



Handlingsdel til
Skolebruksplan
for Askøy kommune
2016-2040

- Befolknings- og elevtallsprognoser 2016
- Skolekapasitet



Skisse av nye Kleppestø barneskole

Innhold

Innhold

1.	Befolknings- og elevtallsprognoser	3
1.1.	Prognoseforutsetninger	3
1.1.1.	Metode og generelle forutsetninger	3
1.1.2.	Boligbyggeprognose 2016-2040	4
1.2.	Befolkningsprognose for hele kommunen	5
1.3.	Elevtallsprognoser	6
1.4.	Forenklet elevtallsprognose pr. skolekrets	7
2.	Skolekapasitet	8
2.1.	Metoder for kapasitets- og arealvurdering av skolene	8
2.2.	Oversikt skolekapasitet	9
3.	Strukturvalg – viktige moment	10
3.1.	Behovs- og kapasitetsfokus	11
3.2.	Langsiktig plan- og utviklingsfokus	11
3.3.	Økonomisk fokus	12
3.4.	Organisatorisk og pedagogisk fokus	12
3.5.	Bygningsmessig fokus	13
3.6.	Nærmiljøfokus	14

Vedlegg:

Skolebeskrivelser med kapasitetsvurdering

Elevtallsprognoser pr. skole

Boligbyggeprognose

Innledning

Skolebruksplan for Askøy kommune har som mål å identifisere de utfordringer kommunen står overfor, og vise mulige måter å møte utfordringene på.

Kommunens hovedutfordringer innenfor skolesektoren kan oppsummeres i 4 hovedpunkt:

- Sikre tilstrekkelig **skolekapasitet** for å håndtere elevtallsvekst
- Etablere felles **pedagogisk plattform** i skolene
- Skape gode, likeverdige og hensiktsmessige **fysiske læringsmiljø**
- Etablere **skoleenheter** med rasjonell størrelse, både med tanke på elevmiljø og med tanke på kostnader

Planen ble første gang vedtatt i kommunestyret i juni 2013. Høringsutkast for planen ble utarbeidet i tett samarbeid mellom Askøy kommune og Norconsult. Norconsult bidro med kompetanse innenfor pedagogikk, skoleplanlegging, prognosearbeid samt byggetekniske forhold. Det ble gjennomført befaring ved alle skoler, og rektorene svarte på spørsmål om deres vurdering av skolenes bygningsmessige funksjonalitet når det gjelder skoledrift. Norconsult utarbeidde prognoser for elevtallsvekst samlet og fordelt på hver enkelt skole.

I tillegg bidro en egen referansegruppe med innspill og faglige vurderinger til planer for Skogstunet skole spesielt og skolebruksplanen generelt.

Planen gir anbefalinger for hvordan skoler bør bygges. Disse anbefalingene legges til grunn ved planlegging av nye skoler, og ved ombygging av eksisterende skoler. Det er utformet en egen arealnorm som følger som vedlegg til planen. Det er et mål at skolene etter hvert får likeverdige lokaler, med likeverdige muligheter for læring. Planen inneholder også forslag til tiltak for å oppnå god bygningsmessig standard. Skolene i Askøy kommune er også gjennomgått og analysert for å kunne definere hvilken kapasitet skolene har.

Ved revisjon av planen i juni 2016 er Skolebruksplanen delt i en generell del og i en handlingsdel. Handlingsdelen inneholder kapitler om prognoser, skolekapasitet og utbyggingsplan. Denne vil årlig kunne rulleres som grunnlag for budsjettarbeidet. Prognosene skal oppdateres minst hvert fjerde år.

Askøy kommune forventes å få en vesentlig folkevekst de kommende årene. Prognosene som ble utarbeidet i 2012 viste at elevtallet vil øke fra ca. 3 900 til ca. 6 200 elever. I 2016 prognosen er elevtallet nedjustert til ca. 5 350 (2030). Den nye prognosen strekker seg frem til 2040 med et samlet elevtall på 6 100 det året. Cowi har bistått Askøy kommune i å lage de nye prognosene. Prognoseforutsetningene er omtalt i handlingsdelen til planen. En vesentlig forutsetning er boligbyggeprognosen for Askøy kommune. Denne er vedlagt planen.

Selv om prognosene er noe nedjustert er veksten fremdeles høy, og det er en stor utfordring for Askøy kommune å bygge tilstrekkelig antall elevplasser.

1. Befolknings- og elevtallsprognoser

Gode elevtallsprognoser er et viktig faktagrunnlag når kommunen skal planlegge framtidig skolebehov og skolestruktur. Fremskrivning av folketall er avhengig av en rekke faktorer, og det vil alltid være knyttet usikkerhet til befolkningsprognoser. Usikkerheten øker dess lenger frem i tid en ser, og dess mindre geografiske områder tallene brytes ned på. Prognosene bør derfor rulleres minst hvert 4.år, eller oftere.

Fordeling av boligbygging og boligkapasitet på de ulike skolekretsene er viktige faktorer for å beregne framtidig folketall. En av de viktigste faktorene som påvirker boligutbyggingen på Askøy i dag er rekkefølgekrav om skole- og barnehagekapasitet. For at prognosene skal kunne brukes til å gjøre vurderinger i forhold til skolestruktur og skoleutbygging, er det ikke tatt hensyn til dagens skolekapasitet i denne prognosen.

Skolebruksplanen tar utgangspunkt i prognoser for perioden 2015-2040, utarbeidet av COWI i mars 2016.

1.1. Prognoseforutsetninger

1.1.1. Metode og generelle forutsetninger

COWI har benyttet Kompas-modellen til å beregne befolkningsfremskrivningene. Kompas har ulike fremskrivingsmodeller, og i denne prognosen er boligtilbudsmodellen benyttet. Det innebærer at ekstern- og intern innflytting er avhengig av skolekretsens andel av det totale boligtilbudet. Boligtilbudet i de enkelte skolekretsene fremkommer av boligbyggeprognosen, som omtales under.

Det er utarbeidet to alternative prognoser. Middelalternativet tar utgangspunkt i SSB sitt middelalternativ (MMMM) som forutsetter middels fruktbarhet, middels dødelighet, middels innenlands flytting og middels innvandring. Det høye alternativet (MMMh) skiller seg fra middelalternativet ved at det forutsettes høy innvandring fra utlandet. Beregningen er gjort på skolekretsnivå, og tar utgangspunkt i skolekretsene slik de blir praktisert i 2016. Prognosene er fordelt på ettårig alder.

Prognosen tar utgangspunkt i disse forutsetningene:

Parameter	Forutsetning
Modelltype	Kompas - Tilbudsmodellen
Region	Skolekretser
Første statistikkår	2000
Beregningsperiode	2015-2040
Basisår for offisiell befolkningsstatistikk	1.1.2015
Estimeringsperiode fødselsfrekvenser og nivåfaktor for fødte	Fødselsfrekvenser: 2013 Korreksjonsfaktor fødte: 2012-2014
Estimeringsperiode for dødssannsynlighet og nivåfaktor for fødte	Dødssannsynlighet: 2013 Nivåfaktor døde: 2009-2014
Estimeringsperiode for ekstern og intern innflytting og utflytting	2010-2014

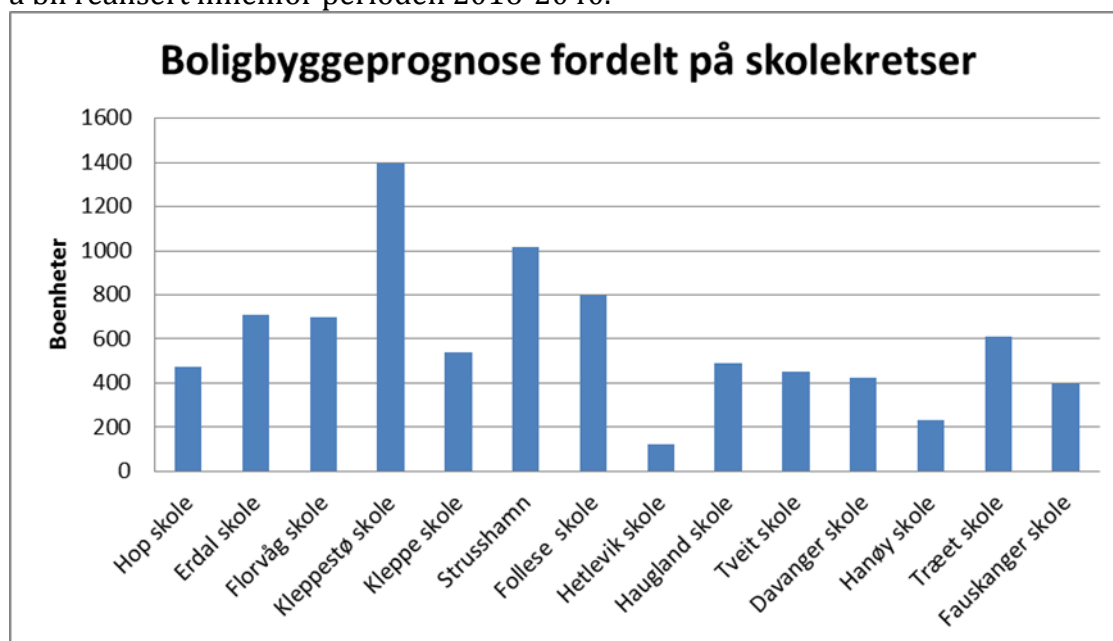
1.1.2. Boligbyggeprognose 2016-2040

En viktig forutsetning for å kunne fremskrive befolkningstallene på skolekrets nivå er boligkapasiteten i kommunen, slik den fremkommer i boligbyggeprognosen.

Boligbyggeprognosen beskriver kartlagt og beregnet boligkapasitet (boligpotensiale) for perioden 2016 -2040, fordelt på år og skolekrets.

Det er viktig å presisere at dette er en prognose for antatt boligutbygging. Faktisk utbygging er avhengig av mange parter og varierende rammebetingelser og er i stor grad uforutsigbar. Der er derfor viktig at boligbyggeprognosen oppdateres jevnlig, og at tallene ses på som prognoser, og ikke faktiske tall.

Samlet viser prognosen en mulighet for bygging av 9 796 enheter, der 8 358 enheter antas å bli realisert innenfor perioden 2016-2040.



Definisjoner og metode for beregning av kapasitet:

Kartlegging av arealreserver og beregning av boligpotensialet er gjort med utgangspunkt i Kommuneplanens arealdel 2012-2023, vedtatte reguleringsplaner og kjent informasjon om igangsatte reguleringsplaner. Det er brukt følgende definisjoner og beregningsmetoder i kartleggingen:

Fortetting: Spredte ubebygde tomter eller større ubebygde areal innenfor nåværende, uregulerte boligområder. Opptelling av ubebygde tomter og kartlegging av ubebygde areal er gjort ut fra kart og ortofoto. For spredte tomter er det forutsatt bygging av tomannsboliger. For større ubebygde areal er beregning av kapasitet gjort med utgangspunkt i antall daa * 2 enheter i sentrale områder eller 1,5 enheter for øvrige deler av Askøy.

Fremtidig: Områder avsatt som fremtidig boligbygging i kommuneplanens arealdel. For disse områdene er det krav om utarbeiding av reguleringsplan før utbygging. Beregning av kapasitet er gjort med utgangspunkt i antall daa * 2 enheter i sentrale områder eller 1,5 enheter for øvrige deler av Askøy. For områder der det er igangsatt regulering er det lagt til grunn innsendt planforslag eller anslag av enheter angitt ved oppstartsmøte.

Regulert: Vedtatte reguleringsplaner der kapasiteten fremkommer av reguleringsbestemmelsene. Områdene varierer fra nesten ferdig utbygde områder til områder der utbygging ikke er igangsatt.

LNF-spredt: Områder avsatt til LNF spredt boligbygging i kommuneplanens arealdel. Antall tillatte enheter fremkommer av kommuneplanens arealdel.

Sentrale områder: I prognosen har en lagt til grunn grensen for tettbebyggelse for søre Askøy som benyttes for å definere søre Askøy som eget utslippsområde

Metode for fordeling av enheter pr. år:

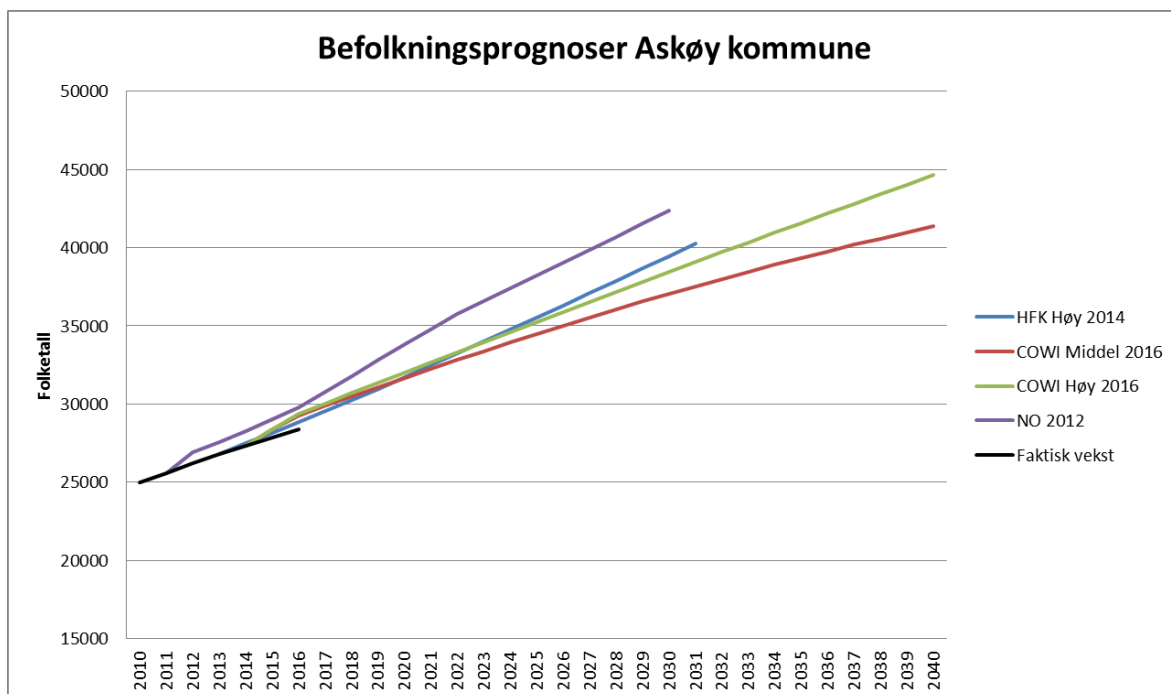
Boligbyggeprognosen forsøker å anslå når ulike byggeprosjekter vil bli realisert. Dette er avhengig av mange ulike faktorer som f.eks. etablering av sosial og teknisk infrastruktur og markedskrefter. En av de viktigste faktorene som begrenser boligutbyggingen på Askøy i dag er rekkefølgekrav om skole- og barnehagekapasitet. Da denne prognosen skal benyttes som grunnlag for å vurdere skolestrukturen og behov for utbygging av skoler, er det ikke tatt hensyn til skolekapasitet i denne prognosen.

Det er tatt kontakt med utbyggere av større prosjekter, som har gitt tilbakemelding i forhold til utbyggingstakt og utbyggingsrekkefølge på ulike prosjekter. Der en utbyggingstakt på 15-30 enheter i året er ønskelig fra utbyggers side, og dette er lagt til grunn i prognosen.

Når det gjelder boligbygging som fortetting, er det tatt utgangspunkt i erfaringstall i forhold til kjent aktivitet i de ulike skolekretsene.

Prognosen tar ellers hensyn til kjente begrensende faktorer som rekkefølgekrav i forhold til etablering av gang- og sykkelveg eller krav om /behov for andre samferdselstiltak.

1.2. Befolkningsprognose for hele kommunen



Befolkningsprognoser for Askøy kommune: Fylkesprognose 2014-2031 (HFK Høy 2014), Norconsults prognose til skolebruksplanen 2013-2030 (NO 2012), COWIs prognose mars 2016, middels alternativ (COWI Middel 2016) og høyt alternativ (COWI Høy 2016) og faktisk vekst 2010-2016.

Det er utfordrende å estimere fremtidig vekst, og det er knyttet stor usikkerhet til resultatene. Figuren over viser ulike prognoser som er utarbeidet og benyttet av kommunen de siste årene, samt de to alternativene utarbeidet av COWI i 2016. Askøy har hatt en sterk befolkningsvekst siden tusenårsskiftet, og betydelig høyere vekst en SSB har beregnet i sine prognoser. Hordaland fylkeskommune utarbeider egne fylkesprognoser, som har lagt til grunn en høyere vekst og truffet bedre. De siste årene har Askøy kommune valgt å benytte Hordaland fylkeskommunes høye prognosealternativ.

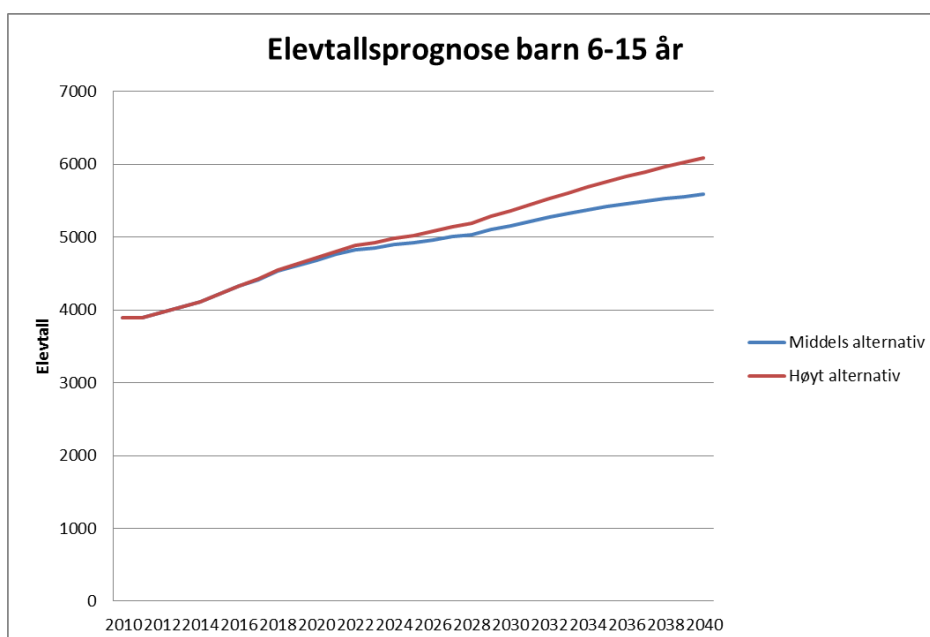
Figuren over viser prognosen utarbeidet av Norconsult i 2012, i forbindelse med skolebruksplanen 2013-2030. Denne prognosen ligger høyt i forhold til de nyere prognosene. Prognosen la seg den gang tett opp mot SSB sin befolkningsprognose for høy vekst (SSB HMMH). Den høye prognosen har også sammenheng med et politisk ønske om høy vekst ved forrige rullering av kommuneplanens arealdel (årlig vekst på 3,3 %), noe som ga stor boligkapasitet i arealdelen og dermed i boligbyggeprognosen.

Prognosen utarbeidet av COWI i 2016 legger til grunn SSB sine prognoser for middelalternativ (MMMM) og SSB sitt alternativ for høy nettoinnvandring (MMMH). SSB publiserer befolkningsfremskrivninger to ganger i året, og tallene som ligger inne nå er utarbeidet for snart to år siden. Det betyr at tallene ikke tar høyde for den økonomiske utviklingen med lave oljepriser og nedgangskonjunktur. Den viktigste driveren for befolkningsveksten i Norge, og for Hordaland, er innvandring, og særlig arbeidsinnvandring. COWI mener SSB vil nedjustere prognosene når de publiseres i juni.

COWI regner derfor middelalternativet som et høy anslag, og høyalternativet som et veldig høyt anslag. Dette samsvarer godt med Hordaland fylkeskommunes siste fylkesprognose publisert i februar 2016, som er en nedjustering av tidligere prognoser.

I middelalternativet for vekst, vil befolkningen på Askøy øke fra 28 380 i 2016 til ca 41 300 personer i 2040. Det tilsvarer en vekst på 46 prosent. Det høye alternativet viser en økning til 44 600 innbyggere i 2040, og tilsvarer en vekst på 57 prosent.

1.3. Elevtallsprognoser



Figuren over viser elevtallsutviklingen ved middels og høyt alternativ. Elevtallet i grunnskolen på Askøy pr 01.08.16 er 4 247 elever. Prognosens middels alternativ viser at det vil være ca 5600 elever i grunnskolealder i 2040. Dette tilsvarer en økning på ca 1 300 elever, eller 31 %. Det høye alternativet viser et elevtall på ca 6 000 elever i 2040. Dette tilsvarer en vekst på 43 %.

1.4. Forenklet elevtallsprognose pr. skolekrets

Tabellen under er en sammenstilling av faktisk elevtall 2012 og 2016, prognoser fra 2012 (P12) og nye prognoser i 2016 (P16). Som vedlegg finnes samlet prognose for alle skolene.

Skole	Elevtall 2012	Elevtall 2016	P12: 2016	P12: 2020	P16: 2020	P12: 2030	P16: 2030	P16: 2040
Fauskanger barneskule	112	125	114	117	135	156	146	220
Træet skule	125	146	131	152	150	268	151	236
Davanger skole	74	68	83	96	104	154	168	156
Tveit skole	266	317	299	308	351	358	328	344
Hanøy skole	108	149	157	198	179	192	170	158
Haugland skole	169	154	160	173	140	206	160	195
Erdal barneskule	318	380	366	406	449	428	502	538
Hop skole	201	196	234	274	221	319	248	279
Florvåg skole	174	176	183	266	162	417	191	212
Follese skole	130	160	155	179	184	364	225	351
Hetlevik skole	105	128	109	129	149	122	126	130
Kleppe skole	336	329	364	384	311	386	293	290
Kleppestø barneskule	305	419	396	487	461	560	594	673
Strusshamn skole	342	351	378	413	418	532	537	546
1-7	2765	3098	3129	3582	3414	4462	3839	4328
Skole	Elevtall 2012	Elevtall 2016	P12: 2016	P12: 2020	P16: 2020	P12: 2030	P16: 2030	P16: 2040
Fauskanger ungdomsskule	101	98	98	101	120	141	127	189
Erdal ungdomsskole	291	230	292	365	274	459	311	350
Florvåg krets					72		80	88
Kleppestø ungdomsskole	354	574	503	576	564	764	678	792
Ravnanger ungdomsskole	405	247	276	266	275	364	321	344
8-10	1151	1149	1169	1308	1305	1728	1517	1763
1-10	3916	4247	4298	4890	4719	6190	5356	6091

2. Skolekapasitet

Det foreligger ikke egne statlige arealkrav for skoleanlegg, slik som det f.eks. gjør for barnehagebygg. Vurdering av hvor mange elever og hvor mange ansatte den enkelte skole har plass til, er i stor grad basert på lokalt skjønn og tar i hovedsak utgangspunkt i det gamle klassesedelingstallet. I dette kapitlet er elevkapasiteten i grunnskolene, vurdert etter fastsatte metoder, slik at alle skolene blir vurdert etter de samme kriteriene. Dette for å sikre en mest mulig likebehandling og lik areal- og kapasitetsvurdering.

2.1. Metoder for kapasitets- og arealvurdering av skolene

Beskrivelsene og vurderingene i dette kapitlet er hentet fra de mer utfyllende skolebeskrivelsene i vedlegget til denne rapporten.

Vurderingen av elevkapasitet for skolene gir et anslag på hvor mange elever skolen kan ha plass til, og potensialet for økt kapasitet ved ombygging/utbygging. Beregningen legger til grunn at skolene fortsetter å benytte arealene som i dag. Det benyttes en kombinasjon av fem metoder for å beregne elevkapasiteten ved grunnskolene:

1. Kapasitet ut fra netto generelt læringsareal gjøres ved å registrere og summere læringsarealet (som elevene benytter) dvs. klasserom, grupperom, formidlingsrom, allrom, garderobes, mv. Dette arealet blir dividert med 4 m^2 pr. elev som er i samsvar med gjeldende arealnorm i Askøy kommune. En svakhet ved denne metoden når den brukes til å vurdere eksisterende skolebygg, er at den ikke tar hensyn til skoleanleggets bygningsmessige struktur. Skoler med mye gang- og trafikkareal og innvendige løsninger som er lite formålstjenlige for skolevirksomheten kommer ofte ut med lav kapasitet.

2. Kapasitet ut fra antall klasserom gjøres ved å telle klasserom, og multiplisere med antall elever i hvert klasserom. Elever på barnesteget er i hovedsak organisert i klasser og tilpasset de rammefaktorene som bygget gir. Det er i hovedsak lagt til grunn 28/30 elever som normalkapasitet i et klasserom på 60 m^2 , eller ca. 2 m^2 pr. elev i rommet. Klasserom som har en liten formålstjenlig utforming (f.eks. søyler, vinkler, fastmontert inventar, mv) bør få fratrukk i vurderingen av elevkapasitet for det enkelte rom. Metoden integrerer ikke kapasiteten i spesialisert læringsareal, grupperom eller garderobes - og disse blir vurdert særskilt jf. pkt. 3 under. Antall klasserom er samtidig viktig for skolens gruppestørrelse og antall klasser.

3. Kapasitet i spesialisert læringsareal beregnes ved å dividere skolens areal til spesialiserte funksjoner med erfaringstallet/arealnормen for en sammenlignbar skole. Er forholdstallet over 1 indikerer det at skolen har kapasitet til flere elever i de spesialiserte arealene enn det er i de generelle læringsarealene, og er forholdstallet lavere enn 1 indikerer det at de spesialiserte arealene ikke har kapasitet til alle elevene ved skolen. En svakhet ved denne metoden er at den ikke tar hensyn til om skolen mangler enkelte spesialiserte funksjoner, fordelingen av areal mellom de ulike funksjonene eller antall elevgrupper ved skolen. Derfor må dette vurderes enkeltvis.

4. Gymsal / idrettsareal med garderober blir vurdert som egen kategori, slik at skuler med store idrettsflater ikke får en kunstig høy kapasitetsvurdering jf. pkt. 3. og 4.

5. Kapasitet ut fra skolens bruttoareal tar utgangspunkt i skolens samlet bygningsareal – utregnet fra ytterveggene - og bregner elevkapasiteten ved å dividere bruttoarealet pr. elev fre det aktuelle erfaringstallet eller arealnormen. Metoden inkluderer idrettsareal, lager/tekniske rom, tilfluktsrom og annet ikke nyttbart areal. Bruttoarealkapasiteten sier noe om arealeffektiviteten til skoleanlegget. En svakhet ved metoden er at den ikke tar hensyn til at nye skoler har store areal til tekniske installasjoner, og at eldre skolebygg kan inkludere store ikke-nyttbare areal som tilfluktsrom osv.

Vurdering av klasseromskapasiteten (pkt. 2) over, vurderer hvor mange elever skolen har plass til ved 100 % utnyttning av hvert enkelt klasserom. Det er viktig å peke på at en slik kapasitetsutnyttning er rent teoretisk og vil aldri samsvare med faktisk elevtallsfordeling. Variasjon i elevtallet på de ulike trinnene, hensyn til pedagogisk forsvarlig gruppestørrelse og kapasiteten til byggets tekniske anlegg medvirker til dette. Mange skoleanlegg kan følgelig ha et elevtall som overskrider vurdert elevkapasitet – og drives med overkapasitet – ved for eksempel å benytte spesialrom, auditorium, mv. til generelle læringsareal.

2.2. Oversikt skolekapasitet

Skole	Klasserom skolebygg	Klasserom paviljonger	Kapasitet skolebygg	Kapasitet paviljonger	Samlet skolekapasitet
Davanger	5	0	110	0	110
Erdal BS	15	2	350	50	400
Fauskanger BS	7	0	170	0	170
Florvåg	6	3	150	75	225
Follese	9	0	190	0	190
Hanøy	4	2	120	50	170
Haugland	6	3	155	75	230
Hetlevik	7	0	160	0	160
Hop	12	0	350	0	350
Kleppe	16	0	450	0	450
Kleppestø BS	15	2	350	50	400
Strusshamn	15	0	350	0	350
Træet	7	0	150	0	150
Tveit	12	1	330	25	355
Sum 1.-7.	136	13	3385	325	3710
Erdal US	9	0	270	0	270
Fauskanger US	6	0	180	0	180
Kleppestø US	21	0	630	0	630
Ravnanger US	12	0	360	0	360
Sum 8.-10.	48	0	1440	0	1440
Sum 1.-10.	184	13	4825	325	5150

3. Strukturvalg – viktige moment

Askøy kommune bestemmer selv hvordan de kommunale grunnskoletjenestene skal organiseres og innrettes. Skolestruktur er et lokalpolitisk valg. Det betyr at kommunen står fritt til å prioritere skolestørrelser, skoletyper og skolested - utfra lokale hensyn.

Hovedutfordringen for kapasitetsutbyggingen i Askøyskolene kan litt forenklet omtales i disse fire hovedpunktene;

Rett bygg / kapasitet – på rett sted – til rett tid – til rett pris

Dette kapittelet omtaler 6 hovedmomenter som bør vurderes i skolestrukturdebatten. Kapittelet er ikke uttømmende på fokusområder, men prøver å sortere i de viktigste hovedmomentene som det offentlige ordskiftet i skolestruktursaker omhandler.

1) Behovs- og kapasitetsfokus:

Hvilke skoler har behov for mer plass? Hva har kommunen av skoleplasser i dag? Hvor kommer endringene og hvor kommer de store behovene?

2) Langsiktig plan- og utviklingsfokus:

Hvordan tilpasse og dimensjonere grunnskoletjenestene etter samfunnsutviklingen og de langsiktige utviklingslinjene i Kommuneplanen?

3) Økonomisk fokus:

Hvordan sikre en kostnadseffektiv skole og samtidig bygge nok skoleareal?

4) Organisatoriske og pedagogiske fokus:

Hvordan sikre en skolestruktur som gir bærekraftige, robuste fag- og elevmiljø? Hvor store bør skolene være og hvilke skoletyper skal kommunen satse på i framtiden? Hvordan sikre en pedagogisk plattform som ivaretar kvalitet i opplæringen og som gir gode arbeidsvilkår for elever og ansatte.

5) Bygningsmessig fokus:

Hvordan sikre elevene og ansatte et mest mulig likeverdig fysisk opplæringsmiljø. Hvilke skoleanlegg bør det satses på? Hvilke skoleanlegg kan og bør fases ut på grunnlag av pedagogisk funksjonalitet, bygningsmessig standard, mv?

6) Nærmiljø- og lokalsamfunnsfokus:

Hvordan sikre en skolestruktur som gir tilstrekkelig nærhet og identitet til nye og gamle innbyggere i kommunen?

3.1. Behovs- og kapasitetsfokuset

Utnytte eksisterende skolekapasitet

Vurderinger rundt skolestruktur bør som hovedregel søke løsninger som optimaliserer og utnytter allerede eksisterende og bygde skoleanlegg. Ledig skolekapasitet bør fylles opp – slik at hvert anlegg får det elevtallet det er bygd for.

Ved enkelt skoler kan det være noen år med elevtallsnedgang og noe ledig skolekapasitet. For å sikre en bedre elevflyt og en god utnyttelse av tilgjengelig skolekapasitet, kan kommunen justere og tilpasse skolens inntaksområder i visse perioder – for å få til en bedre elevfordeling og kapasitetsutnyttelse.

3.2. Langsiktig plan- og utviklingsfokus

Sikre samsvar med de langsiktige utviklingslinjene i Kommuneplanen

Skolestrukturen bør vurderes i et langsiktig utviklingsperspektiv og tilpasset kommunens areal- og transportpolitikk. Eventuelle endringer i bosettingsmønster vil også være et moment som må tas med i strukturvurderingene. Prognosene i planen tar utgangspunkt i befolkningsutviklingen i skoleområdene og fanger opp denne dimensjonen.

Et skolebygg skal stå i mange år, og man bør regne en tidshorisont på 50 år for et skolebygg. Derfor må skolestrukturen tilpasses de langsiktige «linjene» i kommuneplanen. Næringsetablering, boligbygging, infrastruktur, kommunesenter, offentlige tjenester, mv er viktige forutsetninger ved lokalisering og valg av tomt for skoleutbygging. Disse planprinsippene må særlig vektlegges ved lokalisering og vedtak om nybygg.

Det er et godt planprinsipp – at tiltaksprofilen i Skolebruksplanen er avstemt med forventet samfunnsutvikling lokalt. I Skolebruksplanens kapittel 1 er dette omtalt for noen sektorområder.

Vei- og infrastrukturutbygging kan åpne for nye vurderinger

Mange av skolene på Askøy ble etablert i ei tid hvor framkommelighet og mobilitet var utfordrende. Nye veiprojekt lokalt på Askøy, kan gi bedre framkommelighet, kortere reisetid og tryggere skolevei for elevene. Dette kan også endre på forutsetningene i forhold til avstander mellom skolene og hvordan skolestrukturen kan og bør innrettes.

På samme måte som Skolebruksplanen bør ta innover seg føringer fra andre planer i Askøy, må også resten av planverket i kommunen ta hensyn til framtidige vedtatte løsninger i denne planen. Dette kan gjelde for Trafikksikringsplanen og de framtidige behovene for nye gang- og sykkelveier mellom skoler og boområder.

3.3. Økonomisk fokus

Det er en sammenheng mellom skolestørrelse og størrelsen på kostnadene. Store skoler med mange elever i klassene – er rimeligere enn små skoler og færre elever – fordi store skoler har flere elever å fordele kostnaden på.

Det økonomiske motivet gjennom effektivisering og bedre utnyttelse av skolebudsjettet, er sammen med ønsket om å etablere større fag- og elevmiljø, ofte de viktigste enkeltårsakene til å foreslå skolestrukturendringer. Grunnskolene må også tilpasses den krevende økonomiske situasjonen for kommunen som helhet. Strukturelle grep, sammenslåinger av skoler og løsninger som gir flere elever i klassene – kan gi en mer effektiv økonomisk drift av skolene.

3.4. Organisatorisk og pedagogisk fokus

Skolestørrelser og skoletyper

Det er opp til kommunene selv å avgjøre hvilke skoletyper en ønsker å ha, og hvor små eller store skolene kan/bør være. Vurderingene gjøres opp mot det pedagogisk og organisatorisk tilbud kommunen ønsker å tilby i skolen, samtidig som en må vurdere kostnadene ved de ulike alternativene opp mot hverandre.

Kunnskapsløftet rår kommunene i størst mulig grad å etablere fulldelte barneskoler (1-7), rene kombinertskoler 1-10 og ungdomsskoler (8-10). Skoler med elevtall under 50 elever blir vurdert som små skoler. Det eksisterer ikke en absolutt grense for hvor store skolene skal være, men når elevtallet på en skole blir høyere enn 450 (råd fra opplæringslova) bør en ha tenkt nøye igjennom om hvor store skoler en vil ha.

Det sosiale miljøet på kombinerte skoler kan oppleves som noe ”mykere” enn på rene ungdomsskoler, pga. det store aldersspennet i elevmassen. En ulempe med kombinertskoler er likevel at dersom ungdomstrinnet ikke får tilført ekstra elever, vil ungdomstrinnet ofte bli lite mens skolen samlet sett kan bli svært stor. Det oppleves ofte positivt for elevene å gå inn i et nytt sosialt miljø og et nytt læringsmiljø når de begynner på ungdomsskolen. Det er derfor viktig at det blir arbeidet med å skape nye gruppesammensetninger slik at alle elevene får oppleve et skille mellom barneskole og ungdomsskole, enten elevene går på en 1-10 skole eller på en ren ungdomsskole. Generelt kan en si at det er en fordel om ungdomstrinnet ikke blir for lite, for å sikre det faglige miljøet til de tilsatte, å utnytte lærerressursene optimalt, samt å tilby elevene et bredt sosialt og faglig miljø. På Askøy, hvor reiseavstandene er korte, burde de rene ungdomsskolene ideelt sett ikke hatt særlig mindre enn 400 elever.

Hva kjennetegner en stor og hva kjennetegner en liten skole?

I internasjonal sammenheng er skoler med 300-900 elever en skole av middels størrelse (nedre grense er gjerne avhengig av årstrinn), mens man i Norge kaller dette for store

skoler. Det er bare videregående skoler som har mer enn 1000 elever i Norge, men dette er relativt nytt, og man kan fremdeles telle på fingrene skoler av denne størrelsen.

Vurderingen av skolestørrelse, og hva som er "stort" og hva som er "lite", varierer sterkt fra land til land og region til region. Statistisk Sentralbyrås (SSB) inndeling av den offisielle statistikken etter skolestørrelse gir en pekepinn om hva som vurderes som stort eller lite i Norge. SSBs statistikk fra 2007 viser at 34,0 prosent av skolene i Norge har mindre enn 100 elever. 39,6 % av skolene har mellom 100 og 300 elever, mens 26,4 % av skolene har mer enn 300 elever. Tallene viser altså at det er langt vanligere med skoler under 300 elever i Norge enn med skoler over 300 elever. I internasjonal forstand regnes imidlertid vanligvis skoler opp til 300 elever på barnetrinnet (og 900 på "high schoolnivå") som små skoler, mens man må over 1000, og på høyere klassetrinn over 1500, for at skolene skal betraktes som store (Andrews, Duncombe and Yinger 2002 i Herczynski og Herbst 2004, Sollien 2008). Resultatene fra de internasjonale forskningsstudiene må forstås i lys av dette. Den norske forskningen om skolestørrelse har derimot ofte tatt utgangspunkt i svært mye mindre skoler (skoler med under 50 elever og aldersblandede grupper i fådelte skoler) i små bygder.

Hvor store bør skolene være og hvilke skoletyper skal kommunen satse på i fremtiden?

Det er lite forskning som sier noe skolestørrelsens betydning for kvaliteten på elevenes læringsarbeid. Forskning peker gjerne på at det er andre faktorer i skolens rammebetingelser som har større betydning for elevenes læringsarbeid. Slik at her kan man finne argumenter som støtter det ene eller andre syn. Debatten om skolestørrelse handler gjerne om svært store eller svært små skoler, og er kanskje ikke helt relevant for Askøy kommune.

Det er likevel en målsetting med Skolebruksplanen at Askøy kommune planlegger og utformer skoleanlegg som kan møte kommunens utfordringer med elevtallsvekst, og det må gis rom for å kunne utvikle robuste fagmiljø.

3.5. Bygningsmessig fokus

Fysisk likeverdige læringsmiljø

Et godt læringsmiljø må stå i fokus i tilrettelegging av nye skoleanlegg og framtidig skolestruktur. Det er mange element som er viktige for å skape en god skole, bl.a. at virksomheten skal ha gode og hensiktsmessige lokaler og areal både inne og ute, som er godkjent i henhold til forskrift om miljørettet helsevern i skoler og barnehager. Skolens uteområde er en viktig del av det fysiske læringsmiljøet. Det er ikke bare størrelsen på tomten som er avgjørende, men også hvordan uteområdet kan legges til rette for det antallet barn/elever anlegget blir planlagt for. Nærliggende areal som kan benyttes i undervisning og pauser må også tas med i vurderingen. Et viktig prinsipp i valg av skolestruktur bør være at elevene som bytter skole skal få et godt fysisk læringsmiljø på

den nye skolen. Planlagte bygningsmessige tiltak bør være ferdige før elevene blir flyttet til den nye skolen.

Hvilke skoleanlegg bør det satses på i framtiden?

Et moment som bør vurderes i forbindelse med strukturelle endringer, er den enkeltes skoles bygningsmessige standard og beskaffenhet. Skoleanlegg som har en dårlig teknisk og bygningsmessig kvalitet kombinert med lav pedagogisk funksjonalitet – bør også gis en vurdering om dette er bygninger som skal videreføres til pedagogisk virksomhet i framtiden. Denne vurderingen kobles også til økonomiske analyser – ofte kan det være mer hensiktsmessig å bygge nytt framfor omfattende rehabiliteringer og ombygginger av gamle skoleanlegg.

Den bygningsmessige kvaliteten på skoleanleggene på Askøy er varierende. Noe er nybygg og holder en høy bygningsmessig standard, mens andre skoler er bygget i en tid med andre krav og med et annen pedagogisk plattform.

3.6. Nærmiljøfokuset

Skolene som felles samlingspunkt og identitetsbygger

Skolene representerer viktige institusjoner i lokalmiljøene og er et identitetsskapende element i lokalmiljøene, slik er det også i mange av skolebygden på Askøy.. Skolen er et samlingspunkt og fysisk base for aktiviteter i nærmiljøet – også utenom skoletid. Kveldsaktiviteter, 17. mai feiringer, valglokale, mv gjør at alle innbyggerne i skolekretsen har et nært forhold til «sin» skole. Mange opplever skolen i nærmiljøet som et kvalitativt godt kommunalt tilbud, uavhengig av elevtallsutviklingen

Skyss, avstand og reisetid

Elever har etter opplæringsloven rett til skoleskyss når skoleveien blir lang, er særlig farlig eller vanskelig. For elever i 1. klasser er skyssgrensen 2 km, mens den for 2. – 10. klasse er 4 km. I tillegg er det en grense for hvor lang gangavstand eleven kan ha fra hjemmet og til offentlig transportmiddel før eleven har krav på særskilt skyss på denne strekningen. Grensen for elever i 1. klasse er satt til 1 km, mens den for elever i 2. – 10. klasse er 2 km. Den tidligere anbefalte totale reisetiden mellom hjem og skole for elever i grunnskolen er ikke lengre gjeldene. I merknad til Ot prp nr. 46 1997/1998 til §16-4 står det:

«Departementet understrekar at skoleskyssen må organiserast slik at elevane får ei akseptabel reisetid. Særleg er det viktig å organisere skyssen for 6-åringane slik at reisetida blir så kort som mogleg. I vurderinga av akseptabel reisetid må gangtid og tid med transportmiddel sjåast i samanheng. Det kan til dømes ikkje leggjast til grunn at avstanden fram til offentleg kommunikasjon kan vere to kilometer for 1. klasse/førskolen og fire kilometer for dei andre klassestega. Desse skyssgrensene løyser ut skyssretten, og det må leggjast til grunn at skyssstilbodet må dekkje størstedelen av totaldistansen. På den andre sida kan elevane vanlegvis

ikkje krevje skyss heilt frå heimen. Det må kunne krevjast at eleven går ein rimeleg distanse fram til ein oppsamlingsplass. Kva som er rimeleg distanse, må avgjerast etter ei konkret vurdering, der ein blant anna legg vekt på alderen til eleven og på trafikktryggleik og på kor framkommeleg distansen er. Ettersom det her er tale om konkrete vurderingar, legg departementet ikkje fram noka spesiell lovregulering, men legg til grunn at desse forholda må vere med når ein vurderer om retten til skyss er oppfylt.»

Det er vanskelig å si hva som er akseptabel reisetid for elevene. Tidligere var maksimal anbefalt reisetid én vei (inkludert gangtid, ventetid, transporttid) for elever lovregulert til 45 min. for elever på småtrinnet, 60 min. for elever på mellomtrinnet og 75 min. for elever på ungdomstrinnet, men denne anbefalingen er ikke lenger styrende for kommunene. Merk at elevenes reisetid også inkluderer gang- og ventetid på transportmiddelet. De fleste elevene som er bosatt lengst fra skolene i dag har fått innvilget skyss.

De fleste elever i Askøy har relativt sett kort skolevei, og mange har kort vei til flere skoler. Det er likevel ikke slik at kommunen kan sende elevene dit kommunen ønsker. Nærhetsprinsippet i opplæringsloven § 8-1 første ledd (refr. kap. 2) må legges til grunn for alle forslag om endringer i skolestruktur. Forskrift om opptaksområde må holde seg innenfor en rimelig tolkning av ordlyden i loven.

Ingen elever i Askøy kommune vil få reisetid som er over de anbefalt maksimale reisetidene. I Askøy er det derfor ikke først og fremst reiselengden, men heller smal og trafikkfarlig skolevei som er den største utfordringen, og da spesielt for de yngste elevene. Nødvendige tiltak for å bedre sikkerheten langs den nye skoleveien bør på samme måte som bygningsmessige tilpassinger gjennomføres før elever flyttes til en annen skole. Alternativt kan gratis skyss på grunn av farlig skolevei vurderes.