en positiv påvirkning på kommuneøkonomien og den økonomiske bærekraften. KS prognosemodell indikerer at Frogn kommune fram til 2031 vil motta om lag 18 millioner kroner i økt rammetilskudd fra staten. Så lenge enhetskostnadene er på 2020 nivå i forhold til landsgjennomsnittet, vil altså Frogn kommune isolert sett motta mer i økt rammetilskudd enn økningen i utgifter.

4.6 Drivere i grunnskole og barnehagetjenestene (Areal, kapasitet, kostnader og behov)

Arealkostnadene når det gjelder formålsbygg er store i alle kommuner. Ifølge KOSTRA disponerer skolene til sammen 32738 kvadratmeter, og de kommunale barnehagene 3851 kvadratmeter, noe som koster kommunen 32,6 millioner pr. år i forvaltning, drift og vedlikehold, FDV. Inventar i byggene er ikke med i dette regnskapet, det dekkes av enhetens budsjett.

12905: Utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold av utvalgte kommunale formålsbygg, etter art og region. Utgifter per kvadratmeter bygg (kr), Skolelokaler, 2020.



Tabellen over viser at Frogn bruker lite penger på vedlikehold sammenlignet med andre kommuner. Flere bygninger i skole og barnehage bærer preg av mangel på vedlikehold. Årlig bruker Frogn kommune 27,5 millioner på skolelokaler i FDV-utgifter. Dette utgjør kr. 840.- pr. kvadratmeter.



For de kommunale barnehagene utgjør dette 5,1 millioner, kr. 1324.- pr. kvadratmeter.

4.7 Økonomiske drivere i skole og barnehage

De største utgiftene for å drive en skole er lønn og utgifter til å drifte og vedlikeholde bygg. I Frogn ligger andre driftsutgifter på et lavt nivå, det som brukes på inventar, skolemateriell, lærebøker osv. ligger på et minimumsnivå.

Når det gjelder lønnsutgifter så er lønnen til hver enkelt lærer satt ut ifra kompetanse og ansiennitet og her må man følge nasjonale regler. Man har et visst handlingsrom overfor lønn til ledere og assistenter, men det er marginalt i det store bildet.

Handlingsrommet ligger i antall ansatte, og der er det to faktorer som spiller inn. Lærernormen og organisering av spesialundervisning. Lærernormen sier at det maks skal være 15 elever pr. lærer i 1. – 4. trinn og det skal være maks 20. elever pr. lærer fra 5. – 10. trinn. Skolen står fritt til å organisere elevene innen disse rammene.

Men elevene skal organiseres i grupper/klasser og alle elever har krav på å tilhøre en fast gruppe. Og det er antall grupper som opprettes som er den største kostnadsdriveren. En gruppe koster like mye pr. år om det er to elever der eller om det er 25. Samtidig er det forskjell på hvor mye en gruppe koster da de har ulikt antall undervisningstimer etter hvilket trinn elevene går på.

En annen faktor er at lønnen til lærere kan variere ganske mye, ut ifra hvilken kompetanse og ansiennitet de har. Vi har i regneeksemplene nedenfor brukt gjennomsnittslønnen på landsbasis, og vi bruker snittall på undervisning for elever og leseplikt for lærere.

Gjennomsnittslønn lærer: 570.000.-

Sosiale utgifter m.m: 200.000.-

Kontaktlærertillegg: 16.000.-

Sum: 786.000.-

En lærer i barneskolen underviser 741 timer i året mens en lærer i ungdomsskolen underviser i snitt 650 timer.

Kostnad pr. time, barneskole: kr. 786.000.- : 741 = kr. 1060

Kostnad pr. time, u-skole: kr. 786.000.- : 650 = kr. 1210



En elev i barneskolen har i snitt 753 timer undervisning, mens det i ungdomsskolen er 874 timer.

Det vil gi følgende kostnader pr. gruppe pr. år, lærerlønn:

Barnetrinn: Kr. 1060 x 753 = Kr. 798.000.-

Ungdomstrinn: Kr. 1210 x 874 = kr. 1057540.-

I tillegg kommer kostnader til:

- Ledelse
- Merkantilt personale
- Spesialundervisning
- Styrkingsressurser/delingstimer
- Sosiallærer/rådgiver
- Driftsutgifter som inventar, læringsmateriell osv.

Disse kostnadene vil variere mellom skolene, særlig spesialundervisningen kan gi store utslag. Men i snitt kan man si at dette utgjør rundt kr. 200.000.- pr gruppe. I små skoler vil summen være høyere enn på store skoler siden der er det flere å dele utgiftene på.

FDV-kostnader kommer også i tillegg, og som vist i forrige kapittel er de i Frogn på kr. 1031.- Pr. kvadratmeter pr. år.

Oppsummert kan man si at handlingsrommet ligger på tre områder:

1. Antall grupper som opprettes/lærertetthet
2. Antall timer til spesialundervisning eller styrking
3. Antall kvadratmeter undervisningsareal.

Antall grupper/lærertetthet

Antall grupper som opprettes kan sees i sammenheng med lærertetthet. Fra UDI sitt analysebrett kan man hente inn denne oversikten over lærertettheten pr. trinn. Som tidligere beskrevet er

makstallet 15 elever på småskolen og 20 elever på mellom- og ungdomstrinnet. Tabellen viser antall elever pr. lærer i ordinær undervisning.

Skole	1 – 4 årstrinn	5 – 7 årstrinn	8 – 10 årstrinn
Dal skole	10,97	10,97	
Drøbak Montessori	14,41	11,70	10,97
Drøbak skole	14,50	17,37	
Dyrløkkeåsen skole	13,64	15,52	13,87
Heer skole	14,83	17,47	
Seiersten u-skole			17,99
Sogsti skole	14,19	18,70	
Viken fylke	14,06	17,25	18,35

Handlingsrommet i denne sammenhengen vil være å bruke lærernormen som verktøy for å styre økonomisk tildeling til skolene. Men det kan slå litt urettferdig ut, små skoler har ikke samme muligheten som store skoler til å fylle klassene etter normen. Som tabellen over viser, så er det noen skoler som er helt opp mot lærernormen, mens andre har en ganske høy lærertetthet.

Hva kan spare på å slå sammen skoler?

Beregningene nedenfor er forholdsvis grove anslag. I noen tilfeller kan innsparingen bli større, andre ganger mindre. Gruppestørrelse er blant annet avhengig av hvordan kabalen går opp, men generelt kan man si at større skoler gir større fleksibilitet i forhold til hvordan man setter sammen grupper. Dersom man ligger litt under delingstallet på ett trinn, kan man ligge litt over på neste.

Som tabellen i forrige kapittel viste, så er det bare Dal skole og Dyrløkkeåsen skole som har noe å gå på når det gjelder lærertetthet/gruppestørrelse. De andre skolene ligger tatt opp til lærernormen.

Anslagene nedenfor baserer seg på dagens elevtall. Avhengig av hvilken prognose som slår til, så vil det påvirke innsparingsmuligheten. Dersom middelalternativet, med fortsatt nedgang fram til



2035 slår til, vil potensialet for innsparing ved sammenslåing bli større enn det som skisseres nedenfor. Dersom høyalternativet slår inn, vil det fremdeles bli det bli minst like store muligheter for innsparing som det som er skissert. Høyalternativer viser også en nedgang i elevtallet, det er ikke før i 2035 man er på dagens nivå.

FDV- kostnader er avhengig av at man får frigitt bygningsmasse som kan selges eller brukes til noe annet. F. eks. veksle inn frigjorte skolelokaler til barnehagedrift.

Skoler	Gruppestørrelse	Ledelse/adm.	FDV	Andre	Sum pr. år
Dyrløkkeåsen u + Seiersten u	Mulig innsparing, 1 gruppe pr. trinn Kr. 3.150.000	1 stilling ledelse 0,2 adm. Kr. 1.200.000.-	Ingen innsparing dersom det ikke frigjøres bygg	Rådgiver 1/2 Sosiallærer 1/2 Spes.ped. (større grupper) Stordriftsfordeler på materiell og utstyr Kr. 1.700.000.-	Kr. 5.950.000.-
Sammenslåing av to barneskoler	Mulig innsparing, maks inndeling etter lærernorm. 4 færre grupper. Kr. 4. 200.000.-	1 stilling ledelse, 0,2 adm. Kr. 1.200.000.-	Sammenslåing til en skole, spart FDV Kr. 4.000.000.-	Andre stordriftsfordeler som færre lisenser, leasingavtaler osv. Kr. 200.000.-	Kr.9.600.000

Det kan bli ekstra utgifter til skyss, avhengig av hvilke skoler som slås sammen. Dersom man velger sentrumsskoler, vil ekstra utgifter ligge rundt kr. 200.000.- - kr. 400-000.-

Andre argumenter rundt sammenslåing av skoler, jamfør intervjuene:

- Man mister et samlingspunkt i nærmiljøet
- En del elever vil få lengre reisevei.
- Mange elever synes det er bedre med et større elevmiljø, kunne velge venner. Det er sårbart dersom man blir for få.
- Andre elever synes det er trygt når det er et lite miljø, spesielt de yngste elevene.
- Det profesjonsfaglige miljøet kan bli lite når det er få ansatte, færre å spille på, færre innen hvert fagområde.
- Kompetansekravene kan bli vanskelig å fylle dersom det er få lærere.
- Flere elever i ungdomsskolen vil gi mulighet til flere valgfag når skolene blir større.
- Større skoler vil generelt gi stordriftsfordeler ved at man kan få mer igjen til driftsmidler
- Større skoler gir mer tilstedeværelse av PPT, Helsesykepleier o.l. i og med at de slipper å fordele seg på flere skoler.

Sammenslåing av barnehager

Når det gjelder sammenslåing av barnehager er gevinsten mindre når det gjelder bemanning. Finansieringen av barnehager går pr. barn, og det er igjen regulert av strenge bemanningsnormer. I Frogn er det den samme voksentettheten i små barnehager som i store. Men man trenger bare en styrer, uavhengig av barnehagens størrelse.

Den største innsparingen her ligger på kostnader til bygg, FDV. Små barnehager er forholdsvis dyre i drift.

4.8 Utvalgte nøkkeltall for skole og barnehage

Utgifter pr. elev

2020	Utgifter pr. elev	Lønnsutgifter pr. elev	Utgifter til inventar og drift pr. elev	Utgifter til læremidler pr. elev
Frogn	120 208	97 829	1337	1265
Ås	124 131	90 870	830	1120
Nesodden	118 560	98 798	616	1250
Viken	115 100	90 037	882	1222

Frogn er omtrent midt på treet når det gjelder utgifter pr. elev, både når man sammenligner med nabokommuner og andre sammenlignbare kommuner.

SFO

Utgifter til drift av SFO løses ulikt mellom kommunene. Noen kommuner driver helt til selvkost, mens andre har lavere egenbetaling og legger inn ekstra driftsmidler.

I 2020 støttet Frogn kommune SFO med 13 mill kr. Det betyr ca. 3400 kr pr. elev i alderen 6 – 9 år.

Trivsel på skolen

Elevundersøkelsen viser at elevene trives godt på skolene i Frogn, resultatene ligger litt over snittet i Viken. Det er forskjeller på skolene, men det er ingen sammenheng mellom skolestørrelse og trivsel. Men generelt er det en viss sammenheng mellom resultater og trivsel, skoler der elevene får gode resultater på nasjonale prøver og eksamen har også gjennomgående høyere trivsel.

Grunnskolepoeng

Når det gjelder grunnskolepoeng, altså summen av alle karakterer etter 10 års skolegang, har Frogn de siste årene ligget over landsgjennomsnittet. De to siste årene har man ikke hatt sentralt



gitt eksamen, men grunnskolepoengene etter 10 års skolegang tyder på at elevene har et godt læringsutbytte.

Alder på lærere

Alderssammensetningen blant lærere viser at det er mange unge lærere i kommunen, men det er også en del som vil gå ut av yrket de nærmeste årene

Lærere (antall)

2020

40 år og yngre 73

41 til 49 år 54

50 til 59 år 60

60 år og eldre 23

Barn pr. barnehagelærer

2020	Kommunale barnehager	Private barnehager
Frogn	14,6	15,8
Nesodden	15,5	14,4
Ås	13,2	12,3
Viken	14,0	14,3

Antall barn pr. barnehagelærer kan variere mellom kommuner selv om bemanningsnormen er den samme. Det skyldes både tilgang på lærere med kompetanse og hvor mye den enkelte kommune prioriterer disse stillingene.

Antall barn pr. barnehagelærer og størrelse på barnehagen

Antall barn i barnehagen	Frogn, antall barn pr. barnehagelærer, kommunal	Privat
1 - 25	14,8	
26 - 50	15,7	17,6
51 - 75	14,7	14,4
76 +	14,0	

Som tabellen viser så ser man at det ikke er høyere lærertetthet i små barnehager enn i store, det er heller tvert imot. Når det gjelder det totale ansatte pr. barn er det heller ingen forskjell på antall barn pr. voksen. Det er ofte en forestilling om at barn i mindre barnehager får tettere oppfølging og blir mer sett enn i store, men voksentettheten er den samme uavhengig av barnehagens størrelse.

5.Klimaregnskap

Klimaregnskap og klimabudsjett er en del av kommunens arbeid. Formålsbygg er en vesentlig del av kommunens totale utslipp av klimagasser og byggenes kvalitet er av stor betydning. Det samme gjelder hvilke energikilder som brukes, ved eventuelle nybygg eller renovering vil det ligge miljømessige og økonomiske gevinster i å satse på lave utslipp og alternative energikilder.

Finansieringsmuligheter og støtteordninger er gode dersom man bygger klimanøytrale bygg, og ved å sette formålsbyggene inn i totalregnskapet kan man spare utgifter på andre miljøbesparende tiltak.

6. Valgmuligheter og gevinster

Frogn kommune har flere muligheter for å redusere ressursbruken i en framtidig skolestruktur. Skolene drives i dag på et minimum når det gjelder driftsmidler, og for å opprettholde kvalitet og følge framtidige forventninger til drift og innhold i skolene, er det nødvendig å gjøre grep.

Det er flere alternative måter å løse det på, men alle alternativer vil selvfølgelig få konsekvenser, og dette må settes opp mot hverandre i en helhetlig vurdering. Hovedutfordringen er at det på sikt vil være et større og større gap mellom det som brukes på struktur og bygninger mot det som er igjen til å drive elevrettet arbeid.

Her er noen alternativer:

1. Fortsette som i dag, 0 -alternativet

Med de finansielle utsiktene som foreligger sett i sammenheng med behovet for oppgradering av bygningsmassen i flere skoler og barnehager vil det betinge ytterligere nedskjæringer på drift eller at man prioriterer skole og barnehage høyere enn andre sektorer i kommunen. Flere nedskjæringer vil sannsynligvis få konsekvenser for det kvalitative arbeidet i skoler og barnehager.

Med dagens struktur vil det være en viss overkapasitet på flere skoler i og med at elevtallet vil synke framover.

2. Slå sammen Dyrløkkeåsen og Seiersten ungdomsskole

De største elevene uttrykker klart at elevmiljøet betyr mye, og at for små forhold kan være både sårbare og lite utviklende, sosialt og faglig. Dyrløkkeåsen er i dag forholdsvis dyr i drift i og med at det er små grupper og dermed høyere lærertetthet. Utgifter til FDV blir også høyere pr. elev i og med at det er færre å fordele det på.

Det er mange faglige og økonomiske argumenter for å slå sammen skolene.

3. Slå sammen Drøbak og Dyrfløkkeåsen barneskoler

Dersom man skal bygge ny barneskole vil det være et alternativ å slå sammen Drøbak og Dyrfløkkeåsen. Innsparte midler kan brukes til å delfinansiere et låneopptak. Det er også to skoler som ligger nærme hverandre i avstand, og det vil ligge nærmest området hvor det planlegges utbygging.

4. Slå sammen Drøbak skole med Sogsti eller Heer skole

Drøbak skole kan også slås sammen med Sogsti eller Heer skole, men det vil gi mindre økonomiske gevinster og de ligger også lenger unna hverandre.

5. Endre barnehagestruktur

Flere av barnehagene har sliten og lite oppdatert bygningsmasse, og det er mye gammelt og utdatert utstyr. Dersom man slår sammen skoler vil det bli frigjort bygninger som kan brukes til barnehage. Det er også noen barnehager som er små, i intervjuene ble det poengtert at mellomstore barnehager vil være å foretrekke.

6. Flytte skolegrenser

Å flytte skolegrenser gir liten økonomisk gevinst i og med at det er bygg-kostnader og lærertetthet som betyr mest. Skolegrensene kan brukes til å utjevne forskjeller på skolestørrelsen, men dersom det skal brukes til å gi optimal gruppestørrelse, må de endres hvert år og det vil skape mye støy ved at man kan risikere å må splitte søsken osv.

7. Redusere kostnad til SFO

Kommunens kostnad til SFO er med kr. 13 mill pr. år. Det ligger en innsparingsmulighet ved å øke foreldrebetalingen. Det har to klare konsekvenser, større økonomisk belastning på barnefamilier, eller at det blir færre som benytter seg av tilbudet.

8. Redusere lærertetthet

Det er en del variasjon i lærertettheten rundt om på skolene, ved å kjøre en optimal ressurstildeling bare basert på lærernormen, kan det være et inntjeningspotensiale. Det er da Dal skole og delvis Dyrløkkeåsen skole som har noe potensiale på dette området. Dal skole kan i teorien halvere antall lærere på mellomtrinnet, men det vil bety mer fådeling og lavere kvalitet på undervisningen.

9. Redusere spesialundervisning

I dag får 7,9 % av elevene i Frogn spesialundervisning og i snitt får hver elev 127 timer. 13,4 % av lærerressursene går til denne undervisningen, noe som koster anslagsvis 21,5 mill pr. år. Det vil si at en prosent spesialundervisning koster rundt 2,7 millioner (21,5 :7,9). Ved å redusere denne undervisningen med to prosent kan man få en innsparing på 5,4 mill pr. år. Tilsvarende vil bruken av assistenter bli redusert med 1,25 mill. Til sammen en innsparing på kr. 6.65 mill pr. år ved å redusere spesialundervisningen med to prosent. Man kan ikke direkte vedta lavere spesialundervisning, men man kan ha målsetting om å redusere den.

Konsekvensen er at flere elever må delta i den ordinære undervisningen, noe som kan være mer krevende både for lærer og elev. Men samtidig viser forskning at mange elever har like stort eller større utbytte av undervisning i fellesskap med andre elever dersom undervisningsopplegget er tilrettelagt for dette. Det vil også være i tråd med nasjonale føringer om å gå over til mer universell opplæring. I tillegg må skolens støttefunksjoner bidra med kompetanse og bruke sine ressurser slik at de best mulig kommer læreren og eleven til gode.

10. Andre konsekvenser – elever går over til friskoler

Det er en mulighet for at foreldre vil søke sine barn over til friskoler (tidligere kalt private skoler), dersom nærskolen blir nedlagt. Dette har ingen store økonomiske konsekvenser for kommunen, da kostnaden for hver enkelt elev vil være tilnærmet det samme. Friskolen får statstilskudd tilsvarende 85 % av det elevene koster i offentlig skole i kommunen. De resterende 15 % kan



friskolen ta i foreldrebetaling. Statstilskudd og foreldrebetaling skal ikke overstige det elever i offentlig skole koster.

Kommunen får redusert rammetilskuddet i tråd med antall elever som går på friskole.

11. Nedlagte skolebygninger

Dersom kommunen skal få full effekt ved nedlegging av skoler, er det nødvendig å avhende de frigjorte lokalene. Salgsverdien er vanskelig å beregne, det er avhengig om noen kan bruke skolen til annet formål. I noen tilfeller kan tomteverdien være stor dersom området egner seg til f.eks. boligbygging. Men å beregne en økonomisk gevinst ved salg inn i budsjettet vil inneholde en risiko dersom man ikke allerede har interessenter.

7. Konklusjoner og anbefalinger

Analysen har vist at selv om det har vært netto innflytting og netto økt boligmasse de siste ti årene har det vært en nedgang i barnetallene. Det bygges en del boliger i kommunen, men selv om alle utbyggingsplaner realiseres er det ikke sannsynlig at barnetallsutviklingen vil innebære et trendskifte med økning i barnetallene i årene framover. KSK anbefaler derfor at Frogn kommune i planleggingen av barnehage- og skolestruktur legger SSBs hovedalternativ til grunn. Forutsatt at kommunen vurderer det som realistisk at alle planlagte boligutbygginger realiseres kan SSBs høyvekst alternativ legges til grunn for grunnskoler og en ungdomsskole i områder som er inkludert i byutviklingsplanen.

Frogn kommune har en presset kommuneøkonomi og det er ikke økonomisk bærekraftig å ikke tilpasse skolestrukturen til befolkningsendringene. Dersom grunnskolen ikke tilpasses endringene vil enhetskostnadene i grunnskolen øke mye, samtidig som rammetilskuddet fra staten reduseres i takt med at det er færre innbyggere i skolepliktig alder. Beregningene indikerer at det i praksis vil bety en opprioritering av grunnskolen på om lag 50 millioner kroner fra 2020 til 2032. Kommunen må da prioritere ned andre tjenesteområder tilsvarende for å finansiere kostnadsøkningen.

Høy kvalitet i skole og barnehage er en god investering for samfunnet, det gir færre utenforskap og bedre livsmestring og høyrere kompetanse til å takle voksenlivet. Kvalitet defineres som god undervisning, gode opplevelser i hverdagsaktivitetene, et godt sosialt miljø og kompetente ansatte. Et mål må være at det alle barn og elever skal ha like muligheter, uavhengig av hvilken skole eller barnehage de går i eller hvilken klasse/avdeling de går i. Alle skal være heldige med læreren.

Det er en gjennomgående bekymring hos ledere og ansatte på at rammene for å drive god skole og barnehage blir dårligere, det økonomiske handlingsrommet er svært lite, og det er ingen utsikter til at dette skal bli bedre siden den demografiske utviklingen krever en dreining over mot helse og sosial.

I intervjuene med foreldre, ansatte og elever kom det tydelig fram at de fleste har en god tilknytning til sin nærskole og barnehage og man er fornøyd med kvaliteten og læringsmiljø slik det er i dag.



De ansatte har over tid sett at de økonomiske rammene blir trangere, og at det nå er på grenseland å gjennomføre undervisningen etter føringene i fagfornyelsen og å drifte barnehagene etter forventninger i Rammeplanen. Driftsmidlene tillater lite oppgradering av læringsmateriell, og det er lite rom for å fornye utstyr og inventar. Dersom det ikke gjøres grep, vil situasjonen ytterligere forverres.

En står derfor i en situasjon der man er nødt til å gjøre grep, men samtidig vil det få konsekvenser uansett hva som bestemmes. Det kan i denne sammenhengen være til hjelp å ha noen prinsipper å forholde seg til, som det også kan være lettere å enes om:

- Et samsvar mellom demografisk utvikling og ressursene som skal gå til skole, f.eks. i tråd med tildelingsnøkkelen i rammetilskuddet.
- Spesialundervisning, konkretisere tiltak for å redusere omfanget og sette dette i sammenheng med oppvekstreformen. Forvente effekt av tiltakene når kompetansen kommer nærmere elevene.
- Hva er akseptabelt nivå for å drive skole, når blir kostnadene til bygninger og struktur så forholdsvis store at det ikke blir ressurser igjen til å opprettholde kvaliteten i undervisningen.
- Skal foreldrebetalingen for SFO fortsette på samme nivå eller skal den økes?

Etter KS-K sine vurderinger drives skolene godt kvalitetsmessig i dag, men det er behov for å gjøre endringer på sikt i forhold til den økonomiske situasjonen i kommunen. Det er behov for oppgradering av både skole- og barnehagebygg, og da må man ta grep for å få økonomisk handlingsrom.

8. Oppdragsteam fra KS-Konsulent

 <p>Jo Fiske</p>	<p>Jo jobber med lederutvikling og organisasjonsutvikling. Han legger særlig vekt på å utvikle helhetlige system i oppvekstsektoren, få tverrfaglig samhandling til å fungere og å få et felles fokus mot inkludering og tidlig innsats. Han har også arbeidet med resultatoppfølging, kriterietenkning og motiverende målstyring, spesielt med prosessene for god involvering og eierskap til mål. Ledelse og lærende organisasjoner er en viktig del av dette bildet. Jo arbeider også med oppdrag innen samspill politikk og administrasjon, og samarbeid mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige instanser.</p>
 <p>Erlend Nordby</p>	<p>Erlend er seniorrådgiver og jobber med økonomianalyser, tjenesteteanalyser, effektivitetsanalyser, og med å omsette dette kunnskapsgrunnlaget til mer effektiv og bærekraftig styring. Erlend har 19 års erfaring med analyse, utredning og rådgivning fra kommunal, statlig og privat sektor. Han er særlig interessert i å styrke grunnlaget for effektiv ressursbruk og tjenesteutvikling.</p>
 <p>Robert Rognli</p>	<p>Robert jobber med utvikling innen oppvekstfeltet i kommuner og fylkeskommuner. Han er en del av KSK sitt kompetanseteam rettet mot skole og barnehage. Han har bred erfaring fra topplederstillinger i videregående opplæring og kommunal sektor. Robert har 13 års erfaring fra videregående opplæring, 5 av disse som rektor ved Thor Heyerdahl videregående skole i Larvik. I stillingen som kommunalsjef i Holmestrand kommune ledet han omstillingsarbeid i forbindelse med kommunereformen, og strukturutredningsarbeid innen barnehage og skole.</p>



KS KONSULENT

Postboks 1378 Vika, 0114 OSLO • www.kskonsulent.no