



## **Konsekvensutredning knyttet til nedleggelse av Fjære ungdomsskole**

<b>1</b>	<b>Innhold</b>	
<b>2</b>	<b>Bakgrunn for saken</b>	<b>4</b>
2.1	Kommunens behov for sikre en bærekraftig og fremtidsrettet skolestruktur – FNs bærekraftsmål	4
2.2	Målet med konsekvensutredning	5
2.3	Bidrag fra Agenda Kaupang	5
2.4	Kommunestyrets vedtak 17. desember 2019 – oppdrag til rådmannen	6
2.5	Anmodning om lovlighetskontroll	6
2.6	Saksbehandlingsprosess frem til endelig vedtak i kommunestyret	7
2.7	Opplæringsloven § 8-1, første ledd om nærskoleprinsippet	8
<b>3</b>	<b>Konsekvensvurderinger</b>	<b>8</b>
3.1	Hensynet til barnets beste – barnekonvensjonen artikkel 3	8
3.1.1	Pedagogiske konsekvenser	9
3.1.2	Om et trygt og godt skolemiljø	11
3.1.3	Om nærskoleprinsippet	12
3.1.4	Om skoleskys	13
3.1.5	Nærmiljø og fritidsaktiviteter	13
3.1.6	Delkonklusjon 1 – om barnets beste	14
3.2	Betydning for skole-hjem-samarbeid	15
3.2.1	Introduksjon	15
3.2.2	Kortvarige og langvarige konsekvenser for skole-hjem-samarbeidet	15
3.2.3	Tiltak for å minke uønskede konsekvenser	16
3.2.4	Delkonklusjon 2 Skole-hjem-samarbeid	16
3.3	Befolkningsprognose – betydning for skolene	16
3.3.1	Delkonklusjon 3	17
3.4	Hensynet til ansatte	17
3.4.1	Hvordan påvirkes dagens bemanning	17
3.4.2	Risikofaktorer ved omstilling	17
3.4.3	Kultur	18
3.4.4	Delkonklusjon 4 – hensynet til ansatte	18
3.5	Kan skolenedleggelsen få konsekvenser for søkermassen til friskoler i kommunen?	19
3.5.1	Delkonklusjon 5 – forholdet til friskoler	19
3.6	Økonomiske konsekvenser	19
3.6.1	Reduserte vedlikeholdskostnader av bygningsmasse	20
3.6.2	Reduserte elevkostnader	20
3.6.3	Skysskostnader	20
3.6.4	Samlede innsparinger på driften av samordningen	20
3.6.5	Effekter av nedleggelsen av Fjære ungdomsskole for ny barneskole på Fjære	21
3.6.6	Delkonklusjon 6 – økonomiske konsekvenser	21
3.7	Bygningsmessige konsekvenser	21
3.7.1	Ombygge Fjære ungdomsskole til ny barneskole	21
3.7.2	Nytt bygg til ny Fjære barneskole	22
3.7.3	Delkonklusjon 7 – bygningsmessige konsekvenser	23
3.8	Konklusjon om FNs bærekraftsmål	23
<b>4</b>	<b>Pågående arbeidsgrupper i prosessperioden</b>	<b>24</b>
<b>5</b>	<b>Endring av forskrift om skolestruktur i Grimstad kommune</b>	<b>25</b>

<b>6</b>	<b><i>Invitasjon til høring</i></b> .....	<b>26</b>
6.1	Forhåndsvarsel («høring») – fvl. § 37 annet til femte ledd _____	26
6.2	Høringsuttalelser _____	26
6.3	Høringsperiode og frist for tilbakemelding _____	27

## 2 Bakgrunn for saken

Grunnskolene i Grimstad har som en følge av den økonomiske situasjonen, måtte forholde seg til innsparingskrav og harde prioriteringer. Det har vært lite handlingsrom til pedagogiske investeringer.

Kommunen har i dag en skolestruktur med 10 regulære kommunale barne- og ungdomskoler. I tillegg er det også etablert to friskoler i kommunen; en barneskole og en ungdomsskole. Det er identifisert overkapasitet av kommunale skoleplasser i Grimstad. Samlet sett utgjør det 20 prosent, noe som tilsvarer 600 ledige skoleplasser.

Overkapasiteten er klar størst på ungdomsskoletrinnet. Det er større kostnader forbundet med å ha en skolestruktur som ikke er riktig tilpasset elevgrunnlaget, fremfor å ha en skolestruktur som er godt tilpasset elevgrunnlaget.

Etableringen av ungdomsskoletrinn på Fevik skole i 2013 med sine 170 elever og etableringen den private Drottningsborg ungdomsskole i 2015 med sine 180 elever, har bidratt til økt kapasitet av elevplasser. Over tid har det også vært overkapasitet ved den kommunale ungdomsskolen på Fjære, og skolen har nå i underkant av 90 elever.

*Bygningsmassen* til skolene i kommunen er av sterkt varierende kvalitet. Flere skoler holder god og tilfredsstillende standard, mens tre av skolene i kommune er i dårlig teknisk forfatning og bør avvikles eller erstattes med nybygg. En skolestruktur med mange skoler og stor overkapasitet knyttet til elevtallet, innebærer betydelig større driftskostnader enn en struktur som er bedre tilpasset elevtallet.

Elever og ansatte i Grimstadskolen gjør en fantastisk jobb hver dag med å utnytte de mulighetene som finnes, og samtidig bidra til å iverksette de endringstiltak som de blir pålagt. Den økonomiske situasjonen og behovet for å finne midler til fornyelse av skolebygg, krever at skoleeier (politisk og administrativt) tar de grep som er nødvendig for å sikre en bærekraftig og fremtidsrettet skolestruktur. Målet må være å ivareta det oppdrag og mandat som ligger i opplæringsloven, samtidig som fremtidige barnefamilier i vår kommune får en forutsigbarhet og trygghet knyttet til sitt nærmiljø.

Det er i denne sammenhengen kommunestyret i Grimstad 17. desember 2019, vedtok å starte en prosess med å samordne ungdomsskolene på Fjære og Fevik ved å legge ned ungdomsskolen på Fjære med virkning fra skoleåret 2020/21.

### 2.1 Kommunens behov for sikre en bærekraftig og fremtidsrettet skolestruktur – FNs bærekraftsmål

Begrepet «bærekraftig utvikling» ble første gang brukt i rapporten *Vår felles fremtid* fra 1987. Rapporten ble utgitt av "Verdenskommisjonen for miljø og utvikling", og nedsatt av FNs generalsekretær. Målet var å belyse måter å løse fattigdoms- og miljøproblemer, og bidra til å forandre måten vi jobber med miljø- og

utviklingsspørsmål på. Bærekraftig utvikling er blitt et globalt begrep som er basert på solidaritet med kommende generasjoner, i tillegg til alle de som lever i dag.

I FNs bærekraftsmål må samfunnene jobbe langs tre dimensjoner: klima og miljø, økonomi og sosiale forhold. Det er *sammenheng* mellom disse tre dimensjonene som avgjør om noe er bærekraftig.

Høsten 2015 vedtok FNs medlemsland 17 mål innenfor de tre dimensjonene. Det skulle være et veikart for den globale innsatsen for en bærekraftig utvikling.

I denne konsekvensutredningen, belyses alle de tre dimensjonene som inkluderes i FNs bærekraftsmål. Både fordeler og ulemper med nedleggelse av Fjære ungdomsskole løftes frem, og det pekes på både mulige kortsiktige og langsiktige konsekvenser.

## **2.2 Målet med konsekvensutredning**

Når viktige samfunnsinstitusjoner som for eksempel sykehus eller skoler forslås nedlagt, kan det gi stort engasjement hos berørte parter.

Målet med en konsekvensutredning er å sikre at eventuelle virkninger blir tatt hensyn til når et tiltak planlegges og når tiltaket besluttes gjennomført.

Konsekvensutredninger skal også sikre en åpen prosess slik at alle berørte parter blir hørt.

## **2.3 Bidrag fra Agenda Kaupang**

For å få et så godt bilde som mulig av de økonomiske utfordringene knyttet til dagens skolestruktur og hva som var mulighetsstrukturen knyttet til løsninger og tiltak, engasjerte kommunen Agenda Kaupang. Firmaet er et norsk konsulentselskap som tilbyr analyse, utredning og rådgivning innen områdene ledelse, styring, økonomi og organisasjonsutvikling. Arbeidet baseres på metoder fra forskning og beste erfaringsbaserte praksis.

Arbeidet til Agenda Kaupang var preget av mange prosesser med bred involvering fra kommunens ansatte; både på kommuneadministrativt nivå og skolenivå, samt tillitsvalgte. Gjennom prosjektet har de som har vært involvert bidratt med innspill, og sikret Agenda Kaupangs grunnlag for å ferdigstille rapporten.

Av hovedkonklusjonen i oppsummeringsrapporten fra august 2019, går det frem at Grimstad har dårlige finanser, god tjenestekvalitet og et høyt kostnadsnivå i tjenestene. Agenda Kaupang har i sine analyser sett til andre sammenlignbare kommuner, både «naboer» i fylket, «billige og flinke» kommuner, samt kommunegruppe 13 som er den kommunegruppen Grimstad inngår i.

Hovedutfordringene på *grunnskolens område* ble identifisert til å være å redusere overkapasitet og legge til rette for en mer effektiv drift, fase ut tre nedslitte barneskolebygg og opprettholde tidlig forebyggende innsats. Det ble foreslått flere

tiltak; også knyttet til endring av skolestruktur. Flytting av ungdomstrinnet fra Fjære til Fevik og ny barneskole på Fjære, var ett av disse.

#### **2.4 Kommunestyrets vedtak 17. desember 2019 – oppdrag til rådmannen**

Grimstad kommunestyre vedtok 17. desember 2019 årsbudsjett 2020 og handlingsprogram 2020-2023 (PS 19/36). Der ble det blant annet besluttet å samordne Fjære ungdomsskole med Fevik skole og iverksette prosessen med nedleggelse av Fjære ungdomsskole. Nedleggelsen av Fjære ungdomsskole skal iverksettes fra 1. august 2020. Agenda Kaupang hadde gjort ferdig sine analyser og løftet frem flere ulike alternativer for fremtidig skolestruktur. Politisk skoleeier pekte i sitt vedtak fra desember 2019 på en bestemt løsning som det var flertall for å jobbe videre med.

#### **2.5 Anmodning om lovlighetskontroll**

Foreldre ved Fjære skolene, Vik velforening, Lia velforening, Lia idrettslag, Fjære velforening, Håbestad sanitetsforening og representanter ved kommunestyret i Grimstad har laget en felles arbeidsgruppe for å beholde skolene på Fjære.

Arbeidsgruppen har bedt om lovlighetskontroll og mener at det foreligger lovbrudd. Det er i klagen bl.a. fremholdt at det mangler en komplett og helhetlig vurdering med konsekvensutredninger i henhold til opplæringsloven § 8-1 og Udir rundskriv 2-2012.

Gruppen mener saken ikke er forsvarlig utredet, at vedtaket er diskriminerende overfor Fjære og bryter med tidligere kommuneplan og skolepakke 3. Gruppen ber fylkesmannen pålegge Grimstad kommune at budsjett til videre drift av Fjære ungdomsskole blir tatt inn igjen og at eventuell tekst knyttet til nedleggelse av Fjære ungdomsskole og skolestruktur strykes. Gruppen ber også om at i forprosjektet for ny Fjære barneskole må Fjære ungdomsskole ses i sammenheng og videreføres som nærskole, da de mener det ikke er kapasitet ved Fevik skole til at elevene ved Fjære ungdomsskole kan flytte dit. Det er videre vist til at Grimstad kommune har faste kretsgrenser, forvaltningsloven § 37 om forskrifter og barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1 om barnets beste.

Arbeidsgruppens klage er sendt til fylkesmannen, rådmann, ordfører og kommunestyret ved brev av 23. desember 2019.

Fylkesmannen har i epost til kommunen 3. januar 2020 uttalt at siden minst tre medlemmer av Grimstad kommunestyre krever lovlighetskontroll må kravet settes frem for kommunestyret. Det uttales videre at dersom kommunestyret fastholder vedtaket, må saken sendes fylkesmannen i Agder for lovlighetskontroll. Fylkesmannen vil ikke vurderer å kontrollere vedtaket på eget initiativ når det er fremsatt krav etter kommuneloven § 27-1 første ledd.

Rådmannen fremmet sak for kommunestyret i sak 19/12916-5 med forslag om at kommunestyrets vedtak av 17. desember 2019 fastholdes, og at saken sendes til

fylkesmannen i Agder for lovlighetskontroll. Saken ble behandlet av kommunestyret 4. februar 2020 med vedtak om å fastholde vedtak av 17. desember 2019, og at saken sendes til Fylkesmannen for lovlighetskontroll.

## 2.6 Saksbehandlingsprosess frem til endelig vedtak i kommunestyret

I det nevnte saksfremlegget fra rådmannen, er det gjort følgende vurderinger og beskrivelse av prosess:

Kommuneloven § 27-1. lovlighetskontroll lyder:

*«Tre eller flere medlemmer av kommunestyret eller fylkestinget kan sammen kreve at departementet kontrollerer om et vedtak er lovlig. Et slikt krav må fremmes innen tre uker fra vedtaket ble truffet. Fristreglene i forvaltningsloven § 30 gjelder. Kravet skal settes fram for det organet som traff vedtaket. Hvis organet opprettholder vedtaket, skal saken sendes til departementet. Hvis særlige grunner tilsier det, kan departementet på eget initiativ kontrollere om et vedtak er lovlig.»*

Kommunestyret har vedtatt å igangsette prosessen med nedleggelse av Fjære ungdomsskole og at nedleggelsene iverksettes fra 1. august 2020.

Vedtaket innebærer at budsjettvedtaket skal følges opp med en påfølgende prosess. I den forbindelse vil det bli tatt hensyn til de innspill som er fremholdt i lovlighetsklagen fra arbeidsgruppen. Dette gjelder både at saksbehandlingen må foregå etter forvaltningslovens regler om forskrifter og at barnekonvensjonens art 3 nr. 1 og hensynet til barnets beste blir vurdert.

Rådmannen viser her til Utdanningsdirektoratets rundskriv 2-2012 der det uttales at:

*«For kommuner som har gitt forskrifter om skolekretsgrenser må det i tillegg til vedtak om **nedleggelse også skje en etterfølgende endring av forskriften om skolekretsgrensene**. Områdene som sogner til skolen som nedlegges må etter nedleggelsen sogne til en eller flere andre skoler i kommunen. Dette gjør en forskriftsendring nødvendig. Forvaltningslovens kap. VII om forskrifter kommer derfor til anvendelse for endringen av forskriften om skolekretsgrenser. Det betyr at berørte institusjoner og organisasjoner må få uttale seg før forskriften vedtas, endres eller oppheves, bl.a. foreldrerådet eller samarbeidsutvalget ved de enkelte skolene i kommunen. Det kan også gjelde andre dersom det er nødvendig for å få saken allsidig opplyst.»*

Vurderinger og beslutninger knyttet til skolestruktur er en sentral del i kommunens virksomhet og selvstyre hvor det er vide rammer for det lokalpolitiske handlingsrommet. Statlige begrensninger i det lokale selvstyret må ha hjemmel i lov, jfr. kommuneloven § 2-1 siste ledd siste punktum. Det er ikke fattet noe endelig vedtak, jfr. kommunestyrets vedtak av 17. desember 2019 og 4. februar 2020. I

forestående prosess vil kommunen påse at vedtak er i samsvar med nasjonale rammer både i forhold til innhold og saksbehandling.

## **2.7 Opplæringsloven § 8-1, første ledd om nærskoleprinsippet**

Bestemmelsen lyder:

*«Grunnskoleelevane har rett til å gå på den skolen som ligg nærast eller ved den skolen i nærmiljøet som dei soknar til. Kommunen kan gi forskrifter om kva for skole dei ulike områda i kommunen soknar til.»*

I bestemmelsens første punktum fastslås det såkalte «nærskoleprinsippet.» Verken opplæringsloven eller andre lover har regler om når det er lovlig å legge ned en skole eller endre kretsgrenser, men kommunen må som nevnt utøve forsvarlig saksbehandling slik det refereres i rådmannens sak til kommunestyret.

Følgende kan bemerkes når det gjelder nærskoleprinsippet: Bestemmelsen er ikke å forstå slik at kommunen *enten* skal forholde seg til den geografisk nærmeste skolen *eller* til vedtatt forskrift om skolekretsgrense. Selv om kommunen velger å utarbeide lokal forskrift om skolekretsgrense, må nærskolen defineres som den geografiske nærmeste skolen. Her må det likevel bemerkes at det ikke foreligger et krav til kommunen om å bygge ut en skole for å få plass til flere elever. I en slik situasjon vil kommunen definere en annen skole som nærskole. Dette fremgår av lovens forarbeider (se Ot. Prop nr. 46 (1997-1998) og NOU 1995:18).

I forbindelse med enkeltsaker som har vært påklaget til fylkesmannen i Agder, har Grimstad kommune blitt gjort oppmerksom på av tilsynsmyndigheten at det ikke er samsvar mellom geografisk avstand og vedtatte skolekretsgrenser. Når det i forbindelse med forslag om nedleggelse av Fjære ungdomsskole nå gjøres endringer i forskriften om skolekretsgrenser, vil rådmannens forslag til nye skolekretsgrenser også korrigere dette forholdet og dermed sikre at den lokale forskriften ikke strider mot lovbestemmelsen i opplæringsloven § 8-1, første ledd.

## **3 Konsekvensvurderinger**

### **3.1 Hensynet til barnets beste – barnekonvensjonen artikkel 3**

FNs konvensjon om barnets rettigheter artikkel 3 nr.1 har følgende formulering:

*«Ved alle handlinger som vedrører barn og som foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal det først og fremst tas hensyn til hva som gavner barnet best.»*

Barnekonvensjonen gjelder som norsk lov ved at den i 2003 ble inkorporert i menneskerettighetsloven § 2 nr. 4. I 2014 ble barnets rettigheter styrket ytterligere



ved at hensynet til barnets beste også ble inntatt i Grunnloven § 104. Videre finner vi noen bestemmelser om barnets beste også direkte i opplæringsloven.

De aller fleste saker som kommunen (skoleeier og skolene) saksbehandler knyttet til barn og elever, er såkalte «enkelt saker» som resulterer i et «enkeltvedtak» slik det er definert i forvaltningsloven § 2b. Hva som da vil være til det enkelte barns beste, vil bero på en individuell og konkret vurdering. Verken lovgiver, FNs barnekomite eller Sivilombudsmannen har derfor kunnet gi en bestemt «oppskrift» på hva det skal være. Derimot må forvaltningen gjennom sine begrunnelser, synliggjøre hvordan barnets beste har blitt vurdert i hver sak, og det må fremgå av begrunnelsen at hensynet til barnets beste har vært et grunnleggende hensyn.

Et vedtak om skolenedleggelse er *ikke* et enkeltvedtak (Rundskriv Udir 2-2012). Det betyr at forvaltningslovens saksbehandlingsregler knyttet til enkeltvedtak ikke får anvendelse. Likevel er det et krav til å foreta en barnets beste-vurdering også ved skolenedleggelse. Det kan utledes av Barnekonvensjonen artikkel 3 nr. 1, jfr. begrepet «Ved alle handlinger.» En barnets beste vurdering som ikke er knyttet opp til et enkelt-barn byr imidlertid på utfordringer. Ett barns beste kan være noe annet enn et annet barns beste. Vi anser det derfor som nødvendig og *både* identifisere relevante generelle hensyn knyttet til barns beste, samt å løfte frem mulige konsekvenser en skolenedleggelse kan ha for spesielt sårbare barn/elever.

FNs barnekomite har i sine generelle kommentarer/innsjutt til Norge (2013) ment at det kan være hensiktsmessig å utarbeide en ikke-uttømmende liste over elementer som kan inngå i en barnets beste-vurdering av enhver beslutningstaker som må fastsette barnets beste. Her nevnes blant annet barnets synspunkter, barnets identitet, omsorg, beskyttelse og sikkerhet for barnet, sårbarhetssituasjoner, barnets rett til helse og barnets rett til utdanning. Komitéen understreker videre at betydningen av vurderingspunktene må ses i sammenheng.

De punkter som fremgår i avsnittene under fra 3.1.1 til 3.1.5 løfter frem slike elementer som FNs barnekomite fremhever. Barnets rett til å bli hørt er en viktig forutsetning for å kunne gjøre en fullstendig barnets beste-vurdering. Det er derfor helt avgjørende at denne konsekvensutredningen legges ut til høring også for barn og unge som blir berørt av en beslutning om å legge ned Fjære ungdomsskole.

### **3.1.1 Pedagogiske konsekvenser**

Forskningen er ikke tydelig på om små skoler er bedre enn store skoler, eller omvendt. Det er heller ikke et område det har blitt forsket mye på.

Ifølge utdanningsforskeren John Hattie kommer skolestørrelse på 63. plass over forhold som påvirker elevenes prestasjoner. Det er altså mange andre forhold som påvirker effekten av læring langt sterkere. Kilde: <https://gymnasieskolen.dk/se-hatties-topliste-hvad-virker-i-undervisningen>

I en nyere studie finner man ingen langsiktige effekter hos elever som er påvirket av skolenedleggelse, verken på sjansen for å fullføre videregående opplæring eller på høyest fullførte utdanning. Samtidig finner studiet at elever som blir flyttet når det er kort tid igjen av grunnskolen får dårligere eksamenskarakterer. Videre viser studiet at karaktersnittet ser ut til å gå litt ned for elever som blir flyttet til ny skole (Thorsen 2017), men dette kan forklares med ulik karakterpraksis (Galloway, Kirkebøen og Rønning 2011). Kilde: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finnforskning/tema/skolenedleggelse/>

Et større og mer stimulerende fagmiljø kan virke positivt på så vel elever som ansatte i skolen. Det kan bidra til at det vil bli lettere å rekruttere nye ansatte til skolen. Ansatte i skolen er som regel organisert i trinnteam. Trinnteamene koordinerer og legger til rette for god undervisning og gode læringsmiljøer for elevene. Med større team vil man kunne oppleve mer mangfold, og i større grad enn på en liten skole, kunne sette sammen team hvor de ansatte beriker og utfyller hverandre. Større team vil også være mindre sårbare ved fravær. En større skoleledelse vil også bli mer robust og mindre sårbar med tanke på å sørge for god drift og utvikling av skolen.

Med et større fagmiljø vil elevene kunne få oppleve mer spesialisert undervisning, og også kunne utvikle sterke læringsmiljøer elevene imellom. Det vil trolig bli tilbudt flere valgfag, og dermed vil det faglige tilbudet for elevene i de østlige deler av Grimstad bli likere.

En stor skole vil innebære større fleksibilitet i personalgruppen. Dette vil kunne gjøre det enklere å organisere klasser og grupper med spesialundervisning, og lette timeplanleggingen. På mindre skoler er det mer vanlig at elevene mottar spesialundervisning alene. På større skoler er dette oftere organisert i grupper. På en større skole er det lettere å etablere miljøteam, utviklingsteam og spesialpedagogisk team som alle er ment å komme elevene til gode. I mindre skoler er dette langt mer krevende å få til.

En større skole vil også kunne tilby et større utvalg av læremidler. På den måten kan undervisningen varieres bedre, og opplæringen vil kunne treffe flere elever. Fevik skole kan også tilby et bibliotek i en helt annen målestokk enn det Fjære ungdomsskole kan.

Læringskulturene ved Fjære ungdomsskole og Fevik skole må antas å være noe ulik. Å forene de to kulturene må vies oppmerksomhet, og vil kreve noe tid. Det vil bli en omstillingsprosess for elevene, foresatte og ansatte. Det kan medføre endringer i hvordan ordinær opplæring blir gjennomført, og hvordan spesialundervisningen blir tilrettelagt. Større klasser med flere elever kan gjøre det mer krevende for lærerne å gjennomføre god tilpasset opplæring for den enkelte elev. Grupper i spesialundervisning kan også bli større og man må sikre en forsvarlig sammensetning av gruppene. Dette er eksempler på forhold som man må søke å ivareta på kort og lang sikt.

### 3.1.2 Om et trygt og godt skolemiljø

Trygt og godt skolemiljø er en rettighet og en forutsetning for god læring. Et trygt og godt skolemiljø vil både inkludere det vi kan kalle omsorgsfull kontroll (klasseledelse, struktur og rammer), gode relasjoner (lærer-elev), vennskap og inkludering (elev-elev), læreplanforståelse og elevens læring, betydningen av skoleledelse og det vi ofte omtaler som hjem-skolesamarbeid (Bergastet, Duesund og Westvig 2019).

Både Fevik skole og Grimstad ungdomsskole har gode forutsetninger for å ivareta elevene fra Fjære på flere av de nevnte områdene. De er begge skoler som skårer bra på undersøkelser som for eksempel nasjonale prøver og elevundersøkelsen. De er proaktive når det kommer til å forebygge mobbing og krenkelser. Begge skoler har organisert seg godt med definerte voksne som spesielt ivaretar saker og situasjoner der elever står i fare for, eller får sine rettigheter til et trygt og godt skolemiljø, brutt.

Det som spesielt kan være en bekymring hos elevene og deres foreldre når en skole skal nedlegges, er hva slags relasjon eleven får til sine nye lærere og hvordan det går med vennskskapsrelasjoner og inkludering. Her er det viktig å bemerke at mange av de ansatte fra Fjære ungdomsskole også skal overføres til Fevik skole (se punkt 3.4 om bemanning). Elevene som kommer til Fevik skole vil dessuten kunne fortsette å være klassekamerater med sine «gamle» medelever. En viss grad av kontinuitet vil det derfor være selv om de kommer i nye omgivelser. Det er nedsatt arbeidsgrupper bestående av representanter fra både Fjære ungdomsskole og Fevik skole (ansatte og elever) som har som oppdrag og mandat å komme med tiltaksforslag for en best mulig overgang – herunder å legge til rette for et trygt og godt skolemiljø for elevene.

Noen enkeltelever vil få definert nærscole på Grimstad ungdomsskole. Her er det foreløpig ikke nedsatt noen arbeidsgruppe knyttet til skolebytte. Skoleeier vil gå i dialog med skolen og elever og deres foresatte for å sikre at også disse elevene får en best mulig overgang. Her er det ikke planlagt å overføre pedagogisk personell av betydning. Utgangspunktet vil derfor mer kunne sammenlignes med vanlige skolebytter hvor en elev møter en ukjent skole med nye medelever og ansatte. I den sammenheng vil det også bli gjennomført gode overgangsmøter, og eventuelle elever med særlige sårbarheter vil bli fulgt opp særskilt. I den sammenheng kan det også nevnes at kommunen gjennom sin deltakelse i prosjektet *Helsefremmende barnehager- og skoler* (HBS), har et eget satsingsområde som handler om gode overganger. Fra at fokus i 2018/2019 var spesielt rettet mot å utforme gode overganger mellom barnehage og skole, er satsingen nå rettet inn mot overgangen mellom barneskole og ungdomsskole. Det er i den forbindelse også fokus på overganger *mellom* skoler (og mellom barnehager). Prosjektleder i HBS er en ressursperson for skolene i den forbindelse, og vil også være en samarbeidspartner for skolene som skal ta imot ungdomsskoleelevene fra Fjære ungdomsskole.

### 3.1.3 Om nærskoleprinsippet

En nedleggelse av Fjære ungdomsskole vil medføre at elevene får ny nærskole. Opplæringsloven § 8-1 bestemmer at nærskolen skal være den skolen som ligger geografisk nærmest elevens bostedsadresse. Kommuner kan vedta en lokal forskrift om skolekretsgrenser, men en slik forskrift må uansett ta utgangspunkt i den geografiske nærmeste skolen for elevene. Ved nedleggelse av Fjære ungdomsskole, vil elevene derfor sokne til to skoler; Fevik skole og Grimstad ungdomsskole. En gjennomgang av bostedsadressene til dagens «Fjære-ungdomsskole-elever», viser at det er 15 elever på vestsiden av Fjære som vil få Grimstad ungdomsskole som sin nye nærskole. Resten av elevmassen vil få Fevik skole som sin nye nærskole.

Hvis en skole er dokumentert helt full og det ikke kan utøves forsvarlig opplæring, må en annen skole defineres som elevens nærskole (se punkt 2.7). I arbeidet med rapporten til Agenda Kaupang har man sett at Fevik skole har ledig kapasitet på ungdomstrinnet. Alle elever fra Fjære ungdomsskole som geografisk bor nærmest Fevik skole vil derfor få Fevik skole som ny nærskole. Når det gjelder Grimstad ungdomsskole, har enhet for bygg vurdert at det må påregnes en liten ombygging av noen klasserom for å ta imot 15 elever.

Det kan tenkes at det er noen elever som går på Fjære ungdomsskole i dag som ikke ønsker å gå på sin nye nærskole. Kanskje de har knyttet vennskapsbånd til medelever som får definert en annen nærskole. Her er det viktig å understreke at det er anledning til å søke om inntak på annen skole enn nærskolen. Slike søknader skal behandles etter reglene om enkeltvedtak i forvaltningsloven, og det er rektor/enhetsleder på den omsøkte skolen som vil være mottaker for en slik søknad. I Grimstad skal slike søknader i henhold til kommunestyrevedtak fra 2018 innvilges, med mindre det ikke er fysisk plass eller det utløser «klassesprikk» på den ønskede skolen (det vil si at en ny ekstra elev uten nærskolerett utløser behov for å øke antall klasser på trinnet).

Kommunen vurderer at en skolenedleggelse kan gi kortsiktige, negative konsekvenser for elevene som går på Fjære ungdomsskole i dag. De har hatt en forventning om å gå på samme ungdomsskole i alle tre årene, de har knyttet bånd til medelever og til ansatte på Fjære ungdomsskole. Disse elevene vil få et brudd i sin kontinuitet på ungdomstrinnet. Alle overganger kan innebære en kritisk fase i et barns liv. For særlige sårbare elever kan overgangen være mer kritisk enn for andre elever. Slike forhold vil som nevnt bli kartlagt gjennom god kommunikasjon og overgangsmøter mellom skolene og i samarbeid med elevene og deres foresatte.

Elevene som går på 10. trinn i dag vil ikke bli berørt av et vedtak om skolenedleggelse, og elevene som går på 7. trinn på Fjære barneskole, vil få tid til å forberede seg på at nærskolen blir et annet sted enn på Fjære ungdomsskole.

### 3.1.4 Om skoleskyss

I henhold til opplæringsloven § 7-1, første ledd, har elever fra 2. til 10. trinn rett på fri skoleskyss når de bor 4 km eller mer fra nærskolen. I dag er det 23 elever på Fjære ungdomsskole som har rett til skoleskyss på grunnlag av avstand. Ved nedleggelse av Fjære ungdomsskole vil det være ytterligere 18 elever som får rett til fri skoleskyss. Til sammen vil det på nedleggingsstidspunktet være rundt 41 «Fjære-elever» som har rett til fri skoleskyss.

*Økonomisk* vil det ikke være særlig belastende for kommunen. Så lenge elevene går på sin nærskole, vil kostnadene deles mellom kommunen og fylkeskommunen (AKT). Kommunens bidrag vil årlig beløpe seg til 200.000 kr.

Elevene vil bli skyssset med buss. Skolebussen fra Lia/Kroken/Nilsesvold kjører som i dag til Fjære barneskole og deretter videre til Fevik skole. Ekstra reisetid om morgenen blir omtrent 10 minutter. Hvordan det blir på ettermiddagen vil avhenge av hvordan Fjære barneskole og Fevik skole klarer å samkjøre slutt-tider. Elever fra Vik-Hausland –Fevik kan benytte ordinær linje 101 både tur og retur. For elever som vil tilhøre Grimstad ungdomsskole, vil det være et busstilbud fra Ugland eller Vikkrysset med busslinje 101. Disse elevene kan velge å søke seg over til Fevik skole, men transportmessig vil det være mest optimalt med reisevei til Grimstad ungdomsskole; både morgen og ettermiddag (som også er den skolen som geografisk er den nærmeste for disse elevene).

Når det gjelder de klima- og miljømessige konsekvensene som løftes frem i FNs bærekraftsmål, er det kommunens vurdering at disse ikke vil være særlig store med 18 flere elever som skal skysses. De fleste vil benytte allerede eksisterende rutebuss eller skolebuss. Det som mulig kommer i tillegg er foresatte som eventuelt kjører eleven til skolen med bil.

Det vil være en negativ konsekvens at noen flere elever blir avhengig av skoleskyss fremfor å kunne gå eller sykle til skolen. Ut fra et folkehelseperspektiv er det ønskelig at flest mulig unge får mulighet til å bevege seg. Samtidig må en kommune som har spredt bebyggelse kunne belage seg på å skyss skolebarn til skolen. Her vil det måtte være en avveining mellom organisering/skolestruktur og enkeltelevers behov. I denne saken, er det kommunens vurdering at det ikke er en vesentlig økning med 18 flere skyss elever når en ser det i lys av andre forhold.

### 3.1.5 Nærmiljø og fritidsaktiviteter

En nedleggelse av Fjære ungdomsskole og overføring av elever til Fevik skole vil kunne skape endringer i elevens nærmiljø. Fra å ha tilhørighet til en skole som ligger geografisk nærme, vil elevene ha tilhørighet til en skole som ligger noen kilometer lenger unna.

Fjære ungdomsskole og Fjære barneskole har og har hatt en viktig rolle for nærmiljøet på Vik. Skolene har for eksempel vært naturlige institusjoner for rekruttering av utøvere til idrettslaget Lia fra 1.-10. trinn.

Lia Idrettslag har flere avdelinger, blant annet fotball, håndball, ski, friidrett, bordtennis og innebandy. Ved en nedleggelse av Fjære ungdomsskole, vil vi ikke kunne utelukke at rekruttering til alderstrinnene 13-15 år i enkelte avdelinger blir redusert. Bakgrunnen for denne antagelsen er at elever som bytter skole retter seg inn mot idrettslag knyttet til skolekrets, i dette tilfelle Fevik skole og Express IL. I så fall vil det kunne føre til konsekvenser for driften av de aldersbestemte klassene og fremtidig rekruttering.

Samtidig viser forskning at i løpet av tenårene er det mange som slutter å trene i idrettslag. Fra Ungdata-undersøkelsen har vi informasjon om at mens rundt 60 prosent deltar i organisert idrett i 13-årsalderen, er det rundt 25 prosent som er aktive mot slutten av tenårene. <http://www.ungdata.no/Nyheter/Ungdom-og-idrett-i-Norge>

I følge Ungdata, slutter rundt 20 prosent av årskullene med organisert idrett allerede før de begynner på ungdomsskolen. I løpet av ungdomsskolen er det ytterligere 30 prosent som slutter. Den organiserte idretten står sterkest i Trøndelag, på Vestlandet og i Akershus. Aust-Agder (2018-tall) er blant fylket med færrest ungdom som deltar i organisert idrett. Av Ungdata-undersøkelsen fremgår det at ungdommer oppgir flere årsaker til at de slutter med organisert idrett, men hovedsakelig handler det om at skolearbeidet tar mye tid og at kravene til å være god i idretten ofte blir for store.

Med dette bakteppet er det vanskelig å si noe entydig om nærmiljøet generelt og idrettslaget spesielt vil merke noen negative konsekvenser av at Fjære ungdomsskole nedlegges. Selv om Lia idrettslag vil kunne oppleve frafall, vil det like gjerne kunne handle om den generelle frafallsutfordringen, som at en ungdomsskole nedlegges.

### **3.1.6 Delkonklusjon 1 – om barnets beste**

Det vil være vanskelig for kommunen ved en skolenedleggelse å sikre at alle elever får en optimal overgang til ny nærskole. Alle elever er forskjellige, og noen er mer robuste for endringer enn andre. Kommunen har igangsatt en prosess med endringer av skolestruktur i Grimstad for å ivareta *alle* elevenes beste. En mer effektiv skolestruktur vil gi skolene det pedagogiske handlingsrommet de trenger for å ivareta det lovverket de skal forvalte, samt en større forutsigbarhet knyttet til fremtidig skoleplassering.

For å ivareta elevene som blir direkte berørt, må det planlegges for en god overgang. Spesielt må det være fokus på de sårbare elevene. For dem vil en skolenedleggelse kunne medføre kortsiktige, negative konsekvenser. Nedsettelse av flere arbeidsgrupper i forbindelse med skolenedleggelsen er derfor et konkret tiltak for å ivareta barnas beste i prosessen. Elevrepresentasjonen i disse arbeidsgruppene er svært viktig. Det er først og fremst gjennom å høre elevenes egne synspunkter at gode løsninger kan utvikles. De tiltakene som settes inn i forbindelse med

overgangen, vil etter kommunens vurdering kunne bidra til at de elevene som vil føle skolenedleggelsen direkte på kroppen, får en god og trygg skolehverdag når overgangsperioden er over. Kommunen anser med denne begrunnelsen at barnets beste har vært et grunnleggende hensyn.

## **3.2 Betydning for skole-hjem-samarbeid**

### **3.2.1 Introduksjon**

Skole-hjem-samarbeid innebærer både støtte som foreldre gir sine barn i forbindelse med skolen og kontakten mellom foreldrene og skolen.

Holdningene i skolen er avgjørende blant annet ved at lærerne ser på foreldrene som en ressurs. Foreldreinvolvering kan f.eks. bidra til at foreldrene fremsnakker skolen og her skolebyttet, læringssituasjoner og eventuelle andre endringer sammen med skolen.

En god skole-hjem-relasjon har vist seg å gi positivt utslag både faglig og sosialt. I denne situasjonen blir det ekstra viktig at lærerne har forståelse for at foreldrene kan få en utfordring med samarbeidet. De må da tilstrebe å tilnærme seg dette i forhold til utfordringen de konkret står overfor. Forskningen er tydelig på at et godt samarbeid mellom skole og hjem påvirker eleven og elevens læring, det virker forebyggende og det er spesielt viktig i møte med sårbare foreldre. (Kilde: Forskningsartikkelen av May Britt Drugli og Thomas Nordahl <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/samarbeid/hjem-skole-samarbeid/samarbeidet-mellom-hjem-og-skole/>.)

Et systematisk og godt samarbeid mellom skolen og foresatte skjer gjennom:

- jevnlig oppfølging av hver enkelt elev og kontakt med foresatte
- systematisk gjennomførte konferansetimer/utviklingssamtaler mellom kontaktlæreren og de foresatte / elevene
- foreldremøter og sosiale arrangementer
- råd og utvalg som FAU, SU/driftsstyrer og SMU

Kilde: <https://www.fug.no/hva-skal-vi-samarbeide-om.468063.no.html>

### **3.2.2 Kortvarige og langvarige konsekvenser for skole-hjem-samarbeidet**

En del av personalet ved Fjære ungdomsskole vil trolig fortsette sitt arbeid ved Fevik skole. Andre foresatte vil oppleve å få nye lærere å forholde seg til. Både barn, lærere og foreldre er forskjellige, så konsekvensen for skole-hjem-samarbeidet vil trolig variere mye.

Foreldre som har en god relasjon med lærerne som fortsetter på Fevik, vil trolig dra nytte av den gode relasjonen i overgangen. Dette vil spesielt gjelde for sårbare foreldre. Dersom endringen oppleves som spesielt problematisk enten for dem eller for barnet deres, vil den gode relasjonen kunne ha positiv effekt.

Foreldre som ikke har så god relasjon med læreren, kan oppleve å få kontakt med en ny lærer som de samarbeider bedre med. De kan også oppleve at de ikke har noen kontaktpunkter i skolen i denne prosessen. De kan på denne måten bidra til å gjøre overgangen vanskeligere både for barnet, seg selv og skolen.

Foreldre som mister relasjonen til en lærer de har hatt godt samarbeid med, kan bli ekstra sårbare og oppleve situasjonen vanskelig.

### **3.2.3 Tiltak for å minke uønskede konsekvenser**

En arbeidsgruppe har blitt nedsatt for særlig å ivareta forhold som berører samarbeid mellom hjem og skole. I arbeidsgruppen sitter det representanter fra foresatte.

### **3.2.4 Delkonklusjon 2 Skole-hjem-samarbeid**

Det viktigste er å opprettholde eller skape en ny god relasjon mellom foresatte og lærere så fort som mulig. Spesielt gjelder dette for sårbare barn og også sårbare foreldre. Foreldre må holdes orientert i hele prosessen og ha mulighet til å ta kontakt og bli orientert og veiledet der det er behov.

Det er viktig å sørge for at foresatte fra Fjære ungdomsskole blir gitt mulighet til deltakelse i råd og utvalg på henholdsvis Fevik skole/Grimstad ungdomsskole så fort som mulig, så de kommer inn i miljøet på den nye skolen.

## **3.3 Befolkningsprognose – betydning for skolene**

Høsten 2019 mottok kommunen en befolkningsprognose fra Rambøll for neste ti års periode hvor det ble lagt til grunn en årlig vekst i innbyggertallet på 1.47 prosent. Denne prognosen ble lagt til grunn for analysearbeidet av skolestruktur i den såkalte Agenda Kaupang rapporten datert 30.august 2019 og i Rådmannens budsjettforelegg 29.oktober 2019.

Rambøll viste i tillegg til grunnprognosen, en alternativ prognose som tok høyde for en noe høyere befolkningsvekst i kommunen på 2.0 prosent. Ettersom SSB's prognose for Grimstad viser en forventet årlig vekst på 1.3 prosent, valgte man å benytte Rambølls grunnprognose med den årlige veksten på 1.47 prosent og ikke scenarioet med 2.0 prosent som er i langt mindre samsvar med SSB's prognose for utviklingen i innbyggerantallet i kommunen.

For elevgrunnlaget på Fjære barne- og ungdomsskole viste Rambølls prognose en forventet nedgang i elevgrunnlaget fra 2019 til 2029 på 19 elever fra 434 til 415. Tilsvarende elevtall for Fevik skole viste også en mindre forventet nedgang på 8 elever fra 532 til 524. Hovedtrenden er at elevtallet i de to skolekretsene ikke er økende, men svakt fallende.

For ordnes skyld nevnes at det høye prognosealternativet fra Rambøll, som av nevnte grunner ikke ble lagt til grunn, viste en økning på 45 elever i Fevik skolekrets frem mot 2029, men ingen økning i Fjære skolekrets.



Etter at Agenda Kaupang rapporten ble fremlagt, har Rambøll fremlagt justerte prognoser som er nærmere SSB's anslag. De oppdaterte prognosene viser en lavere vekst i innbyggertallet for kommunen enn de foregående. Den årlige veksten i den oppdaterte grunnprognosen er redusert med fra 1.47 prosent til 1.21 prosent. (Den høye varianten er redusert fra 2.0 prosent til 1.76 prosent, men ligger fremdeles langt over SSBs anslag).

### **3.3.1 Delkonklusjon 3**

For elevgrunnlaget på Fjære barne- og ungdomsskole viser den oppdaterte Rambølls prognosen ingen endringer fra den opprinnelige prognosen. Det samme gjelder for Fevik skolekrets. Hovedtrenden er at elevtallet i de to skolekretsene ikke er økende, men svakt fallende frem mot 2029.

## **3.4 Hensynet til ansatte**

### **3.4.1 Hvordan påvirkes dagens bemanning**

På bakgrunn av vedtatt budsjett for 2020 gjennomfører vi en prosess for omstilling- og nedbemanning i hele kommunen. Første del av denne prosessen handler om å kartlegge hvilke bemanningsmessige konsekvenser vedtakene får. En nedleggelse av Fjære ungdomsskole og medfølgende flytting av elevene til Fevik skole vil føre med seg endringer for de ansatte ved begge skolene (det er ikke planlagt overføring av ansatte til Grimstad ungdomsskole). Det er enda for tidlig å si hvorvidt dette vil føre til at noen av de ansatte ved de to skolene blir overtallige, da dette avhenger av det endelige elevtallet og timeplaner. Vi vil så langt som mulig i denne prosessen jobbe med å finne alternativt arbeid til de ansatte som skulle bli berørt ved de to skolene og andre ansatte i kommunen som blir definert som overtallige. Det kan for noen bety at man må bytte arbeidsted innad i kommunen. Det kan også, dersom vi ikke finner annet passende arbeid, medføre oppsigelse.

### **3.4.2 Risikofaktorer ved omstilling**

En slik usikkerhet som de ansatte ved særlig Fjære ungdomsskole, men også ved Fevik og de andre skolene i kommunen står i, kan for mange være svært krevende. Nøyaktig hvordan dette slår ut på arbeidsmiljø, stress og sykefravær er vanskelig å si noe entydig om. På den ene side så kan en omstilling innebære uro og usikkerhet, som kan påvirke arbeidsmiljøet negativt. Dette kan bidra til at sykefraværet øker. På den annen side kan en omstillingsprosess også gjøre at arbeidstakerne blir mer bekymret for stillingene sine. Dette kan gi en "disiplineringsseffekt", noe som kan bidra til å redusere sykefraværet.

Einarsen og Staalesen 2009 peker på noen risikofaktorer ved omstilling:

Negative faktorer i forbindelse med omstilling kan være motvilje blant de ansatte, uklarhet i rolleforståelse og manglende kompetanse i forhold til nye oppgaver. Dette kan lede til lavere produktivitet bl.a. som følge av redusert motivasjon, større grad av

konflikter og økt sykefravær. Det vil også kunne medføre at flere slutter og medførende tap av kompetanse. Dette kan igjen medføre økt belastning på de gjenværende.

En måte å redusere de negative faktorene er gjennom en tydelig prosess, dette er forsøkt ivaretatt gjennom en masterplan for omstillingen, som beskriver hele prosessen og tidsplan.

### **3.4.3 Kultur**

Enhver gruppe i en virksomhet har utviklet sin kultur; skrevne eller uskrevne, for å skape balanse, struktur og retning. Under en forandring brytes denne «gamle» kulturen ned. Den tryggheten og sikkerheten som tidligere normer og regler ga, kan gå tapt, avhengig av størrelse på endringen, og gjennom den økte spenningen øker også arbeidsbelastningen, så vel fysisk som psykisk. Dette medfører at det vil være viktig å skape en felles kultur både for de «nye» og de «gamle» i arbeidsmiljøet ved den nye arbeidsplassen. Det er viktig at de «nye» så raskt som mulig føler seg inkludert og som en del av fellesskapet, og at det skapes en felles kultur. Det motsatte, en «vi/dem» kultur, kan fort skape konflikter, som igjen kan føre til redusert produktivitet og sykefravær.

På den andre siden kan en endring i et etablert arbeidsmiljø bringe med seg noe positivt. Nye medarbeidere vil bringe med seg nye impulser, en verdifull erfaring og kultur som kan bidra til å utvikle arbeidsmiljøet. En endring kan også føre med seg nye muligheter gjennom nye måter å organisere arbeidet på.

Personalet på Fjære ungdomsskole er planlagt overført til Fevik skole. Fevik skole har ulike erfaringer med å forene to personaler fra forskjellige skoler. Da Fevik skole ble ferdigstilt i 2014, kom personal fra Fjære ungdomsskole til den nye 1-10 skolen på Fevik. Denne prosessen jobbet ledelsen ved skolen systematisk og planmessig med, og dette vil være gode erfaringer å bygge videre på når skolen igjen skal få tilført ansatte fra Fjære.

### **3.4.4 Delkonklusjon 4 – hensynet til ansatte**

Konsekvensene for de ansatte er på den ene siden forbundet med usikkerhet og risiko som nevnt ovenfor. Det er enda for tidlig å si hvorvidt det vil føre med seg noen omplasseringer og eventuelt oppsigelser. På den andre siden vil en omstilling kunne være med på å styrke både arbeidsmiljøet og det faglige miljøet. Dette både gjennom ny kompetanse og erfaring som de nye tar med seg inn, samtidig som man ved en større skole med flere ansatte er mindre sårbare mot eksempelvis fravær. Samtidig kan det bringe med seg en mulighet til å se på nye måter å organisere arbeidet på. Se for øvrig punkt 3.1.1 Pedagogiske konsekvenser.

### **3.5 Kan skolenedleggelsen få konsekvenser for søkermassen til friskoler i kommunen?**

Friskoler, eller frittstående skole, er et norsk begrep som betegner private skoler med rett til statsstøtte. Skolene er godkjent etter friskoleloven, i motsetning til private skoler uten statsstøtte som er godkjent etter opplæringsloven § 2-12. I Grimstad kommune har vi to friskoler med statsstøtte for elever i trinn 1. til 10.; Hesnes Montessoriskole og Drottningborg ungdomsskole.

Drottningborg ungdomsskole ble startet i 2015 og har i dag 106 elever. Tilfanget av elever er i all hovedsak fra Grimstad kommune. Elevene kommer fra alle ungdomsskolekretsene; Fevik, Fjære, Grimstad ungdomsskole og Holviga.

Fjære ungdomsskole har de senere årene opplevd, i likhet med de andre ungdomsskolene, at noen elever har valgt friskolen fremfor nærskolen. Et spørsmål er om nedleggelsen av Fjære ungdomsskole vil medføre at flere elever enn ellers vil komme til å velge Drottningborg skole fremfor Fevik skole eller Grimstad ungdomsskole.

Det er ikke gjort noen konkrete analyser av friskolevalg i Grimstad kommune. Generelt kan vi tenke at det vil være ulike årsaker til at elever og foresatte velger friskole fremfor en nærskole. Det kan for eksempel handle om valg av pedagogikk (der en friskole tilbyr noe annet enn en kommunal skole) eller livssyn. Vi må også ta høyde for at noen velger en friskole fordi de ikke anser tilbudet på nærskolen for godt nok eller fordi de ikke har tillit til nærskolen. Myndighetene har uansett gjennom sin lovgivning, signalisert at valgfrihet skal være en del av vårt samfunn, og at friskoler skal være et supplement til de kommunale skolene. En konsekvens av denne valgfriheten er imidlertid en mulighet for lavere elevtall i de kommunale skolene og dertil lavere budsjett basert antall elever.

#### **3.5.1 Delkonklusjon 5 – forholdet til friskoler**

Basert på de forutsetninger som ligger til grunn for skoleeier, har vi ingen forutsetning for å si noe om en nedleggelse av Fjære ungdomsskole vil føre til at antall søkere til friskolen i kommunen vil påvirkes.

### **3.6 Økonomiske konsekvenser**

Den vedtatte samordningsløsningen av de to skolene innebærer å overføre elevene ved Fjære ungdomsskole til Fevik skole. Ved dette tiltaket samordner man ungdomsskolemiljøet til Fevik, og beholder de to barneskolene på Fevik og Fjære. Etter tiltaket vil Fevik skole ha et elevtall på om lag 670 elever. Det er tilstrekkelig kapasitet for en slik omstrukturering.

Tiltaket innebærer også at skolebygningen på Fjære da vil frigjøres til annen bruk. Det er igangsatt en prosess hvor administrasjonen er bedt om å prosjektere ny barneskole på Fjære, og hvor man i denne forbindelse skal vurdere om bygningsmassen til Fjære, kan benyttes som utgangspunkt for den nye barneskolen.

Som man vil kunne se fra det opprinnelige budsjettframlegget, foreslo rådmannen en annen samordningsløsning av to skolene enn den kommunestyret vedtok. Forslaget i budsjettframlegget var å overføre elevene på Fjære barneskole til Fevik og å overføre ungdomsskoleelevene ved Fevik til Fjære ungdomsskole.

Den vedtatte samordningen av de to skolene som i dette dokumentet blir konsekvensutredet, er mindre omfattende enn den samordningsløsningen som ble foreslått av rådmannen.

Også den vedtatte samordningsløsningen som ble vedtatt er grundig utredet. Årsaken til at rådmannen la frem en annen samordningsløsning, var at denne ga større økonomisk innsparing. Men også den vedtatte samordningsløsningen som ble utredet, gir betydelig økonomisk innsparing på driften.

I den vedtatte samordningsløsningen, reduseres en fordyrende overkapasitet av elevplasser og man utnytter allerede eksisterende skolebygg på en bedre måte. Dette gir en samordningsgevinst og besparelse i forhold til dagens struktur.

### **3.6.1 Reduserte vedlikeholdskostnader av bygningsmasse**

Vedtaket innebærer avvikling av en skolebygning på Fjære. Enten vil skolebygningen på Fjære ungdomsskole bli stående tom eller den overtas helt eller delvis av Fjære barneskole i en eller annen form. Det vil bli en skolebygning mindre å vedlikeholde etter at ungdomsskoleelevene er overført til Fevik. I ethvert scenario for prosjektering og etablering av ny barneskole på Fjære, vil det bli en reduksjon i bygningsmassen som nå vedlikeholdes.

En avvikling av den gamle barneskolen er beregnet til å gi kr 2.4 millioner i sparte vedlikeholdskostnader og byggetekniske kostnader (FDV-kostnader).

### **3.6.2 Reduserte elevkostnader**

Denne besparelsen er relatert til samordningseffekter på ungdomstrinnet ved at gjennomsnittskostnadene per elev reduseres. En ungdomsskole på i underkant av 90 elever, slik som tilfellet er ved Fjære ungdomsskole i dag, innebærer en høyere driftskostnad. Samordningen mellom de to ungdomskolene legger til rette for en bedret skoleøkonomi, og at man får benyttet de begrensede midlene på en bedre måte. I den vedtatte samordningsløsningen, er denne besparelsen beregnet til årlig å utgjøre kr 2.1 millioner ved full effekt.

### **3.6.3 Skysskostnader**

Den vedtatte samordningsløsningen er beregnet å medføre kr 0.2 million i økte skysskostnader som følge av at noen flere ungdomsskoleelever vil ha krav på skyss.

### **3.6.4 Samlede innsparinger på driften av samordningen**

Samlet sett innebærer de ovennevnte økonomiske effektene av samordningen av skolene og nedleggelse av Fjære skole en årlig innsparing på kr 4.3 million ved full effekt. (kr 2.4 millioner + kr 2.1 millioner - kr 0.2 million = kr 4.3 millioner.)

### **3.6.5 Effekter av nedleggelsen av Fjære ungdomsskole for ny barneskole på Fjære**

Den gamle skolebygningen for Fjære barneskole er i dårlig forfatning. I tillegg til vedtaket om å legge ned Fjære ungdomsskole og overføre elevene til Fevik skole, vedtok kommunestyret at det skal utredes ny barneskole på Fjære. Hvordan denne skolen skal utformes, og om den vil innebære en utnyttelse av skolebygningen for ungdomskolen, gjenstår å avklare.

I den grad skolebygningen på Fjære ungdomsskole i denne sammenheng kan utnyttes og bidra til en rimeligere ny barneskole på Fjære, vil det bidra til lavere investeringskostnader til ny barneskole og dermed lavere årlige kapitalkostnader. Denne effekten vil komme i tillegg til innsparingen på kr 4.3 millioner.

### **3.6.6 Delkonklusjon 6 – økonomiske konsekvenser**

Den vedtatte nedleggelsen av Fjære ungdomsskole er beregnet å innebære kr 4.3 millioner i årlige besparelser på driften ved full effekt.

Fremtidige investerings- og kapitalkostnader til nye Fjære barneskole vil også kunne reduseres som følge av nedleggelsen av Fjære ungdomsskole, og vil slik sett kunne øke innsparingene ytterligere.

## **3.7 Bygningsmessige konsekvenser**

I punktene under presenteres to ulike alternativer knyttet til bygningsmasse for Fjære barneskole. Det ene alternativet handler om å benytte eksisterende bygningsmasse på nåværende Fjære ungdomsskole. Det andre alternativet innebærer nybygg.

### **3.7.1 Ombygge Fjære ungdomsskole til ny barneskole**

Bygget til Fjære barneskole er i dårlig stand. En ombygging eller påbygg på eksisterende bygningsmasse vil omfatte store kostnader. Vedlikehold er også kostbart. Bygg og eiendom ser at det må investeres midler til nytt tak, fasader, innvendige arbeider samt nye tekniske anlegg dersom bygget skal brukes videre. Bygget er i tillegg lite fleksibelt for oppgradering til et moderne skolebygg. Bygg- og eiendomstjenesten anbefaler Fjære barneskole revet.

Paviljongen til barneskolen er av nyere standard og bygg og eiendomstjenesten anbefaler å beholde denne. Paviljongen kan brukes som ekstra undervisningslokale eller base. Bygget er i god stand og vil holde standard for ekstra undervisningsrom.

Foreløpige vurderinger viser at bygget hvor Fjære ungdomsskole oppholder seg i dag har god kvalitet. Dette skal utredes nærmere i egen analyse. Bygg og eiendom anbefaler ikke at Fjære ungdomsskole rives, da materialene bare har hatt halve levetiden sin. Enheten vurderer at det miljømessig vil være bedre med ombruk av skolens bygningsmasse. Det er fullt mulig å oppgradere eksisterende teknisk anlegg og foreta noe energiltak med dagens bygningsmasse.

Etter en brann ble skolen renoverert i 2003. Ungdomsskolen gir tilbakemelding på at de er veldig fornøyde med lokalene og innemiljøet er bra.

Det krever ikke store ombygginger for å ta i bruk skolen. Romfordeling kan etter foreløpig vurdering beholdes stort sett, men noe ombygging må påregnes. Det bør gjøres overflatebehandling, nye brannsikre garderober i gangene, ventilasjonsteknisk arbeider, lyskilder, akustikk, inventar og utstyr, nye utendørs lekeapparater, offentlig brannpålegg. Det er også ønskelig med oppgradering av skolens fasader. Fasadene i dag består av teglstein med innslag av trekledning, men ønsket er vedlikeholdsfrie fasadeplater. Et foreløpig estimat er ca kr 10.000.000,- eks mva, dette utredes videre.

Om det skulle være behov for en utvidelse av skolen, har man gode muligheter til det også. Det er god plass på eiendommen.

### **3.7.2 Nytt bygg til ny Fjære barneskole**

Et alternativ vil være å bygge helt ny barneskole til 300 elever. I beregningen har Bygg og eiendom benyttet *Arealprogram for skoleanlegg i Grimstad kommune og Norsk prisbok*.

Vi har beregnet en helt ny skole med 3 etg i passivhus-standard. Pris på m<sup>2</sup> er da kr 27441,- eks mva. 300 elever x 12 m<sup>2</sup> pr elev x 27 441 kr pr m<sup>2</sup> = kr 98 786 800,- eks mva.

### **Fevik skole**

Fevik skole er bygget som en 1-10 skole med kapasitet til 750 elever. I dag er det kapasitet på både ungdomsskole og barneskole. I skoleåret 2020 er det estimert et elevtall på 675 elever (Fjære ungdomsskole og Fevik1-10). I elevtallet på 675 er elevene fra Fjære ungdomsskole og Fevik 1-10 skole medregnet.

Slik rommene er fordelt mellom barne- og ungdomsskole i dag vil man ikke få plass til alle elevene på ungdomsskolen. Siden kapasiteten er stor på barnetrinnet må man omprioritere fordelingen av rom. Det vil ikke være behov for store ombygginger for å få dette til. Endelig fordeling og plassering av klasser i rom gjøres i samarbeid med skolen.

Det vil ikke komme store ombyggingskostnader på Fevik skole, men det må settes av penger til garderobeløsning til de nye elevene, pulter, stoler, hyller og ekstra møbler til kantineområdet.

Det kan også bli nødvendig og skille av et område med en ny vegg og dør med adgangskontroll for å holde ungdomsskole og barneskole separert. Det er et ønske fra skole og foreldre at man ser på uteområdet. Det er en mulighet for at det

avdekkes ytterligere behov med kostnader etter en grundigere prosess i samarbeid med skole. Vi estimerer at behovet kan beløpe seg til omtrent kr 1.000.000,-

Det er ikke lagt inn kostnader på en eventuell oppgradering av uteområdet og behov for AV-utstyr. Dette ønsker ungdomsskolen å ha en grundig prosess på.

Med hensyn til renhold, så planlegger Bygg og eiendom å flytte over to renholdere fra Fjære ungdomsskole som begge har 100 prosent stillinger. Den ene flyttes til Grimstad ungdomsskole i ledig stilling, den andre flyttes til Fevik skole som trenger styrking på grunn av økt antall elever som kommer fra Fjære ungdomsskole.

Konsekvensene for drift renhold er ikke annet enn at renholderne ved de berørte lokasjoner, må flytte arbeidssted, noe som allerede er informert om.

Når det gjelder byggdrift, vil det se ut til å bli mindre endringer i rominndelinger på Fevik skole. Endringer i eksisterende bygningsmasse vil ikke få direkte konsekvens eller føre til økte driftskostnader for bygg- og eiendomstjenesten. Bygg og eiendomstjenesten flytter ressurser fra Fjære skole til Fevik på grunn av økt personbelastning på Fevik skole.

Ut over dette kan det bemerkes at rivning av barneskole på Fjære vil spare driftskostnadene for bygget.

### **Grimstad ungdomsskole**

Da det ser ut til å bli 15 elever som får Grimstad ungdomsskole som nærskole, vil det kunne bli noe press også på denne skolen. Skolen er dimensjonert for 425 elever. Høsten 2020 blir det omtrent 348 elever på Grimstad ungdomsskole. Skolen har god kapasitet, men noen av trinnene kan få mange elever, og det må muligens påregnes en liten ombygging av klasserommene. Klasserommene er dimensjonert for 28 elever pr klasse.

#### **3.7.3 Delkonklusjon 7 – bygningsmessige konsekvenser**

To alternative løsninger på Fjære fremstår som mest aktuelle. Ombygge Fjære ungdomsskole til ny barneskole, eller nytt bygg til ny barneskole. Bygningen til Fjære barneskole er ikke egnet til videre drift og bør rives.

Når det gjelder Fevik skole, så er det behov for en mindre investering, og det må trolig også påregnes en liten ombyggingskostnad for Grimstad ungdomsskole.

### **3.8 Konklusjon om FNs bærekraftsmål**

FN har til sammen 17 bærekraftsmål innenfor de tre hoveddimensjonene klima og miljø, økonomi og sosiale forhold (se punkt 2.1) FNs bærekraftsmål nummer 4 er det førende målet for oss i denne sammenheng og handler om å sikre inkluderende, rettferdig og god utdanning, og fremme muligheter for livslang læring for alle.

Det er skoleeiers vurdering at de strukturelle grep som ligger i å nedlegge en enhet for å skape en mer robust og fremtidsrettet Grimstad-skole, er i tråd med dette bærekraftmålet. En mer effektiv skolestruktur som reduserer overkapasitet vil bidra til større pedagogisk handlingsrom som kommer *alle* elevene i kommunen til gode. På den måten bidrar endringen til et mer rettferdig opplæringstilbud i kommunen. En samlokalisering av en liten og en stor enhet vil kunne styrke det pedagogisk fagmiljø og gi fleksibilitet knyttet til å tilpasse opplæringen etter elevens individuelle behov. Dette vil gi gode kår for å skape et inkluderende fellesskap. Det vil bli noen flere elever som har rett på skoleskyss. Dette utløser imidlertid ikke noen endring av bussruter eller busstilbud. Vi kan således ikke identifisere negative klimamessige konsekvenser av betydning.

Analysen har løftet frem både økonomiske, sosiale og klimamessige forhold. Vi har identifisert noen faremomenter som må håndteres for å sikre at hensynet til barnets beste blir et grunnleggende hensyn. Ved å sette inn tiltak i overgangsperioden, er det vår samlede vurdering at FNs bærekraftmål er ivaretatt; også når vi ser de ulike dimensjonene i sammenheng.

## 4 Pågående arbeidsgrupper i prosessperioden

Følgende arbeidsgrupper er blitt nedsatt:

a) **Arbeidsgruppe masterplan og ROS**

Arbeidsgruppen ledes av ansatte i HR og i gruppen inngår representanter fra skoleledere (Fevik og Fjære), hovedtillitsvalgt Fagforbundet og hovedtillitsvalgt utdanningsforbundet. Kommunalsjef for kultur og oppvekst, samt oppvekstsjef

b) **Arbeidsgruppe for kultur/psykososialt og fag**

Leder for arbeidsgruppen er elevrådskoordinator fra alle skolene. I gruppen inngår skoleledere for Fevik og Fjære ungdomsskole, ansatte fra Fjære, samt elevråd

c) **Arbeidsgruppe kultur/ansatte**

Leder for arbeidsgruppen er verneombud på begge skolene. I gruppen inngår skoleledere på begge skolene, verneombud og lokale tillitsvalgte hvis det er ønskelig

d) **Arbeidsgruppe økonomi**

Arbeidsgruppen ledes av ansatte i kommunens økonomiavdeling. I arbeidsgruppen inngår skolelederne ved begge skolene, kommunalsjef for kultur og oppvekst, samt oppvekstsjef

e) **Arbeidsgruppe bygg Fevik/Fjære barneskole**

Gruppen ledes av ansatte ved kommunens avdeling for bygg og eiendom. I arbeidsgruppen inngår også ansatte i økonomiavdelingen, skoleledere for begge skolene, verneombud, vaktmester/renhold, kommunalsjef for kultur og oppvekst, samt oppvekstsjef



f) **Arbeidsgruppe IKT**

Ledes av kommunens IKT-rådgiver for skole. I arbeidsgruppen inngår fagledere, IKT-ansvarlig, samt oppvekstsjef

g) **Arbeidsgruppe skole-hjem-samarbeid**

Arbeidsgruppen ledes av kommunalsjef for kultur og oppvekst og oppvekstsjef. I arbeidsgruppen inngår HBS-prosjektleder, skolelederne for begge skolene og representanter fra FAU ved skolene.

## **5 Endring av forskrift om skolestruktur i Grimstad kommune**

Grimstad kommune har faste skolekretsgrenser. Det har blitt tatt utgangspunkt i at disse kretsgrensene er nedfelt i en forskrift. I prosessen med nedleggelse av Fjære ungdomsskole, har skoleeier imidlertid sett at det ikke foreligger en formell forskrift om skolekretsgrenser som tilfredsstillende alle krav i forvaltningsloven kapittel VII.

Når kretsgrensene nå må justeres i forbindelse med skolenedleggelse, vil kommunen samtidig se til at kretsgrensene blir nedfelt i forskrifts form og lagt frem for kommunestyret som politisk skoleeier.

### **Viktige presiseringer**

Opplæringsloven § 8-1, første ledd gir kommunene en rett til å vedta forskrift om skolekretsgrenser. Lovgiver sørger på denne måten for at kommuner kan skape forutsigbarhet for barn og foreldre som er bosatt eller ønsker å bosette seg i et område av kommunen.

En forskrift om skolekretsgrenser må likevel ivareta nærskoleprinsippet. Det betyr at vi ikke kan utforme grenseopp ganger som medfører at elever får definert en nærskole som geografisk er lenger fra hjemmet enn en annen skole.

I Grimstad har barn som bor i Hesnes-området hatt sin definerte nærskole på Jappa skole selv om den geografiske nærmeste skolen er Fjære barneskole. Ny, revidert forskrift vil måtte korrigere for dette. Dette kan innebære at Fjære barneskole i fremtiden skal avgi elever til flere ungdomsskoler.

### **Det tas sikte på følgende:**

1. Kretsgrensene vil ta utgangspunkt i dagens kretsgrenser som beskrives på kommunens hjemmeside og som er supplert av kartbeskrivelse.
2. Det gjøres en justering i østregionen. De ungdomsskoleelevene som etter skolenedleggelsen på Fjære ungdomsskole geografisk bor nærmest Fevik skole, får definert Fevik skole som sin nærskole. De elevene som geografisk bor nærmest Grimstad ungdomsskole, får Grimstad ungdomsskole som sin nærskole

3. Det skal fortsatt være anledning til å søke om inntak på annen skole enn nærskolen. Slike søknader skal innvilges når den omsøkte skolen har plass og det ikke medfører klassesprekk ved å tilby plass.
4. Det gjøres en justering i definert nærskole for elever som bor i Hesnes-området og som har Jappa som sin nærskole i dag. Ny nærskole vil bli deres geografiske nærmeste skole. Dette vil være Fjære barneskole. De elever som allerede har skoleplass på Jappa skole vil fortsatt ha tilbud om skoleplass på denne skolen.
5. Det vil bli utført en kontrollmåling for å sjekke om skolekretsgrensene for de andre skolene ivaretar nærskoleprinsippet i opplæringsloven. I den grad det avdekkes kretsgrenser som ikke samsvarer med nærskoleprinsippet i opplæringsloven, vil også disse bli korrigert.
6. Sak om forskrift om skolekretsgrenser fremmes samtidig med sak om skolenedleggelse av Fjære ungdomsskole.

## **6 Invitasjon til høring**

### **6.1 Forhåndsvarsel («høring») – fvl. § 37 annet til femte ledd**

En avgjørelse om å legge ned en skole er ikke et såkalt enkeltvedtak. Det betyr at saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kapittel IV (om saksforberedelse ved enkeltvedtak), V (om vedtaket) og VI (om klage og omgjøring) ikke direkte kommer til anvendelse. Det er likevel et generelt forvaltningsrettslig prinsipp at en sak skal være forsvarlig klarlagt før avgjørelse blir tatt. Når kommunen velger å behandle skolenedleggelse og forskriftsendring som en og samme sak, må hele saken behandles etter reglene om endring av forskrifter i forvaltningsloven kapittel VII.

Når en kommune ønsker å vedta en skolenedleggelse og endre en forskrift, skal berørte offentlige og private virksomheter og organisasjoner varsles og gis anledning til å uttale seg om saken. Dette fremgår av forvaltningsloven § 37 annet ledd første punktum. Dette blir gjerne omtalt som «høring» av saken.

Høringen skal avholdes før saken blir utferdiget, og uttalelsene som mottas i forbindelse med høringen vil inngå som en del av avgjørelsesgrunnlaget.

Høringsuttalelser skal gis skriftlig. Dette fremgår av forvaltningsloven § 37 femte ledd.

### **6.2 Høringsuttalelser**

Saken om nedleggelse av Fjære ungdomsskole og tilhørende forskriftsendring skal behandles av kommunestyret 12. mai 2020. Kommunen ber spesielt om at høringsinstansene uttaler seg om:

1. De pedagogfaglige konsekvenser (kortsiktige og langsiktige) for elevene som vi bør være oppmerksom på ved en nedleggelse av Fjære ungdomsskole
2. De psykososiale konsekvenser som vi bør være oppmerksom på for elevene som får skolen sin nedlagt?
3. Eventuelle konsekvenser (kortsiktige og langsiktige) som kan påregnes av at 18 ekstra elever får skyss-rett med buss
4. Forhold knyttet til forventet økonomiske besparelser
5. Personalmessige konsekvenser som kommunen bør være forberedt på når det gjelder personalet på Fjære ungdomsskole?

### **6.3 Høringsperiode og frist for tilbakemelding**

Kommunen kan sette en frist for å gi uttalelse, jf. forvaltningsloven § 37 tredje ledd. Bestemmelsen sier ikke noe om lengden på fristen. I Forskriftsarbeid for kommuner punkt 7.2.3 fremgår det at kommunen normalt kan sette fristen til to måneder, men at fristen kan være noe kortere hvis saken haster. I Rundskriv Udir-2-2012 - Behandling av saker om skolenedleggelse og kretsgrenser, er det også anbefalt at høringsperioden er på to måneder.

#### **Høringsfrist: 11. april 2020**

Høringsuttalelsene sendes Grimstad kommune ved [postmottak@grimstad.kommune.no](mailto:postmottak@grimstad.kommune.no)

Også andre enn de som står som høringsinstanser er velkomne til å uttale seg om saken.

Med vennlig hilsen

Solfrid Marie Døhlen

Kommunalsjef,

Kultur og oppvekst

Arne Mowatt Haugland

Oppvekstsjef

Anette Meling

Rådgiver, stab

Mottakere:

Elevrådet ved Fjære barneskole

Samarbeidsutvalget ved Fjære barneskole

Foreldreutvalget ved Fjære barneskole

Utdanningsforbundet, lokallaget Fjære barneskole

Verneombudet ved Fjære barneskole

Fagforbundet ved Fjære barneskole

Elevrådet ved Fjære ungdomsskole

Samarbeidsutvalget ved Fjære ungdomsskole

Foreldreutvalget ved Fjære ungdomsskole

Verneombudet ved Fjære ungdomsskole

Utdanningsforbundet, lokallaget Fjære ungdomsskole

Fagforbundet ved Fjære ungdomsskole

Elevrådet ved Fevik skole

Samarbeidsutvalget ved Fevik skole

Foreldreutvalget ved Fevik skole

Verneombudet ved Fevik skole

Utdanningsforbundet, lokallag Fevik skole

Fagforbundet Fevik skole

Elevrådet ved Grimstad ungdomsskole skole

Samarbeidsutvalget ved Grimstad ungdomsskole skole

Foreldreutvalget ved Grimstad ungdomsskole skole

Verneombudet ved Grimstad ungdomsskole

Utdanningsforbundet, lokallag Grimstad ungdomsskole skole

Fagforbundet Grimstad ungdomsskole skole

Lia idrettslag

Vik velforening

Lia velforening

Fjære velforening

Håbestad sanitetsforening

Hovedvernombudet Grimstad kommune

Ager Kollektivtrafikk (AKT)