



PRINSIPPSAK FOR SKOLESTRUKTUR

i Tromsø kommune

Innhold

1.	Bakgrunn for saken	2
2.	Andre overordnede føringer for saken	2
2.1	Barnets beste	2
2.2	Kommuneplanens samfunnsdel og samfunns mål	3
3.	Dagens skolestruktur i Tromsø kommune	5
3.1	Skolestruktur fastlandet.....	6
3.2	Skolestruktur Tromsøya	7
3.3	Skolestruktur Kvaløya og omegn	7
3.4	Kommentar til prognosene	8
3.5	Forskrift om opptaksområder for grunnskolene i Tromsø kommune	9
3.6	Vurdering av kapasitet på den enkelte skole.....	10
4.	Det kommunale handlingsrommet i arbeid med skolestruktur	10
4.1	Kriterier for god saksbehandling av skolestruktur	12
4.2	Nærskoleprinsippet.....	12
5.	Overordnede utviklingstrekk i norsk skolestruktur	13
6.	Saksutredning knyttet til de ulike prinsippene	14
6.1	Skolestørrelse sin betydning for kvalitet i opplæringen	14
6.2	Andre relevante momenter for kvalitet i skolen i lys av lokale forhold.....	19
6.3	Barneskoler og ungdomsskoler versus kombinertskoler	19
6.4	Økonomiske vurderinger knyttet til skolestruktur	21
6.5	Bærekraftig distriktsstrategi i lys av skolestruktur	23
6.6	Skoleskyss.....	24
6.7	Interkommunalt samarbeid	27
6.8	Lokale kunnskapsgrunnlag som er sentrale for saker om skolestruktur	28
6.8.1	Barnetallsutvikling.....	28
6.8.2	Prinsipper for utbyggingsprogram for Tromsø byområde/sentrumsnære områder 2021-2032	28
6.8.3	Skolebyggene	28
6.8.4	Bypakke Tenk Tromsø og trygge skoleveier.....	29
6.9	Ressursskoler i Tromsø	29
6.10	Språkopplæring i Tromsø kommune.....	30
7.	Samlet oversikt over prinsipper for skolestruktur i Tromsø kommune.....	31

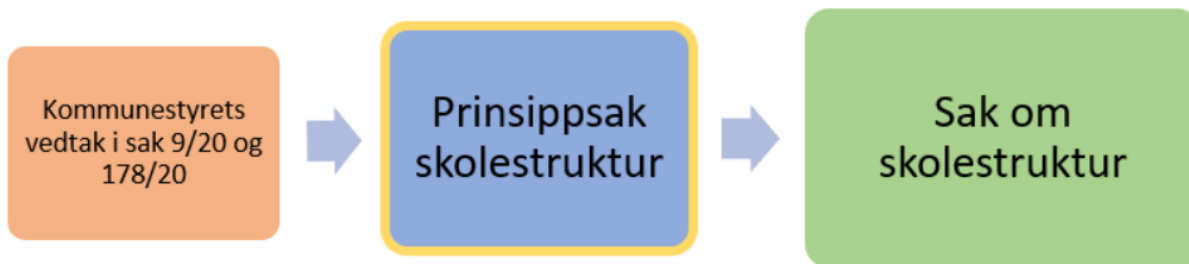
1. Bakgrunn for saken

Grunnlaget for prinsippssaken for skolestruktur bygger på kommunestyresak 9/20, «Redegjørelse for tilpasninger til vedtatte budsjetttrammer for avdeling for oppvekst og utdanning», vedtatt 26.02.2020. Vedtaket lyder som følger:

«Kommunestyret ber administrasjonen om å legge fram en prinsippssak for framtidig skolestruktur i Tromsø. Dette for å ivareta en best mulig prosess både for skoler, ansatte, barn og foreldre».

I handlingsplan for økonomi (HP) som ble vedtatt i KST i desember 2020 (kommunestyresak 178/20) ble det også pekt på at skolestruktur skal organiseres i tråd med Kommuneplanens samfunnsdel sitt prinsipp om økonomisk bærekraft. Det pekes også i HP på at elevtallsnedgang skal føre til innsparinger i skolesektoren.

Forholdet mellom de politiske vedtakene, prinsippssaken for skolestruktur og selve skolestruktursaken kan visualiseres på følgende måte:



Prinsippssaken er første steg i en langsiktig planlegging for hvordan Tromsø kommune som skoleeier skal tenke dimensjonering, funksjonalitet og plassering av fremtidens skolebygg. Prinsippene skal bidra til å skape retning og forutsigbarhet i utformingen av den fremtidige skolestrukturen. De skal være generelle og utformes slik at de har lang gyldighetstid. Noen av prinsippene vil kunne brukes på kort sikt, andre på lang sikt. Det ikke lagt opp til en prinsippssak hvor alle hensyn teller likt. Dette fordi føringen for prinsippssaken hviler på kommunestyrets forventning om å utvikle prinsipper for skolestruktur som legger til rette for en forsvarlig pedagogisk drift i tråd med gjeldende lovverk, innenfor rammen av økonomisk bærekraft.

2. Andre overordnede føringer for saken

2.1 Barnets beste

Barnets beste er et sentralt prinsipp i Barnekonvensjonen, og stadfestes i konvensjonens artikkel 3. Barneombudet oppsummerer budskapet i artikkel 3 på en svært konkret og forståelig måte:

«Voksne skal gjøre det som er best for barn.»

Dette betyr at når voksne skal bestemme noe som har med barn å gjøre, så skal de tenke på hva som er best for barnet. Dette gjelder også når voksne bestemmer noe som gjelder alle barn i Norge, eller en gruppe barn, for eksempel i kommunen barnet bor i.

Noen ganger kan voksne bestemme noe annet enn det som er best for barn, men da skal de ha veldig gode grunner for det.

Kilde: www.barneombudet.no

I overordnede saker som berører mange barn er det vanskelig å slå fast hva som er det beste for hvert enkelt barn. Dette fordi barn, som voksne, er forskjellige og har ulike behov og interesser. Det er imidlertid mulig å utlede noen verdier som skal være førende for arbeidet i den enkelte sak, der hensikten er å ivareta barnets beste på et overordnet nivå. I saker om skolestruktur legger Tromsø kommune til grunn at det beste for barnet er å få et kvalitativt godt opplæringstilbud og at barnet har flere barn i sin aldergruppe rundt seg for å sikre barnets muligheter til læring og trivsel i størst mulig grad. Prinsippene i denne saken er utledet på dette verdigrunnet.

Det er også viktig å gjøre en vurdering av barnets beste når prinsippene skal anvendes i praksis, og det vil i en slik sammenheng være mulig å gjøre en mer konkret vurdering av barnets beste opp mot hensyn som foreligger i den enkelte sak. Barnets beste skal derfor inngå som en del av den systematiske analysen som skal gjøres i arbeidet med skolestruktursaker i fremtiden der ulike prinsipper og hensyn veies opp mot hverandre.

2.2 Kommuneplanens samfunnsdel og samfunns mål

Kommuneplanens samfunnsdel 2020 – 2032 (KPS) definerer de overordnede, langsiktige målsetningene for tromsøsamfunnet og kommunen. Hele kommunens virksomhet skal styres etter disse målene. KPS peker på tre overordnede målsetninger:

- Tromsø skal være et klima- og miljømessig bærekraftig samfunn.
- Tromsø skal være et økonomisk bærekraftig samfunn.
- Tromsø skal være et sosialt bærekraftig samfunn.

Alle prinsipper som fremkommer i denne saken skal med andre ord være forankret i de overordnede målene i KPS.

Sosial bærekraft – medborgerskap og gode hverdagsliv

For Tromsø betyr sosial bærekraft at alle innbyggerne i kommunen er likeverdige, likestilte og har gode hverdagsliv. I fremtidsbildet beskrives en god hverdag som noe som skapes på felles møteplasser sammen med familie og venner, i skole, barnehage, arbeidsfellesskap, sosiale nettverk, frivillighet og i gode lokalmiljø. Alle barn og unge skal ha gode oppvekst- og utdanningsvilkår. KPS sier videre at Tromsø vil gi barn og unge et godt utgangspunkt for å mestre hverdagen og voksenlivet. Derfor skal kommunen:

- tilrettelegge for at barn og unge kan påvirke egen hverdag og framtid
- arbeide for en inkluderende barnehage og skole med god opplæring, som sikrer barn og unge kompetanse for framtiden
- gi barn og unge trygge møteplasser, som fremmer opplevelsen av fellesskap og tilhørighet
- arbeide systematisk for å gi barn og unge like muligheter, med fokus på tverrfaglig hjelp og tidlig innsats
- sikre at alle barn og unge kan delta i fritids-, kultur- og idrettsaktiviteter
- utvikle lokale senter med varierte boligtyper og tjenestetilbud tilpasset det omlandet de skal betjene
- peke ut naturlige områder/senter i distriktet som skal ivareta ulike tjenester der folk bor for å skape trygghet og forutsigbarhet og gi økt bolyst både i by og distrikt

Det er blant annet med dette som bakgrunn at det foreslås å etablere oppvekstsenter i naturlige senter i distriktet der det å bevare en skole i distriktet kolliderer med hensynet til de overordnede føringene for økonomisk og sosial bærekraft og kvalitet i skolen. Sakens vektning av jevnaldningsgruppens betydning for barns læring og trivsel må også ses i sammenheng med tiltakene over.

Klima- og miljømessig bærekraft – redusert klimaavtrykk

For Tromsø betyr klima- og miljømessig bærekraft at all utvikling skjer innenfor naturens tålegrense. Det handler om å tilpasse seg klimaendringene, bidra til å redusere klimagassutslipp og ta vare på naturmangfoldet. For å oppnå dette målet skisserer KPS særlig to momenter som er relevante for skolestrukturen og Tromsø kommune som skoleeier:

- tilrettelegge for et kortreist hverdagsliv som reduserer transportbehovet
- gjøre det å gå, å sykle eller å reise kollektivt til det enkleste valget, framfor å kjøre personbil

Det nevnes innledningsvis i KPS at noen av samfunnsmålene vil stå i motstrid til hverandre. En skolestruktur med færre og større skoler vil være i tråd med flere av delmålene og tiltakene knyttet til økonomisk og sosial bærekraft på den ene siden, men kan også forstås og være motstridende mot klima- og miljømessig bærekraft all den tid flere elever kan få rett til skoleskyss. Tromsø kommune må ta stilling til om skoleskyss skal regnes som en konflikt med samfunns målet for klima og miljø på lik linje med privatbilismen eller om man skal se på skoleskyss som en økning i bruk av kollektivtrafikk. Dette omtales videre i kapittelet om skoleskyss.

Økonomisk bærekraft – kunnskapsbasert verdiskaping

For Tromsø betyr et økonomisk bærekraftig samfunn at verdiskapingen er kunnskapsdrevet og innenfor naturens tålegrense. Innbyggerne har nødvendige ressurser til å delta i samfunnslivet, og velferdsutviklingen kommer hele samfunnet til gode. KPS understreker på generell basis at kommunen må forvalte økonomien på en måte som gjør at vi har

omstillingsevne og handlingsrom over tid. Det pekes også på utfordringer som må håndteres og muligheter Tromsø kommune kan gripe for å løse utfordringene. En av utfordringene som det pekes på er at man har en kommune med strammere økonomiske rammer samtidig som oppgavemengden, kompleksiteten og forventningene til velferds- og tjenestetilbudet øker. Dette fordrer at kommuneorganisasjonen videreutvikler rollen som myndighetsutøver, tjenesteleverandør og samfunnsutvikler. KPS peker videre på at oppgavene må løses innenfor kommunens økonomiske rammer, og for å sikre et bærekraftig samfunn må man prioritere tydeligere hvilke oppgaver som skal løses.

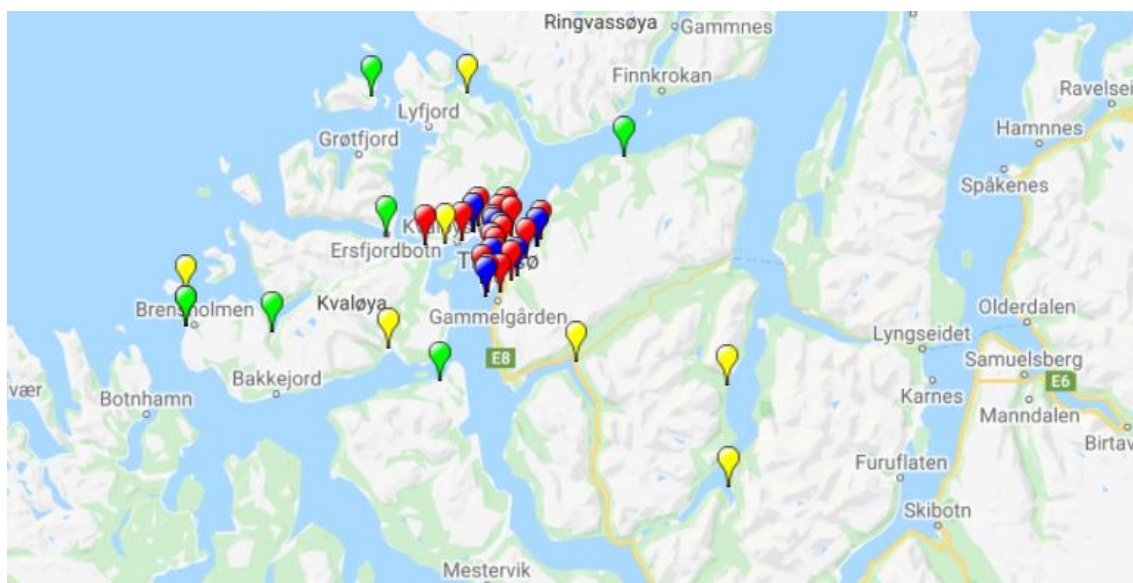
Å tenke nytt om skolestrukturen er et eksempel på at man gjør grep for å ivareta gode tjenester samtidig som man tenker nytt rundt etablerte rammer og strukturer. Tromsø kommune har per i dag en kostbar skolestruktur med mange og forholdsvis små skoler. Som tjenesteleverandør og skoleeier må Tromsø kommune ta stilling til om man ønsker å fortsette å bruke ressurser på å opprettholde dagens skolestruktur eller om man bør flytte noe av ressursbruken til innholdet i skolen.

3. Dagens skolestruktur i Tromsø kommune

Det er noen geografiske og demografiske kjennetegn som er relevant for utformingen av skolestruktur i Tromsø kommune. Tromsø kommune er tredje største bykommunen i landet i geografisk utstrekning, samtidig som at vi har et forholdsvis lavt folketall i lys av geografisk utstrekning. Som en følge av dette har kommunen hatt tradisjon for en betydelig desentralisert skolestruktur, både i sentrumsnære strøk og i distriktet. Dette innebærer blant annet mange små enheter og skoler som varierer stort med tanke på elevtall.

Areal i Tromsø kommune	2 521,27 km²
Land	2 477,59 km²
Vann	43,68 km²
Folketall i Tromsø kommune	77 095 (1. januar 2021)

I det videre gis en beskrivelse av dagens skolestruktur. Beskrivelsen gis i de tre hovedområdene *fastlandet, Tromsøya og Kvaløya og omegn* der skole og skoleslag, dimensjonering, elevtall og barnetallsutvikling fremstilles i tabell. Det fins ikke prognoser for skolene i distriktet per dags dato. I distriktet er det allerede tatt betydelige organisatoriske grep for å øke stordriftsfordeler knyttet til ledelse. Dette medfører at alle seks distriktskoler per nå har ledere som leder mer enn en enhet, altså enten mer enn en skole eller skole og barnehage.



Kart over skolene i Tromsø

3.1 Skolestruktur fastlandet

Elevgrunnlaget for skolene på fastlandet strekker seg fra Oldervik i nord til Lakselvbukt i sør. Det er ca. 90 km mellom Skittenelv skole i nord og Lakselvbukt skole i sør. Imellom disse ligger Sjursnes skole ved Sørfjorden, 25 minutters kjøring fra Ramfjord skole. På strekningen fra Oldervik til Lakselvbukt har Tromsø kommune 11 skoler, hvorav seks er for barnetrinn, to for ungdomstrinn og tre er kombinasjonsskoler 1.-10.

Skole	Skoleslag	Kapasitet	Elevtall 2018	Elevtall 2020	Elevtall 2030 *
Skjelnan (1-7)	1.-7. trinn	380	295	266	410
Krokeldalen (1-7)	1.-7. trinn	300	164	168	185
Kroken (8-10)	8.-10. trinn	333	215	262	320
Lunheim (1-7)	1.-7. trinn	380	332	299	350
Tromsdalen (1-7)	1.-7. trinn	620 (420 u/modulbygg)	509	503	405
Tromstun (8-10)	8.-10. trinn	540	421	448	405
Reinen (1-7)	1.-7.- trinn	525	384	369	470
Delsum			2320	2315	2545
Distriktskoler					
Skittenelv (1-7)	1.-7. trinn	40	25	34	
Ramfjord (1-10)	1.-10. trinn		167	147	
Sjursnes (1-10)	1.-10. trinn		20	17	

Lakselvbukt (1-10)	1.-10. trinn	60	20	20	
Totalsum		3178 (inkl. moduler)	2552	2533	

*Tall fra KOMPAS 2019 ved høy boligbygging

3.2 Skolestruktur Tromsøya

Tromsøya er ca. 10 km lang og det ligger ti barneskoler og fire ungdomsskoler, inkl. LGA, på strekningen. Det er tett mellom barneskolene i sør og nord.

Skole	Skoleslag	Kapasitet	Elevtall 2018	Elevtall 2020	Elevtall 2030*
Bjerkaker	1.-7. trinn	425 (350 uten modul)	370	336	375
Fagereng	1.-7. trinn	450	315	324	350
Gyllenborg	1.-7. trinn	380	349	326	450
Prestvannet	1.-7. trinn	380	360	358	280
Stakkevollan	1.-7. trinn	325	221	215	270
Borgtun	1.-7. trinn	300	257	220	340
Hamna	1.-7. trinn	380	224	218	190
Solneset	1.-7. trinn	350	196	195	320
Mortensnes	1.-7. trinn	364	297	275	460
Workinnmarka	1.-7. trinn	490	253	215	275
Sommerlyst	8.-10. trinn	540	526	499	510
Grønnåsen	8.-10. trinn	360	170	232	385
Langnes	8.-10. trinn	550	418	427	495
Totalsum		5294 (inkl. moduler)	3956	3840	4700

* Tall fra KOMPAS 2019 ved høy boligbygging

3.3 Skolestruktur Kvaløya og omegn

Kvaløya sentralt består av fem barneskoler (hvorav én med ungdomsskoletrinn for 80 elever) og én ungdomsskole. I tillegg er det syv skoler i distriktet og omegn fordelt mellom 1-7 og 1-10 skoler.

Skole	Skoleslag	Kapasitet	Elevtall 2018	Elevtall 2020	Elevtall 2030*
Slettaelva	1.-7. trinn	340	187	184	155
Sandnessund	1.-7. trinn	224	145	137	90
Selnes	1.-7. trinn	350 (225 uten modul)	277	291	325
Storelva	1.-10. trinn	482	377	380	255
Kaldfjord	1.-7. trinn	225 (m/ modul)	226	209	190

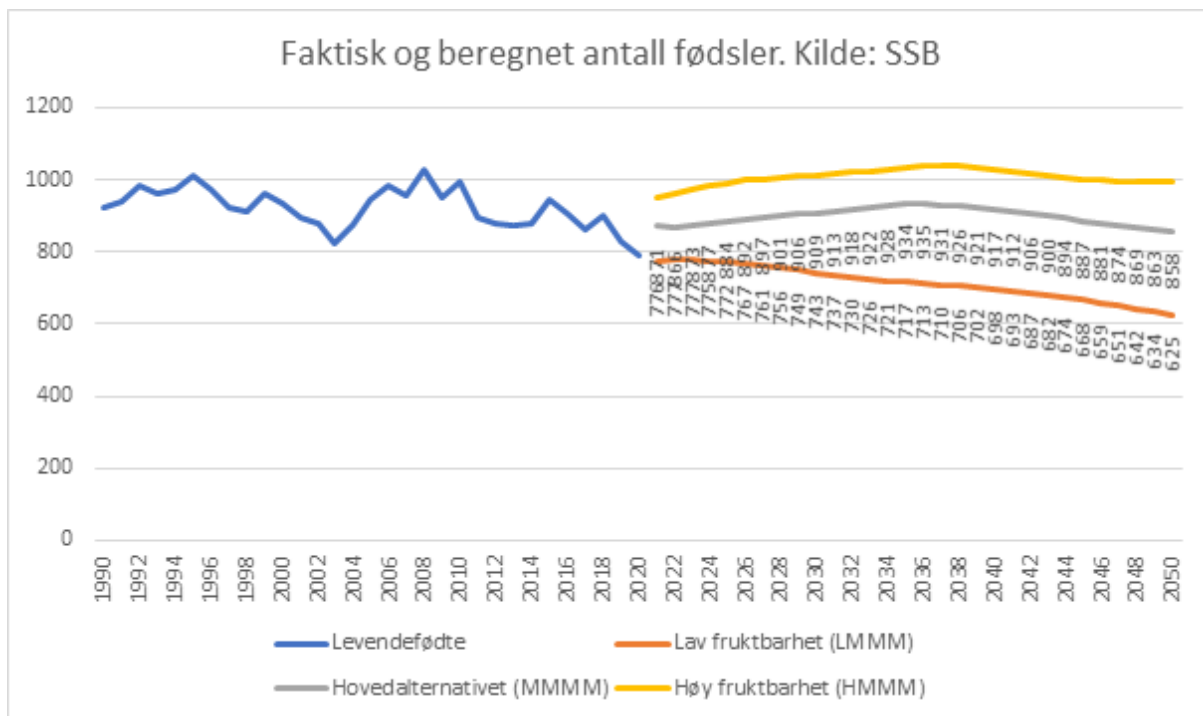
Kvaløysletta u-skole	8.-10. trinn	540	393	377	440
Delsum			1605	1578	1455
Distriktskoler					
Ersfjordbotn	1.-7. trinn		81	57	
Kattfjord	1.-4. trinn		28**	5	
Brensholmen	1.-10. trinn		51**	67	
Straumsbukta	1.-10. trinn		63	81	
Vikran	1.-7. trinn		24	24	
Trondjord	1.-10. trinn		58	42	
Vengsøy	1.-10. trinn		12	4	
Sum totalt		2161 (inkl. moduler) + distrikt	1922	1858	

* Tall fra KOMPAS 2019 ved høy boligbygging

** Kattfjord skole huset noen elever fra Brensholmen skole under byggeperioden

3.4 Kommentar til prognosene

Det har vært rekordlav fruktbarhet med et samlet fruktbarhetstall per kvinne i Norge på 1,48 i 2020. Antall fødsler i Tromsø var på kun 791 i 2020. Første kvartal 2021 viser imidlertid en svak oppgang i forhold til samme tid i fjor og året før. Statistisk sentralbyrå (SSB) har i sin framskriving i 2020 i hovedalternativet for Tromsø lagt til grunn noe økende fruktbarhet frem mot 2036 med økte fødselstall, men med en avtagende tendens videre fram mot 2050. Flytting til og fra Tromsø omfatter også familier med barn i skolepliktig alder, men på grunn av koronapandemien er det vanskeligere enn tidligere å forutse innvandringen de nærmeste årene. I kommunens prognoser fra 2019 ble det i det lave vekstalternativet forventet en svak nedgang de første par årene og derav forholdsvis stabilt antall barn i barne- og ungdomsskolealder. Dersom vi igjen får sterkere befolkningsvekst så vil elevtallet også komme til å øke. Langsiktig planlegging må derfor ha en beredskap både for avdempet barnetallsvekst og for en mulig økning.



Overordnet ser man at elevtallet er synkende, men at ulike faktorer kan føre til svak økning eller ytterligere nedgang på sikt. Hvis man ser prognosene ut fra den reelle elevtallsutviklingen og fordeling av antall elever i ulike deler av Tromsø, ser man at elevtallsnedgangen blir større jo lenger unna sentrum man kommer. Prognosene viser også en nedgang i elevtallet på det sentrale området på Kvaløya, mens det øker på Tromsøya og fastlandet.

3.5 Forskrift om opptaksområder for grunnskolene i Tromsø kommune

Kommunestyret vedtok i møte 21.03.2018 en forskrift om opptaksområdet for grunnskolene i Tromsø kommune. Forskrift om opptaksområder for grunnskolene i Tromsø kommune er hjemlet i opplæringsloven § 8-1 og forvaltningsloven §§ 2 punkt c) og 37.

Forskriften fastslår at Tromsø kommune har opptaksområder for opptak til barne- og ungdomsskoler. Dette betyr at skolekretsen for adressen elevene bor på, ligger innenfor et område med flere alternative skoler. Hvilken adresse som sokner til hvilken skole, fastsettes etter en helhetsvurdering basert på kriteriene avstand til naboskole med ledig kapasitet, geografi, topografi, trafikale forhold og områdets naturlige nærmiljø.

Distriktskolene inngår ikke i et opptaksområde med andre skoler. Distriktskoler i Tromsø kommune er i denne sammenheng Hillesøyskolen, Straumbukta skole, Ersfjordbotn skole, Kvalsundskolen, Skitteneelv skole, Ramfjord skole og Lakselvbukt skole.

§ 1 Formål og definisjoner

Formål

Formålet er å skape et handlingsrom for å endre skolekretsene ved behov samtidig som det legges vekt på hensynet til å gjøre prosessen forutsigbar for kommunens innbyggere.

Definisjoner

Opptaksområde: Et definert område hvor en ser flere skoler med tilhørende skolekrets i sammenheng.

Skolekrets: De konkrete adressene som er definert til å sokne til en bestemt skole.

Forskriften vil være gjeldene i enhver skolestruktursak som et ledd i å ivareta nærskoleprinsippet. Likevel er det noen sentrale fra forskriften som bør fremheves i denne sammenheng:

- Alle elever skal ha skoleplass ved en av skolene som ligger i opptaksområdet de tilhører.
- En skolekrets kan vurderes endret dersom en av skolene i opptaksområdet vil være full i henhold til elevtallsprognose for påfølgende skoleår.

3.6 Vurdering av kapasitet på den enkelte skole

Som en forlengelse av spørsmålet om når en skole må sies å være full, viser erfaringer etter at *Forskrift om opptaksområder i Tromsø kommune* ble vedtatt at det er nødvendig med en ytterligere presisering knyttet til hvordan man definerer når også de enkelte trinn på en skole er full. Dette fordi man ikke bare må se på totalkapasiteten til den enkelte skole.

Helt fram til 2003 hadde man i Norge klare klassesdelingstall. Disse var 28 elever på barnetrinnet og 30 elever ungdomstrinnet. De skolene som ble bygd i Tromsø kommune på 90-tallet hadde derfor dette som utgangspunkt. I 2003 ble disse klare delingstallene opphevet og følgende ble lagt inn i opplæringsloven:

«I opplæringsloven § 8-2 fastsettes følgende:

«I opplæringa skal elevane delast i klassar eller basisgrupper som skal vareta deira behov for sosialt tilhør. For delar av opplæringa kan elevane delast i andre grupper etter behov. Til vanleg skal organiseringa ikkje skje etter fagleg nivå, kjønn eller etnisk tilhør. Klassane, basisgruppene og gruppene må ikkje vere større enn det som er pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg (...)»

Utgangspunktet for kapasiteten på en skole ligger i den overordnede dimensjoneringen av skolen. Det er likevel ikke mulig å sette et definitivt tall på hva som er kapasiteten på den enkelte skole eller det enkelte trinn fordi det foreligger flere variabler fra år til år knyttet til for eksempel behov i elevgruppa, inn- og utflytting i skolekrets, skolens økonomi og pedagogisk organisering. Det er derfor rektor på den enkelte skole som må gjøre en endelig skjønnsmessig vurdering av skolens kapasitet. Intensjonen med loven var å få en mer fleksibel tilnærming til gruppestørrelse. Dette innebærer at en skole ut fra pedagogiske og organisatoriske forhold kan måtte ha ulikt delingstall på ulike trinn. Videre vil byggets beskaffenhet også kunne ha innvirkning på når en skole, et trinn eller en klasse er å anse som full.

4. Det kommunale handlingsrommet i arbeid med skolestruktur

Avgjørelser knyttet til skolestruktur ligger i kjerneområdet av den kommunale handlefriheten. En avgjørelse må bygge på kommunestyrets økonomiske, politiske og samfunnsmessige prioriteringer.

Skolekretsgrenser gir oversikt over hvilke områder i kommunen som sogner til hvilke skoler. Dette gir forutberegnelighet for kommunens innbyggere. For foreldre og elever anses dette å være særlig viktig. Loven gir altså kommunen rett til å velge om den vil benytte sin lovbestemte adgang til å utarbeide forskrifter om skolekretsgrenser. Hverken opplæringsloven eller annet regelverk har innholdsmessige regler for endring av skolestruktur, det vil si regler for når det er lovlig eller ulovlig å legge ned eller opprette en skole. Ved å bruke sin myndighet til å fastsette skolekretsgrenser, kan kommunen i større grad tilpasse elevtallet til skolenes ressurser. Hensynet til likebehandling vil være viktig, og man må etterstrebe at hver elev får mest mulig likeverdig tilgang til kommunens totale skoleressurser.

Kommunale vedtak om endring av skolestrukturen, for eksempel om nedleggelse av en skole, er heller ikke enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det er ikke et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter for en eller flere bestemte personer. Plassering av den enkelte elev ved en skole vil derimot være et enkeltvedtak.

Barnekonvensjonen er tatt inn i norsk rett ved menneskerettsloven i 2003, og forplikter kommunene til å legge vekt på barnets beste. Artikkel 3 nr. 1 peker på at barnets beste er et viktig hensyn i saker som gjelder barn. Barnekonvensjonens artikkel 3 nr. 1 lyder:

” Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.” Dette betyr at kommunen i saker om skolestruktur også må vurdere barnets beste. I forlengelsen av dette må også barnets rett til å få informasjon og bli hørt før avgjørelser treffes.

Videre vil det knyttet til kommunens handlingsrom være relevant å ta utgangspunkt i anerkjente forvaltningsrettslige prinsipper. Det er et ulovfestet forvaltningsrettslig prinsipp at forvaltningen skal treffe vedtak etter at saken har vært behandlet på forsvarlig måte. Forsvarlig saksbehandling krever at en sak er tilstrekkelig opplyst før det blir gjort vedtak. Siden avgjørelsen om å legge ned en skole ikke er et enkeltvedtak, kommer ikke reglene i forvaltningslovens kapittel IV direkte til anvendelse. Det er likevel et generelt forvaltningsrettslig prinsipp at en sak skal være forsvarlig klarlagt før avgjørelse blir tatt. I en sak om skolenedleggelse betyr dette at kommunestyret skal ha rimelig kjennskap til synspunktene til de som berøres av nedleggelsen før et vedtak treffes. Spørsmål om skolestruktur og eventuelle kretsgrenser for skoler vil i stor grad berøre foreldre og nærmiljø. Skolens elevråd, samarbeidsutvalg, alternativt foreldrerådet, bør derfor få anledning til å uttale seg når det gjelder vedtak om skolestruktur. Andre som bør få anledning til å uttale seg i slike saker kan være: fagforeningene for de ansatte ved skolen, grendelag og andre grupper og organisasjoner som kan ha interesse i saken, andre brukere

av skolen som vil bli påvirket av en nedleggelse andre brukerorganer ved skolene, for eksempel skolemiljøutvalg og elevråd samarbeidsutvalg eller foreldreråd ved andre skoler som berøres. Øvrig avtale- og lovverk om medbestemmelse avtalt mellom partene forutsettes også fulgt opp. Hvis endring av skolestruktur medfører endringer i skysbehov, bør også fylkeskommunen få anledning til å uttale seg i saken.

Det finnes ikke lov- og forskriftsbestemte regler for hvor lang fristen for å uttale seg skal være i saker om skolestruktur. Den enkelte som skal uttale seg må imidlertid få tilstrekkelig tid til å forberede sin uttalelse. Justis- og beredskapsdepartementet har utarbeidet retningslinjer for høring i kommunene. Kommunene anbefales her å benytte to måneders høringsfrist. Utdanningsdirektoratet anbefaler at det sees hen til disse retningslinjene også når lokale forslag om endring av skolestruktur skal utarbeides. Allmennhetens innsyn i offentlige dokumenter er viktige forutsetninger for at en sak skal bli tilstrekkelig opplyst. Retten til innsyn virker også kontrollerende på forvaltningen og bidrar til å sikre tilliten til uhildede avgjørelser. Det følger av offentlighetsloven § 3 at kommunens saksdokumenter er åpne for innsyn.

4.1 Kriterier for god saksbehandling av skolestruktur

Vurdering av tilbuds- og skolestruktur bør ifølge UDIR være tuftet på noen fastlagte prinsipper/kriterier eller målsetninger. Prinsippene bør være bredt fundert i organisasjonen og bør utarbeides i kartleggingsfasen, før konkrete vurderinger av skolestrukturen skal gjøres. Det bør avklares hvilke krav som er absolutte og hva som er ønskelig, og ikke minst hva som ikke er ønskelig. Noen krav ligger fast, mens andre føringer kan gis lokalt. Om en har tid bør kriteriene behandles politisk før en går videre. Kriteriene brukes senere til å vurdere ulike strukturalternativer opp mot hverandre.

Prinsippene eller målsetningene kan for eksempel omhandle skolestørrelse/skoletyper, fagtilbud, kapasitetsutnyttelse, lokalisering/reisetid, standard på skoleanlegg, og mål for økonomi m.m.

Kilde: <http://www.skoleanlegg.utdanningsdirektoratet.no/artikkel/22/Kriterier-for-en-god-skolestruktur>

4.2 Nærskoleprinsippet

Opplæringsloven § 8-1 første ledd første og annet punktum lyder slik:

§ 8-1. Skolen

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.

Første punktum fastslår det såkalte nærskoleprinsippet. Det betyr at grunnskoleelever skal ha rett til å gå på den skolen som ligger nærmest eller den skolen i nærmiljøet som de

sogner til. Annet punktum gjelder for saksbehandlingen, og åpner for at den enkelte kommunen kan gi kommunale forskrifter om hvilke skoler de ulike områdene i en kommune skal sogne til. Slike forskrifter angir såkalte kommunale skolekretsgrenser.

5. Overordnede utviklingstrekk i norsk skolestruktur

Utdanningsdirektoratet har pekt på de overordnede utviklingstrekkene i norsk skolestruktur, og sett på konsekvensene av dette. Direktoratet har konkludert med at tendensen viser at det blir større og færre skoler i Norge, noe som medfører en sentralisering av norsk skolestruktur. De viser til følgende hovedfunn:

- For ti år siden var det 238 flere grunnskoler enn i dag.
- I gjennomsnitt er det lagt ned 55 skoler i året, mens det er opprettet 25 skoler i året.
- Størst reduksjon i de små kommunene. Det er lagt ned 184 skoler og opprettet 34 skoler i småkommunene.
- Skoleåret 2018-19 ble det lagt ned 39 skoler og opprettet 21 nye.

Opprettelser og nedleggelse av skoler styres av befolkningsutvikling, lovverk og kommunenes prioriteringer og økonomi. Antall nye og nedlagte skoler varierer fra år til år, men den mangeårige utviklingen med at skoler i distriktet legges ned, fortsetter, samtidig som vi ser at antall nedleggelse har flatet litt ut.

Fordeler og ulemper med et mer sentralisert skoletilbud drøftes også. I korte trekk ser man at fordelene ved et mer sentralisert skoletilbud dreier seg om muligheten til å rekruttere lærere. Man ser at spredt bosetning gir høyere utgifter per elev i grunnskolen. Lavt elevtall per trinn og små skoler fører til høyere utgifter per elev. Også når utgifter til skyss holdes utenfor, har kommuner med små skoler høyere utgifter per elev enn kommuner med større skoler (Utdanningsdirektoratet 2017). Det ligger med andre ord også et økonomisk insitamant i det å velge en mer sentralisert skolestruktur.

Ulempene som trekkes frem er knyttet til elevenes reisevei og tid til fritidsaktiviteter. Det pekes også på at det å legge ned den lokale skolen kan påvirke lokalsamfunnet negativt.

I en nyere studie finner man ingen langsiktige effekter hos elever som er påvirket av skolenedleggelse, hverken på sjansen for å fullføre videregående opplæring eller på høyest fullførte utdanning (Galloway, Kirkebøen og Rønning 2011).

I lys av kommunens betydelige handlingsrom knyttet til skolestruktur viser Utdanningsdirektoratets funn at det må foretas strategiske valg av kommunestyret i den enkelte kommune knyttet til hvilke faktorer man vektlegger i utformingen av skolestruktur, da elevenes læringsutbytte synes relativt stabilt uavhengig av skolestørrelse. Eksempelvis vil det kunne være et tydelig motsetningsforhold mellom prinsipp knyttet til økonomisk

bærekraft versus at kommunen i størst grad vektlegger skolens rolle i det enkelte lokalsamfunn.

Kilde: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/skolenedleggelsefarre-skoler-og-storre-skoler-i-dag-enn-for-ti-ar-siden/>

6. Saksutredning knyttet til de ulike prinsippene

6.1 Skolestørrelse sin betydning for kvalitet i opplæringen

I en undersøkelse av sammenhengen mellom kvalitet og skolestørrelse er det naturlig å se på forhold knyttet til kvalitetsdimensjoner som faglig utbytte, sosial kompetanse, elevenes motivasjon for læring og elevmedvirkning, samt samarbeid med lokalsamfunnet.

Det fins mye forskning på klassestørrelser og kvalitet i skolen, både i Norge og i resten av verden. Imidlertid fins det ikke like mye forskning på skolestørrelsens betydning for kvalitet i skolen. Prinsippene i denne saken skal omhandle skolestruktur, og vil derfor ikke berøre organiseringen av den enkelte skole, herunder spørsmålet om klassestørrelser. Derimot vil spørsmålet om skolestørrelser være relevant i arbeidet med prinsipper for skolestruktur. I det videre er tatt utgangspunkt i både internasjonal og norsk forskning om skolestørrelser, som er samlet i metaforskningen «Sammenheng mellom skolestørrelse og kvalitet» (Tone H. Sollien, Asplan Viak).

Vurderingen av skolestørrelse 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. For Tromsø kommune var det gjennomsnittlig 247 elever per skole i 2021. Snittet for sentrumsskolene er 295 elever per skole, mens tallet er 71 for distriktskolene.

I internasjonal forstand regnes imidlertid skoler opp til 300 elever på barnetrinnet og 900 på "High School-nivå" som små skoler, mens man må over 1000 elever for at skolene skal betraktes som store internasjonalt. Resultatene fra de internasjonale forskningsstudiene gjengitt nedenfor 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.

Norsk forskning på betydning av skolestørrelse

Det finnes generelt lite empirisk forskning i Norge om betydningen av skolestørrelse. Den nasjonale debatten om betydningen av skolestørrelse for kvaliteten i skolen blusser opp fra tid til annen, også i forskningsmiljøene. Forskningsdebatten oppstod på ny i 2007 da

professor Thomas Nordahl ved Høgskolen i Hedmark offentliggjorde resultatene fra en av sine undersøkelser. Undersøkelsen henter sitt materiale fra en kommune. Resultatene i undersøkelsen viser at elever i ungdomsskolen som kom fra små bygdebarneskoler i mindre grad enn de andre elevene utviste selvkontroll, dvs. evnet å ta hensyn til andre og undertrykke egne behov når det er nødvendig. Elevene hadde også et klart dårligere forhold til både lærerne sine og sine medelever enn de andre elevene på ungdomsskolen, og de viste også mindre motivasjon og arbeidsinnsats på ungdomsskolen. Resultatene er klare, men må ses i lys av at undersøkelsen omfatter kun en ungdomsskole med tilhørende barneskoler i en kommune. Dermed er det mulig at sammenhengene skyldes forhold ved akkurat disse små skolene, og at det ikke gjelder små skoler generelt. Undersøkelsen sier heller ikke noe om effekter av skolestørrelse i seg selv, den påpeker bare at det er sammenhenger mellom skolestørrelse og elevenes sosiale og faglige utbytte i akkurat dette forskningsmaterialet.

Et forskningsmiljø knyttet til Nordlandsforskning har i noen grad forsket på temaet. Denne forskningen har imidlertid ofte sett på og vektlagt andre sammenhenger enn hva Nordahl har gjort i studien over, som sammenhengen mellom skolestørrelse på den ene siden og hensynet til å bevare levende bygder og akademiske arbeidsplasser i mindre sentrumsnære strøk på den andre siden. De har også vurdert små bygdeskoler ut fra muligheten til å følge opp læreplanens mål om å integrere lokalmiljøet på en god måte i opplæringen i skolen.

Forskningen fra Nordlandsforskning (Solstad 2006) samt en doktorgradsavhandling fra Høgskolen i Volda (Kvalsund 2004) konkluderer med følgende:

- Små skoler er viktige sosiale arenaer i mindre bygdesamfunn; det er mange lokale aktiviteter knyttet til skolen.
- Små skoler i bygdesamfunn har potensialet i seg til å skape læringsaktiviteter som er godt forankret i lokalbefolkningen, lokal natur og lokalt næringsliv, og derigjennom tilpasse opplæringen på en god måte.

Internasjonal forskning om betydning av skolestørrelse

Forskningen knyttet til skolestørrelse kan i noen grad sies å være preget av ulike ideologiske syn på små og store lokalsamfunn, samt ulike ideologiske syn på hva som er skolens viktigste formål. Det er derfor grunn til også å vurdere internasjonal forskning på området, selv om man her må huske å ta i betraktning at internasjonalt defineres skoler under 900-1000 elever som små skoler. Det er særlig interessant å se på studier der en gruppe forskere vurderer all foreliggende forskning på området og oppsummerer denne i metastudier. Det meste av denne forskningen konkluderer med at den optimale skolestørrelsen ligger mellom 600 og 900 elever (Andrews, Duncombe and Yinger 2002 i Herczynski og Herbst 2004). Den internasjonale forskningen er også samstemte i at den optimale skolestørrelsen varierer med elevenes alder, fra mindre på barnetrinnet til større skoler på videregående. En sentral forskningsstudie som gjennomgår forskningsfeltet konkluderer med at man finner ulike

sammenhenger mellom skolestørrelse og resultater alt etter hvilke kvalitetsfaktorer man vurderer, eksempelvis vil ulik vektlegging av skolens betydning for lokalmiljøet gi andre føringer enn om fokus er på faglige resultat: «Derfor vil forskere og politiske analytikere som er mest opptatt av lokalsamfunnets rolle tendere til å anbefale de minste skolene for nesten alle, mens de som er mest opptatt av resultat kun vil anbefale små skoler til en del av befolkningen, mens de som er mest opptatt av kvalitet på undervisningen anbefaler skoler som er større enn de andre forskerne» (Howley, Strange, Bickel 2000)»

At sammenhengene mellom skolestørrelse og kvalitet varierer etter hvilke sider av skolens virksomhet man ser på, bekreftes også av en annen såkalt metastudie. Et engelsk forskningscenter har vurdert all foreliggende forskning om sammenhengen mellom skolestørrelse og kvalitet i "secondary schools" (ungdomstrinn og videregående skoler). Forskerne understreker at man skal være forsiktig med å trekke bastante konklusjoner ut fra den foreliggende forskningen, men funnene antyder at stor skolestørrelse er bedre i forhold til å nå noen av skolens mål, mens mindre skoler er bedre med hensyn til å oppnå andre av skolens mål:

- Jo større skolen er, jo bedre blir elevenes faglige resultater og tilstedeværelse på skolen.
- Men, samtidig er det en tendens til at elevene føler seg mindre knyttet til de større skolene.
- Det er vanskelig å se noen systematiske sammenhenger mellom størrelse og den sosiale kompetansen til elevene.
- Kostnader per elev blir redusert med økt skolestørrelse.

Selv om forskningen fastslår sammenhenger, er det vanskeligere å finne forskning som kan si noe sikkert om årsaker. Det kan for eksempel være at grunnen til at man gjennomgående finner bedre faglige resultater på større skoler, er at disse skolene i større grad har lærere med mer spesifikk faglig ferdypning i ulike fag, men dette kan ikke slås fast ut fra den foreliggende forskningen. Eksempelvis tar ikke et ensidig fokus på skolestørrelse nødvendigvis hensyn til elevenes sosioøkonomiske bakgrunn.

Felles for de fleste studiene som er foretatt er at det er vanskelig å fastslå hvorvidt eventuelle sammenhenger mellom skolestørrelse og kvalitet er såkalt kausale eller ikke, dvs. om forholdene man finner skyldes størrelsen på skolen eller om det er andre bakenforliggende forhold som forårsaker sammenhengene man finner, eksempelvis at store skoler gir mulighet for en mer faglig spesialisert lærerstab.

Hva påvirker kvaliteten i skolen

Redegjørelsen ovenfor viser at det er lite støtte i forskningen for at skolestørrelse har stor betydning for kvaliteten i skolen. Funnene viser at det sannsynligvis er andre faktorer som er avgjørende for kvaliteten enn skolestørrelse. Det er derfor også undersøkt hva den foreliggende forskningen sier *har* størst betydning for kvalitet i skolen.

Faktorer med betydning for kvalitet i opplæringen som ligger utenfor skolens kontroll:

Kvaliteten i skolen i form av læringsresultater og sosial atferd er ikke bare et produkt av skolens virksomhet. Elevenes «bagasje» i form av foreldrebakgrunn og innlærte sosiale normer er også med på å forme skolevirksomheten. Karakterstatistikken viser at elever med høyt utdannede foreldre har gjennomsnittlig bedre karakterer enn elever med foreldre med et lavere utdanningsnivå. Tilsvarende forskjeller finner man i undersøkelser som viser elevenes demokratiske kunnskaper og ferdigheter. Elevenes hjemme- og nabomiljø er også med på å påvirke deres sosiale atferd i skolen.

Faktorer med betydning for kvalitet som skolen kan påvirke:

Skolene kan gjøre mye for å bidra til god faglig og sosial læring hos elevene uavhengig av elevenes bakgrunn. De viktigste faktorene ved skoler som lykkes med å «løfte» elevene er:

- Lærere har høye forventninger til alle elevene ved skolen, uavhengig av deres bakgrunn.
- Skolen satser både på kunnskap, sosial omsorg og kontroll.
- Skolens ledelse er tydelig og synlig, veileder personalet, følger opp beslutninger, lytter til lærerne og planlegger sammen med dem.
- Organiseringen av skolen er preget av velstrukturerte og planlagte aktiviteter og klare prosesser for utvikling.
- Det legges stor vekt på læring av faglige ferdigheter, og de faglig svake elevenes tilbys intensivt opplæring. Elevene legger vekt på faglig læring og verdsetter gode prestasjoner.
- Skolens verdigrunnlag er tydelig for alle, og alle lærere vet hvordan verdigrunnlaget skal konkretiseres i hverdagen.
- De faglig svake elevene skiller ikke ut i egne aktiviteter, men det tas hensyn til den faglige spredningen blant elevene. Elevene samarbeider aktivt om faglige oppgaver.
- Overganger mellom aktiviteter er godt planlagt. Lærerne behersker varierte under-visningsmetoder og bruker faglig relevant viten fra elevenes hverdagsliv.

Disse funnene gjelder uavhengig av skolestørrelse.

Forskning på tilpasset opplæring og skolestørrelse

Det er lite eller ingen forskning på tilpasset opplæring og skolestørrelse, med unntak av forskning som ser på muligheten for å bruke lokalsamfunnet som læringsarena. Denne forskningen er særlig opptatt av den positive rollen de små bygdeskolene (ofte skoler med færre enn 50 elever) kan spille i bygdesamfunn samt muligheten elevene får til sosial læring gjennom bruk av aldersblandede grupper i fådelte skoler.

Det finnes noe forskningsmessig belegg for å si at små bygdeskoler gir noe bedre muligheter for godt samspill mellom skole og lokalsamfunn og for å integrere lokalsamfunnet i skolens

læringsaktiviteter. Den norske forskningen på dette området har imidlertid i stor grad omhandlet skoler under 50 elever.

Elevundersøkelsene i Norge sine innspill på skolestørrelse

Elevundersøkelsene i skoleporten.no har en rekke spørsmål til elevene som måler trivsel, elevdemokrati, fysisk miljø, mobbing, motivasjon og faglig veiledning. Undersøkelsene er obligatoriske på 7. og 10. trinn, men i Tromsø kommune gjennomføres den obligatorisk fra 5. – 10.trinn. I tillegg spørres elevene på ungdomstrinnet om medbestemmelse og karriereveiledning. Analysen av resultatene fra elevundersøkelsene finner ingen sammenheng mellom skolestørrelse og de fleste forholdene som blir målt i elevundersøkelsene. Heller ikke de norske forsknings- og evalueringsprogrammene knyttet til større anti-mobbeprogrammer finner sammenheng mellom skolestørrelse og atferdsproblematikk.

Oppsummering av forskningsfunn knyttet til skolestørrelse og kvalitet

Elevenes faglige utbytte: Forskningen viser at det er noe forskningsmessig belegg for å si at det faglige utbytte øker med skolestørrelse. Det er imidlertid ikke grunnlag for å si at størrelse i seg selv og alene skaper økt faglig utbytte for elevene.

Elevenes sosiale kompetanse: Det finnes ikke forskningsmessig belegg av betydning for å si at skolestørrelse har betydning for læringsmiljø og elevenes sosiale kompetanse.

Elevenes motivasjon for læring: Det finnes ikke forskningsmessig belegg for å si at skolestørrelse har betydning for elevenes motivasjon for læring.

Elevmedvirkning: Det finnes ikke forskningsmessig belegg for å si at skolestørrelse har betydning for mulighetene for elevmedvirkning i skolen.

Tilpasset opplæring og like muligheter: Forskningen internasjonalt gir noe støtte for at mindre skoler kan være bedre for visse elevgrupper, men igjen er det viktig å huske på at «mindre skoler» i internasjonal forskning er atskillig større enn hva man i Norge definerer som mindre skoler. I norsk sammenheng er denne forskningen fokusert på muligheter for å bruke lokalmiljøet som læringsarena.

Ut fra en gjennomgang av nasjonal og internasjonal forskning konkluderes det med at andre faktorer i skolens rammebetingelser og skolens virksomhet har større betydning for kvaliteten i skolen enn størrelsen på skolene. Uavhengig av valgt skolestørrelse er kvalitet og kvalitetsutvikling i skolen avhengig av at man arbeider i forhold til det man fra forskningen vet har betydning for kvaliteten i skolen. Særlig vil lærernes kompetanse ha betydning for kvaliteten på den enkelte skole.

Det faktum at kvalitet på skolen er avgjort av andre faktorer enn skolestørrelser, medfører at en mer kostnadseffektiv skolestruktur ikke vil være skadelig for kvalitet i skolen samtidig

som at en mer kostnadseffektiv skolestruktur vil medføre at man kan bruke mer av skolens ressurser til å skape kvalitet uavhengig av skolestørrelsen.

Kilde: <https://docplayer.me/7075919-Sammenheng-mellom-skolestørrelse-og-kvalitet-av-tone-h-sollien-asplan-viak.html>

6.2 Andre relevante momenter for kvalitet i skolen i lys av lokale forhold

Rekruttering av lærere i Tromsø

Forskningen på hva som faktisk gir et godt opplæringstilbud viser at det er den samlede kompetansen hos de pedagogisk ansatte på et vidt område av ferdigheter både faglig, organisatorisk og sosialt som er avgjørende. Dette fordrer at det er muligheter for rekruttering av kompetent pedagogisk personell. Erfaring fra de aller minste skolene våre i Tromsø med lang reisevei fra sentrum har vist at slik rekruttering kan være utfordrende. Dette gjelder særlig når det blir svært små fagmiljø. Distriktskolene i Tromsø kommune med færre enn 45 elever er gjennomsnittet i 2020 på 12,82 % av lærerstillingene som ikke oppfyller kompetansekrav for tilsetting. Dette snittet varierer fra 1,25% til 31,27 %. I Tromsø er tilsvarende tall for hele kommunen under ett 1,82 %.

Gjennomgående ser man at reisevei fra sentrum har stor betydning for andel lærere uten formell godkjenning av kompetansekrav.

Betydning av sosialisering og jevnaldergruppen i skolen

Tromsø har mange små skoler, med få elever på hvert alderstrinn. De sosiale forholdene på svært små skoler vil kunne være utfordrende. Dette fordi det er svært viktig for elevers sosiale trivsel og utvikling å ha jevnaldrende venner, og da helst flere. Professor Per Morten Fredriksen ved Avdeling for helsevitenskap ved Høyskolen Kristiania har sammen med forskerne Natalia Lezhnieva og Mona Bekkhus har i 2020 gjennomført en omfattende studie blant nærmere 700 norske barn i alderen 11–12 år for å finne ut hva vennskap betyr for deres opplevde livskvalitet. Et overordnet funn er at gjensidige vennskap er viktig for barns opplevde livskvalitet. Minst to venner i klassen gir et markant positivt utslag. Behovet for å tilhøre en gruppe med jevnaldrende vokser gjennom barne- og ungdomsårene.

Trivsel og læring går hånd i hånd i den forstand at elevens trivsel på skolen er avgjørende for elevens læring. Muligheter for sosialisering med jevnaldrende vil derfor være viktig å ta høyde for når man skal opprette eller avvikle en skole.

6.3 Barneskoler og ungdomsskoler versus kombinertskoler

En kombinertskole er en skole med elever fra 1. – 10. trinn. Det finnes ikke forskning som peker ut kombinerte skoler som bedre eller dårligere enn en to-delt struktur. Allikevel er det mulig å skissere noen mulige styrker og utfordringer.

Skolestrukturen i Tromsø har hittil stort sett vært basert på atskilte barne- og ungdomsskoler. Det er imidlertid noen distriktskoler samt Storelva skole som er kombinerte skoler per nå. Siden vi har mye erfaring med delte barne- og ungdomsskoler, vil utredningen derfor i

hovedsak dreie seg om kombinertskoler. Det er også slik at innspill om pedagogiske fordeler og ulemper og praktiske fordeler og ulemper går litt inn i hverandre. Det henger sammen og er ikke alltid opplagt naturlig å skille.

Pedagogiske og organisatoriske ulemper med kombinertskoler

Ungdommene mister mulighet til en ny start. Ny skole og nye ledere kan være en ny mulighet for mange. Videre er det videre sannsynlig at man i lang tid fremover vil ha begge typer skoleslag, selv om kombinerte skoler skulle bli foretrukket. Dette grunnet beskaffenheten til dagens skolebygg. Det vil innebære at noen elever vil gå hele sitt skoleløp på en kombinert skoler, mens noen elever får todelt skoleopplæring på tradisjonelt vis. I noen tilfeller kan elever på barnetrinnet få skolegang på en barneskole, mens ungdomsskoletilbudet gis på en kombinertskole. Det vil medføre forskjell på de som kommer fra en annen barneskole, og de som har gått på kombinertskolen siden 1. trinn. Dette vil kunne få konsekvenser for de som kommer ny og må etablere seg inn i allerede fastlagte sosiale strukturer.

Ved en eventuell omlegging til kombinertskoler vil det også være påregnelig at det kan oppstå utfordringer i forhold til sammenslåing av to skolekulturer. Sammenslåing og samarbeid mellom to ulike kollegagrupper kan være vanskelig og veien til et samkjørt personale kan være utfordrende. Drift av kombinerte skoler krever videre god organisering av friminutt da de yngste må ha få og faste voksne, og det må vernes godt om deres opplevelse av trygghet i friminutter.

Pedagogiske og organisatoriske fordeler ved kombinertskoler

Kombinertskoler har tradisjonelt kunnet vise til fordeler i anvendelsen av de pedagogiske ressursene på skolen. Tidligere kunne man ved kombinertskolene i stor grad bruke pedagoger til å dekke ulike kompetansebehov på skolen uten større hindringer. I august 2015 kom imidlertid endringer rundt kravet om kompetanse for undervisning både i barneskolen og ungdomsskolen. Opplæringsloven sammen med tilhørende forskrift tar opp i seg at det er to typer kompetansekrav for de som skal undervise. Kravene gjelder både ved ansettelse og ved undervisning. Blant annet i fagene norsk, matte og engelsk kreves det nå at lærerne på barnetrinnet har minimum 30 studiepoeng for å kunne undervise. På ungdomstrinnet kreves det tilsvarende 60 studiepoeng. Endringene betyr at en fra myndighetens side har pekt ut en tydelig endring hvor en går fra allmennlæreren som underviste i alle fag, til en fagspesifikk lærer som underviser i få fag, men med stor fordykning i sine emner. Selv om det fins visse restriksjoner for muligheten til å undervise i ungdomsskolen, vil det fortsatt være mulig å benytte kompetansen på hele skolen i mange fag og i ulike smågruppetiltak som for eksempel spesialundervisning. Restriksjonene begrenser heller ikke muligheten for at en lærer som er kvalifisert til å undervise på ungdomstrinnet kan undervise på barnetrinnet.

Et gjennomgående utdanningsløp vil videre kunne gi en mykere overgang for elevene ved at lærerne på skolen er bedre kjent med elevene, og elevene kjenner til lærerne de får på ungdomsskolen. Dette gir tryggere elever. Lærerne kan også samarbeide om eleven på tvers av trinn. Det vil være lettere og raskere for lærere med spesialkompetanse å bevege seg mellom trinnene. Praktisk estetiske fag/musikk og andre mindre fagmiljø vil i særlig grad kunne dra nytte av et større kompetansemiljø. Flere i ledelsen vil også kunne være en styrke. Samlet sett kan man si at større skole gir større frihet til organisering.

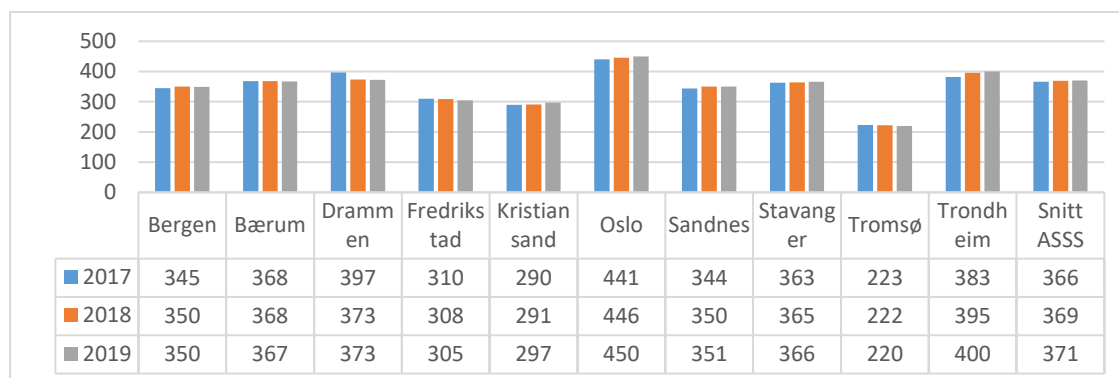
Et større fagmiljø blant lærere gir muligheter til å organisere opplæringen på alternative måter. På en kombinertskole vil det med andre ord kunne være enklere å følge den røde tråden i grunnskoleopplæringen. Med innføringen av Fagfornyelsen i 2020 er begrepene tverrfaglighet og dybdelæring sentrale, og i lys av dette vil en kombinertskole ha gode forutsetninger. Det samme gjelder organisering av tilpasset opplæring og spesialundervisning.

Økte muligheter for samarbeid gjelder også for elevene. For eksempel vil 10.klassinger kunne oppleve mestring ved å hjelpe barneskoleelever, og faglig sterke elever kan lettere hospitere på høyere trinn. Holdninger på 7.trinn, som kan oppleves negative kan bli dempet når de ikke er eldst på skolen. Det er også mulig å se for seg at ungdomsskoleelever som trenger alternativ opplæringsarena vil kunne få alternativ opplæring innad på egen skole i f.eks. kroppsøvingsfaget på barnetrinnet.

6.4 Økonomiske vurderinger knyttet til skolestruktur

Utgiftsnivået til grunnskolene påvirkes i stor grad av faktorer som gruppestørrelse, skolestørrelse, omfang og organisering av spesialundervisning og sykefravær. Lærernes utdanningsnivå og alder kan også ha innvirkning på utgiftsnivået. Kommunens skolestruktur vil derfor ha stor betydning for kostnadene per elev for den enkelte skole.

En sammenligning med kommunene i ASSS-nettverket (Aggregerte Styringsdata for Samarbeidende Storkommuner) viser at Tromsø kommune hadde lavest gjennomsnittlig gruppestørrelse og færrest elever per skole i 2019. Gjennomsnittlig gruppestørrelse i ASSS-nettverket var 14,1 i 2019, mens gruppestørrelsen i Tromsø kommune var 13. Det har vært en liten nedgang i antall elever per skole fra 223 elever i 2017 til 220 i 2019.



Mange små skoler vil bidra til høyere kostnad per elev på grunn av at det blir færre elever å dele faste elevuavhengige utgifter på, for eksempel utgifter til administrasjon og ledelse. Når de faste utgiftene er de samme uavhengig av elevtall, vil færre elever gi en høyere kostnad per elev.

Innføringen av lærernormen medfører at kostnader til lærerressurs per elev ikke lenger er avhengig av antall elever per klasse, så lenge elevtallet er på norm eller over. Før lærernormen ble innført ville man kunne ha en lærer per klasse, og jo flere elever i klassen

jo lavere ble kostnaden per elev. Innføringen av lærernormen innebærer at det minimum skal være en lærer per 15 elever i 1.-4. klasse, og en lærer per 20 elever i 5.-10.klasse. Det vil si at dersom man velger å ha 30 elever i en 4. klasse, så skal det være 2 lærere i denne klassen. Kostnaden per elev er dermed den samme om man velger å ha 15 elever i to klasser, eller 30 elever i en klasse.

Klassestørrelsen får betydning for kostnaden per elev når elevtallet blir lavere enn 15 elever for 1.-4. trinn og 20 elever for 5.-10. trinn. En klasse på 4. trinn med 10 elever må ha samme antall lærerårsverk som en klasse med 15 elever, for å kunne gjennomføre alle undervisningstimene. Dermed blir kostnaden per elev høyere for en klasse med 10 elever enn for en klasse 15 elever.

Kostnaden per elev vil dermed være påvirket av skolestørrelsen, samt klassestørrelsen når elevtallet er under 15 og 20 elever. På større enheter har man mer fleksibilitet og kan tilpasse elevtallet i den enkelte klasse på en mer hensiktsmessig måte.

Dette fremkommer også av tabellen nedenfor som viser tildelt budsjett for de kommunale skolene i Tromsø. Tabellen viser tydelig at skoler med færre elever medfører høyere budsjettbehov per elev.

Det er tatt utgangspunkt i foreløpig beregnet budsjett for skoleåret 2021-2022, hvor kostnader til språk og elever med særskilt behov er holdt utenfor. Drift av skolebygg er ikke inkludert i tallene. Det tildeles et fast beløp (basistilskudd) til alle skolene uavhengig av antall elever, samt to tildelinger basert på elevtall (årsverk knyttet til lærernorm og elevsats for øvrige utgifter per elev). I tillegg gis det et småskoletillegg for skoler med så få elever at den generelle tildelingen ikke dekker minimum bemanning.

Kostnad per elev (foreløpig budsjett 2021/2022)	Enheter	Skoler	Elevtall	Snitt elevtall per enhet	Kostnad per elev	Laveste per elev	Høyeste per elev
Snitt sentrums-skolene	26	26	7 666	295	67 669	62 195	75 292
Snitt distrikt-skolene	7	11	498	71	105 510	82 323	239 150
Snitt alle skoler	33	37	8 164	247	69 977	62 195	239 150

Sentrumsskolene: Minste enhet har 137 elever, største enhet har 503 elever.

Distriktskolene: Minste enhet har 20 elever, største enhet har 164 elever.

Tabellen viser at sentrumsskolene i snitt har 295 elever, og en gjennomsnittlig kostnad per elev på 67 669 kroner. Differansen mellom kostnaden per elev for den minste skolen og den største skolen utgjør ca. 13 000 kroner. Dette skyldes som nevnt at skoler med mange elever vil ha flere elever å dele faste elevuavhengige kostnader på (basistilskuddet) og kostnaden per elev blir dermed lavere. I tillegg vil barneskoler som har en større andel av 1.-4. klassing ha større kostnad til lærerårsverk per elev på grunn av lærernormen.

Tabellen viser også at gjennomsnittlig kostnad per elev er høyere for distriktskolene enn for sentrumsskolene, og at det er stor differanse mellom skolen med lavest kostnad per elev og

skolen med høyest kostnad. Dette skyldes at fem av de minste skolene må tilføres ekstra budsjett per elev for å kunne ha tilstrekkelig bemanning (småskoletillegg). I henhold til budsjettmodellen for skolene skal minimum bemanning til undervisning være ett lærerårsverk per hovedtrinn (1-4, 5-7 og 8-10). Det vil si at man for de minste skolene slår sammen klassetrinn. Dersom elevtallet er så lavt at ordinær tildeling blir lavere enn beregnet kostnad til minimum bemanning, tildeles differansen som et småskoletillegg. Som nevnt vil kostnaden per elev være høyere for skoler med få elever per klasse, uavhengig av hvilken budsjettmodell som benyttes.

Foreløpig budsjett for skoleåret 2021/2022 viser at det er fem skoler som får tilført ekstra budsjett. Småskoletillegget varierer fra kr. 82 000 for den med lavest tillegg til 1,9 millioner kroner for den skolen med høyest tillegg. Totalt for fem skoler utgjør småskoletillegget ca. 5,3 millioner kroner.

SFO er i hovedsak foreldrefinansiert, men de minste SFOene får tilført kommunal finansiering for å kunne dekke bemanningskostnadene. Småskoletillegget for SFO gis til SFO som har under 32 helplasser. Det er per i dag åtte skoler som får småskoletillegget som utgjør ca. 2 millioner kroner samlet sett.

Enkelte distriktsskoler er slått sammen, det vil si at de ligger under samme enhet med felles ledelse. Dette gir en økonomisk besparelse, og er inkludert i tallene i tabellen over for fire enheter.

Oppsummering

Som tallene over viser så er kostnadene per elev lavere jo større skolen er. Det skulle tilsi at det vil lønne seg å ha så store skoler som mulig. Men en vesentlig økning av elevtallet per skole vil på et punkt medføre at ledelsesressursen må øke, og dermed vil besparelsen per elev påvirkes. Tromsø kommune har skoler på i overkant av 500 elever med den tradisjonelle ledermodellen bestående av en rektor og to fagledere. Det er rimelig å tenke at det vil gå et skjæringspunkt der man må vurdere å styrke ledelsesressursen når elevtallet overstiger 500. For de aller minste skolene vil en eventuell nedleggelse ha en økonomisk effekt tilsvarende det småskoletillegget som disse skolene får til skole og SFO. For skoler som har egen ledelse vil også tildelt basistilskudd utgjøre en besparelse, mens selve elevtildelingen vil bli videreført til den/de skolene som elevene flyttes til. Basistilskuddet utgjør ca. 2,3 millioner kroner for barneskoler og 2,6 millioner kroner for ungdomsskoler.

Kostnader til skoleskyss vil kunne bli påvirket dersom man gjør endringer i skolestrukturen, men erfaringer viser at utgiftene til skoleskyss er små i forhold til potensiell besparelse.

6.5 Bærekraftig distriktsstrategi i lys av skolestruktur

For å utvikle en bærekraftig lokal distriktsstrategi vil det være naturlig å ta utgangspunkt i nasjonale føringer i form av Stortingsmelding 5 (2019–2020): Levende lokalsamfunn for fremtiden— Distriktsmeldingen. Utgangspunktet til regjeringen er at i Norge finner vi mange av våre viktigste ressurser i distriktene, samtidig som vi trenger innovasjonskraften og mangfoldet i byene. Med andre ord så trenger byene og distriktene hverandre, og de må derfor ses i lys av hverandre, og ikke som to adskilte enheter.

Målet for regjeringens regional- og distriktpolitikk er regional balanse gjennom vekstkraft, likeverdige levekår og bærekraftige regioner i hele landet (jf. Meld. St. 18 (2016–2017)). Dette fokuset på å bygge sterke regioner i Norge kan overføres til lokalt nivå i form av å satse på bærekraftige lokalsamfunn i ulike deler av Tromsø.

I kommuneplanens samfunnsdel pekes det videre på følgende at vi må finne en god balanse mellom samfunnsmålene og de ressursene vi har til rådighet. Det er spesielt viktig for de distriktpolitiske sakene, der tjenesteytingen innen én sektor kan være en viktig brikke for hele lokalsamfunnet. Avveininger om ressursbruk i distriktene må derfor også ha et lokalsamfunnsperspektiv. I «overordnet arealstrategi for Tromsø kommune» pekes det på følgende: *«Arealdisponeringen i distriktet skal stimulere til økt bolyst og næringsvirksomhet med fokus på utvikling av eksisterende senter. Det bør vurderes om enkelte eksisterende senter i distriktsområdet bør tilrettelegges som særlige tyngdepunkt for å ivareta tjenester og funksjoner for et større omland.»*

I et bærekraftig lokalsamfunn er skolen en viktig del. Derfor vil gode og bærekraftige skoletilbud i de ulike delene av Tromsø være en viktig del av kommunens satsing i distriktene. Et godt skoletilbud forutsetter imidlertid et bærekraftig kompetansemiljø med flerfaglig tilnærming. En knutepunkttenkning vil ivareta begge hensynene. I praksis vil dette bety at det vil være hensiktsmessig å søke å bygge opp robuste oppvekstsenter i ulike regioner av distriktet. Et slikt oppvekstsenter kan, i tillegg til skole og barnehage slik tilfellet er i dag, også romme ulike former for helsetjenester, kultur- og idrettstilbud og eventuelt næringsvirksomhet. Dette vil blant annet kunne åpne opp for et sterkere kompetansemiljø og lette rekruttering av kompetent personell gjennom ulike kombinerte stillinger og ulik kompetanse på tvers av stillinger. Dette fordrer at det er tilstrekkelig offentlige transportmuligheter for elever i regionene rundt et slikt distriktssenter. Dersom offentlig transport er tilstrekkelig vil slike robuste oppvekstsenter kunne bidra til at gode flerfaglige tjenester ikke må hentes i fra bysentra i like stor grad.

6.6 Skoleskyss

Skoleskyss er et moment som gjør seg gjeldene i saker om skolestruktur. Jf. opplæringsloven § 7-1 har elever i 2.-10. årstrinn rett til gratis skyss dersom de bor mer enn fire kilometer fra skolen. For 1. årstrinn er skyssgrensa to kilometer. I tillegg vil elever som har særlig farlig eller vanskelig skolevei ha rett til gratis skyss uavhengig av avstanden mellom skole og hjem.

Til spørsmålet om skoleskyss ligger derfor et objektivt kriterium knyttet til avstanden mellom skole og hjem. Denne avstandsskyssen er det fylkeskommunen som har det organisatoriske ansvar for etter opplæringsloven § 13-4. Kommunen betaler refusjon etter persontakst for elevene som skysses av fylkeskommunen. Etter en konkret vurdering av ulike forhold, for eksempel rasfare, fremkommelighet, tilgang på fortau med mer, kan en skolevei eller et område defineres som farlig eller særlig vanskelig og dermed utløse en kommunal forpliktelse om å gi skyss etter samme paragraf.

Alle elever har rett til forsvarlig skoleskyss uavhengig av årsak til skyssrettighet. Samtidig stadfester opplæringsloven § 7-1 at kommunen skal innlosjere elever når daglig skyss ikke er forsvarlig. I vurderingen om innlosjering skal forhold som gjelder den enkelte elev (f. eks. alder, funksjonsevne, reisetid) og om skyss fører til ekstraordinære kostnader eller vansker for kommunen.

Utdanningsdirektoratet har i følgende tolkningsuttalelse tatt stilling til ulike problemstillinger knyttet til skoleskyss som er relevante å se til i denne forbindelse.

Regelverkstolkninger fra UDIR om forsvarlig skyss

Sentrale spørsmål i forsvarlighetsvurderingen vil være:

- Hvor lang reisetid er forsvarlig med tanke på belastning med daglig reise?
- Kan det settes en kostnadsgrænse for hva som er forsvarlig?

Vurderingen av hva som er akseptabel reisetid og om den daglige skyssen er forsvarlig, bygger i stor grad på samme vurderingskriterier og momenter. Forhold som gjelder den konkrete reiseveien og den enkelte eleven skal legges vekt på, blant annet: elevens alder, om eleven har funksjonshemming eller det er andre forhold ved eleven som påvirker elevens evne til å gjennomføre reisen, reisetiden (inkludert gangtid og ventetid), trygghet på reisen og i eventuell ventetid. Det skal også legges vekt på om daglig skyss fører til ekstraordinære kostnader eller vansker for kommunen.

Nærmere om vurderingen

Forsvarlig skyss vil ofte være en avveining mellom hensynet til den enkelte elev og en rasjonell organisering av skyssen. I landets ulike regioner er det ulik geografi, bosetting, samferdsel og skolestruktur. Hva som er forsvarlig skyss må avgjøres etter en avveining av alle de foreliggende hensyn, noe som kan gi forskjellig utslag i forhold til den enkelte elev og i den enkelte region. Dette innebærer at det vil kunne være vanskelig å lage sentrale retningslinjer med fastsatte bestemmelser om reisetid og ventetid, samtidig som hensynet til de enkelte regionene og en rasjonell skyssordning blir ivaretatt. Lovgiver har valgt å lage til dels eksplisitte vilkår for å få rett til skoleskyss, mens reglene for gjennomføring og organisering av skyssen er fleksible og skjønnsmessige.

Opplæringsloven og forarbeidene er ikke til hinder for at de ansvarlige for skyssen kan gi retningslinjer for hva som vil være akseptabel reisetid. Så lenge retningslinjene tar høyde for de momentene som er avgjørende for vurderingen av akseptabel reisetid og forsvarligheten av skystilbudet, kan de danne et viktig utgangspunkt for gode avgjørelser.

Kilde: <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/opplaring/skoleskyss/skyss-problemstillinger/>

Som nevnt over er det ingen sentralt gitte grenser for hvor lang reisetid elevene kan ha, det vil være opp til de enkelte som er ansvarlig for skyssen å utarbeide retningslinjer for dette.

Det er Troms og Finnmark fylkeskommune som organiserer og forvalter skoleskyssen i Tromsø kommune, og de har en veiledende øvre avgrensning for reisetid på henholdsvis 45 minutter for barnetrinnet og 60 minutter for ungdomstrinnet, hver vei. Kommunen har i så måte ikke et handlingsrom når det gjelder å endre denne avgrensningen, men kan i utformingen av skolestrukturen planlegge for at elever ikke vil få en reisetid som overstiger grensen.

Skoleskyss i dagens Tromsøskole sammenlignet med øvrige kommuner i ASSS-nettverket

For ASSS-kommunene er andelen elever med skoleskyss i den offentlige grunnskolen fordelt i henhold til tabellen under.

Kommune	Antall elever	Antall elever med skoleskyss	Andel elever med skoleskyss
Tromsø	8255	1560	19 %
Drammen	11785	923	8 %
Fredrikstad	9095	955	11 %
Sandnes	10470	603	6 %
Kristiansand	13235	1544	12 %
Bærum	16091	678	4 %
Trondheim	21694	1132	5 %
Oslo	65871	3294	5 %
Bergen	28960	3328	11 %
Stavanger	16561	1171	7 %

Kilde: GSI

Sammenlignet med de øvrige kommunene i ASSS har Tromsø kommune den høyeste andelen elever med skoleskyss. Pr. 01.10.20 får 1560 av totalt 8255 elever i den offentlige grunnskolen skoleskyss hele eller deler av året. Antall elever med skoleskyss fordeler seg slik:

Barnetrinn og 1.-10-skoler i distriktet: 348 (70 %) av totalt 498 elever

Skoler som grenser mot distriktet: 431 (40 %) av totalt 1028 elever

Ungdomskolene i sentrumsområdet: 631 (28 %) av totalt 2269 elever

De resterende 150 elevene har i hovedsak skoleskyss på bakgrunn av kommunalt vedtak om skyss, ressurskoletilbud eller undervisning knyttet til språkopplæring.

Vi ser at hoveddelen av de elevene som i dag får skoleskyss knytter seg til skyss på grunn av avstand i distriktet og på de sentrumsskolene som grenser mot distriktet, og elever i ungdomskolen. Med bakgrunn i Tromsø kommunes store geografiske utstrekning, der distriktskoler og skoler som grenser til distriktet dekker store geografiske områder, er det naturlig at andelen elever med skoleskyss vil være høy sammenlignet med andre kommuner. Skoleskyssen i Tromsø kommune er i all hovedsak organisert slik at elevene benytter rutegående kollektivtransport. Det er bare i noen få tilfeller det er satt opp egne skolebusser.

Konsekvenser for skoleskyss ved sentralisering av skoletilbudet

En betydelig andel av elevene i distriktet og områdene som grenser mot distriktet får allerede skoleskyss i dag. Dette er helt naturlig gitt geografien og bosettingen i Tromsø kommune. Dersom Tromsø kommune gjør endringer i skolestrukturen som medfører større og færre enheter, vil andelen elever som bor lenger unna skolen enn avstandskravet (to og fire kilometer) øke noe. Flere elever vil få rett til skoleskyss, og de elevene som har en rett i dag vil potensielt få lengre reisevei. Dette vil særlig gjelde i distriktet og være mindre aktuelt for sentrumsskolene der de fleste elevene går.

Det er viktig å skille økning av andel elever som får skoleskyss fra en økning i privatbilisme og konflikt med nullvekstmålet og klima- og miljømessig bærekraft i Kommuneplanens samfunnsdel. Skoleskyss er en lovfestet rett knyttet til elevenes rett til skolegang, og de aller fleste elevenes skoleskyss organiseres gjennom allerede rutegående kollektivtransport. Erfaringer fra Tromsøskolen viser at mange foresatte velger å kjøre sine barn til skolen til tross for at elevene bor innenfor avstandskravet. En lang og værhard mørketid og vinter gjør muligens at Tromsø kommune er i en særstilling sammenlignet med andre store kommuner i landet når det gjelder elever som blir kjørt til skolen til tross for at de bor innenfor avstandskravet. Dette er en utfordring for flere skoler, da det går ut over sikkerheten til elevene og andre som ferdes rundt skolens område ved skoledagens start og slutt. En rekke avbøtende tiltak har vært prøvd, både ved å utbedre og trygge skoleveier, fartskontroller, og holdningsskapende arbeid. All den tid man vet at mange barn kjøres til skolen vil muligens en økning av andelen elever som får skoleskyss organisert gjennom kollektivtrafikktilbudet bidra til at færre velger å kjøre sine barn til skolen.

6.7 Interkommunalt samarbeid

Opplæringsloven gir adgang til at to eller flere kommuner kan inngå en avtale om at et område i en kommune sokner til en skole i en annen kommune. Denne adgangen ble gitt i endring av opplæringsloven på bakgrunn av at flere kommuner i Norge hadde et lite elevgrunnlag på enkelte av sine skoler. Det ble i Prop. 129 L (2012-2013) pekt på at et skolesamarbeid for å sikre driften av skoler i akseptabel reiseavstand for elever i begge kommuner kunne være med på å styrke skoletilbudet i skoler som hver for seg sliter med å opprettholde skoletilbudet enkelte steder i sin kommune. Denne adgangen innebærer ingen annen innskrenkning av nærskoleprinsippet enn at elevens nærskole kan være lokalisert i en annen kommune enn bostedskommunen. Adgangen til å avtale at et område i en kommune sokner til en skole i nabokommunen omtales i opplæringsloven § 8-1, andre ledd.

Tromsø kommune har på grunn av sitt store geografiske areal en desentralisert skolestruktur med mange små skoler i ytterkantene av kommunen. Elevtallsgrunnlaget er lavt for flere av disse skolene.

Rent praktisk vil Tromsø kommune kunne opprette avtale med omkringliggende kommuner gjennom at kommunene vedtar likelydende forskrift om et felles opptaksområde med de vilkår som fremkommer i opplæringslovens § 8-1. Det er kommunestyret i de respektive kommunene som vedtar forskriften.

6.8 Lokale kunnskapsgrunnlag som er sentrale for saker om skolestruktur

For at å sikre at planlegging av skolestrukturen følger de føringer som fremkommer i kommunens overordnede strategier, er det viktig at man sikrer et bredt kunnskapsgrunnlag. I de kommende avsnittene vil det redegjøres for noen av de lokale kunnskapsgrunnlagene som skal danne bakgrunnen for de samfunnsmessige, pedagogiske og økonomiske vurderingene i arbeidet med skolestruktursaker. Listen er ikke uttømmende, da det kan gjøres endringer i hvilke kunnskapsgrunnlag som til enhver tid er tilgjengelig og oppdatert.

6.8.1 Barnetallsutvikling

Tromsø kommune benytter statistikk- og analyseverktøyet Kompas for å gjøre befolkningsframskrivninger på skolekrets nivå. I dette arbeidet gjøres det forutsetninger om hvordan fruktbarhet, dødelighet, flyttemønster og boligbygging vil utvikle seg over tid. Gitt disse forutsetningene beregnes det hvordan befolkningsutviklingen vil kunne bli både i kommunen som helhet og i skolekretsene i byområdet. Per dags dato finnes ikke tilsvarende kunnskapsgrunnlag for mindre deler av distriktene. Usikkerheten øker jo lengre ut i framskrivingsperioden man kommer. Prognosene som utarbeides for de enkelte skolekretsene vil være et sentralt verktøy i saker som omhandler skolestruktur.

6.8.2 Prinsipper for utbyggingsprogram for Tromsø byområde/sentrumsnære områder 2021-2032

Kommunestyret har vedtatt et utbyggingsprogram som verktøy for å sikre at nødvendige samfunnstjenester er på plass når nye boliger tas i bruk. Programmet angir hvor utbygging til boliger er forventet gjennomført, og gir retning for ønsket utvikling. Prinsippene skal bidra til å sikre koordinering mellom boligbygging, formålsbygg og offentlige og private/frivillige tilbud. Utbyggingsprogrammet vil være sentralt i arbeidet med skolestruktursaker.

6.8.3 Skolebyggene

Kunnskapsskoledokumentet

Kunnskapsskolen – Grunnlagsdokument for skoleanlegg i Tromsøkommune beskriver og angir dimensjonering og arealkrav for Tromsø kommunes modellskole. Dokumentet er styrende for hvordan skolene skal utformes. Et grunnleggende prinsipp for Tromsø kommunes skolebygg er å være en skole for alle og individuelle behov skal kunne ivaretas innenfor dette prinsippet. Skolebygget skal ha gode, fleksible og gjennomtenkte løsninger slik at færrest mulig tilpasninger må skje i ettertid. I det enkelte byggeprosjekt må det vurderes sambruk med andre kommunale tjenester – herunder tilrettelegging for bruk av bygget utenom skoletid – men i den endelige avveiningen mellom ulike kommunale behov vil det alltid være de pedagogiske målsettingene knyttet til elevenes læring og utvikling som veier tyngst.

Skolebehovsplanen

Skolebehovsplanen beskriver skolekapasitet sett opp mot planlagt boligutbygging i de ulike byområdene i Tromsø kommune og beskriver behov for nybygg, utbedringer og utbygging ved eksisterende skoler frem mot år 2030. Planen skal skape oversikt og være et grunnlag for en helhetlig prioritering vedrørende videre satsing på kapasitetsøkende tiltak og tilpasning til god bygningsteknisk standard.

6.8.4 Bypakke Tenk Tromsø og trygge skoleveier

Stortinget vedtok 10. mai 2021 Bypakke Tenk Tromsø. Bypakken omfatter ca. 6,5 mrd. kr. til transporttiltak i Tromsø i en femtenårs periode framover. Finansieringen er basert på bompengeneinnkreving samt bidrag fra staten, fylkeskommunen og kommunen. Vedtaket av bypakken vil gi Tromsø etterlengtede muligheter for viktige investeringer i transportinfrastruktur, i tillegg til et godt bybusstilbud.

Gjennom bypakken skal Tromsø kommune blant annet:

- Sørge for et bedre busstilbud – både ved å opprettholde den høye frekvensen og ved å gjennomføre tiltak som å fjerne flaskehals og bygge nye holdeplasser.
- Sikre mange av skoleveiene til barna våre
- Bygge sykkelveger med fortau

Prosjektet Tenk Tromsø er et samarbeid mellom Tromsø kommune, Troms og Finnmark fylkeskommune og Statens vegvesen. Bypakken vil danne utgangspunktet for forhandlinger med staten om en Byvekstavtale. For begge avtalene, både Bypakke og Byvekstavtale, gjelder nullvekstmålet som regjeringen har formulert slik:

«I byområdene skal klimagassutslipp, kø, luftforurensning og støy reduseres gjennom effektiv arealbruk og ved at veksten i persontransporten tas med kollektivtransport, sykling og gange.»

Trafikksikker skolevei er et sentralt moment i vurderinger knyttet til skolestruktur. Det er gjort kartlegginger og analyser av trafikksikkerheten ved alle skolene i byområdet. Dette inngår som del av tiltakene i Tenk Tromsø og bypakken/byvekstavtalen.

6.9 Ressursskoler i Tromsø

I 1975 ble Lov om spesialskoler borte etter revisjon av skoleloven. Det medførte at det ikke lenger var anledning til å drifte obligatoriske spesialskoler, altså skoler der elever med særskilte behov måtte gå på. Etter at loven ble endret var det kun anledning til å organisere frivillige forsterkede tilbud.

Ideologien om integrering, og senere inkludering, av alle elever i den vanlige skolen, vokste gjennom 1970- og 80-tallet. Frem mot 1990 ble de statlige spesialskolene gradvis omorganisert fra statlige til kommunale og fylkeskommunale skolevirksomheter.

Andel elever som får sitt skoletilbud i Tromsø i lys av nasjonal fordeling

I Tromsø har vi i tråd med GSI 2020/21 55 elever som får sitt skoletilbud på forsterket avdeling. Dette utgjør 0,67 % av den totale elevmassen på 8255 elever. Dette tilsvarer det tilsvarende nasjonale snittet på 0,68 % av den totale elevmassen. I rene tall innebærer det at 4326 elever i Norge totalt får sitt tilbud på en forsterket avdeling.

Tromsø kommune sine forsterkede tilbud er organisert gjennom Ressursskolen for autisme, på henholdsvis Mortensnes og Sommerlyst skole. Videre gir avdeling Hagen på Prestvannet og Nordvesten på Sommerlyst et forsterket skoletilbud for funksjonshemmede elever. I tillegg har Tromsø kommune et forsterket tilbud på Læring gjennom arbeid (LGA) for elever på ungdomstrinn med behov for en særlig tilpasset læringsarena hva angår gruppestørrelse, voksentetthet, relasjonsbygging og sosiale forpliktelser.

Alle disse tilbudene, utenom LGA, er gitt som en forsterket avdeling knyttet til en ordinær grunnskole. Dette er viktig for å legge til rette for integrering mellom ulike elevgrupper også opp mot ordinærskolen. Alle tilbudene har til felles at det er et frivillig tilbud, og at alle barna har rett til å gå på sin nærscole om de og deres foresatte skulle ønske det.

Tromsø kommune erfarer at det å organisere forsterkede frivillige tilbud til elever med særskilte behov i egne ressurskoler har store fordeler, både for elevene og fagmiljøet. Imidlertid er inkludering sammen med ordinær skole også svært viktig. Derfor er en av suksesskriteriene for forsterkede tilbud at ressurskolene, med unntak av LGA, lokaliseres sammen med ordinære skoler i tråd med inkluderingsprinsippet i norsk skole.

6.10 Språkopplæring i Tromsø kommune

Samisk språkopplæring

Det er opplæringslovens kapittel 6 som regulerer opplæring i og på samisk. Tromsø kommune har også forpliktelser på området samisk opplæring i tråd med føringer i Sametingsavtalen. Forvaltningsloven pålegger videre skoleeiere å informere og veilede elever og foreldre som har spørsmål til retten og plikten til opplæring i og på samisk.

Kapittel 6 i opplæringsloven lyder som følger: *I samiske distrikt har alle i grunnskolealder rett til opplæring i og på samisk. Utanfor samiske distrikt har minst ti elevar i ein kommune som ønskjer opplæring i og på samisk, rett til slik opplæring så lenge det er minst seks elevar igjen i gruppa. Kommunen kan vedta å leggje opplæring på samisk til ein eller fleire skolar i kommunen. Kommunen kan gi forskrifter om at alle i grunnskolealder i samiske distrikt skal ha opplæring i samisk. Utanfor samiske distrikt har samar i grunnskolealder rett til opplæring i samisk. Departementet kan gi forskrifter om alternative former for slik opplæring når opplæringa ikkje kan givast med eigna undervisningspersonale på skolen. Elevane avgjer sjølv om dei vil ha opplæring i og på samisk frå og med 8.årstrinnet etter første, andre og femte leddet.*

Med samisk distrikt menes det forvaltningsområdet for samiske språk. Tromsø kommune er utenfor samisk forvaltningsområde. Likevel er Tromsø den byen i Norge med flest registrerte samer. Av alle samisktalende elever i grunnskolen, bor hele ti prosent i Tromsø, og man ser en økning i antall elever i grunnskolen de siste årene, særlig samisk 1 og samisk

3. I lys av dette vil god opplæring i og på samisk i tråd med gjeldene føringer være spesielt viktig i Tromsø.

Alle skolene i Tromsø kommune tilbyr opplæring i samisk på alle nivå; samisk 1, samisk 2 og samisk 3. Tromsø kommune har også et opplæringstilbud på samisk for elever på 1. – 7. trinn ved Prestvannet skole gjennom samisk klasse. For øvrige samiske elever i 1. - 10. trinn gis det tilbud om opplæring i samisk på barnas nærscole med ambulerende lærere. Det vil si at samisklærer kommer til deres skole og gir undervisning i samisk språk. Dersom gjeldende ordning skal endres vil dette måtte utredes videre i egne politiske saker knyttet til samisk skoletilbud. Det vises i den anledning til den politiske saken om samisk ungdomstrinn vår 2021, utvalgssak 12/21 (Oppvekst- og utdanningsutvalget).

Innføringsklasse for nyankomne minoritetsspråklige elever (IFK)

Fra 2012 ble opplæringsloven endret slik at kommunene nå kan organisere særskilt opplæringstilbud i egne grupper for elever som nettopp har kommet til Norge. Målet for opplæring i et innføringstilbud er at elevene så raskt som mulig skal lære seg norsk og bli i stand til å nå kompetansemålene i Kunnskapsløftet, og følge den ordinære opplæringen i skolen. Det er frivillig å delta i denne opplæringen og tilbudet er tidsavgrenset til maksimum to år. Dette tilbudet er organisert en klasse for barnetrinn lokalisert ved den ordinære barneskolen Borgtun, og tilsvarende en klasse ved Tromstun ungdomsskole. Det at alle innføringsklassene er en del av en ordinær skole er viktig av inkluderingshensyn.

7. Samlet oversikt over prinsipper for skolestruktur i Tromsø kommune

Det er utformet både overordnede prinsipper og områdespesifikke prinsipper knyttet til konkrete områder som er relevant for skolestruktursaker. De overordnede prinsippene beskriver hensyn som skal være grunnleggende i alt arbeid med skolestruktur.

Det vil kunne oppstå krysspess mellom de ulike prinsippene ved at de kommer i konflikt med hverandre. Derfor kan ikke alle prinsipper veie like tungt. I slike tilfeller vil de overordnede prinsippene gi føringer for hva som skal vektlegges i vurderingen.

Videre er prinsippene utformet med tanke på at de skal kunne anvendes i lang tid fremover. Dette for å sikre forutsigbarhet, både for kommunen og kommunens innbyggere, og for å gi mulighet for langsiktig planlegging. Dette medfører at flere av prinsippene først vil komme til anvendelse ved nybygg og andre større investeringer i sektoren, noe som igjen betyr at ikke alle prinsippene vil være relevante på kort eller mellomlang sikt.

Med bakgrunn i saksutredningen er følgende prinsipper utarbeidet:

Overordnede prinsipper

- Hensynet til kvalitet i opplæringen og barnas mulighet for kontakt med jevnaldringsgruppe skal tillegges vekt.

- Økonomisk bærekraft i tråd med Kommuneplanens samfunnsdel (KPS) legges til grunn.
- Ved endringer i skolestrukturen skal det gjennomføres en systematisk analyse med utgangspunkt i prinsippene for skolestruktur.

Andre overordnede føringer for saken

- Barnekonvensjonens artikkel 3 skal legges til grunn i saker om skolestruktur.

Dagens skolestruktur i Tromsø kommune

- Prinsippene fra *Forskrift om opptaksområder for grunnskolene i Tromsø kommune* legges til grunn.
- Ved vurdering av hvorvidt en skole er full, må det foretas en vurdering av kapasiteten for klasser, trinn så vel som skolen som helhet.

Skolestørrelse sin betydning for kvalitet i skolen

- Tromsø kommune ønsker en skolestruktur med færre og større skoler enn det som er tilfelle i dag, med en veiledende øvre avgrensning på 600 elever på barnetrinn og 900 elever på ungdomstrinn og kombinertskoler.
- Barns mulighet for kontakt med jevnaldrende skal tillegges vekt.

Barneskoler og ungdomsskoler versus kombinertskoler

- Tromsø kommune skal vurdere å etablere kombinertskoler der det er hensiktsmessig, både i arbeid med skolestruktur og ved nybygg av skoler.

Bærekraftig distriktsstrategi i lys av skolestruktur

- Tromsø kommune vil arbeide for å bygge opp robuste oppvekstsenter i ulike regioner av distriktet, i tråd med knutepunktstenkning.

Skoleskyss

- Tromsø kommune erkjenner at en sentralisering av skolestrukturen vil kunne føre til økt omfang av skoleskyss.
- Som hovedregel skal ingen elever på barnetrinnet ha mer enn 45 minutters total reisetid per vei. For elever på ungdomsskolen er hovedregelen 60 minutter total reisetid per vei.
- Tromsø kommune vil i størst mulig grad unngå innlosjering av elever som et alternativ til forsvarlig daglig skyss. Innlosjering er kun aktuelt dersom det ikke vil være mulig å tilby forsvarlig daglig skyss innenfor en akseptabel økonomisk og transportmessig ramme.

Interkommunalt samarbeid

- Tromsø kommune vil søke samarbeid med omkringliggende kommuner der det er hensiktsmessig av hensyn til elevgrunnlag, faglig og sosialt læringsmiljø, økonomisk bærekraft og akseptabel reisetid.

Lokale kunnskapsgrunnlag som er sentrale for saker om skolestruktur

- Ved endringer i skolestruktur skal det tas høyde for tverrsektorielle kommunale perspektiver, behov og strategier.

Ressursskoler i Tromsø kommune

- Ressursskoler skal fortsette å være et tilbud i Tromsø kommune. Ressursskolene, med unntak av LGA, skal være samlokalisert med ordinært grunnskoletilbud.

Språkopplæring i Tromsø kommune

- Tromsø kommune skal drifte samisk opplæring i tråd med gjeldende lovverk og avtaler, og så langt som mulig skape et bærekraftig samisk språkmiljø.
- Ordningen med innføringsklasser skal videreføres så lenge det er tilstrekkelig elevgrunnlag. Innføringsklassene skal fortsatt være samlokalisert med ordinært grunnskoletilbud.