

Indre Fosen Kommune
v/ kontrollutvalget *fordfører*
Postboks 23
7101 Rissa

Ønske om ny vurdering – Anmodning om Lovlighetskontroll på PS 92/2020 Budsjett og økonomi- og handlingsplan 2022-2024 punkt 7

I sak 92/2020 behandlet kommunestyre «Budsjett 2021 og Økonomi- og handlingsplan 2022-2024».

I vedtaket punkt 7, står det «Ungdomstrinnet ved Stadsbygd og Vanvikan skoler samles på Åsly. Administrasjonen utreder hvilket tidspunkt dette kan gjennomføres best både faglig og økonomisk.»

Avstemmingen 21 mot 16 stemmer viser klart at de folkevalgte er i sterk tvil. I seg selv er dette svært uheldig- og kan åpne for lange strider og motsetninger mellom bygdene i Indre Fosen. Tilsynelatende gjelder dette vedtaket ungdomstrinnet ved Vanvikan og Stadsbygd skoler. Det kan se ut som kommunen i liten grad evner å håndtere slike viktige saker som skolestruktur på en forsvarlig og god måte. Skolestruktur skal ikke kunne endres gjennom så tilfeldige og rotete prosesser som dette.

Demokratiets sikkerhetsventil

Regelverket i Kommuneloven kapitel 27, Lovlighetskontroll, er av mange fylkesmenn omtalt som «Demokratiets sikkerhetsventil». Loven gir kommunestyret mulighet til å vurdere saken på nytt – og eventuelt omgjøre/endre vedtaket sitt – uten å påføre fylkesmannen ekstraarbeid med behandling av saken.

Å endre skolestruktur er noe av det mest dramatiske en kommune kan gjøre mot innbyggerne i en kommune. Uansett utfall, har vedtaket omfattende konsekvenser for barn, foreldre, familier – og dermed hele lokalsamfunnet.

Det er her fremmet ett benkeforslag som vil kunne gi omfattende konsekvenser for:

- Barn og foreldre sitt daglige liv og arbeid
- Påvirke innbyggerne og mulige tilflytteres planer for bosetting i Indre Fosen kommune

Av denne grunn må endringer i skolestruktur håndteres i tråd med regelverket om kommunal forskrift, jf. opplæringsloven §8-1. I tillegg må slike prosesser være hjemlet i kommunens egne styringsdokumenter og forskrifter. Dette sikrer at kommunestyre vedtar gjennomtenkte, langsiktige og fremtidsrettede vedtak, som sikrer barn, foreldre og lokalsamfunnet rettferdighet og like oppvekstvilkår. Dette sikrer også forutsigbarhet for kommunens nåværende og eventuelle fremtidige innbyggere.

Dersom kommunestyret beslutter å holde fast på vedtaket bør det i så fall ventes med å iverksette vedtaket inntil fylkesmannens avgjørelse er mottatt.

Kort resyme og bakgrunn for saken.

- I sak 68/2018 Økonomi- og handlingsplan 2019 – 2022, behandlet av kommunestyret 18.10.2018, ble følgende vedtatt:
Økonomi- og handlingsplan vedtas slik den er fremlagt med følgende endringer:
 1. Kommunestyret ber rådmannen om å legge fram en totaloversikt over mulige

innsparinger i Indre Fosen kommune inkludert konsekvenser for økonomi og kvalitet på tjenestene.

2. Stadsbygd skole 1-10 legges inn i budsjettet med byggestart så snart det er praktisk mulig og senest i juni 2021.

3. Økte kostnader i form av renter og avdrag dekkes ved at den totale driftsrammen i budsjettet reduseres.

4. Vanvikan skole nybygg, 1 -10, planlegging og prosjektering starter i 2022. Avsatt beløp i 2022 endres derfor fra 80 mill. til 10 mill.

- Med bakgrunn i vedtaket i sak 68/2018 Økonomi- og handlingsplan 2019 – 2022, startet kommunedirektøren jobben med å legge fram en «Totalplan for Indre Fosen kommune». Kommunedirektøren hadde ikke hjemmel til å starte utredning av skolestrukturen i Indre Fosen kommune i kommunens styringsdokumenter på dette tidspunktet. Dette finnes det fortsatt ikke hjemmel for pr d.d.
- Våren 2020 gjennomførte KS-konsulent på oppdrag fra Indre Fosen Kommune et utredningsarbeid for å se på mulighetene for å redusere driftsutgiftene i grunnskolene i Indre Fosen, med mål om å spare 15 millioner.

Parallelt med arbeidet KS-konsulent gjennomførte, ble det gjennomført et tilsvarende arbeid av PwC med en gjennomgang av helsesektoren i kommunen.

- «Totalplan for Indre Fosen kommune» ble presentert for kommunestyre den 10. september.
- I tidsrommet 10. september til 11. oktober ble rapporten fra KS-Konsulent lagt ut sammen med en stor utredning om framtidens helsestruktur, i en felles sakt til offentlig ettersyn. Det kom inn et stort antall innspill, der mange kom inn de siste dagene, under en uke før kommunestyre skulle behandle «Totalplan for Indre Fosen kommune».
- 14. oktober behandlet kommunestyre sak 74/2020 Totalplan for Indre Fosen kommune - en bærekraftig kommune, med følgende vedtak:

Endelig vedtak:

Posisjonspartiene, SP, H, AP, PP og KrF sitt forslag:

1 Helse- og omsorgsplan 2020 – 2030, del 1, vedtas som framlagt.

2 Forebyggende arbeid for barn og unge styrkes gjennom bl.a. helsestasjonen.

3 Hjemmetjenesten og forebyggende tiltak i eldreomsorgen styrkes.

4 Bo- og aktivitetstjenesten styrkes.

5 Ombygging av Råkvåg aldershjem til omsorgssenter utsettes til etter en evaluering av erfaringene fra bruk av HDO plasser ved Stadsbygd omsorgssenter er utført. Utekontor ved legetjenesten Råkvåg ses i sammenheng med dette.

6 Interkommunal legevakt og legevaktsentral utredes.

7 Øvrige tiltak i helse- og omsorgsplan 2020 – 2030, del 2, vedtas som framlagt.

Men gjennomføring av tiltak forskyves med en 1.000.000, - pr år i planperioden

8 Fevåg/Hasselvika skole opprettholdes. Det utredes et oppvekstsenter for Fevåg/Hasselvika der felles administrasjon med Åsly skole vurderes.

Utredning ferdigstilles innen 01.05.2021

9 Stadsbygd skole opprettholdes som 1-10 skole.

10 Planlegging av nybygg for 1.- 7. trinn ved Stadsbygd skole settes i gang, med mål om byggestart 2021. Ungdomsskole legges til dagens paviljong.

Totalkostnad for nybygg og utbedring av paviljong reduseres til 105.000.000, - kr

11 Vanvikan skole opprettholdes som 1-10 skole. Ny vurdering gjøres i forbindelse med bygging av ny skole.

12 Mælan skole opprettholdes som 1-10 skole.

13 Eiendommen som Johan Bojer videregående skole, skolested Rissa bruker, tas ikke i bruk til grunnskole og kan disponeres fritt fra august 2023.

14 Barnehagestrukturen utredes i forkant av behandlingen av økonomi- og handlingsplan våren 2022.

15 Fagerbakken barnehage opprettholdes inntil kommunens barnehagestruktur er utredet.

16 Vedtektene for barnehagene i Indre Fosen kommune gjennomgås og revideres i 2021.

17 Helhetlig oppvekstplan ferdigstilles i 2021.

18 Bygg- og eiendomsforvaltningen gjennomgås med formål om betydelig salg av eiendom.

19 Kultursektoren reduseres med ressurser innenfor bibliotek og kulturskole.

20 Når omstillingsprogrammet for arbeids- og næringsliv Indre Fosen kommune avsluttes, ansettes en næringsutvikler.

21 VAR-området (vann, avløp og renovasjon) skal være selvfinansierende fra 2021.

22 Eiendomsskatt på boliger og fritidseiendommer innføres fra 2022. Flere innsparingsmåter utredes med sikte på fjerning av eiendomsskatt i forbindelse med behandling av økonomi- og handlingsplan i juni 2021.

23 Godtgjøring til politikere reduseres med 10% og antall kommunestyrerepresentanter reduseres til 29 etter valget i 2023.

24 Investeringsbudsjett reduseres

25 Størrelse og kostnad på Vanvikan barnehage vurderes på nytt.

26 Administrasjon tas ned med 1.000.000, - kr i 2021 og ytterligere 1.000.000, - kr, - i 2023

27 Personell på grunnskole grunnet synkende elevtall reduseres 1.000.000, - kr mer enn kommunedirektørens forslag

28 Eierforhold og driftsansvar av idrettshaller og samfunnshus i kommunen harmoniseres. Det er et overordnet mål at kommunen skal eie minst mulig.

29 Utrede mulighetene for å redusere kostnader på innkjøp.

- I sak 93/2020 Budsjett 2021 og økonomi- og handlingsplan 2022-2024, behandlet i kommunestyre den 10.12.2020, ble følgende verbalforslag lagt fram:

Knut Ola Vang (AP) fremmet på vegne av AP tilleggsforslag til Økonomi og handlingsplan:

Ungdomstrinnet ved Stadsbygd og Vanvikan skoler samles på Åsly. Administrasjonen utreder hvilket tidspunkt dette kan gjennomføres best både faglig og økonomisk.

Votering:

Tilleggsforslag fra AP til Økonomi og handlingsplan

Ungdomstrinnet ved Stadsbygd og Vanvikan skoler samles på Åsly. Administrasjonen utreder hvilket tidspunkt dette kan gjennomføres best både faglig og økonomisk.

Vedtatt med 21 mot 16 stemmer.

Begrunnelse for ønske om ny vurdering – lovlighetskontroll.

Det er ulovlig å legge ned en skole - eller ta bort årskull ved en skole - som del av et budsjettvedtak hvor formålet kun er økonomisk besparelse (Årsbudsjett /Økonomiplan) (Kommuneloven, § 14-4 og 14-5).

Det er krav om at nedlegging av skoler skal behandles som egen sak. I denne saken er det behandlet som en del av årsbudsjettet (med de bindende virkninger et årsbudsjett har). Dette er ikke i samsvar med loven.

Ved endring av skolestruktur skal det fremmes en egen sak pr. skole. Der det skal fremlegges full konsekvensutredning (pedagogisk, samfunnsmessig og økonomisk) (Forvaltningsloven kap. VII).

Kommunestyret må forholde seg til den lovlig vedtatte skolestrukturen i budsjettsaker.

Brudd på nærskoleprinsippet

Mye av rettstenkningen i norsk skole bygger på retten til å gå på nærskolen.

Prinsippet er nedfelt i opplæringslova §8-1. som sier at «Grunnskoleelevane har rett til å gå på den skolen som ligg nærast eller ved skolen i nærmiljøet som dei soknar til.»

1. Det er kommunen sitt **ansvar** og sørge for alle barn i kommunen får grunnskoleopplæring i tråd med nærskoleprinsippet m.m.
2. **Hvor** opplæringen skal gjennomføres, fastsetter kommunen gjennom vedtak, der en deler inn kommunen i hensiktsmessige opptaksområder (skolekretser). Barna innenfor en skolekrets, **skal** som hovedregel sogne til den skolen som ligger i samme område.
3. Alle kommuner har slike regler – fastlagt enten gjennom vedtatt kommunal forskrift eller sedvane.
4. Om kommunen ønsker å endre opptaksområdet, kan det bare skje etter *en særskilt prosedyre – ved kommunal forskrift* (Forvaltningsloven §37 m.m)

Ved endring av skolestruktur må «Lokal forskrift om skolestruktur i Indre Fosen kommune» endres i henhold til regelverket i pkt. 4 over) og i henhold til rundskriv Udir 2-2012.

Ikke hjemmel i kommuneplanen

Kommuneplanen er kommunens overordnede styringsverktøy.

Plan og bygningsloven §11-2. Kommuneplanens samfunnsdel:

Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Den bør inneholde en beskrivelse og vurdering av alternative strategier for utviklingen i kommunen.

Kommuneplanens samfunnsdel skal være grunnlag for sektorenes planer og virksomhet i kommunen. Den skal gi retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres i kommunal virksomhet og ved medvirkning fra andre offentlige organer og private.

Kommunedelplaner for temaer eller virksomhetsområder skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer. Handlingsdelen skal revideres årlig.

Dokumentet skal være grunnpilaren for all annen planlegging i kommunen. Det må gi ståsted og retning for alle kommunens sine målsetninger og oppgaver.

Regelverket understreker at barn og unge sine interesser skal særskilt ivaretas.

Kommunen kan derfor ikke løsrive spørsmålet om endringer i skolestrukturen fra å bli behandlet gjennom kommuneplanens sin samfunnsdel.

- Det legges til grunn at en kommune må ha hjemmel i sine egne styringsdokumenter for å kunne starte og gjennomføre en strukturendring.
- I de gjeldende kommuneplanens samfunnsdeler for henholdsvis gamle Rissa og gamle Leksvik kommune står det ingen ting om strukturendringer.
- En eventuell strukturendring må derfor først vurderes gjennom de fireårige prosessene som gjelder for kommuneplanen.

Brudd på ny statlig forskrift

Det foreligger en nasjonal forskrift fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet 17.06.2016 «Forskrift om sammenslåing av Rissa kommune i Sør-Trøndelag fylke og Leksvik kommune i Nord-Trøndelag fylke»

I forskriften står det:

§ 4.

«Vedtekter og forskrifter som er gjeldende i Rissa og Leksvik kommuner skal fortsatt gjelde for vedkommende områder i Indre Fosen kommune inntil nye lokale vedtekter og forskrifter er gitt av kommunestyret. Frist for fastsetting av nye vedtekter og forskrifter settes til 30. juni 2018. Kommuneplanene etter plan- og bygningsloven kapittel 11, inkludert arealdelen, gjelder inntil det nye kommunestyret har vedtatt nye planer for den nye kommunen. Det samme gjelder reguleringsplaner etter plan- og bygningsloven kapittel 12.»

- Det legges til grunn at det er brudd på §4 i denne nasjonale forskriften, som ligger til grunn for kommunesammenslåingen, når Indre Fosen kommunene nå vedtar strukturendringer uten hjemmel i sine egne styringsdokumenter.

Endring av skolestrukturen ikke tilstrekkelig utredet.

Proessen er ikke i tråd med Utdanningsdirektoratet sine retningslinjer for endring av skolestruktur. Konsekvensutredning (pedagogisk, samfunnsmessig og økonomisk) er ikke tilstrekkelig gjennomført,

høringsrunde er ikke på 2 måneder som anbefalt, og kommunestyret har ikke fått forelagt seg saken for behandling før vedtak om skolenedleggelse fant sted.

En felles ungdomsskole på Åsly vil medføre at totalt sett flere elever i kommunen vil måtte ha skoleskyss. Økt tidsbruk på buss vil kunne føre til økt grad av utrygghet og engstelse for skolebarna, i tillegg til negative helse- og miljøeffekter. Disse forholdene er ikke forsvarlig vurdert av kommunen.

Vi kan ikke se at hensynet til barns beste er tilstrekkelig utredet i saksframlegget, noe som er lovpålagt i alle kommunale vedtak som berører barn (Barnekonvensjonen, artikkel 3). Det er ikke synliggjort eller dokumentert hvordan våre barn vil få et like godt, eller fortrinnsvis bedre tilbud, på mottakerskolen som det de har ved nærskolen. Det framstår derimot som åpenbart at kommunens hovedformål er å spare penger.

De økonomiske konsekvensene er ikke tilstrekkelig utredet, eksempler på dette er:

- Kostnadene ved bygging av ny skole på Stadsbygd er ikke tilstrekkelig utredet. Kommunen har i ulike sammenhenger operert med kostnader som MNOK 130 for bygging av 1-7 og MNOK 180 for 1-10 skole på Stadsbygd. Det er ikke kjent hvilke elevtall som ligger til grunn for kommunens beregninger og hvilken kvadratmeterpris det er kalkulert med. I følge en utredning Norconsult har gjort for Sandefjord kommune, lagt til grunn en erfaringskostnad på 34.000 kr/m² for skolebygg. Norconsult har også gjennomført en undersøkelse på vegne av Utdanningsdirektoratet for å se på arealbruken i nye norske skoler. Der er funnene at det bygges i gjennomsnitt for kombinerte skoler med et areal på 7,1 m²/elev. Da det er noe større skoler (400 elever og oppover) kan en anta noe mindre utnyttelse av fellesarealer, og legge til grunn 10 m²/elev. Så om en da legger til grunn 250 elever for en 1-10 skole, 10m²/elev og en kostnad på 34.000 kr/m² ($250 \cdot 10 \cdot 34.000 = 85.000.000$) vil det gi en bygge kostnad på MNOK 85!!!
Tilsvarende for en barneskole for f.eks. 200 elever vil det gi en bygge kostnad på MNOK 68.
- Kostnadene ved å ta i bruk paviljongen ved Stadsbygd skole som ungdomstrinn er ikke utredet. Her foreligger det kun et muntlig utsagn fra oppvekstsjefen på at paviljongen er et dårlig alternativ.
- Kostnadene med skoleskyss er ikke tilstrekkelig utredet. I kostnadsoverslaget for reisekostnader er det kun lagt til grunn kostnader ved skyss fra dagens skole til ny skole. Reisetid for elever som i dag har forholdsvis lang reisetid, vil trolig få en reisetid som vil være lengre enn det som er anbefalt. Det vil da komme ytterligere kostnader for å redusere reisetiden for disse elevene. Det er kun sett på den kommunale delen av skysskostnadene, de fylkeskommunale er ikke hensyntatt. Foreldres økte utgifter for reise til foreldremøter og konferansetimer er heller ikke tatt hensyn til.
- Kostnader i forbindelse med tilpasninger på Åsly er ikke tilstrekkelig utredet. Ref høringsinnspill fra ansatte ved Åsly skole.
- Administrative kostnader i forbindelse med endring, etablering og flytting er ikke tatt med. I dette tilfelle kan det bli store kostnader i forbindelse med rekruttering av lærere.

<https://www.sandefjord.kommune.no/globalassets/oppvekst-og-kunnskap/ok-dokumenter/skoletrunktur/9-tiltaksrapport-skole.pdf>

http://www.skoleanlegg.utdanningsdirektoratet.no/uploads/Artikler_vedlegg/Sammenligning_grunnskoleareal2015.pdf

Utredningsarbeidet som ble utført av KS-konsulent er ikke gjennomført på en ryddig måte. I innledende runde ble dette arbeidet lagt fram som et kompetanse- og kvalitetsløft i grunnskolene i Indre Fosen. Først helt på tampen i utredningsarbeidet kom det fram at den sannsynlige

målsettingen med arbeidet var å endre skolestrukturen, slik at innspill og uttalelser gitt i intervju og digitale workshops er gitt på et feilaktig grunnlag. Mange mener at her ble elevene og foresatte direkte ført bak lyset, og gitt feilaktige forutsetninger for de spørsmålene som skulle besvares.

Utreddningen gjort av KS-Konsulent tar i hovedsak for seg mulige sparte driftsutgifter basert på teoretiske gruppestørrelser ved sammenslåing av skoler. Den tar ikke hensyn til byggekostnader, som kostnader i forbindelse med ombygging/tilbygg ved Åsly og nybygg ved Stadsbygd skole.

«Totalplan for Indre Fosen kommune» inneholder ikke noen skolefaglig utredning!

Brudd på høringsfrist

Justis- og beredskapsdepartementet har utarbeidet retningslinjer for forskriftsarbeid i kommunene. Retningslinjene er av 30. januar 2002 og ligger på Justis- og beredskapsdepartementets nettside. 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.

I forbindelse med behandling av totalplanen ble saksdokumentene lagt ut til offentlig ettersyn på kommunens hjemmeside i perioden 10. september til 11. oktober 2020. Det kom inn et stort antall innspill som ble gjort tilgjengelig for kommunestyre som vedlegg til saksinnstillingen til kommunestyremøtet 14. oktober.

Det er i etterkant av at saksdokumentene som ble lagt ut til offentlig ettersyn den 10. september 2020, kommet fram nye opplysninger og momenter i saken som ikke har vært en del av saksdokumentene som det er gitt innspill på fra berørte parter. Blant annet er det vært flere runder med spørsmål og avklaringer fra politiske partier både i forkant av kommunestyremøtet den 15. oktober, hvor totalplanen ble behandlet og i forkant av kommunestyre den 10. desember, hvor sak 92/2020 «Budsjett 2021 og Økonomi- og handlingsplan 2022-2024» ble behandlet. Disse nye opplysningene og momentene i saksgrunnlaget skulle vært ute til høring hos berørte parter før det eventuelt ble ny behandling av skolestrukturen i Indre Fosen.

I en sak om skolenedleggelse, som berører barn, foreldre, ansatte, lokalsamfunn, organisasjoner mv., er det særdeles viktig at de berørte har hatt anledning til å uttale seg før det tas en avgjørelse.

Vi ber om at verbalforslaget punkt 7. som ble vedtatt under behandlingen av PS 92/2020 Budsjett og økonomi- og handlingsplan 2022-2024 lovlighetskontrolleres

Marthe Småvik

MARTHE SMÅVIK(FRP)

Rune Johnsen

RUNESCHEI(H)

Trine Pedersen

TRINE PEDERSEN(SP)

Kristoffer Moan

KRISTOFFER MOAN(SP)

Erling K Pedersen

ERLING KRISTIAN PEDERSEN(SP)