



Hvaler Kommune

Delutredning Skole

Del av skole og barnehageutredningen 2013

30.04.2013

DELRAPPORT FRA ARBEIDSGRUPPE PEDAGOGISK SKOLE

INNHALDSFORTEGNELSE

	Side
Arbeidsgruppas mandat og personbemanning	2
Ressursbruk	2
Spørsmål 1: Formålet med opplæringa	3
• Om formålet med opplæringa i skolen	3
• Innledende vurdering	3
Spørsmål 2: Om retten til likeverdig opplæring	4
• I hvor stor grad legger dagens skolestruktur grunnlag for et likeverdig læringsutbytte?	4
• Er det sammenheng mellom skolestørrelse og kvaliteten på elevens læringsutbytte?	5
• Konklusjon, spm. 2	7
Spørsmål 3: Om robuste fagmiljøer og behovet for rekruttering av lærere	8
• Hva kjennetegner et robust fagmiljø?	8
• Rekrutteringsbehov i Hvalerskolen	9
• Den nye lærerutdanninga	9
• Oppsummerende om rekrutteringsbehov i Hvalerskolen og den nye lærerutdanninga:	11
• Konklusjon, spm. 3	11
Spørsmål 4 og 6: Om sammenhenger og overganger i Hvalerskolen	12
• Om konsistens og kritiske overganger	12
• Rollene til skoleeier, skoleleder og lærere	12
• Konklusjon, spm. 4 og 6	14
Spørsmål 5: Om læringsutbytte og trivsel	16
• Læringsmiljø	16
• I hvor stor grad påvirkes «læringsmiljøet» av strukturvalg?	17
• Konklusjon, spm. 5	17
Spørsmål 7: Om skolefritidsordningen	18
• Drøfting av SFO-tilbud i de tre strukturalternativene	18
• Konklusjon, spm. 7	19
Spørsmål 8: Opplæring av fremmedspråklige	20
• Opplæringskategorier	20
• Konklusjon, spm. 8	21
Arbeidsgruppas konklusjon	22
Kilder	24

ARBEIDSGRUPPE PEDAGOGISK SKOLE	
Leder av arbeidsgruppa	Svein Syversen, virksomhetsleder Hvaler Oppvekst og Kultursenter
Øvrige medlemmer	<ul style="list-style-type: none"> • Rita Wiborg, virksomhetsleder Åttekanten skole • Bjørn Tore Schulstad, virksomhetsleder Floren skole • Ragnhild Stai Amundsen, tidligere utdanningsdirektør FMØ • Cathrine Aasgaard Eide, brukerrepresentant Floren skole • Berit Ailin Nilsen, brukerrepresentant Hvaler u.skole og Brekke bh
1	«Opplæringen i skolen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet åpne dører mot verden og framtiden og gi elevene historisk og kulturell innsikt og forankring. Skolen skal møte elevene med tillit, respekt og krav og gi dem utfordringer som fremmer danning og lærelyst.» (Kilde: Opplæringsloven, § 1.1. Formålet med opplæringa) Hvordan vil ulike strukturvalg påvirke dette?
2	Skoleeier plikter å tilstrebe et likeverdig læringsutbytte for alle elevene i kommunen. På hvilken måte vil ulike strukturvalg påvirke denne muligheten?
3	Skolens fagmiljøer bør være robuste i forhold til faglig kompetanse, evne til utvikling og endring og attraktivitet i forhold til rekruttering av ønsket, nytt personale. Hvordan vil disse forholdene kunne påvirkes av ulike strukturvalg?
4	Det er ønskelig at det 10-årige grunnskoleløpet i Hvaler er konsistent i forhold til elevenes faglige og sosiale utvikling. Hvordan vil valg av struktur påvirke mulighetene til etablering av et slikt konsistent grunnskoleløp?
5	Elever i Hvalerskolen skal oppleve et trygt skolemiljø, preget av læringsutbytte og trivsel. Hvordan vil ulike strukturvalg kunne påvirke dette?
6	Overgangen mellom ulike alderstrinn i Hvalerskolen skal ivaretas på en hensiktsmessig måte for alle elever. Dette gjelder overgang barnehage /småskoletrinn, småskoletrinn / mellomtrinn, mellomtrinn / ungdomstrinn og ungdomstrinn / videregående opplæring. Vil forskjellige strukturalternativer gi ulike muligheter for at dette ivaretas på en god måte?
7	Skolefritidsordningen skal legge til rette for lek, kultur og fritidsaktiviteter, samt gi barna omsorg og tilsyn. I tillegg skal SFO-tilbudet være en integrert del av skolen, og bygge opp under elevenes læringsarbeid. På hvilken måte vil ulike strukturvalg påvirke denne muligheten?
8	Hvaler kommune ivaretar i dag minoritetsspråklige elevers krav til særskilt norskopplæring og ordinær grunnskoleopplæring i kommunens grunnskoler. I tillegg kjøpes opplæring i norsk og samfunnsfag og grunnskoleopplæring for voksne fra Fredrikstad kommune. Er det ønskelig at Hvaler kommune skal dekke disse tjenestene selv, og vil de aktuelle strukturvalgene i så fall gi ulike muligheter for dette?

Ressursbruk:

- Timeverk:

De seks medlemmene av arbeidsgruppa har til sammen forbrukt om lag 140 timeverk. Ressursene er benyttet til møtevirksomhet, og til oppsummerende formuleringer av drøftingene på arbeidsmøter.

- ### - Kjøre- og timegodtgjøring: Kjøre- og timegodtgjøring
- er foreløpig ikke avstemt. Timegodtgjøring er kun benyttet i forhold til arbeidsgruppedeltagere som ikke er ansatt i Hvaler kommune.

SPØRSMÅL 1

1	«Opplæringen i skolen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet åpne dører mot verden og framtiden og gi elevene historisk og kulturell innsikt og forankring. Skolen skal møte elevene med tillit, respekt og krav og gi dem utfordringer som fremmer danning og lærelyst.» (Kilde: Opplæringsloven, § 1.1. Formålet med opplæringa) Hvordan vil ulike strukturvalg påvirke dette?
----------	--

Formålet med opplæringa

Teksten i spørsmålet over er hentet fra [Opplæringslovens § 1.1](#), der formålet med opplæringa beskrives. Formålet beskriver skolens grunnleggende oppgave både samfunnsmessig og i forhold det enkelte individ.

Opplæringsloven forplikter kommunen som skoleeier og skolen selv på omfattende og ambisiøse mål knyttet til læring og danning.

Lovens formålsparagraf gir de overordnede målene for skolen, og på grunnlag av den må kommunen styre og skolen arbeide i praksis med balansen mellom undervisningsmål og oppdragelses- og dannelsingsmål.

Tre typer mål og krav nevnes kort:

- Skolen skal gi elevene skolefaglige grunnkunnskaper. Tradisjonelt har den delen av skolens resultater som dreier seg om karakterer og grunnleggende ferdigheter, vært lite framme i den kommunale politiske debatten. Dette har nå endret seg, og f.eks. den kommunale tilstandsrapporten gir bedret grunnlag for ny innsikt i kvalitet i skolen.
- Skolen er med på å legge fundamentet for senere funksjonsdyktighet gjennom å gi elevene sosiale såvel som skolefaglige basiskunnskaper. Den skal bidra til overføring av kulturelle verdier, som f.eks. sosialt ansvar, omsorg og respekt for andre mennesker.
- Skolen har et særlig ansvar for å legge til rette for et godt læringsmiljø for alle elever. [Opplæringslovens § 9a -1](#) sier klart at alle elever har rett til et godt fysisk og psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring. Et omfattende og systematisk informasjons- og forebyggingsarbeid mot mobbing og trakassering er nødvendig for å sikre gode læringsforhold for alle elever.

Samarbeidet mellom skole og foreldre er en av bærebjelkene i grunnskolen. Skolen må legge til rette for et regelmessig samarbeid både om undervisnings- og oppdragelsesspørsmål.

INNLEDENDE VURDERING

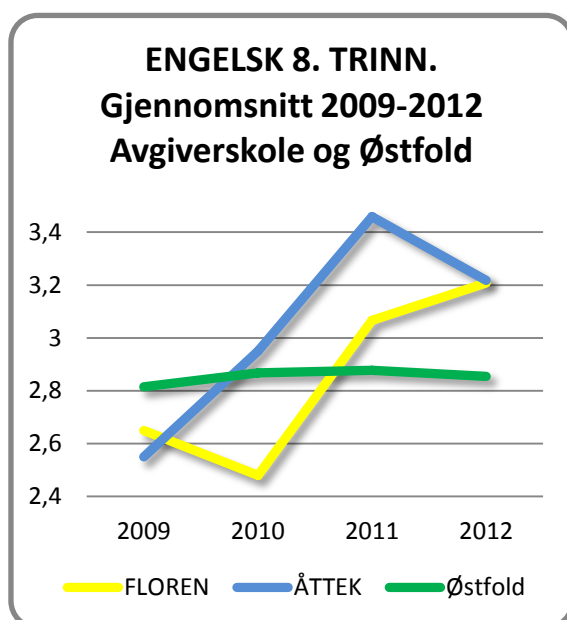
Etter arbeidsgruppas vurdering har de overordnede mål og føringer i opplæringsloven mer med skolekultur og verdier å gjøre enn med skolestruktur. Likevel spør vi oss om det store samfunnsoppdraget som ligger i å ruste barn og unge for framtida er vanskeligere for en liten skole med få ansatte enn for en noe større skole, som vil kunne ha en større kompetansebredde i personalet. Arbeidsgruppa går mer konkret inn i de ulike sider ved spørsmålet om kvalitet og struktur utover i rapporten.

SPØRSMÅL 2

2	Skoleier plikter å tilstrebe et likeverdig læringsutbytte for alle elevene i kommunen. På hvilken måte vil ulike strukturvalg påvirke denne muligheten?
----------	--

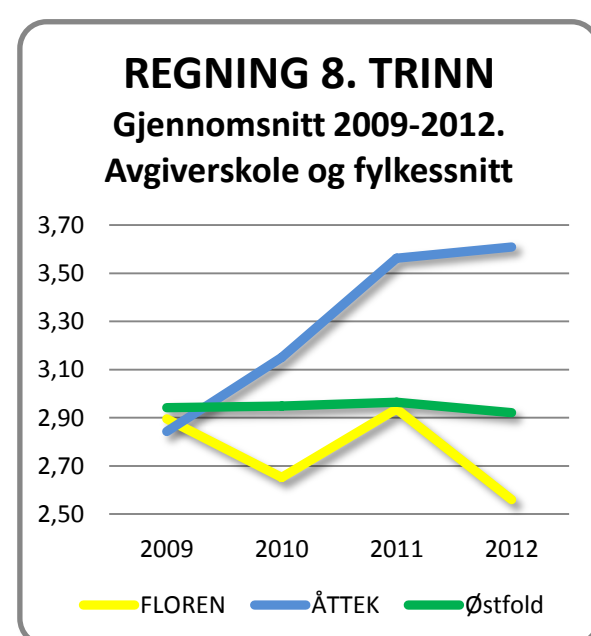
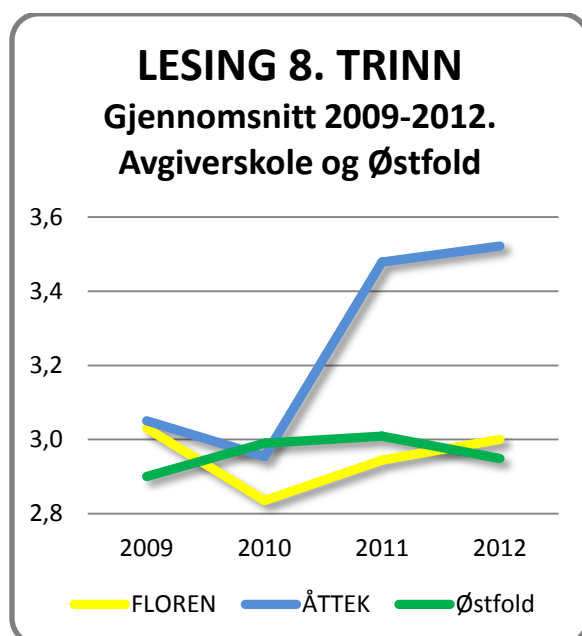
I hvor stor grad legger dagens skolestruktur grunnlag for et likeverdig læringsutbytte?

Arbeidsgruppa er kjent med at det kan reises tvil om hvorvidt dagens tilbud til elevene i Hvalerskolen avspeiler et likeverdig læringsutbytte. Bakgrunnen for dette er resultatene fra de siste fire års nasjonale prøver, slik de måles ved oppstart på 8. trinn. Resultatene måler læringsutbytte i forhold til kompetansemål etter avsluttet 7. trinn



De gjennomsnittresultatene som gjengis her, viser gjennomsnittsscore for elever fra de to avgiverskolene til Hvaler ungdomsskole: Floren og Åttekanten. Det fremgår at gjennomsnittresultatene for elever fra de to barneskolene var sammenfallende i engelsk i 2012, og at begge skolene da hadde gjennomsnittresultater over fylkessnittet.

Samtidig fremgår det at forskjellene mellom de to skolene er relativt store i både lesing og regning. Det er sannsynlig at det her dreier seg om signifikante forskjeller, både fordi differansene er så vidt store, og fordi de har vedvart over tid.



Arbeidsgruppa ønsker å presisere at begrepet «likeverdig» må forstås annerledes enn begrepene «likhet» eller «likt», ved at begrepet «likeverdig» omfatter et positivt, kvalitativt

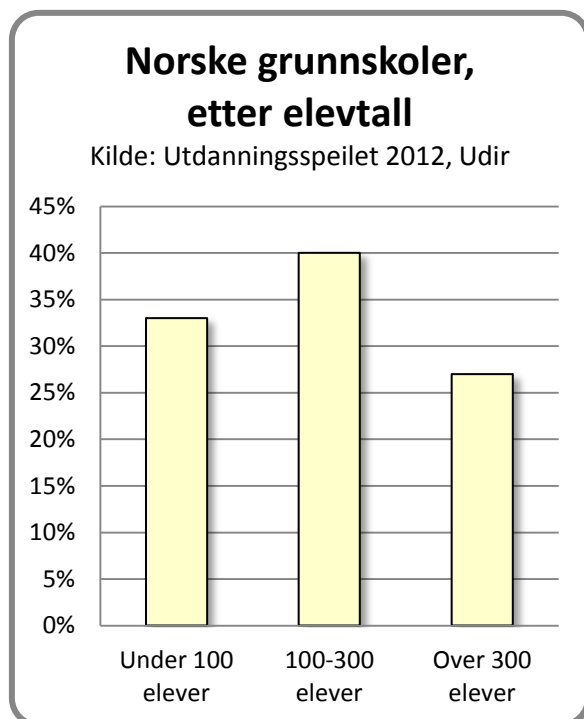
element. En oppfatning av hvorvidt tilbudet til elevene er «likt», kan derimot kamuflere at likheten like gjerne kan innebære at tilbudet til elevene er «like dårlig» som «like godt». Å gi elevene et likeverdig tilbud innebærer også at skolen anerkjenner ulikhet mellom elever, og at læringsarbeidet til den enkelte elev tilpasses forskjeller i forutsetninger for å lære. En vurdering av hvilke strukturvalg som i størst grad muliggjør et likeverdig læringsutbytte, må derfor også omfatte en vurdering av kvaliteten på tilbudet.

Er det sammenheng mellom skolestørrelse og kvaliteten på elevens læringsutbytte?

Forskningsresultater knyttet til dette spørsmålet, er ikke entydige. En vesentlig del av denne forskningen har foregått utenfor landet, særlig i USA. Det vi i Norge oppfatter å være en stor skole (f.eks. 400-500 elever), vil mange andre steder oppfattes å være skoler av middels eller endog liten størrelse. Andrews, Duncombe and Yinger (2002), Herczynski og Herbst (2004) og Sollien (2008) benytter i internasjonal sammenheng mer enn 1000 elever på barnetrinn og mer enn 1500 elever på ungdomstrinn som betegnelse på «store» skoler. De regner samtidig barneskoler med færre enn 300 elever og ungdomsskoler med færre enn 900 elever som «små».

Flere internasjonale studier dokumenterer en sammenheng mellom økte elevprestasjoner i matematikk og lesing i skoler med mellom 600 og 900 elever (high-schools).

I Norge er det vanlig med skoler med betydelig lavere elevtall. Av Utdanningsdirektoratets årlige rapport «Utdanningsspeilet» av 2012 fremgår at mange norske skoler er svært små (Jfr. figuren til venstre under), men at den overveiende tyngden av elever går på skoler med mer enn 300 elever (figuren til høyre).



Opplæringslovens [§ 9-5 «Skoleanlegga»](#) fastslår at ”Til vanleg bør det ikkje skipast grunnskolar med meir enn 450 elevar.” På tross av dette, er det etablert mange skoler med betydelig større elevtall i Norge i dag. Oslo har for eksempel 33 skoler av typen 1-10 (barnetrinn og ungdomstrinn i samme skole). Av disse har 22 mer enn 450 elever. Gjennomsnittlig elevtall på disse 22 skolene er 594 elever. Samtidig scorer Osloelevene høyt på de nasjonale prøvene.

Kunnskapsminister Kristin Halvorsen svarte 27.09.2010 på spørsmål i Stortinget fra Anders Anundsen (Frp) om skolestørrelse, og sa blant annet følgende:

«I opplæringsloven § 9–5 annet ledd, heter det at ” Til vanleg bør det ikkje skipast grunnskolar med meir enn 450 elevar.”

Dette er imidlertid en anbefaling om maksimal skolestørrelse og er ikke rettslig bindende.

I internasjonal forskning, særlig fra USA, konkluderes det ofte med at det både er en nedre og øvre grense for skolestørrelse når det gjelder effekten på elevprestasjoner. Med andre ord: både svært små og svært store skoler er negativt for elevprestasjoner. Sammenliknet med elevtallet på skolene i disse studiene, vil de fleste norske grunnskoler bli betraktet som små. I analyser av nasjonale prøver i Norge, er det et klart mønster at elevprestasjonene er bedre i store enn i små skoler. Store skoler har imidlertid større andeler elever med høyt utdannede foreldre enn små skoler, som indikerer at sammenhengen avspeiler elevsammensetningen og ikke en direkte effekt av skolestørrelse.

(...)I tillegg vil omfanget av aldersblandede klasser/grupper være mindre eller ikke-eksisterende på store skoler. Forskning viser tydelig at aldersblandede grupper er negativt for læringsutbytte. Norske studier tyder også på at det sosiale fellesskapet for elevene ofte kan bli for lite på små skoler» (Kilde: [Dok. Nr. 15: 1731 \(2009-2010\)](#))

Når det gjelder sammenhengen mellom skolestørrelse og læringsutbytte for elevene, bør vi følgelig også ha en viss oppmerksomhet på at skolene kan bli u hensiktsmessig små. Også når det gjelder dette spørsmålet, foreligger en viss uenighet blant forskerne. Thomas Nordahl (professor i ped., Høyskolen i Hedmark) har gjennom undersøkelser dokumentert at både læringsmiljø og læringsbytte blir dårligere om skolene blir for små. Nordahl viser til at danske forskere har kommet fram til tilsvarende konklusjon. Det foreligger imidlertid uenighet om hvilket elevtall som innebærer at skolene er «for små»: Nordahl konkluderer med at grensa ser ut til å ligge på 60-70 elever. Han henviser til at danske forskere konkluderer med at grensa ligger på 100-120 elever.

De tre aktuelle strukturene innebærer skoler med følgende elevtall (med utgangspunkt i dagens elevtall og elevbosted):

Dagens skolestruktur	To barneskoler og en ungdomsskole, alle tre med ca. 150 elever
En 5-10 skole	279 elever
To 1-4 skoler:	Begge med 88 til 90 elever
Tre 1-4 skoler:	Gjennomsnitt på 60 elever pr. skole. (For Florens vedkommende ville elevtallet blitt 53, om skolen kun skal omfatte elever bosatt på Kirkøy og de østre øyene)
En 1-10 skole	Ca 450 elever

Arbeidsgruppa oppfatter at både dagens skolestruktur og en eventuell samlet 1-10 skole har elevtall som hverken er for små eller for store. Løsningen med to, eventuelt 3 små 1-4 trinn representerer imidlertid skolestørrelser som ligger på eller under kritisk grense, slik det er referert til i Nordahls/danske forskeres konklusjoner over.

Konklusjon, spm. 2:

Arbeidsgruppa ser det som bekymringsfullt at læringsutbyttet over noe tid fremstår som forskjellig ved dagens to barneskoler, særlig når det gjelder de to grunnleggende kompetansene lesing og regning. Arbeidsgruppa er av den oppfatning at et likeverdig læringsutbytte sannsynligvis kan ivaretas bedre i en samlet 1-10 skole. En samlet 1-10 skole vil få et betydelig høyere elevtall enn dagens tre skoler. Arbeidsgruppa tror ikke at dette høyere elevtallet i seg selv vil svekke læringsmiljøet og læringsutbyttet til elevene. De forskningsresultatene som det er henvist til over, kan tvert i mot tyde på at begge forhold vil kunne bedres i en skole med rundt 450 elever.

Om den nåværende skolestrukturen videreføres, må arbeid med å etablere et likeverdig læringsutbytte mellom de to barneskolene vektlegges. Dette fordrer tettere og mer forpliktende samarbeid mellom skolene enn det er mulig å få til i dag. Da må det avsettes ressurser til et samarbeid på tvers av skolene, som dagens rammer ikke åpner tilstrekkelig for.

Arbeidsgruppa er videre av den oppfatning at en strukturløsning der det etableres to eller tre små 1-4 skoler vil kunne medføre at mulighetene for å ivareta et likeverdig skoletilbud svekkes. Bakgrunnen for denne vurderingen er dels at lærerkollegiene vil bli så små at det vil bli krevende å kunne favne over all nødvendig kompetanse, dels at de to eller tre små enhetene kan komme til å vektlegge arbeidet med grunnleggende ferdigheter og faglig læringsutbytte forskjellig.

De små 1-4 skolene vil også bli svært sårbare i forhold til f.eks. sykefravær i personalet. Langvarig sykefravær vil lettere kunne redusere mulighetene for likeverdig opplæring i en slik skole, enn i en skole med et større antall ansatte. Samme forhold kan anføres når det gjelder muligheten for tilstrekkelig rekruttering av kompetent personale. Begge disse forholdene (sårbarhet og rekruttering) kommenteres nærmere under Spm. 3.

I tillegg vil arbeidsgruppa peke på at disse skolene vil være så små at størrelsen i seg selv vil kunne medføre redusert læringsutbytte, jfr. refererte forskningsresultater.

Arbeidsgruppa ønsker også å presisere at likeverdighet i opplæringa også omfatter ytre, fysiske forhold, som f.eks. kvaliteten på undervisningslokaler, på det lovfestede skolebibliotek-tilbudet, omfang av læringsmateriell og spesialrom, muligheter for å tilrettelegge fleksibelt for behovstilpassede romløsninger m.m. Også i forhold til dette konkluderer arbeidsgruppa med at løsningen med en nybygd, samlet 1-10 skole vil kunne tilby elevene et bedre og mer likeverdig tilbud enn dagens løsning. «Mellomløsningen» med en samlet 5-10 skole vil kunne tilby nær tilsvarende forhold for elevene. Når det gjelder de to, evt. tre små 1-4 skolene ser arbeidsgruppa det som utfordrende å etablere et likeverdig tilbud. Med hensyn til et likeverdig læringsutbytte, vil arbeidsgruppa derfor fraråde en slik løsning.

SPØRSMÅL 3

Delutredning, arbeidsgruppe pedagogikk skole

3

Skolenes fagmiljøer bør være robuste i forhold til faglig kompetanse, evne til utvikling og endring og attraktivitet i forhold til rekruttering av ønsket, nytt personale. Hvordan vil disse forholdene kunne påvirkes av ulike strukturvalg?

Arbeidsgruppa oppfatter at begrepet «robust» beskriver kompetanse som både er nødvendig spisset og tilstrekkelig bred i forhold til de kompetansekrav som stilles til medarbeidere i skolen. I tillegg omfatter begrepet en evne til å håndtere organisasjonsmessige utfordringer som f.eks. følger av fraværproblematikk, eller av nødvendig tilpasning til samfunnsmessige eller skolepolitiske endringer. Robusthet vil også omfatte evnen til å ivareta rekruttering av høyt kompetente medarbeidere i Hvalerskolen.

Hva kjennetegner et «robust fagmiljø»?

Et høyt kompetent fagmiljø vil kjennetegnes av tilstedeværelse av både spisset og bred fagkompetanse. En lærende organisasjon vil i tillegg ha høy kompetanse i forhold til å analysere egen praksis i forhold til skiftende rammeforutsetninger, klargjøre nødvendige endringstiltak, og evne til å sette disse ut i livet (David A. Garwin, «Building a Learning Organization», Harvard Business Review 1993).

I hvor stor grad er slik robusthet avhengig av skolestørrelse? Dette drøftes av Tone H. Sollien, Asplan Viak i en artikkel (2008), til utredning av skolestruktur i Kongsberg kommune. Her heter det blant annet:

«Krav til skolestørrelse for optimal faglig sammensetning av lærerstaben

I en del fag er timetallet så lavt at en trenger å ha en skole av en viss størrelse for at skolen kan ha lærere med høy, men snever kompetanse i fag. Dette gjelder fag som Kunst & Håndverk, Mat & Helse, Naturfag og Musikk på barnetrinnet og spesielt på ungdomstrinnet. (...) Det er vanskelig å finne den optimale størrelsen for en skole for at fagmiljøet skal være godt, men en må forvente at en må ha minst en annen lærer å samarbeide med for å få et fagmiljø. De kritiske fagene vil da være de med få uketimer (...). I andre fag vil oftest lærere undervise i flere fag, men særlig i ungdomsskolen er det en del lærere som bare har matematikk og naturfag som undervisningsfag. Om en tenker to faglærere i Kunst & Håndverk, må en ungdomsskole ha fire til fem klasser på hvert trinn for å kunne gi undervisning til to faglærere. Dette gir en ungdomsskole på ca 350 elever og vil i de fleste tilfeller gi et godt fagmiljø også i de andre fagene (...).

På barneskolene brukes det i mindre grad faglærere og det vanligste er allmennlærere som har en sammensatt fagportefølje. Om en tenker seg at tre lærere har halvdel av sine undervisningstimer i faget Kunst & Håndverk i storskolen, trenger en barneskole å ha to til tre klasser på hvert trinn for at disse lærerne skal få sin undervisning i faget. Det vil gi en barneskole med omtrent 430 elever.

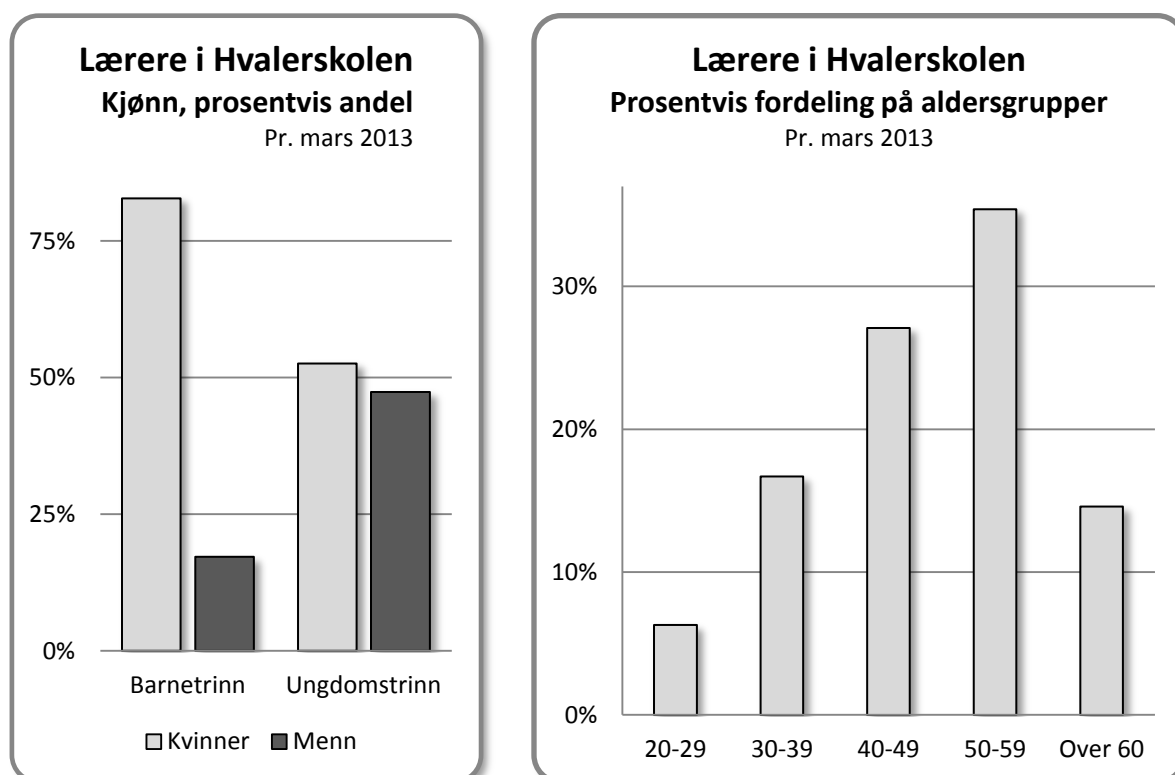
Konklusjon: For å få et tilstrekkelig godt fagmiljø og mulighet til å utnytte en faglærers kompetanse i 100% stilling bør en barneskole ha minimum 430 elever og en ungdomsskole ha minimum 350 elever»

Alle de aktuelle strukturvalgene som utredes for Hvalerskolen vil ha elevtall som ligger langt under de minimumstallene som det vises til i konklusjonen til Tone H. Sollien.

Rekrutteringsbehov i Hvalerskolen

Det kan med relativt stor sikkerhet fastslås at det vil bli knapphet på nyutdannede lærere i de nærmeste årene. I rapporten «Arbeidsmarkedet for lærere og førskolelærere fram mot 2035» av Kristian Roksvaag og Inger Texmon, konkluderes det med at det i 2020 vil være en underdekning på om lag 11000 allmennlærere på landsbasis, om opptak av studenter og fullføringsgrad holder seg på samme nivå som i 2010. (Kilde: Statistisk Sentralbyrå (02.07.2012), «[Underdekning av undervisningspersonell i 2020](#)»). Vi må følgelig være forberedt på at arbeidet med å rekruttere lærere til Hvalerskolen vil måtte gjennomføres i en skjerpet konkurransesituasjon de nærmeste årene.

Figurene under viser hvordan dagens Hvalerlærere fordeler seg prosentvis på kjønn og alder. Det fremgår at den kjønnsmessige fordelingen er betydelig skjev på barnetrinnet enn på ungdomstrinnet, samt halvparten av alle Hvalerlærerne er eldre enn 50 år. Den store andelen lærere i høye aldersgrupper, innebærer at om lag 50% av dagens Hvalerlærere må erstattes med nyrekrutterte i løpet av de nærmeste 10 årene.



Den nye lærerutdanninga

Høsten 2010 ble den nye grunnskolelærerutdanninga iverksatt. Den skiller seg fra tidligere lærerutdanning ved at den nye er delt i to alternative og mer spesialiserte løp: Ett for spesialisering innenfor 1. til 7. trinn, og ett annet for spesialisering for 5. til 10. trinn. Den nye lærerutdanninga innebærer at den tidligere allmennlærerutdanningen, der utdanningen kvalifiserte for hele grunnskoletrinnet, nå er erstattet av en mer trinn- og fagspesifikk utdanning.

Dette kommenteres i [St.meld. 11 \(2008-2009\)](#) «Læreren. Rollen og Utdanningen», der det blant annet heter:

«2.2.2 Styrket faglighet: en lærerutdanning i to løp

Regjeringen vil motvirke at sosial bakgrunn er bestemmende for elevenes læringsutbytte i skolen. Den dokumentasjonen om krav til lærerkompetanse som det er referert til i kapittel 4 og kapittel 6.1, viser at dagens brede allmennlærerutdanning kan innebære for svak faglig beredskap for å møte kompleksiteten i læreryrket. Det gjelder særlig målet om forsterket og tilpasset opplæring på tidlige årstrinn, men også behovet for styrket fagkunnskap i skolefag på alle trinn i grunnopplæringen.

For å utdanne faglig dyktige lærere som kan lede gode læringsprosesser tilpasset elever på ulike trinn og med ulike forutsetninger, mener departementet at det er nødvendig å organisere utdanningen i ulike løp. Departementet foreslår derfor en spesialisering som retter seg mot henholdsvis 1.–7. trinn og 5.–10. trinn. En differensiert lærerutdanning vil gi økt spesialisering av den enkelte lærers kompetanse, men spesialiseringen vil være ulik avhengig av hvilke hovedtrinn den rettes mot. Det er ønskelig med en overlapping i lærerkompetanse på de tre mellomste trinnene. Det motvirker skiller i skolens pedagogiske personale og gir større fleksibilitet i tilsetting og fag- og timefordeling.»

Når de første lærerne uteksamineres etter den nye lærerutdanninga, vil kravene til tilsetting av nye lærere bli endret. De nåværende kompetansekravene er fastsatt i [Opplæringslovens § 10-1](#) «Kompetansekrav for undervisningspersonell», nærmere utdypet i [Forskriftens § 14-2](#) «Krav for tilsetjing i grunnskolen».

I [St.meld. 11 \(2008-2009\)](#) kommenteres det også at «...økte krav til formell kompetanse for å undervise i fag vil ha betydning for hvordan personalet på skolene settes sammen. For små skoler kan det bli utfordrende å skaffe lærere som samlet har kompetanse for undervisning i alle fag».

I samme melding («Kap. 7.3 Lærarlønn og karriereveier i skolen») drøftes også hvilke tiltak som vil være effektive i forhold til rekruttering av nye lærere. Det pekes særlig på to: Lønnsutvikling og tilrettelegging for alternative karriereløp i skolen.

Det siste forholdet vektlegges også i John Hatties skjellsettende bok «Visible Learning» (2009). Hatties publikasjon er resultatet av et omfattende forskningsprosjekt som har pågått over 15 år, og bygger på over 800 metaanalyser. Studien omfatter 80 millioner elever fra et stort utvalg av land og skoletyper, og er en av de største utdanningsstudiene som noensinne er gjennomført. Hatties analyser og konklusjoner tillegges betydelig vekt i både skolepolitiske og skolefaglige miljøer. En av Hatties konklusjoner er at elevenes læringsutbytte først og fremst er avhengig av høy kvalitet hos den enkelte lærer, og at andre faktorer som tradisjonelt har vært tillagt vekt (skolestørrelse, antall elever i klassen, organiseringsform m.m.) er av mindre betydning enn tidligere antatt. Hattie konkluderer med at det derfor er avgjørende viktig å tilrettelegge for rekruttering av lærere med høy kompetanse for å øke elevenes læringsutbytte, og at fraværet av karrieremuligheter i den tradisjonelt organiserte skolen motvirker slik rekruttering (Hatties studie kommenteres på [forskning.no](#), blant annet av Thomas Nordahl)

(Kilde: John Hattie, *Visible Learning: A Synthesis of Over 800 Meta-analyses Relating to Achievement*, Taylor & Francis, 2009)

Oppsummerende om rekrutteringsbehov i Hvalerskolen og den nye lærerutdanninga:

- Den nåværende alderssammensetningen av lærerne i Hvalerskolen innebærer at nærmere halvparten av lærerne vil gå av med pensjon i løpet av det kommende tiåret.
- Underdekningen av lærere vil sannsynligvis øke til 11000 på landsbasis fram mot 2020.
- Nyutdannede lærere vil i større grad enn i dag ha spesialisert kompetanse knyttet til alderstrinn og fag
- Rekruttering av nyutdannede lærere må skje i henhold til nye, lovfestede kompetansekrav, samsvarende med denne spesialiseringa
- Små skoler vil kunne oppleve det som særlig utfordrende å skaffe lærere med nødvendig kompetanse.

Konklusjon, spm. 3:

Arbeidsgruppa ser det overveiende sannsynlig at det strukturalternativet som utgjør den største enheten (en samlet 1-10 skole) vil være best egnet for å ivareta høy faglig og utviklingsmessig kompetanse i lærerpersonalet. Samtidig mener arbeidsgruppa at denne organiseringa vil øke mulighetene for rekruttering av høyt kompetente medarbeidere til Hvalerskolen. Konklusjonen bygger på de analysene og forskningsresultatene som er gjengitt over.

Arbeidsgruppa har først og fremst vurdert lærerkompetansen, som er helt avgjørende for elevens læring. Vi mener imidlertid at skolen i tillegg må ha tilgang på høy kompetanse innen flere fagfelt som ligger utenfor lærerkompetansen (f. eks. innen IKT, psykologi, miljø, kultur, bibliotek). Små skoler har erfaringsvis problemer med å få tilstrekkelig tilgang til slik kompetanse.

Arbeidsgruppa vil også peke på at kvaliteten på framtidens skole i Hvaler i stor grad vil være avhengig av skolens ledelse. Det vil uansett bli krevende å rekruttere gode skoleledere til Hvaler. Arbeidsgruppa ser det som sannsynlig at en nyetablert, moderne skole av det omfanget som 1-10 alternativet representerer, vil kunne fremstå som attraktivt også i denne sammenhengen.

I dagens skolestruktur oppleves det allerede som utfordrende å rekruttere nye lærere. Dette forholdet gjelder særlig Floren, som ligger lengst unna befolkningskonsentrasjonene i Nedre Glomma-regionen.

Arbeidsgruppa vil peke på at «mellomløsningen», med to eller eventuelt tre små 1-4 trinn, etter all sannsynlighet vil få store vansker med å nyrekruttere lærere og skoleledere. Det er i tillegg tvilsomt om disse små enhetene i det hele tatt vil kunne etablere lærerkollegier som imøtekommer nye kompetansekrav i et bredt utvalg av fag. Arbeidsgruppa er videre av den oppfatning at en lærende organisasjon best kan utvikles og opprettholdes i fagmiljøer som er såvidt store at det foreligger et dynamisk spenn i fordeling av fagkompetanser, erfaringsgrunnlag, kjønn og alder. Arbeidsgruppa vil peke på at de små 1-4 skolene også i en slik sammenheng vil bli bekymringsfullt små. Sårbarheten i forhold til sykefravær m.m. er i tillegg åpenbar for enheter av denne størrelsen.

SPØRSMÅL 4 OG 6

4	Det er ønskelig at det 10-årige grunnskoleløpet i Hvaler er konsistent i forhold til elevenes faglige og sosiale utvikling. Hvordan vil valg av struktur påvirke mulighetene til etablering av et slikt konsistent grunnskoleløp?
6	Overgangen mellom ulike alderstrinn i Hvalerskolen skal ivaretas på en hensiktsmessig måte for alle elever. Dette gjelder overgang barnehage /småskoletrinn, småskoletrinn / mellomtrinn, mellomtrinn / ungdomstrinn og ungdomstrinn / videregående opplæring. Vil forskjellige strukturalternativer gi ulike muligheter for at dette ivaretas på en god måte?

Arbeidsgruppa oppfatter at de to spørsmålene berører forhold som i stor grad er overlappende. Gruppa har derfor valgt å drøfte de to spørsmålene i sammenheng, og ser det som mest hensiktsmessig å svare på dem under ett.

Om konsistens og kritiske overganger:

Arbeidsgruppa oppfatter at begrepet «konsistent grunnskoleløp» i spm. 4 beskriver at de forskjellige elementene i opplæringa virker sammen og forsterker hverandre. Slike sammenhenger bør etableres mellom fag og grunnleggende ferdigheter, mellom faglige og sosiale læremål og det enkelte barns strategier for læring. Det må foreligge konsistens i opplæringa på hvert årstrinn, og i kronologien fra 1. til 10. trinn. Spørsmål 6 berører de kritiske overgangene i dette 10-årige grunnskoleløpet, og henviser samtidig til sammenhengen med barnehage og de etterfølgende tre åra på videregående skole.

Arbeidsgruppas mandat er først og fremst avgrenset til å omfatte det 10-årige grunnskoleløpet (uthevet i tabellen under). Arbeidsgruppa peker også på sammenhengene til barnehage og videregående del av grunnsopplæringa.

Barnehage:	1-5 år. For barn som fyller 1 år innen utgangen av august det året det søkes barnehageplass for.			Rett	
Grunn- opplæringa	Grunnskole (10-årig)	Barnetrinn*	1-7 trinn	1-4 trinn	Rett og plikt
				5-7 trinn	
	Ungdomstrinn	8 -10 trinn			
Videregående (3-årig)	11-13 trinn			Rett	

** Tidligere læreplan delte grunnskolen i tre hovedtrinn (småskoletrinn, mellomtrinn og ungdomstrinn). I gjeldende læreplan (Kunnskapsløftet) deles grunnskolen kun i to hovedtrinn: Barnetrinn og ungdomstrinn. En av de skolestrukturene som arbeidsgruppa er bedt om å kommentere, forutsetter imidlertid en todeling av barnetrinnet samsvarende med tidligere læreplan (L-97). Tabellen over viser derfor til slik todeling av barnetrinnet.*

Rollene til skoleeier, skoleleder og lærere:

Arbeidsgruppa oppfatter at et konsistent grunnskoleløp, der kritiske overganger mellom nivåer ivaretas på en god måte, setter krav til både skoleeier, skoleledelse og det pedagogiske personalet på skolene. Disse forutsetningene kan oppsummeres som følger.

- At skoleeier etablerer hensiktsmessige styringsstrukturer og prosedyrer for å ivareta overgangen fra barnehage til grunnskole, fra barnetrinn til ungdomstrinn, og fra grunnskole til videregående opplæring. Slike strukturer må inneha et vidt spenn av barnehagefaglig og skolefaglig kompetanse, og sikre at barn og unge med særskilte behov (spesialundervisning eller rett til «særskilt opptak» på videregående) ivaretas.
- At skoleeier gir tydelige føringer for en helhetlig utvikling av Hvalerskolen, og sikrer nødvendig bistand til skolene.
- At skoleledelsen har tilstrekkelig kompetanse og gjennomføringskraft i forhold til å nå nasjonalt og lokalt fastsatte mål for skolen.
- At opplæringen preges av oppmerksomhet om utvikling av de grunnleggende ferdighetene hos den enkelte elev, og at læringsarbeidet i fagene bygger på og bidrar til videre utvikling av disse ferdighetene (å kunne lese, uttrykke seg muntlig og skriftlig, å kunne regne og å bruke digitale medier).

Hvaler kommune er en «liten kommune», i det minste om vi legger Statistisk Sentralbyrås definisjon til grunn. SSB skiller mellom små, mellomstore og store kommuner, der «små kommuner» defineres som de med færre enn 5000 innbyggere.

I Temanotat 2011:1 fra Utdanningsdirektoratet («Små kommuner og skoleeierrollen») drøftes hvorvidt små kommuner klarer å ta like mye skoleeieransvar for elevene sine som større kommuner. Temanotatet baseres utelukkende på norsk forskning, og presenterer blant annet følgende funn:

- *«Elever i små kommuner skårer lavt på nasjonale prøver. (...)*
- *Små kommuner med større skoler gjør det relativt godt på nasjonale prøver, og en del små kommuner samarbeider mye på områdene kompetanseutvikling av lærere og innenfor PP-tjenesten. En del forskning og spørreundersøkelser tyder imidlertid på at (skoleeier i) små kommuner har problemer med å følge opp egne skoler på en tilfredsstillende måte.»*

Dette funnet antyder altså at elever i små kommuner generelt skårer lavere på nasjonale prøver enn elever i større kommuner. Samtidig ser vi at det også er variasjoner i resultatene i de små kommunene, ved at de «småkommunene» som har større skoleenheter har bedre resultater.

I sluttrapporten fra FoU-prosjektet «Hvordan lykkes som skoleeier?» fra 2009 (KS/PricewaterhouseCooper) konkluderes det med at mange kommuner vil kunne øke kvaliteten på læringsutbyttet til elevene om følgende forhold er til stede:

- *«mer synlige skoleeiere*
- *et nytt kunnskapsgrunnlag for styring av skolene*
- *politikere med ambisjoner, engasjement og innsikt*
- *administrativ kompetanse, kapasitet og evne til å formidle kunnskap*
- *profesjonsutvikling og ansvarliggjøring av skoleledere og lærere»*

Funnene i FoU-rapporten er altså til en viss grad sammenfallende med de forutsetningene arbeidsgruppa viser til (krav til skoleeier, skoleledelse og det pedagogiske personalet på skolene). I sluttrapporten fra FoU-prosjektet kommenteres disse funnene blant annet slik:

«Det er særskilt den politiske dimensjonen av skoleeierskapet som ikke er fullt ut forstått, og vi setter søkelys på at det er behov for en reorientering av hva som ligger i bl.a. det politiske skoleeieransvaret. Samtidig ser det ut som at det er behov for et endret kunnskapsgrunnlag i styringen av skolene. (...)Det er gjennom et tilstedeværende politisk og administrativt nivå at betingelsene for skoleledernes og lærernes profesjonsutvikling best kan sikres, og derigjennom kunne sikre at læringsmiljøene for elevene bidrar til resultater som innfrir nasjonale og lokale forventninger.»

FoU-rapporten peker også på følgende kapasitets-utfordring i det administrative skoleeier-nivået:

«For å være i tett interaksjon og kunne forstå skolene ut fra et faglig ståsted, er det også nødvendig at det administrative nivået har kapasitet til å utøve de profesjonelle forpliktelsene.»

Mange små kommuner har over tid redusert kapasiteten til det administrative skoleeiernivået. I samme periode har oppmerksomheten om og kravene til skoleeiers rolle blitt betydelig forsterket.

Konklusjon, spm. 4 og 6:

Arbeidsgruppa oppfatter at flere av de kritiske faktorene som er beskrevet over i forhold til skoleeiers utfordringer i små kommuner, også er til stede i Hvaler. Det oppleves at politisk nivå i liten grad gir føringer for utviklingen av Hvalerskolen, og at kapasiteten i det administrative skoleeiernivået er redusert ned mot en kritisk grense. I mange små kommuner har dette medført at skolelederne i økende grad må avsette tid til arbeidsoppgaver som i større kommuner ivaretas av administrativt skoleeiernivå. Dette reduserer skoleledernes mulighet til nødvendig pedagogisk ledelse av egne skoler, og svekker skoleledernes gjennomføringskraft.

For Hvalers vedkommende ser arbeidsgruppa det som sannsynlig at en samlet 1-10 skole best kan ivareta en god sammenhengende opplæring av elevene. En slik organisering vil medføre etablering av et skoleleder-team, der medlemmene i større grad enn i dag kan spesialiseres innen ulike felt. Dagens struktur innebærer at mange identiske og tidkrevende arbeidsoppgaver må utføres på tre steder, blant annet forberedende budsjettarbeid, løpende regnskapskontroll, tertialrapportering, virksomhetsplanlegging og årsmeldinger. Arbeidsgruppa antar at det også for skoleeiernivået vil være betydelig enklere og mer effektivt å forholde seg til en stor skole enn de tre som utgjør dagens skolestruktur på Hvaler. Samtidig anses det at alternativet med to eller tre små 1-4 skoler vil medføre motsatte effekter.

Arbeidsgruppa registrerer videre at de tre Hvalerskolene har vektlagt sammenhenger i elevenes læringsarbeid ulikt. Dette kommer dels til uttrykk i forskjellig vektlegging av arbeid med de grunnleggende ferdighetene, og noe varierende oppmerksomhet om sammenhengen i elevenes individuelle læringsutbytte over flere år. Slike variasjoner kan observeres mellom de enkelte skolene, og kan i tillegg påvises internt på den enkelte skole. Arbeidsgruppa vil f.eks. peke på at det i overgangen fra barneskole til ungdomsskole har vært lagt vekt på trivselsmessige og trygghetsskapende forhold, og at dette ser ut til å fungere tilfredsstillende. Det foreligger imidlertid liten eller ingen sikring av at kjennskap til elevenes individuelle læringsarbeid og –utbytte ivaretas på samme måte når elevene begynner på ungdomsskolen.

Til en viss grad gjør samme forhold seg gjeldende ved overgang fra 4. til 5. trinn (fra «småskoletrinn» til «mellomtrinn») på barneskolene. Også her er det sannsynlig at både konsistens i læringsarbeidet til elevene og kritiske overganger mellom forskjellige aldersnivåer vil kunne ivaretas bedre i en samlet 1-10 skole.

I dag er informasjon om den enkelte elev ikke uten videre tilgjengelig fra barneskole til ungdomsskole. Så lenge et barn overføres fra en skole til en annen, forutsetter overføring av all relevant informasjon at foresatte først gir samtykke til dette. I Hvalerskolen begrenses derfor informasjonsflyten mellom barneskole og ungdomstrinn i hovedsak til overføring av digitale elevmapper (personalia) for de elevene der foresatte gir slikt samtykke. I tillegg gjennomføres det møter mellom lærere fra barneskolen og ungdomsskolen, der det gis generell informasjon om den enkelte klasse. Overføring av barn med særskilte behov ivaretas på individuell basis etter samtykke fra foresatte. Arbeidsgruppa antar at kunnskap om læringsutbyttet og læringsstrategiene til den enkelte elev vil kunne ivaretas bedre gjennom hele det 10-årige skoleløpet i en samlet 1-10 skole.

Arbeidsgruppa konkluderer følgelig med at sammenhengene i læringsløpet til den enkelte elev vil kunne ivaretas bedre på en samlet 1-10 skole enn det som er tilfelle med dagens løsning. En skole som samler 5-10 trinn vil kunne oppnå samme effekter for disse alderstrinna, men vil samtidig medføre en skarpere etablering av et «småskoletrinn» på to eller tre små 1-4 skoler. Dette oppleves å være i konflikt med begrunnelsen for å avvikle skillet mellom småskole- og mellomtrinn i gjeldende læreplan. Dette skillet ble opplevd uhensiktsmessig i forhold til sammenhengen gjennom de første 7 åra på barnetrinnet, og avspeiles også i den nye lærerutdanninga (spesialisering fra 1. til og med 7. trinn).

SPØRSMÅL 5

5	Elever i Hvalerskolen skal oppleve et trygt skolemiljø, preget av læringsutbytte og trivsel. Hvordan vil ulike strukturvalg kunne påvirke dette?
----------	---

Arbeidsgruppa oppfatter at begrepet «trygt skolemiljø» tar utgangspunkt i elevenes rett til et godt fysisk og psyko-sosialt læringsmiljø slik det er beskrevet i [Opplæringslovens § 9a-1](#), samt skolens plikt til å arbeide systematisk med å ivareta dette forholdet ([Opplæringslovens § 9a-4](#)). I tillegg skal elever og foresatte oppleve trygghet i forhold til at elevenes læringsutbytte samsvarer med mål i læreplanen. Begrepet «læringsmiljø» omfatter følgelig mer enn rene trivselementer i elevenes skolemiljø.

Læringsmiljø

I mai 2010 deltok to av elevene ved Hvaler ungdomsskole (Sigrun Arntzen Dale og Martin Fosdal) i et elevpanel etter invitasjon fra kunnskapsminister Kristin Halvorsen. Samtalene med kunnskapsministeren inngikk i forarbeidet til «Ungdomsskolemeldinga» ([Meld. St. 22 \(2010-2011\) «Motivasjon-Mestring-Muligheter»](#)).

I denne meldinga drøftes blant annet begrepet «læringsmiljø» (særlig under pkt. 7.1-Klima for læring i klasserommet). Her vises det til drøftinger i det nevnte Elevpanelet. I tillegg kommenteres begrepet «læringsmiljø» som følger:

«7.1 Klima for læring i klasserommet

Et godt klassemiljø gir motivasjon for å lære og for å komme på skolen hver dag. Elevene mener at trygghet, både ovenfor medelever og lærerne, er viktig for å kunne skape et godt klassemiljø og et rom for motivasjon og læring.

Kilde: Konklusjon fra diskusjon i Elevpanelet

Læringsmiljø er ikke et eget og entydig definert fagområde, og ulike fagmiljøer har ulike forståelser og definisjoner. I forbindelse med den nasjonale satsingen Bedre læringsmiljø har Utdanningsdirektoratet utformet følgende definisjon av begrepet læringsmiljø: «Med læringsmiljø menes de samlede kulturelle, relasjonelle og fysiske forhold på skolen som har betydning for elevenes læring, helse og trivsel.»

Følgende faktorer er sentrale i arbeidet for et godt læringsmiljø:

- *Positive relasjoner mellom elev og lærer*
- *Positive relasjoner og kultur for læring blant elevene*
- *Lærerens evne til å lede klasser og undervisningsforløp*
- *Godt samarbeid mellom skole og hjem*
- *God ledelse, organisasjon og kultur for læring på skolen»*

Sitatet er hentet fra «ungdomsskolemeldinga», men det er grunn til å tro at de siterte forutsetningene for et godt læringsmiljø har gyldighet for hele grunnskolen.

I hvor stor grad påvirkes «læringsmiljøet» av strukturvalg?

Det er en vanlig oppfatning at elevenes psyko-sosiale læringsmiljø er bedre på små skoler, og at større enheter preges av «tøffere» og mer konfliktpreget elevmiljø. Denne oppfatningen støttes imidlertid ikke entydig av forskning. Spørsmålet om sammenhengen mellom skolestørrelse og elevtrivsel er kommentert under spm. 2, jfr. Thomas Nordahls dokumentasjon av at både læringsmiljø og læringsbytte blir dårligere om skolene blir for små. Fra Hvalerskolene er vi kjent med at enkeltelever som «faller utenfor» de sosiale strukturene i disse relativt små enhetene, har få alternative tilknytningspunkter.

Samtidig viser Elevundersøkelsen at elevene på de tre Hvalerskolene gir gjennomgående positive tilbakemeldinger på trivsel, forholdet til lærerne sine og lav registrering av mobbeproblematikk.

Konklusjon, Spm. 5

Arbeidsgruppa ser ingen entydig konklusjon på spørsmålet om hvilket strukturvalg som i størst grad vil fremme elevenes læringsmiljø. Dagens skolestruktur oppfattes å ivareta deler av de fem forutsetningene for godt læringsmiljø på en hensiktsmessig måte. Arbeidsgruppa registrerer samtidig at samarbeidet mellom hjem og skole har variert på de tre skolene, og at det kan synes som om graden av «kultur for læring» er etablert i noe varierende grad på de tre skolene. Det er grunn til å tro at mange foresatte – særlig på barneskolene - vil oppleve bekymring for om forholdet til en samlet 1-10 skole vil oppleves som like «nært» som i dagens struktur. Samtidig foreligger altså forskningsresultater som peker på at både læringsmiljø og læringsutbytte er lavere ved små skoler enn ved større.

Arbeidsgruppa konkluderer følgelig ikke med at strukturvalg alene er avgjørende for elevens læringsutbytte. Arbeidet med å etablere gode relasjoner mellom elever og lærere, god klasseledelse, vektlegging av «kultur for læring» og et godt samarbeid mellom hjem og skole må følgelig vektlegges uavhengig av strukturvalg. Arbeidsgruppa ser det som mulig å oppnå dette både innenfor den nåværende strukturen, og i en samlet 1-10 skole. De to eller tre skoleenhetene på 1-4 trinnene som følger av «mellomløsningen» vil imidlertid bli så små at det foreligger risiko for at både læringsmiljø og læringsutbytte kan bli skadelidende. Arbeidsgruppa anbefaler følgelig ikke dette alternativet.

SPØRSMÅL 7

7	Skolefritidsordningen skal legge til rette for lek, kultur og fritidsaktiviteter, samt gi barna omsorg og tilsyn. I tillegg skal SFO-tilbudet være en integrert del av skolen, og bygge opp under elevenes læringsarbeid. På hvilken måte vil ulike strukturvalg påvirke denne muligheten?
----------	---

[Opplæringslovens §13-7](#) fastslår at kommunene skal ha et skolefritidstilbud (SFO) for elever på 1. til og med 4. årstrinn. Tilbudet skal gjelde både før og etter ordinær skoletid. For elever med særskilte behov, gjelder retten til deltagelse på skolefritidsordning for hele barnetrinnet (1-7 trinn). Opplæringsloven slår videre fast at tilbudet skal legge til rette for lek, kultur- og fritidsaktiviteter, og gi elevene omsorg og tilsyn.

Arbeidsgruppa ser det som viktig at SFO-tilbudet utvikles til å bli en mer integrert del av det ordinære opplæringstilbudet enn det som er tilfelle i dag. Vi har sett nærmere på planarbeidet i to kommuner som vektlegger dette sterkt: Sarpsborg og Oslo. Begge disse kommunene viser til økt læringsutbytte gjennom den måten skolefritidsordningene er organisert på.

Begge disse kommunene har politisk vedtatte føringer for SFO-tilbudet, uttrykt i en egen kommunedelplan for Sarpsborgs vedkommende («[Kommuneplan Skolefritidsordning 2013-2025](#)»), og i form av en rammeplan i Oslo («[Rammeplan for Aktivitetsskolen, Oslo](#)»).

Begge kommunene har valgt å tillegge SFO et bredere mandat enn kun å jobbe med lek, kultur og fritidsaktiviteter. I tillegg vektlegges natur, teknikk, miljø, kunst, kreativitet, lekser/trening og fordypning, mat, helse og fysisk aktivitet. Arbeidsgruppa anbefaler at det utarbeides lignende kvalitetsplan/rammeplan for SFO-tilbudet i Hvaler, uavhengig av strukturvalg.

Erfaring tilsier at gode SFO-tilbud, er integrert i skolens helhetstenkning og planlegging. Det er derfor viktig at skolen fremstår som en virksomhet som er inndelt i en undervisningsdel og en fritidsdel. Personalet bør i størst mulig grad brukes i både fritids og undervisningsdelen. Arbeidsgruppa anser at dette sikres best ved at leder av SFO er en del av skolens ledergruppe.

Drøfting av SFO-tilbud i de tre strukturalternativene:

Dagens modell:

Inne er arealene begrenset og mindre hensiktsmessige til SFO-drift på begge barneskolene. Arbeidsgruppa vurderer likevel dagens SFO-tilbud som tilfredsstillende ved begge barneskolene. Over er det anbefalt at Hvaler utvikler en kvalitets- eller rammeplan for SFO-tilbudet, og at det legges økt vekt på samarbeidet mellom SFO og skole. Arbeidsgruppa anser at dette kan gjennomføres innenfor dagens modell.

1-4 skolemodell:

Tilbudet vil antatt bli marginalisert i forhold til dagens tilbud. Fagarbeider- og assistentstillinger vil bestå av små stillingsbrøker, noe som vil kunne resultere i økt omfang av ufrivillig deltid. Dette vil også berøre assistentene på de lavere trinnene i 5-10 skolen, fordi de ikke kan fylle opp stillingen sin ved å arbeide på SFO. Strukturen anses som særskilt uhenktsmessig i forhold til barn med rett til SFO-tilbud på 5. til 7. trinn, som i så fall vil gå

på en skole uten SFO-tilbud. Disse elevene må derfor skysses til en av 1-4 skolene både før og etter skolestart på sin ordinære skole.

1-10 i en skole:

SFO-arealene må bygges nye, og kan tilpasses de særskilte SFO-aktivistene på en hensiktsmessig måte. Dette vil gjøre det mulig å tilrettelegge for mer allsidige aktivitetstilbud enn det som er tilfelle i de mindre enhetene, samt en økt differensiering i forhold til SFO-barnas nivå og interesser.. Arbeidsgruppa antar også at et større volum vil gi muligheter for et mer allsidig arbeidsmiljø og større faglige utviklingsmuligheter for fagarbeidere og assistenter.

Fra og med august 2013, innføres også «Kulturskoletimen» som et obligatorisk tilbud til alle elever på 1. til 4. trinn. Dette dreier seg om et gratis kulturtilbud fra Kulturskolens side. Tilbudet vil gjelde alle elever på 1. til 4. trinn, og det vil bli arrangert i SFO-tida. Hvaler var med på et eksternt finansiert prøveprosjekt i skoleåret 2012-2013, og da ble det gitt parallelle tilbud på de to barneskolene. Om tilbudet hadde vært gitt ved en skole der alle elevene er til stede, ville det i stedet kunne utvikles et bredere tilbud. Dette ville øke mulighetene for at elevene finner et tilbud som interesserer dem.

Konklusjon spørsmål 7:

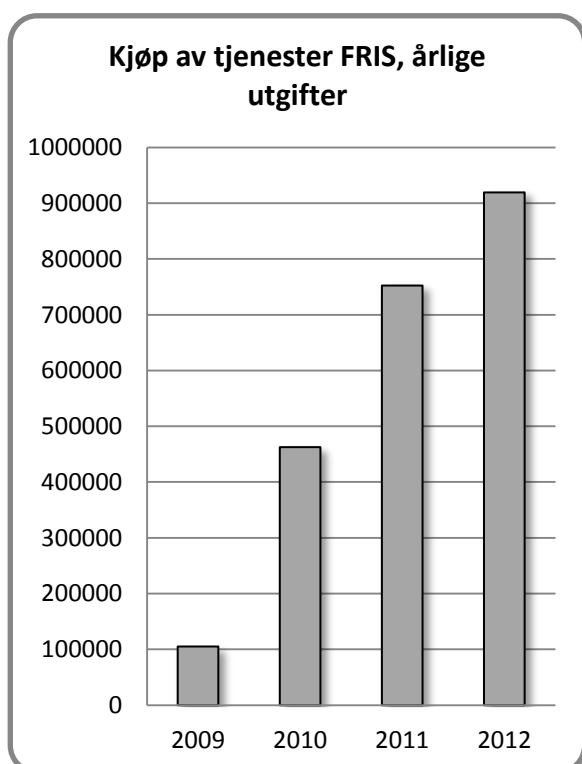
Arbeidsgruppa viser til oppsummeringene over, og anser at det er større ulemper enn fordeler ved en 1.-4. løsning sett i forhold til dagens struktur. Derimot ser vi større fordeler enn ulemper ved å samle SFO og skoletilbudet i kommunen på et sted, slik tilfellet vil være ved en samlet 1-10 skole.

SPØRSMÅL 8

8	Hvaler kommune ivaretar i dag minoritetsspråklige elevers krav til særskilt norskopplæring og ordinær grunnskoleopplæring i kommunens grunnskoler. I tillegg kjøpes opplæring i norsk og samfunnsfag og grunnskoleopplæring for voksne fra Fredrikstad kommune. Er det ønskelig at Hvaler kommune skal dekke disse tjenestene selv, og vil de aktuelle strukturvalgene i så fall gi ulike muligheter for dette?
----------	--

Hvaler kommune plikter å ivareta opplæring for fremmedspråklige innbyggere i kommunen. Dette skjer dels i kommunens egne grunnskoler, dels ved at kommunen kjøper tjenester fra Fredrikstad Internasjonale Skole (FRIS). Dette dreier seg i hovedsak om tre kategorier av fremmedspråklige innbyggere, tilknyttet tre forskjellige opplæringsrettigheter:

Kategori	Tilbud
Barn i grunnskolealder: Disse elevene har rett til særskilt norskopplæring, og til øvrig opplæring i fag etter samme læreplanskrav som for øvrige elever. Elevene fullfører grunnskoleopplæringa i Hvaler kommune. I noen tilfeller (barn som bosettes i Hvaler kommune når de kun har kort tid igjen før 10. trinn skal avsluttes) er det også kjøpt skoleplass for barn i grunnskolepliktig alder ved FRIS	Kommunens grunnskoler
Innbyggere eldre enn 16 år med rett til norsk- og samfunnsfagopplæring. Retten til opplæring omfatter til sammen 2400 timer	FRIS
Voksne innbyggere med rett til grunnskoleeksamen	FRIS



Tabellen til venstre viser de samlede utgiftene til kjøp av tjenester ved FRIS i løpet av de fire siste årene. Det fremgår at de årlige kostnadene har vært økende, og at de i 2012 lå på drøyt kr.900.000,-. Kostnadene for de to første månedene i 2012 er på kr. 152.000. Om kostnadene blir tilsvarende i resten av 2013, vil altså utgiftene inneværende år øke betydelig.

Arbeidsgruppa anser det som sannsynlig at det vil være mulig å etablere et opplæringstilbud som dekker de tjeneste vi i dag kjøper fra FRIS, særlig om dette ses i sammenheng med den opplæringa som allerede er etablert i kommunens grunnskoler.

Vurderingen av hvorvidt dette er ønskelig eller ikke, er et spørsmål som bør avklares politisk. Arbeidsgruppa ønsker imidlertid å

peke på at det sannsynligvis ligger lokale gevinster i å rette tilsvarende ressurser inn mot oppbygging av et lokalt fagmiljø rettet mot å ivareta opplæringstilbudene til

fremmedspråklige innbyggere. Dette dreier seg dels om nytten av å utvikle lokal kompetanse knyttet til slik opplæring (som kommunen uansett må tilby i grunnskoleopplæringa), og til mulig økt lokalintegrering ved at opplæringstilbudet gis i kommunen.

Konklusjon, spørsmål 8

Om det er ønskelig å etablere et lokalt opplæringsmiljø som kan ivareta de tjenestene vi i dag kjøper av FRIS, må det etableres hensiktsmessige undervisningslokaler. I tillegg må dette fagmiljøet kunne ivareta særskilt norskopplæring til fremmedspråklige elever på alle de 10 årstrinnene i grunnskolen. I tillegg må dette fagmiljøet være av en viss størrelse for å kunne ivareta alle kategoriene av opplæring.

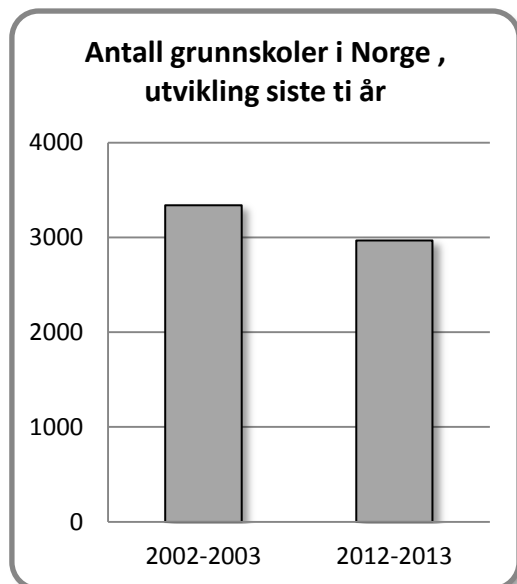
Det eneste strukturalternativet som ivaretar alle disse forutsetningene, er en samlet 1-10 skole.

KONKLUSJON

ARBEIDSGRUPPE PEDAGOGISK SKOLE

Skolestruktur. Endringer på landsbasis de siste ti årene.

Utdanningsdirektoratet presenterte «[Statistiknotat 02-2013. Skolestruktur: Endringer i landskapet de siste ti årene](#)» i april 2013. En del av de statistiske funnene i dette notatet kan være relevante for de vurderingene som nå skal foretas i Hvaler kommune, og de oppsummeres derfor kort her:



Figuren viser at antallet grunnskoler i Norge har sunket fra drøyt 3300 til noe i underkant av 3000 i løpet av de siste ti årene. Dette representerer en nedgang på om lag 11%. Reduksjonen har vært sterkest i de seneste årene. I samme periode har det samlede antallet elever økt, slik at det gjennomsnittlige elevtallet pr. skole er økende.

Det synkende antallet avspeiler en trend i retning av færre og større skoler.

Statistiknotatet viser også at:

- Nesten halvparten av de rene 1-4 skolene i landet er nedlagt i løpet av de siste 10 årene
- Antall 1-10 skoler øker i antall
- Det er fortsatt flest 1-7 skoler

Oppsummerende konklusjon fra Arbeidsgruppe pedagogisk skole:

Innledningsvis (jfr. spm. 1) viste vi til Opplæringslovens klargjøring av det grunnleggende formålet med skolen, og at dette må ivaretas uavhengig av eventuelle strukturvalg. Over har arbeidsgruppa drøftet en rekke skolefaglige forhold som vi mener er grunnleggende i forhold til formålspresiseringen i Opplæringsloven.

Arbeidsgruppa har begrenset sitt arbeid til å gjelde de rent skolefaglige utfordringene, slik det er presisert i mandatet. Konklusjonen under tar utgangspunkt i dette, og tar ikke hensyn til forhold som økonomi, barnehagestruktur, kultur, spesialundervisning eller samfunnsfaglige spørsmål. Disse forholdene er drøftet av andre arbeidsgrupper.

Vurderingene under de forskjellige spørsmålene, omfatter i liten grad eventuelle endringer for ungdomsskolens vedkommende. Årsaken til dette er at alle de tre aktuelle strukturene medfører at ungdomstrinnet blir organisert slik det er i dag. Dette trinnet vil følgelig ikke omfattes av endring i organiseringsform. Ungdomstrinnet vil likevel berøres indirekte av strukturvalgene, ved at de tre strukturene etter arbeidsgruppas oppfatning gir forskjellige forutsetninger for et sammenhengende og konsistent skoleløp gjennom alle de ti grunnskoleårene.

Arbeidsgruppa vil også peke på dagens struktur, med to barneskoler og en ungdomsskole, på mange måter har vært tjenelig de årene den har eksistert. Når arbeidsgruppa likevel konkluderer med å anbefale en annen løsning, skyldes dette en overbevisning om at dagens

struktur ikke er den best egnede når det gjelder å møte framtidige utfordringer i Hvalerskolen.

Innledningsvis (Jfr. spm. 1, FORELØPIG VURDERING) pekte arbeidsgruppa på følgende: *«Etter arbeidsgruppas vurdering har de overordnede mål og føringer i opplæringsloven mer med skolekultur og verdier å gjøre enn med skolestruktur. Likevel spør vi oss om det store samfunnsoppdraget som ligger i å ruste barn og unge for framtida er vanskeligere for en liten skole med få ansatte enn for en noe større skole, som vil kunne ha en større kompetansebredde i personalet.»*

Arbeidsgruppa har oppsummert hvert av de enkelte mandatspørsmålene i en konklusjon i forhold til strukturvalg. I noen grad har arbeidsgruppa pekt på at den problemstillingen som reises i spørsmålet ikke kan knyttes entydig til valg av skolestruktur.

I alt overveiende grad er spørsmålskonklusjonene likevel sammenfallende i retning av å anbefale en framtidig skolestruktur i Hvaler basert på en samlet 1-10 skole, slik det antydes i den foreløpige oppsummeringen i innledningen. Arbeidsgruppa har ikke funnet forhold som tilsier at det vil være klokt å basere en framtidig struktur på «mellomløsningen» som forutsetter at det etableres to eller tre små 1-4 skoler.

Arbeidsgruppas oppsummerende konklusjon bygger på vektlegging av tre forhold, som anses særlig viktige:

1. Skoleeier plikter å legge til rette for et likeverdig skoletilbud i kommunen. Arbeidsgruppa ser det som sannsynlig at etablering av en samlet 1-10 skole vil redusere mulighetene for variasjoner i læringsutbytte mellom skolene i kommunen, og øke sannsynligheten for et konsistent og likeverdig tilbud til alle elevene.
2. Arbeidsgruppa ser det som sannsynlig at størrelsen på dagens tre skoler vil gjøre det vanskelig å sikre robuste fagmiljøer med tilstrekkelig kvalifiserte medarbeidere i Hvalerskolen i løpet av relativt få år. Vi opplever allerede nå at det er krevende å rekruttere lærere med ønsket kompetanse til skolene i Hvaler. Arbeidsgruppa har vist til at en stor andel av lærerne i kommunen vil fratruke i de nærmeste årene, og at nyrekruttering vil skje i en skjerpet konkurransesituasjon med betydelig underdekning av nyutdannede lærere. Arbeidsgruppa ser det som sannsynlig at en større, samlet enhet vil øke mulighetene for å etablere lærerkollegier der både faglig spisskompetanse og nødvendig bredde kan ivaretas.
3. En eventuell samlet 1-10 skole vil (med dagens elevtall) omfatte om lag 450 elever. Arbeidsgruppa ser det ikke som sannsynlig at denne størrelsen i seg selv vil påvirke læringsmiljø og læringsutbytte negativt. Det er vist til forskningsresultater som indikerer at det motsatte kan være tilfelle.

Kilder:

Det er vist fortløpende til kildebruk i teksten. De kildene som har vært brukt er følgende:

- Opplæringsloven
- Forskrift til Opplæringsloven
- Utdanningsspeilet 2012, Udir
- Andrews, Duncombe and Yinger (2002), Herczynski og Herbst (2004) og Sollien (2008)
- Stortingsdokument: Dok. Nr. 15: 1731 (2009-2010)
- (David A. Garwin, «Building a Learning Organization», Harvard Business Review 1993).
- Tone H. Sollien, Asplan Viak (2008)
- Kristian Roksvaag og Inger Texmon: Arbeidsmarkedet for lærere og førskolelærere fram mot 2035
- Statistisk Sentralbyrå (02.07.2012), «Underdekning av undervisningspersonell i 2020»
- «Læreren. Rollen og Utdanningen» St.meld. 11 (2008-2009)
- Thomas Nordahl, bl. a. i forskning.no
- John Hattie: Visible Learning: A Synthesis of Over 800 Meta-analyses Relating to Achievement, Taylor & Francis, 2009)
- Temanotat 2011:1 fra Utdanningsdirektoratet: «Små kommuner og skoleeierrollen»
- FoU-prosjektet «Hvordan lykkes som skoleeier?» 2009 (KS/PricewaterhouseCooper)
- «Ungdomsskolemeldinga» (Meld. St. 22 (2010-2011)) «Motivasjon-Mestring-Muligheter»).
- Sarpsborgs kommune: Kommuneplan Skolefritidsordning 2013-2025
- Oslo kommune: Rammeplan for Aktivitetsskolen, Oslo
- Udir: «Statistiknotat 02-2013. Skolestruktur: Endringer i landskapet de siste ti årene»