

UTREDNINGSGRUNNLAG - RAMMEVILKÅR

1.Rammevilkår for skolene i Os	2
1.1.Utfordringsbilde	2
1.2. Nasjonale bestemmelser for oppvekstsektoren	3
Opplæringsloven	3
FNs barnekonvensjon.....	5
1.3. Samfunnsplan med mål for oppvekst i Os.....	5
1.4. Elevtall – historisk utvikling og prognoser	6
1.5. Økonomi	9
1.6. Skolekretser	13

Bakgrunnsmateriale - Dette er ikke en del av høringen

1. Rammevilkår for skolene i Os

1.1. Utfordringsbilde

Befolkningssammensetningen har endret seg slik i Os

Os	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
0 åringer	18	14	17	18	13	16	9	11	7	11	16
1-5 år	106	103	97	92	93	81	82	76	74	59	66
6-12 år	194	189	179	179	173	163	157	135	132	128	119
13-15 år	109	103	109	90	86	79	78	75	78	73	69
16-19 år	109	122	120	132	139	141	137	124	116	111	101
20-66 år	1184	1171	1188	1191	1177	1158	1151	1155	1159	1148	1128
67-79 år	202	204	208	220	230	245	250	247	262	279	285
80 år og over	124	127	127	118	124	130	127	133	135	127	128
Sum folketall	2046	2033	2045	2040	2035	2013	1991	1956	1963	1936	1912

Utviklingen forteller oss at de siste 10 år har følgende skjedd i befolkningen:

- Andelen 67-79 år har økt med 83 personer og de over 80 år har økt med 4 personer.
- Andelen barn i alderen 6-15 år redusert med 115 personer

Denne tabellen ble brukt i årsbudsjettet for 2021.

Begge skoler	21/22	22/23	23/24	24/25	25/26	26/27	27/28	28/29
1.-4. trinn	56	51	47	48	52	64		
5.-7. trinn	46	48	47	45	42	34	33	37
SUM	102	99	94	93	94	98		

Den faktiske situasjonen har nå blitt slik at elevtallet i kommunen er så lavt (med små elevgrupper to steder) at det må skje en samling av elever grunnet dagens økonomiske forutsetninger. Dette tydeliggjøres ytterligere gjennom utfordringer med den generelle demografiske utviklingen, med stadig flere eldre, og derved behov for omfordeling og redusert ressursbruk innen oppvekst.

Oppvekst i Os bruker blant annet 4,8 millioner mer enn Tolga (tall fra 2019).

Slik det er i dag kan elever ved begge skoler samles ett sted i allerede eksisterende grupper. Dette betyr at det ved en form for sammenslåing av elever (enten ved at ett eller flere hovedtrinn samles) ikke trenger å opprette nye grupper.

En sammenslåing vil derfor ha et større økonomisk potensial i dag enn bare for 5 år siden.

1.2. Nasjonale bestemmelser for oppvekstsektoren

Opplæringsloven

Det mest relevante og styrende dokumentet for grunnopplæringen er Opplæringsloven. Opplæringsloven har ulike forskrifter som utfyller reglene i loven. I tillegg skal opplæringen være i tråd med læreplanverket Kunnskapsløftet 2020. Læreplanverket har en overordnet del med verdier og prinsipper for opplæringen.

Opplæringsloven: Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>

Viktige kapitler i Opplæringsloven:

Formålsparagrafen

I § 1-1 står det hva som er formålet med opplæringa og kalles ofte Formålsparagrafen. I formålsparagrafen presiseres det at elever og foresatte skal ha medansvar og rett til medvirkning. Elever i norsk skole skal delta i beslutninger som gjelder deres egen læring.

Se mer her: <https://lovdata.no/lov/1998-07-17-61/§1-1>

Kapittel 9A

Høsten 2017 kom et nytt regelverk om skolemiljø med kapittel 9A. I dette kapittelet understrekes viktigheten av elevens skolemiljø. Alle elever har rett til et godt fysisk og psykososialt miljø som fremmer helse, trivsel og læring.

Opplæringsloven § 9-A - trygt og godt skolemiljø

<https://lovdata.no/lov/1998-07-17-61/§9a-2>

Alle elever har rett til en arbeidsplass som er tilpasset behovene deres (opplæringsloven § 9A-7):

<https://lovdata.no/lov/1998-07-17-61/§9a-7>

Opplæringsloven § 9 A-8 sier at elevene skal få være med og planlegge og gjennomføre arbeidet for et trygt og godt skolemiljø, og skolen har plikt til å informere elevene og foreldrene om retten til å medvirke og uttale seg. Medvirkning gjelder både for enkelteleven, for klassen/gruppa og på skolenivå (elevrådet, samarbeidsutvalget og skolemiljøutvalget):

<https://lovdata.no/lov/1998-07-17-61/§9a-8>

Skolefritidsordning (SFO):

Kommunen skal ha et tilbud om skolefritidsordning før og etter skoletid for 1.-4. årstrinn og for barn med særskilte behov på 1.-7. årstrinn. Arealet skal være egnet til formålet, både ute og inne:

<https://lovdata.no/lov/1998-07-17-61/§13-7>

Krav om tilsetting og lærernorm:

§14-2. Krav for tilsetjing og undervisning på barnetrinnet

https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-06-23-724/KAPITTEL_17#§14-2

§14-3. Krav for tilsetjing og undervisning på ungdomstrinnet

https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-06-23-724/KAPITTEL_17#§14-3

§14A-1. Forholdstal mellom lærarar og elevar på skolenivå

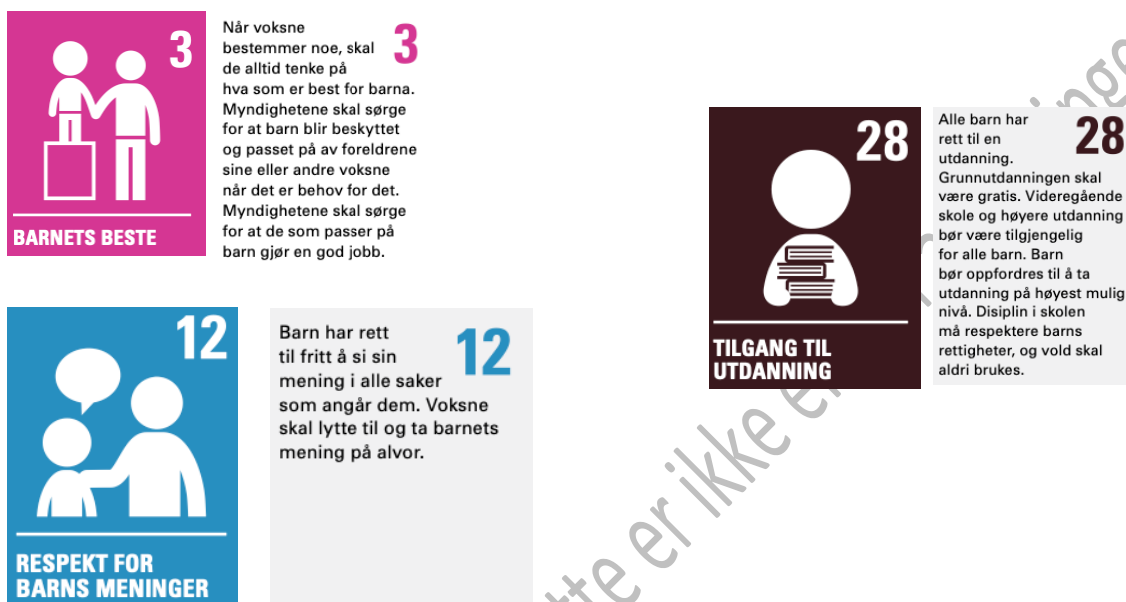
https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-06-23-724/KAPITTEL_18#§14a-1

FNs barnekonvensjon

FNs barnekonvensjon er en internasjonal avtale om barns rettigheter. Barnekonvensjonen er også kalt barnas egen grunnlov. Konvensjonen finnes i sin helhet her:

https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/bfd/bro/2004/0004/ddd/pdfv/178931-fns_barnekonvensjon.pdf

Sentrale artikler knyttet til arbeid med grunnopplæringa er nr. 3, 12 og 28.



1.3. Samfunnsplan med mål for oppvekst i Os

Os kommune ønsker og kjennetegnes med attraktive barnehager og skoler med forutsigbarhet og høy kvalitet. Dette skal sikres gjennom følgende (sitert fra samfunnsplanen):

- Styrke samarbeidet regionalt og lokalt og bygge solide fagmiljøer
- Sikre alle barn et godt læringsmiljø og elever gode læringsresultater
- Forutsigbar barnehage og skolestruktur med tilpassa hjelpetjenester
- Fleksible barnehageplasser
- Skole og barnehage skal være godt forankret i lokal miljøet
- Sikre godt pedagogisk innhold og ansatt med barnefaglig kompetanse.

Det viktigste målet for oppvekst i Os er å sikre skolene et godt læringsmiljø og gode læringsresultater.

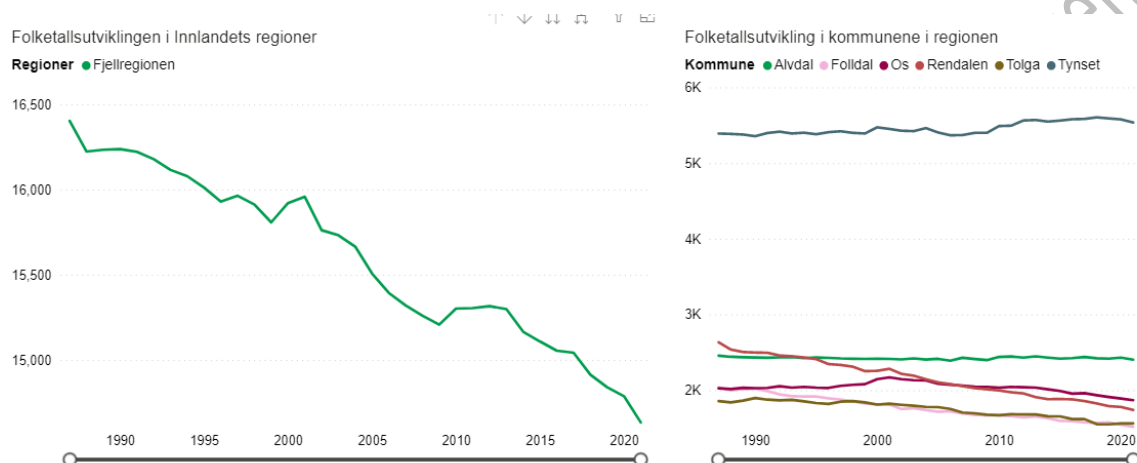
De overordnede målene for oppvekstområdet finnes her:

<https://os.kommune.no/oppvekst-i-os-kommune/>

1.4. Elevtall – historisk utvikling og prognoser

Os kommune henter statistikk fra SSB og baserer framskrivningen på hovedalternativet. Innlandet fylkeskommune har utarbeidet en statistikkbank som vi henter tallene fra- se her a <https://innlandetfylke.no/tjenester/plan-statistikk-og-folkehelse/statistikk-og-analyse/befolkningsutvikling/folketallsutvikling/>

Folketallsutviklingen i Fjellregionen



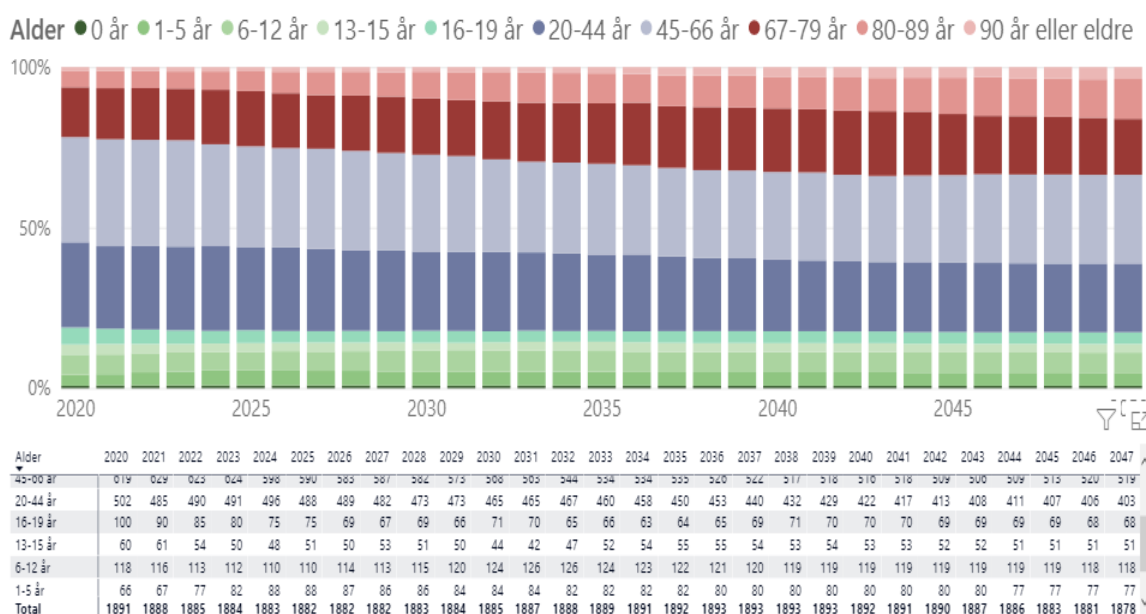
Elevtallsutviklingen i Os kommune 2005-2020



Aldersframskrivningen i Os kommune basert på SSBs hovedalternativ

I befolkningsframskrivingene lages flere ulike alternativer for befolkningsutviklingen i Norge framover. Hovedalternativet MMMM viser hvordan utviklingen blir når vi legger til grunn middels utvikling i både [fruktbarhet](#), levealder, innenlandske flyttinger og innvandring. Det innebærer at

- fruktbarhet forblir på dagens nivå med rundt 1,7 barn per kvinne
- levealderen øker med rundt syv år for menn og fem år for kvinner frem mot 2060
- det innenlandske flyttemønsteret vi har sett de siste ti årene fortsetter
- [nettoinnvandringen](#) på sikt blir liggende mellom 25 000 og 30 000.



Denne tabellen viser at Os kommune kan planlegge ut fra at elevtallet i grunnskolen vil ligge på ca. 170 elever i årene framover (ca. 120 på barnetrinnet og 50 på ungdomstrinnet).

Her følger statistikk ut fra fødselstalla i Os kommune og uten tilflytting

Her er elevtallene fremskrevet for skolene våre fram til 2027 ut fra nøyaktige fødselstall hentet fra helsestasjonen. Evt. tilflytting og utflytting er ikke lagt inn.

Elevtall ved Dalsbygda barneskole hvert årstrinn 2021-2029

	21/22	22/23	23/24	24/25	25/26	26/27	27/28	28/29
1.trinn	1 f.2015	6 f.2016	1 f.2017	0 f.2018	2 f.2019	3 f.2020	- 20/21	-
2.trinn	3	1	6	1	0	2	3	-
3.trinn	4	3	1	6	1	0	2	3
4.trinn	2	4	3	1	6	1	0	2
5.trinn	5	2	4	3	1	6	1	0
6.trinn	9	5	2	4	3	1	6	1
7.trinn	5	9	5	2	4	3	1	6
1.-4. trinn	10	14	11	8	9	6	*	*
5.-7. trinn	19	16	11	9	8	10	8	7

Os skole

	21/22	22/23	23/24	24/25	25/26	26/27	27/28	28/29
1.trinn	10	3	12	15	13	18	-	-
2.trinn	11	10	3	12	15	13	18	-
3. trinn	13	11	10	3	12	15	13	18
4. trinn	12	13	11	10	3	12	15	13
5. trinn	11	12	13	11	10	3	12	15
6. trinn	9	11	12	13	11	10	3	12
7. trinn	7	9	11	12	13	11	10	3
1.-4. trinn	46	37	36	40	43	58	46+...	
5.-7. trinn	27	32	36	36	34	24	25	30

Samling av Os og Dalsbygda med elevene på ett sted

Begge skoler	21/22	22/23	23/24	24/25	25/26	26/27	27/28	28/29
1.-4. trinn	56	51	47	48	52	64		
5.-7. trinn	46	48	47	45	42	34	33	37

1.5. Økonomi

Slik er netto driftsresultat i Os kommune:

Tjenesteområde	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Administrasjon, IKT mm	21,4	19,9	22	19,9	20,8	20
Oppvekst	37,5	38	39	43,5	46,5	44,9
Helse og omsorg og NAV	52,1	56,4	61,2	62,4	60,6	57,8 Minus NAV
Pleie og omsorg	39,9	40,6	43	42,3	43,1	
Helse	7	7,3	7,3	8,7	17,5	
Kommunalteknikk	9,7	11,1	10	9,9	12,4	15,8

KLADD TABELL fra årsberetningen 2020

Netto driftsresultat i årene 2015-2020

Tjenesteområde, i hele tusen	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Sentraladministrasjon	21 460	19 933	22 049	19 885	20 850	20 016
Os skole	19 817	20 791	21 516	-	-	-
Dalsbygda skole	7 651	6 798	7 033	-	-	-
Barnehagene	10 089	10 492	10 475	-	-	-
Samlet skoler og barnehager 2015-2017	37 558	38 081	39 024	-	-	-
Oppvekst	-	-	-	43 569	46 570	44 914
Landbruk	-	-	1 720	1 557	1 280	1 259
Helsetjenester	7 074	7 290	7 372	8 712	17 564	-
NAV/sosiale tjenester	5 122	8 473	10 829	11 388	-	-
Pleie og omsorg	39 926	40 671	43 069	42 298	43 111	-
Samlet helse, NAV og omsorg årene 2015-2019	52 123	56 434	61 270	62 399	60 674	-
Helse og omsorg	-	-	-	-	-	57 783
Kultur	1 925	1 918	2 100	2 032	2 328	2 864
Kommunalteknikk	9 731	11 168	10 016	9 962	12 462	15 817
Finansområdet	-127 577	-130 539	-144 190	-146 589	-149 279	-154 248
Sum	-4 781	-3 005	-8 011	-7 186	-5 114	-11 595

Vedtatt økonomiplan

I vedtatt økonomiplan 2021-2024 og med dagens forutsetninger i økonomisystemet, må Os kommune redusere driftsnivået med 16,4 millioner.

Oppvekstområdet utgjør i 2021 budsjettet 31,2 % av budsjettet. Regnes dette om betyr dette en sterkt redusert ramme i økonomiplanperioden med anslagsvis 5, 2 millioner.

Utgiftsnivået i skolene, i perioden 2015-2020, har vært relativt stabilt mens antall elever vi har fordelt utgiftene på har blitt redusert. I dette regnestykket er det ikke tatt hensyn til lønns- og prisvekst som vil gi en reell reduksjon på ca. kr. 400.000,- i året gitt 2% pris og lønnsvekst i perioden.

Siden organiseringen har vært relativt uendret i perioden har det blitt færre barn (mindre gruppestørrelse) å dele ressurser på da hver gruppe må ha et minimum av voksne knyttet til seg. Dette har medført en økning i stykkpris per elev. Dette framkommer av regnskapstall for funksjon 202 i perioden, se vedlegg.

Funksjon 202 i regnskapet omfatter alle kostnader knyttet til skoledrift - faste lønninger for lærere, annet pedagogisk personell, assistenter, vikarer, fritt skolemateriell (undervisningsmateriell) mm. Anslagsvis 90% av utgiftene/kostnadene på funksjon 202 er lønn.

Tabell 1: Stykkprisen per elev i Os kommune (begge skoler - regnskapstall funksjon 202):

År	Antall elever per 1.oktober telt i GSI	Regnskapstall funksjon 202 i kr.	Snitt regnskap* 202/antall elever = Pris per elev
2016	221	21.041.984	Kr. 95.212,-
2017	199	22.002.732	Kr. 110.556,-
2018	182	21.242.164	Kr. 116.715,-
2019	170	22.238.669	Kr. 130.815,-
2020	167	22.740.330	Kr. 136.169,-

Kilde: Regnskapstall funksjon 202 delt på antall elever i perioden 2016-2020 i Os kommune

*I dette regnestykket er det ikke tatt hensyn til lønns- og prisvekst som vil gi en reell reduksjon på ca. kr. 400.000,- i året gitt 2% pris og lønnsvekst i perioden.

Os kommune har hatt en nedgang i antall barn i grunnskolen med 54 elever i perioden 2016 til 2020.

En snittpris per elev som i 2016 (eller noen år tilbake) med dagens antall elever ville gitt en mulig teoretisk besparelse slik det framkommer av tabellen under. Dette synliggjør at det er en utvikling i perioden som gjør tjenestene stadig dyrere – dette på grunn av et stadig synkende elevtall med mindre statlige overføringer og færre elever å dele utgiftene på.

Differanse i kostnader tilbake til år	Teoretisk svingning med dagens elevtall, 167 elever
2016	6,8 millioner
2017	4,17 millioner
2018	3,25 millioner

Kilde: Egne regnskapstall

Endring i utgiftsutjevning, som vist under, viser at Os kommune har 20,3% av befolkningen i alderen 6-15 år, mens gjennomsnittskommunen ligger på 26,3%. Dette betyr at Os kommune mister 6,4 millioner i 2021 for denne aldergruppen.

Effekt av endring i utgiftsutjevning				56318	1901
Delkostnadsnøkkel	Andel av utgiftsberegning for Røros (grunnlag for utgiftsutjevning)	Andel av beregnet utgift for hele landet	Avvik mellom beregning for Os og landet	Andel av beregnet kost per innbygger, landet	Samlet endring i beregnet kost for Os kommune (utbetales som utgiftskompensasjon)
1 Innbyggere 0-1	0,006	0,006	0,000	310	-
2 Innbyggere 2 - 5	0,081	0,136	-0,055	7 676	-5 899 035
3 Innbyggere 6-15	0,203	0,263	-0,060	14 800	-6 434 337
4 Innbyggere 16-22	0,025	0,023	0,002	1 301	160 591
5 Innbyggere 23-66	0,101	0,105	-0,004	5 936	-449 654
6 Innbyggere 67-79	0,079	0,057	0,022	3 221	2 366 037
7 Innbyggere 80-89	0,111	0,078	0,033	4 398	3 543 703
8 Innbyggere 90+	0,058	0,039	0,019	2 213	2 012 738
9 Landbrukskriterium	0,016	0,002	0,014	118	1 520 259
10 Reiseavstand nærmeste sonesenter	0,020	0,010	0,010	563	1 092 017
11 Reiseavstand nabokrets	0,024	0,010	0,014	563	1 477 435
12 Gradert basis	0,136	0,016	0,120	907	12 804 438
13 Innvandrere 6-15	0,009	0,007	0,002	394	235 533
14 Dødelighet	0,052	0,046	0,005	2 613	578 127
15 Barn 0-15 med enslig forsørger	0,008	0,017	-0,009	941	-984 957
16 Lavinntektskriteriet	0,008	0,011	-0,003	591	-267 651
17 Uføre 18-49	0,006	0,006	0,000	355	-10 706
18 Flyktninger uten integreringstilskudd	0,004	0,008	-0,004	462	-449 654
19 Opphopningsindeks	0,002	0,009	-0,007	524	-760 130
20 PU 16+	0,114	0,050	0,065	2 799	6 905 403
21 Ikke-gifte 67+	0,056	0,046	0,010	2 613	1 027 781
22 Barn 1 år uten konstanstøtte	0,014	0,017	-0,003	935	-331 888
23 Innbyggere med høyere utdanning	0,015	0,018	-0,003	1 025	-342 594
24 Aleneboende 30-66	0,017	0,019	-0,002	1 064	-168 085
	1,165	1,000	0,021	56 324	17 625 373
Gjennomsnittlig kostnad per innbygger i landet er for statsbudsjett 2021 beregnet til kroner 56 318,-					

Tabell: Effekt av endring i utgiftsutjevning

I perioden 2014-220 har omfanget, i antall barn, med spesialundervisning vært relativt stabilt mellom 17-22 elever, se under.

ÅR	Antall spes.ped elever av totalt antall	Timetall Omfang § 5.1*	Timetall Omfang §2.8**	Timetall ordinær opplæring unntatt §5.1 og §2.8	Assistenter spes.ped §5.1 av totalt
2020	19 av 164	3232	714	10298	3281 av 12646
2019	22 av 172	3246	114	9309	3329 av 10534
2018	22 av 180	3971	342	9029	2765 av 10854
2017	20 av 196	4094	415	8618	3852 av 13053
2016	24 av 207	3799	570	9398	1273 av 12315
2015	17 av 206	2675	152	12127	1547 av 12096
2014	18 av 228	2839	38	1128	1436 av 8674

Kilde: gsi.udir.no

Tabellen viser:

- Timetallet til §5.1* og §2.8**-elever har variert noe og spesialundervisningen hadde størst omfang i 2016, 2017 og 2018.
- Timetallet til ordinær opplæring (altså unntatt §5.1. og §2.8) har økt siden 2017. I samme periode har det blitt 32 elever færre.
- Total bruk av assistenter har vært varierende og relativt stabilt med et toppår i 2017.

Elever som ikke har eller kan få tilfredsstillende utbytte av den ordinære opplæringen har rett til spesialundervisning, dette er lovfestet i Opplæringslovens kapittel 5.

Elever i grunnskolen med annet morsmål enn norsk og samisk har rett på særskilt norskopplæring, dette er lovfestet i Opplæringslovens kapittel 2.

Tabellen tydeliggjør at det har vært stabil ressursbruk i skolene på tross av synkende elevtall. Andel spesialundervisning i antall og omfang kan ikke uten videre forklares som årsak til dette ut ifra tabellen over.

Dersom Os kommune fortsetter på samme vis, med samme driftsnivå som i dag (i økonomiplanperioden 2021-2024) mangler vi 10,5 millioner i 2021, 12,5 millioner i 2022, 14,5 millioner i 2023 og 16,4 millioner i 2024*. Dette under forutsetning av dagens videreføring av fordelingen i inntektssystemet i offentlig sektor

*Oppvekstsektoren utgjør 31,3 % av budsjettet i Os og vil derfor kunne forventes å få en reduksjon i sine rammer.

Skolestørrelsen har størst innvirkning på hvor mye kommunene bruker på grunnskolen. En spredt bosetning gir høyere utgifter per elev i grunnskolen. Lavt elevtall per trinn og små skoler fører til undervisning i små grupper, og dermed høyere utgifter per elev til lærerlønn. Når utgifter til skyss holdes utenfor, har kommuner med små skoler høyere utgifter (Utdanningsspeilet 2016, s.66).

KOSTRA-nøkkeltall* i perioden 2015-2019 (ssb.no)

	2015	2016	2017	2018	2019
Netto driftsutgifter til grunnskolesektor (202, 215, 222, 223), per innbygger 6-15 år (kr)	kr 140 700,0	141 952,4	148 388,1	165 478,7	179 224,7

*Netto drift på funksjon 202, 215, 222 og 223

202 Grunnskole, 215 SFO, 222 Skolelokaler, 223 Skoleskyss

KOSTRA-nøkkeltall viser videre at Os kommune ligger over kommunegruppe 5, landet, landet uten Oslo og Hedmark (ssb.no):

Nøkkeltall	Enhet	Os (Hedmark) (-2019)	Kostragruppe 05	Landet uten Oslo	Landet	Hedmark (-2019)
Netto	kr	179224,7	159825,2	117307,7	118056	124900

Kommuner kan ha noe ulik praksis på føring av utgifter på noen funksjoner. Dette gjør at det er noe usikkerhet rundt sammenligningsgrunnlaget i KOSTRA. Sammenligningen under vil likevel kunne gi en god pekepinn på forskjeller, forskjellene er også store med alle sammenlignbare utvalg.

Differanse i kostnader (2019-tall) sammenlignet med:	Forskjell i kostnad med dagens elevtall, 167 elever
Kostragruppe 5	3,23 millioner
Landet uten Oslo	10 millioner
Hedmark	9 millioner
Tolga (kr. 150.537,7) ssb.no	4,8 millioner

Kilde: ssb.no

1.6. Skolekretser

Et sentralt punkt i etablering av nye skolekretsgrenser er nærskoleprinsippet. I Opplæringsloven § 8.1 står det følgende:

«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.»

Kommunen kan definere en forskrift for hvilken skole de ulike områdene i en kommune sogner til. Dette for å sikre en forutsigbarhet for både skole og innbyggere på tilhørighet. Dette har vært gjenstand for tolkning og diskusjon over lang tid i mange kommuner. De seneste uttalelsene fra Udir på dette går tilbake til 2014, der de svarer ut blant annet henvendelser fra Fylkesmannen i Nordland (2012) og i Buskerud (2014) på praktiseringen av dette prinsippet.

Dagens skolekretsgrenser i Os kommune ble fattet 25.06.2009. Fra og med dette vedtaket ble Tufsingdalen innlemmet i Os skolekrets og Dalsbygda fortsatte som egen skolekrets.