

Saksgang:

Utvalgssaksnummer	Utvalg	Møtedato
16/13	Formannskapet	30.01.2013
	Kommunestyret	30.01.2013

Skolestrukturen i Balsfjord kommune, regulering av kretsgrensene.**Vedlagte dokument:**

- Utredning av skolestrukturen i Balsfjord kommune. Sluttrapport 14. nov 2012
- Høringsbrev av 13.11.2012
- Innkomne høringsuttalelser

Liste over dokumenter i saken (ikke vedlagt):

Journalposter

- 1 S Utredning skolestruktur i Balsfjord kommune
- 2 U Særutskrift: Utredning skolestruktur i Balsfjord Rådmann Hogne Eidissen kommune

Saksopplysninger:

Tilpasning av skolestrukturen har siden midten av forrige århundre vært en nødvendig konsekvens av utviklingen i samfunnet generelt og i Balsfjord/Malangen regionen spesielt. Negativ elevtallsutvikling og økende krav til undervisningslokaler, utstyr og lærernes kompetanse har i flere runder opp gjennom årene utløst behov for tiltak. Disse faktorene sammen med etterkrigstidens utbygging av infrastrukturen har medvirket til at kommunen over tid har tilpasset skoletilbudet fra hele 22 skolekretser til dagens 5.

Utviklingen som var årsak til de historiske strukturendringene har imidlertid langt fra stoppet opp. Krav til skolebygg er i nyere tid skjerpet, særskilt vedrørende inneklima, tilgjengelighet og tilrettelegging for gode læringsmiljø. Egen HMS-godkjenningssystem for skoleverket er innført. Forventninger og krav til skolens læringskvalitet har bl.a. ført til at Balsfjord kommune har vedtatt egne prosedyrer for kvalitetskartlegging og rapportering om tilstanden til kommunestyret. Opplæringslovens krav til undervisningspersonalets kompetanse ble i år skjerpet. (Ikrafttreden 1.1.2014.)

I tillegg til elevtall og skolens utvikling har tvungne prioriteringer innen kommunens økonomiske ramme også vært en viktig pådriver for nødvendig tilpasning, og det er dette momentet som har størst tyngde nå.

I nylig vedtatt økonomiplan 2013-2016 (langtidsbudsjettet) har en tilpasset de samlede utgiftene til de samlede inntektene gjennom flere tiltak som vanskelig kan forbli permanente:

- Utsatt betaling av låneavdrag på 6,5 mill. kr.
- Utsatt regnskapsmessig dekning av avsetning til arbeidstakernes pensjon på 6,3 mill. kr. I alt er det nå utsatt dekning for ca. 16 mill. kr. (Arbeidstakernes pensjonsrettigheter er dekket, men gjennom «lån» fra kontantbeholdningen.)
- Bruk av fondsmidler, som er «engangspenger» på 2,5 mill. kr.
- Det er videre forutsatt at kommunens skoler, barnehager, sykehjem, hjemmetjenester, brannvesen, legetjenestene, barnevern, helsesøstertjeneste osv., administrasjon og forvaltning samlet skal spare 6,2 mill. kr av tildelt budsjett i 2013 og godt over 7 mill. kr hvert år senere. Dette til tross for at

tjenestenes opprinnelige budsjetttrammer har en samlet underdekning på ca. 15 mill. kr i forhold til innmeldte behov, jfr. liste over ikke innarbeidete tiltak (se økonomiplandokumentet kap.7.3, s.41).

Gapet mellom det kommunestyret var i stand til å bevilge til enhetene og tilfredsstillende rammer for god tjenesteproduksjon, er dermed reelt på over 20 mill. kr.

I egen sak redegjør rådmannen for de kortsiktige konsekvensene av de vedtatte innsparingene på 6,2 mill. kr i tjenesteproduksjonen m.m.

Den sist vedtatte økonomiplanen viser altså at kommunens årlige inntektsramme er opp til 30 mill. kr mindre enn behovet som er synliggjort («gapet» + utsatte utgifter). Og så lenge kommunens befolkningsvekst er lavere enn gjennomsnittet for landet som helhet er det forutsigbart at gapet kan øke.

Dette perspektivet er grunnleggende viktig å ha med seg når skolestrukturen vurderes, fordi det er åpenbart at dersom strukturtiltak ikke gjennomføres fordi bevaring av dagens skolestruktur gis aller høyeste prioritet, vil andre kommunale tjenester måtte nedprioriteres.

I denne siste skolestrukturutredningen, som er utført av ekstern konsulent, er kommunens ressursbruk til tjenesteproduksjon nettopp utgangspunktet.

Innledningsvis analyseres ressursbruken i «Balsfjordskolen» sammenholdt med sammenlignbare kommuner i KOSTRA-systemet¹). Analysen konkluderer med et begrunnet mål for en kostnadsreduksjon i Balsfjord kommunes skolesektor på 5 mill. kr pr år, tilsvarende 9,5 pedagogårsverk. Konsekvensene for tjenestens kvalitet av en slik kostnadsreduksjon, uten strukturtiltak, er så utredet i et *Alternativ 0*.

Kvalitetsendringer er gjennomgående synliggjort i utredningen ved at endringseffektene omregnes til antall lærerårsverk (pedagogårsverk) som kan benyttes til undervisning. I alternativ 0 blir antallet pedagogårsverk kraftig redusert og derfor vanskelig å gjennomføre.

Gjennom en analyse av SSBs befolkningsprognoser og balsfjordskolenes kapasitet (iht. rektorenes vurdering) er forsvarlig kapasitetsreduksjon også beregnet til mellom 200 og 300 elevplasser, - med god margin.

Etter konklusjonene for kostands- og kapasitetsreduksjon er det så utredet i alt 8 alternative strukturmodeller. Effekten av de ulike alternativer omregnes til pedagogårsverk for å synliggjøre kvalitetselementet av endringene, og det sammenlignes fortløpende med alternativ 0 hvor kostnadsreduksjonen tas uten å endre skolestrukturen.

I vurderingene av de ulike alternativene er skoleskysselementet sentralt. Med bakgrunn i dette momentet anbefaler utredningen selv at 5 av de utredete alternativer forkastes.

De alternativer som gjenstår er:

- 3a) Sand-, Storsteinnes- og Nordkjosbotn skole beholdes. Endringseffekten er kalkulert til 4,668 mill. kr.
- 3b) Sand-, Storsteinnes- og Laksvatn skole beholdes. Endringseffekten er kalkulert til 4,645 mill. kr.
- 4) Sand-, Storsteinnes-, Nordkjosbotn- og Laksvatn skole beholdes. Endringseffekten er kalkulert til 0,902 mill. kr.

Den rene økonomiske endringseffekten av de ulike strukturalternativene er synliggjort i egen tabell (bilde nr. 175). Tallene her kan imidlertid ikke direkte sammenlignes med dagens budsjett - krone for krone, da det i utredningen er tatt med investeringsbehov i eksisterende bygningsmasse som ikke er tatt inn i gjeldende budsjett og økonomiplan.

¹ SSB har fordelt kommunene i sammenlignbare grupper. Grupperingen skjer etter de tre dimensjonene Folkemengde, Bundne kostnader pr innbygger (som er et mål på kommunenes kostnader for å innfri minstestandarder og lovpålagte oppgaver, og disse kostnadene varierer med demografiske, sosiale og geografiske forhold) og Frie disponible inntekter pr innbygger (som er et mål på hvor mye inntekter kommunene har til disposisjon etter at de bundne kostnadene er dekket, og gir en antydning av kommunenes økonomiske handlefrihet).

Sluttrapporten fra strukturutredningen ble levert medio nov. 2012 og ble umiddelbart sendt ut på høring, hvor skolenes: *Samarbeidsutvalg*, *Foreldrearbeidsutvalg* og *Elevråd*, samt skolenes ansatte, kommunens *Ungdomsråd* og den formelle *barnas talsperson* ble invitert til å gi uttalelser.

Høringsbrevet av 13/11-12 og utredningsrapporten ble også gjort tilgjengelig på kommunens sider på internett.

Ved høringsfristens utløp var det innkommet 15 høringsuttalelser. Disse er fra:

- Foreldrearbeidsutvalget v/Laksvatn Oppvekstsenter
- Elevrådet v/Laksvatn skole
- Samarbeidsutvalget v/Laksvatn skole
- Selnes – Svartnes utviklingslag
- Foreldrearbeidsutvalget v/Nordkjosbotn skole
- Samarbeids-/skolemiljøutvalget v/Nordkjosbotn skole
- Personalet v/Nordkjosbotn skole
- Foreldrearbeidsutvalget og elevrådet v/Storsteinnes skole
- Elevrådet ved Sand skole
- Samarbeids-/skolemiljøutvalget og foreldrearbeidsutvalget v/Sand skole
- Samarbeidsutvalget v/Malangseidet oppvekstsenter
- Utdanningsforbundet, klubben v/Sand skole
- Utdanningsforbundet v/Malangseidet oppvekstsenter
- Utdanningsforbundet i Balsfjord
- Skolenes Landsforbund

Med noen få unntak er det lite som skiller høringsuttalelsene. De fleste uttrykker frustrasjon over at kommunens skolestruktur nok en gang er på dagsorden. Videre påpekes skolens sentrale plass i lokalsamfunnet og betydning for dets utviklingsmuligheter.

Den enkelte skoles gode kvaliteter beskrives, og økt tidsbruk for barna til skoleskyss fremheves som svært uheldig og uønsket.

I flere uttalelser trekkes FNs barnekonvensjon frem, hvor det fremgår at *barnas beste* skal være et grunnleggende hensyn i en sak som dette.

Utredningens innhold problematiseres i mindre grad, men noen uttalelser etterlyser mer vektlegging på skolefaglige aspekter ved en skolenedleggelse.

Selv ikke i de uttalelsene som går noe inn på utredningens innhold kommenteres *strukturendring vs tilsvarende budsjettkutt i dagens struktur* – utredningens alternativ 0.

Ingen uttalelser gir uttrykk for støtte til noe alternativ for endring i skolestrukturen.

I stede for å gjengi et konsentrat av hver uttalelse her i saksfremlegget blir samtlige høringsuttalelser vedlagt saken.

Vurdering av skolestruktur og lengde på skoleveg henger nøye sammen. Den siden av saken har da også utelukket flere av de alternativene som er tatt med i utredningen.

Da skoleskyssaspektet er et av de tyngre momentene i denne saken har rådmannen valgt å se nærmere på dette spørsmålet i fbm saksutredningen.

I møte med Troms Fylkestrafikk AS, som er organiserer skoleskyssen, har en sett på konsekvenser ved gjennomføring av det gjenstående alternativet som vil gi størst økning i «busstid» - alt. 3a som innebærer at Malangseidet skole og Laksvatn skole nedlegges.

Skoleskyssen langs østsiden av fjorden fra Myrli (i nord) til Nordkjosbotn vil omfatte så mange barn at det i flg fylkeskommunen må settes opp to busser. Den bussen som starter på Myrli kan da gå fra Laksvatn direkte til Nordkjosbotn langs E6. Dette vil gi en busstid på 40 min (Myrli-Laksvatn) + 20-25 min (Laksvatn-Nordkjosbotn) for de med lengst vei (6 elever pr. dd). Ordningen med direktebuss medfører ikke i seg selv ekstra kostnad for kommunen. Elevene som bor nord for Laksvatn vil være hjemme etter skoletid på ca samme tidspunkt som nå, fordi dagens venting på Laksvatn pga samkjøring faller bort.

Skoleskyssen fra Sletta og sørover på vestsiden av fjorden vil imidlertid få vesentlig lengre busstid ved nedleggelse av Malangseidet skole. Elevene fra Sletta vil starte hjemmefra samme tid som nå, men får en busstid til skolen på ca 60 min. til Sand. De vil også returnere hjem merkbart senere en i dag.

Herværende vurdering av skolestrukturen er et ledd i kommunestyrets arbeid med å bringe kommunens samlede drift og kostnader til et bærekraftig nivå. Rådmannen er særskilt bedt om å utrede strukturelle tiltak fordi slike tiltak er særegne ved at de kan bidra til å redusere driftskostnadene uten at kommunens innbyggere totalt mister den aktuelle tjenesten.

Utenom skole og barnehage tilbudet har kommunen imidlertid få tjenestestrukturer med flere produksjonseenheter. Disse er: 2 sykehjem med botilbud og korttidsplasser, 4 hjemmesyke-pleie baser, 2 legesentre, 2 sentre for helsesøster- og fysio/ergoterapitjenester og flere «klynger» med bo-tilbud. Den økonomiske oppsummeringen innledningsvis i saksutredningen viser med all tydelighet at mulige tiltak i skolestrukturen ikke er tilstrekkelig for å balansere kommuneøkonomien på et bærekraftig nivå. Vurdering av andre tjenestestrukturer kan og vil derfor bli nødvendig.

Og dersom kommunestyret i tillegg gir nåværende skolestruktur høyeste prioritet må enda større reduksjoner tas på annen måte.

For å illustrere hva dette kan innebære nevnes at f.eks. nedleggelse av sykehjemmet Malangstun med flytting av beboerne til Balsfjord Bo- og servicesenter (til dobbeltrom) kan være tiltak som blir nødvendig å vurdere.

Vurdering:

Rådmannen og sikkert også folkevalgte representanter blir i vanskelige saker som herværende nesten alltid konfrontert i den offentlige debatten med utsagn som f.eks.: «*Man kan da ikke sette skole og barn opp mot eldre og omsorgstrengende*», og «*penger er ikke alt, det finnes ting som er viktigere*». Slike utsagn virker besnærende, men de er ikke relevante i virkeligheten.

Kommunelovens kap. 8 gir bestemmelser om kommunens økonomiforvaltning. Her fremgår det bl.a. at budsjettet skal omfatte all virksomhet i kommuneorganisasjonen, og budsjettet skal gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og oppgaver. Budsjettet skal som minimum vise dekning for alle driftsutgifter, samt for renter, avdrag og nødvendige avsetninger.

Dette innebærer at så lenge kommunens ressurser ikke dekker alle kjente behov, **må** og **skal** administrasjon og kommunestyret gjøre prioriteringer, noe som nettopp innebærer å sette ting opp mot hverandre.

Og det er de folkevalgtes plikt å foreta ofte svært ubehagelige avveininger og gjøre vedtak.

Hovedtrekkene i den økonomiske situasjonen i Balsfjord kommune og nødvendigheten av å iverksette kostnadsreducerende tiltak er for øvrig redegjort for innledningsvis i saksutredningen.

I denne saken har flere høringsinstanser trukket frem FNs barnekonvensjon og vist til at *hensynet til barnas beste* skal legges til grunn.

Rådmannen må understreke at administrasjonen absolutt ikke ser på skolestrukturendringer som en enkel sak med bare bagatellmessige negative konsekvenser for berørte elever. Imidlertid er situasjonen slik i kommunen at det langt fra er åpenbart hva som er barnas beste, særlig når en må vurdere alternative tiltak. Eksempelvis vil antakelig gjennomføring av alternativ 0 i strukturutredningen, som innebærer en samlet reduksjon på tilsvarende 9,5 lærerårsverk, gi større negative virkninger for barna. Vurdering av barnas beste kan ikke gjøres isolert i struktursaken, men må sees på i en totalsammenheng.

I denne saken er det et faktum at barna beholder grunnskoleundervisning, og kvaliteten på skolens innhold blir ikke rammet - kanskje heller tvert om. Dette i motsetning til f.eks. et tiltak som medfører at pasienter på sykehjem må bo på dobbeltrom. Pasientene vil i et slikt tilfelle fortsatt få de omsorgstjenestene de har krav på, men kvaliteten ville nok oppleves som vesentlig lavere for de aller fleste.

Innledningsvis i saksutredningen nevnes at det er kommet nye kompetansekrav til undervisningspersonalet. Det er også gitt bestemmelser om at lærer som ikke fyller kravene heller ikke kan gis fast tilsetning.

Det er/blir bl.a. krav om at lærere som skal undervise på ungdomstrinnet må ha minst ett års utdanning (60 studiepoeng) i det aktuelle faget for undervisning i fagene norsk/samisk, matematikk og engelsk. For øvrige skolefag kreves det fra 2014 tilsvarende minst ½ års utdanning for undervisning i faget på ungdomstrinnet. Fra samme tid gjelder ½ års-kravet også for undervisning i norsk/samisk og matematikk på barnetrinnet.

Allmennlærerutdanningen er borte, lærerstudentene må nå velge å kvalifisere seg for undervisning i enten 1.-7. års trinn eller 5.-10. års trinn. For å få fast tilsetting må de nå søke og få tilsvarende undervisningsstilling. Det kan dispenseres i en overgangsperiode.

For mindre skoler med forholdsvis få stillinger vil det bli en stor utfordring å få rekruttert og satt sammen personalgruppen slik at skolens samlede kompetansebehov er dekket. Her kan det bli behov for at enkeltlærere må ha relevant fagkompetanse i forskjellige fag. Lærer som bare delvis fyller kravene skal som sagt ikke få fast stilling, og en må anta at de derfor heller ikke søker slike stillinger.

Økt skoleskyss er alltid et tema i saker hvor det vurderes å legge ned en skole. Da landet varierer svært mye både når det gjelder bosettingsstruktur og geografi er det naturlig nok ikke gitt noen nasjonale standarder for forsvarlighetsvurdering.

Retten til skoleskyss utløses imidlertid ved 4 km skolevei (for 1.års trinn tilsvarende grense 2 km). Det er ikke urimelig å anslå at barn i snitt vil bruke rundt 1 time på å gå 4 km. Utledet slik kan en skolevei på rundt 1 time forsvares og rådmannen legge dette til grunn. Dette selv om 2 timers daglig fysisk aktivitet, i et folkehelseperspektiv, ganske sikkert vurderes som bedre enn tilsvarende bussturer. Skoleskyss til Storsteinnes skole har for øvrig hatt en rute på rundt en time i mange år.

I den offentlige debatten og i høringsuttalelser understrekes skolens betydning for lokalsamfunnet og dets videre utvikling. Merkbart negativ utvikling hevdes å være en konsekvens av skolenedleggelse.

Det er imidlertid vanskelig å finne belegg for dette i Balsfjord kommunes nyere historie. Tennes - og Mestervik skole ble nedlagt fra høsten 1999, men det vil nok være vanskelig å dokumentere merkbart negativ effekt for utviklingen i respektive lokalsamfunn. En ser bl.a. at når skolen som bygds samlingspunkt er borte, blir andre fora benyttet i større grad. Ei bygds livskraft er ikke nødvendigvis utelukkende avhengig av skolen eksistens.

Utdanningsforbundet kommenterer særskilt i sin uttalelse at gjentakende utredninger som skolenedleggelse er en belastning for arbeidstakerne ved de berørte skolene. Dette er et synspunkt som rådmannen deler, men en kan ikke dermed dele en konklusjon om at derfor bør ikke spørsmålet vært reist. Heller tvert om – momentet er et argument for å fatte vedtak om strukturendring nå. Etter rådmannens syn er det utopi å tro at kommunen vil få vesentlig forbedrede økonomiske vilkår i framtiden. Og da er det bare ved å gjennomføre nødvendige og mulige strukturendringer en kan hindre at spørsmålet reises ved de årlige budsjetttrundene.

Rådmannens konklusjoner:

Med de økonomiske perspektiver som er gjort rede for kan ikke rådmannen unngå å anbefale at det gjennomføres endringer i kommunens skolestruktur. Som tidligere sagt er det alternativ 3a, 3b og 4 som fremstår som mulig og forsvarlig å gjennomføre.

Alternativ 4 med nedleggelse av Malangseidet skole som eneste tiltak utelukker rådmannen fordi det er behov for langt større økonomisk effekt enn dette tiltaket alene gir.

I vurdering av alternativ 3a og 3b som innebærer spørsmålet om Laksvatn- eller Nordkjosbotn skole må legges ned i tillegg til Malangseidet skole, konkluderer rådmannen med å anbefale alternativ 3a, og dermed nedleggelse av Laksvatn skole. For denne anbefalingen ligger følgende til grunn:

- Nordkjosbotn skole har flest elever av de to skolene.
- Kretsgrensen for Laksvatn skole mot Nordkjosbotn går så nært Nordkjosbotn (v/Furnes) at flere elever får kortere skoleveg når bussen går inn til Nordkjosbotn i stede for ut til Laksvatn.

- Skysordningen med «direktebuss» fra Laksvatn gjør at busstiden for elevene med lengst skolevei vurderes å være innenfor forsvarlige rammer.
- Nordkjosbotn er den bygda i kommunen som erfaringsmessig er mest attraktiv for etablering av nye bedrifter. Dette fordi infrastruktur og logistikkhensyn veier tungt når næringsaktører vurderer lokalisering. Det er dermed objektivt grunnlag for å forvente en økning i befolkningen her.
- Den videregående skolen i Nordkjosbotn er også et plussmoment i helhetsperspektivet.

Alternativ 3a innebærer at også Malangseidet skole legges ned. Denne nedleggelsen gir elevene som får endret skole en vesentlig lengre skolevei, og for noen blir skoledagen inkl. skoleskyss merkbart lengre ut over ettermiddagen. Dette skyldes til dels at Malangseidet skole i dag avslutter dagen så tidlig at elevene fra Sletta er hjemme ca kl. 14.05, og med skolested på Sand vil de ikke være hjemme før ca. kl. 15.45. Dette er likevel bare 20 min. senere enn elevene på den andre siden av fjorden kommer hjem til Myrli (med dagens- og i foreslått struktur).

Med en busstid på ca 1 time vurderes skoleskyssaspektet også i dette tilfellet å være innenfor forsvarlige rammer.

Endringer i skolestrukturen innebærer at *skolekretsene* endres. I hht. Opplæringslovens § 8.1 fastsette kommunen skolekretsene ved forskrift, og Forvaltningslovens kap. VII gir bestemmelser om saksgang ved fastsettelse eller endring av forskrift.

Det har vært offentlig kjent siden mars 2012 at kommunen skal vurdere skolekretsene, videre er berørte instanser invitert til å avgi høringsuttalelser til den foreliggende strukturutredningen. Forvaltningslovens krav til saksgang er dermed oppfylt.

Rådmannens innstilling:

Med hjemmel i Opplæringslovens § 8.1 fastsetter Balsfjord kommunestyre følgende endringer i forskrift om skolekretser i kommunen:

- a) Nordkjosbotn skolekrets og Laksvatn skolekrets slås sammen, skolested blir Nordkjosbotn skole.
- b) Sand/Mortenhals skolekrets og Malangseidet skolekrets slås sammen, skolested blir Sand skole.

Endringene iverksettes fra 01.08.13.

Hogne Eidissen
rådmann