

Forvaltnings- revisjonsrapport

ENDRINGER I

SKOLESTRUKTUR

Lillehammer kommune



Innlandet Revisjon IKS

FORORD

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet Effekter av endring i skolestruktur som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Lillehammer kommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave. Kontrollutvalget har ansvaret for å påse at det føres kontroll med at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger (Kommunelovens § 77. nr 4).

Prosjektarbeidet er utført i perioden november 2019 til juni 2020 av forvaltningsrevisor Kristian Lein. Vi understreker at all informasjon i prosjektet ble hentet inn før koronasituasjonen medførte at skolene ble stengt 12. mars. Vi vil takke alle som har stilt opp i intervjuer og bidratt med øvrig informasjon.

Utkast til rapport er sendt kommunedirektør til uttalelse. Svaret fra kommunedirektør er vedlagt rapporten.

Revisjonen har gjort enkelte justeringer i rapporten etter mottak av høringsuttalelsen. Vi vil spesielt nevne at kostnadsoverslaget på 80 mill for utbygging av Jørstadmoen er blitt tatt inn i forbindelse med omtalen av kommunestyresak 97/15 (kapittel 4.2.1 i rapporten). Høringssvaret viser til side 37 der rapporten omtaler et brev sendt i januar 2016 til FAU ved Buvollen skole. Den teksten det vises til er blitt endret, jf kapittel 5.3.2 (side 38/39 i rapporten).

Som følge av uttalelsen fra kommunen er det også foretatt noen presiseringer. Etter vår oppfatning medfører ikke disse reelle endringer i forhold til utkastet som ble oversendt kommunedirektøren.

Lillehammer, august 2020



Kristian Lein

Oppdragsansvarlig revisor

Innholdsfortegnelse

FORORD	2
SAMMENDRAG	4
1 INNLEDNING	6
1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING	6
1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	6
2 METODE	8
3 KILDER FOR REVISJONSKRITERIER	10
4 SKOLESTRUKTURENDRINGER I LILLEHAMMER KOMMUNE	11
4.1 OVERSIKT OVER STRUKTURENDRINGER.....	11
4.2 POLITISKE SAKER OM ENDRING AV SKOLESTRUKTUR.....	12
5 KONSEKVENSER FOR KOMMUNENS ØKONOMI.....	25
5.1 REVISJONSKRITERIER.....	25
5.2 BESKRIVELSE AV ØKONOMISKE VIRKNINGER	30
5.3 REVISJONENS VURDERING.....	37
6 LÆRINGSMILJØ OG LÆRINGSKVALITET.....	41
6.1 REVISJONSKRITERIER.....	41
6.2 KUNNSKAP OM SKOLENEDLEGGELSER OG - SAMMENSLÅINGER	42
6.3 GJENNOMFØRTE TILTAK PÅ SKOLENE	43
6.4 ERFARINGER – PSYKOSOSIALT MILJØ.....	47
6.5 REVISJONENS VURDERINGER	51
7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	53
7.1 REVISJONENS KONKLUSJONER	53
7.2 REVISJONENS ANBEFALINGER	54
REFERANSER	55
VEDLEGG RÅDMANNENS UTTALELSE.....	57

SAMMENDRAG

Formålet med revisjonsprosjektet er å kartlegge og vurdere konsekvenser av endringene i skolestruktur i for økonomi og læringskvalitet/-miljø.

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av Norges kommunerevisorforening. Dokumentgjennomgangen har omfattet kommunestyresaker som angår strukturendringer i Lillehammerskolen, kommunale planer, budsjetter og regnskaper, dokumenter som angår de berørte skoler, samt relevant faglitteratur. Det er gjennomført intervjuer med rektorer, lærere og elever ved Nordre Ål skole, Jørstadmoen skole og Vingar skole.

Nedenfor refereres konklusjonene for de to problemstillingene i rapporten:

Problemstilling 1: *Hvilke konsekvenser har skolestrukturendringene hatt for driftsøkonomien og er virkningene i tråd med beregninger og signaler gitt i kommunestyresakene?*

a) Er konsekvensene for kapitalkostnader og bygningsrelaterte kostnader (FDV-kostnader) ved skolene i samsvar med det som er beregnet/opplyst i sakene til kommunestyret?

- Utbyggingen av Jørstadmoen skole og byggingen av Nordre Ål skole ble vesentlig mer kostbare enn presentert i beslutningsgrunnlaget i sak 11/16 om ny skolestruktur der det ble vedtatt å legge ned Buvollen samt å bygge ny Nordre Ål skole.
- Det ble gitt mangelfull informasjon om forutsetninger for og usikkerheter ved kostnadsanslagene ved bygging/utbygging av de to skolene i sak 11/16. Ordlyden i saksframlegget imidlertid tolkes som om det var laget ganske gjennomarbeidede og eksakte kostnadsanslag.
- Utbyggingen av Jørstadmoen skole og Nordre Ål har holdt seg innen kostnadsrammene i utbyggingsvedtakene.

b) Hva er driftskonsekvensene av «etterbruken» av de nedlagte skolene?

- Ingen av de tidligere skolebyggene er inntektsgivende for kommunen, men alle enten har eller forutsettes å få alternativ anvendelse for kommunen.
- Etterbruken var ikke en del av kommunestyrevedtaket der det ble vedtatt endringer i skolestrukturen, og det var heller ikke lagt inn forutsetninger om etterbruk denne i saken. De fire skolene har fått ulik etterbruk; Kringsjø skole er revet og arealet til skolen benyttes som uteområde for Nordre Ål skole, Saksheim er barnehage/bygdehus, Buvollen er bygd om til barnehage/grendehus. For Ekrom er etterbruken ikke klarlagt.

c) Har kommunens innsparinger når det gjelder administrative kostnader vært i samsvar med det som er beregnet/opplyst i sakene?

- I saken til kommunestyret der det ble besluttet å legge ned Saksheim, Buvollen, Ekrom og Kringsjø er størrelsen på innsparingen i driftskostnader og administrative kostnader ved å legge ned de fire skolene overvurdert.

d) Hvordan er eventuelle innsparinger som følge av strukturendringene anvendt?

- Innsparinger som følge av strukturendringene har i betydelig grad blitt brukt til å styrke skolebudsjettet ved at midler er blitt øremerket til særskilte formål. Dette har skjedd i kommunestyrevedtak etter at strukturendringene ble besluttet.

e) Hvordan har strukturendringene påvirket pedagogiske kostnader pr elev (evt lærerårsverk pr elev) i grunnskolen?

- Strukturendringene har isolert sett verken påvirket pedagogiske kostnader pr elev, eller antall lærerårsverk pr elev i grunnskolen. Dette har å gjøre med at Lillehammer kommune opererer med et system der hver elev tildeles en bestemt lærerressurs. På den annen side hadde de mindre skolene som ble lagt ned et «småskoletillegg» som i realiteten finansierte større lærertetthet. Dermed har lærertettheten i gjennomsnitt gått noe ned.

Problemstilling 2: Har Lillehammer kommune gjennomført tiltak ved berørte skoler som har sikret god læringskvalitet og godt læringsmiljø i forbindelse med strukturendringene?

- Revisjonen vurderer at alle de aktuelle skolene har arbeidet systematisk og planmessig for å bygge et godt læringsmiljø og psykososialt miljø etter sammenslåingene/nedleggelsene.
- Skolene har gjennomført en rekke tiltak og prosesser før, under og etter overflytting av elever til nye skoler. Dette er tiltak som har hatt til hensikt å trygge elevene i overgang til ny skole og bidra til å bygge et godt skolemiljø på den sammenslåtte skolen. Gjennomgangen i rapporten viser at tiltakene har vært mange, og ulike for de skolene som har vært berørt.
- Ut fra informasjonen som revisjonen har samlet inn så synes læringsmiljø og pedagogisk miljø å være godt ivaretatt ved de aktuelle skolene. For de tre skolene det er snakk om har det gått kortere eller lengre tid siden endringene, noe som kan forklare at de ikke er kommet like langt med å bygge sin identitet som én felles skole.
- Det kan være uheldig at det gikk relativt lang tid fra beslutning om nedleggelse av Buvollen skole til overflytting av elever til Jørstadmoen skole. Den lange overgangsperioden synes å ha skapt usikkerhet både hos foreldre og barn.

Revisjonen fremmer følgende anbefalinger i lys av revisjonens vurderinger og konklusjoner:

- Administrasjonen bør i framtidige saker redegjøre langt bedre for premissene bak investeringsanslag, samt hvordan usikkerhet er analysert og vurdert. Dette gjelder både i saker der det er snakk om å bygge skoler og andre større investeringsprosjekter.
- Kommuneadministrasjonen bør redegjøre bedre for eventuelle innsparinger i drift og administrasjon. Forutsetningene bak anslagene bør bli lagt fram for de folkevalgte, slik at de eventuelt kan etterprøves.
- For å sikre gode prosesser ved skolestrukturendringer er det viktig å vurdere tidsaspektet fra beslutning fattes til den skal settes ut i livet.

1 INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

Kontrollutvalget fattet følgende vedtak i sak 9/19 i møte 18.3.19 i forbindelse med oppfølging av årsplanen for 2019:

«Kontrollutvalget ønsker en undersøkelse som ser nærmere på effekter knyttet til pedagogisk kvalitet, psykososialt miljø og økonomi som er oppnådd ved endring av skolestruktur i kommunen de siste årene. Det bestilles i denne forbindelse en foranalyse fra Innlandet Revisjon IKS som ønskes behandlet på utvalgets møte 30.4.19.»

Temaet ble drøftet på kontrollutvalgets møte 30.4.19 og bestillingen av en foranalyse ble opprettholdt. Foranalysen ble lagt fram i kontrollutvalgets møte 2.9.19, og utvalget fattet følgende vedtak (sak 17/19):

1. *Kontrollutvalget bestiller en forvaltningsrevisjon med formål å kartlegge og vurdere konsekvenser av skolestrukturendringene knyttet til økonomi og læringskvalitet/-miljø.*
2. *Forvaltningsrevisjonen gjennomføres slik den beskrives i foranalysen fra Innlandet Revisjon IKS av 21.8.2019 med de innspill som framkom i møtet.*

Prosjektet er gjennomført i henhold til kontrollutvalgets vedtak.

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med revisjonsprosjektet er å kartlegge og vurdere konsekvenser av endringene i skolestruktur i for økonomi og læringskvalitet/-miljø.

Prosjektet er utført ut fra følgende problemstillinger:

- 1) *Hvilke konsekvenser har skolestrukturendringene hatt for driftsøkonomien og er virkningene i tråd med beregninger og signaler gitt i kommunestyresakene?*
 - a) *Er konsekvensene for kapitalkostnader og bygningsrelaterte kostnader (FDV-kostnader) ved skolene i samsvar med det som er beregnet/opplyst i sakene til kommunestyret?*
 - b) *Hva er driftskonsekvensene av «etterbruken» av de nedlagte skolene?*
 - c) *Har kommunens innsparinger når det gjelder administrative kostnader vært i samsvar med det som er beregnet/opplyst i sakene?*
 - d) *Hvordan er eventuelle innsparinger som følge av strukturendringene anvendt?*
 - e) *Hvordan har strukturendringene påvirket pedagogiske kostnader pr elev (evt lærerårsverk pr elev) i grunnskolen?*

2) *Har Lillehammer kommune gjennomført tiltak ved berørte skoler som har sikret god læringskvalitet og godt læringsmiljø i forbindelse med strukturendringene?*

- a) Hvilke tiltak /prosesser er gjennomført før, under og etter overflytting av elever?
- b) Hvordan vurderes læringsmiljøet av elever og lærere etter endringene?
- c) Har andre forhold enn tiltakene medvirket positivt eller negativt til læringsmiljøet?

Prosjektet tar utgangspunkt i følgende strukturendringer i perioden 2016-19:

- Nedlegging av Saksheim skole og overflytting av elevene til Vingar og Vingrom skoler fra skoleåret 2016/17.
- Utbygging ved Jørstadmoen skole, nedlegging av Buvollen skole og overflytting av elevene til Jørstadmoen skole fra skoleåret 2018/19.
- Ny skole i Nordre Ål, nedlegging av skolene Kringsjø og Ekrom og overflytting av elevene til ny skole fra skoleåret 2019/20.

2 METODE

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av Norges kommunerevisorforening. Innlandet Revisjon IKS har et internt kvalitetssikringssystem som er i samsvar med RSK 001. Prosjektet er gjennomført ved hjelp av dokumentanalyser og intervjuer.

Dokumentgjennomgang

Dokumentgjennomgangen har omfattet kommunestyresaker som angår strukturendringer i Lillehammerskolen, kommunale planer, budsjetter og regnskaper, dokumenter som angår de berørte skoler, samt relevant faglitteratur.

Dokumenter som er benyttet i prosjektarbeidet framgår av referanselisten.

Møter og intervjuer

Oppstartmøte for prosjektet ble avholdt 26. november 2019. Kommunalsjef Terje Næss og ass skolesjef Elisabet Roland representerte Lillehammer kommune i møtet. Det ble også hentet inn informasjon fra skolekontoret underveis i prosjektet.

Rektorer

Rektor Jørstadmoen skole

Rektor Nordre Ål skole

Rektor Vingar skole (rektor var ved nedleggelsen rektor ved Saksheim skole og rektor ved Buvollen skole)

Andre ansatte

Vi har intervjuet ansatte ved de tre nevnte skolene, til sammen 12 personer. I den grad det har vært mulig har vi intervjuet ansatte som har hatt bakgrunn fra de nedlagte/sammenslåtte skolene.

Ved Vingar ble tre ansatte intervjuet (to lærere og én inspektør). Alle disse var ansatt på Saksheim før skolen ble nedlagt.

Vi intervjuet tre lærere ved Jørstadmoen skole, dette var kontaktlærere for de tre øverste klassetrinnene. Tidligere ansatte ved Buvollen skole ble ikke intervjuet, ettersom ingen ansatte ved skolen begynte på Jørstadmoen etter nedleggelsen av Buvollen¹.

Ved Nordre Ål skole har vi intervjuet to avdelingsledere og fire lærere. Disse fire var henholdsvis verneombud og tillitsvalgt ved de to skolene før de ble slått sammen til Nordre Ål skole.

¹ Rektor på Vingar var rektor ved Buvollen ved nedleggelsen, hun ble intervjuet om erfaringer derfra.

Foreldre

Vi har intervjuet til sammen 5 foreldre fra FAU ved de aktuelle skolene, dette er foreldre som har hatt elever ved de nedlagte/sammenslåtte skolene.

Elever

Vi har intervjuet 2 elever fra elevrådet ved Nordre Ål skole. Det var berammet et møte med tre elever ved Jørstadmoen skole, men dette ble avlyst pga koronasituasjonen. Ettersom det hadde gått mer enn 3,5 år etter nedleggelsen av Saksheim, så ble det ikke ansett som sentralt å intervju elever ved Vingar skole.

Med ett inntak ble alle intervjuer foretatt som personlige intervjuer. Til bruk i intervjuene ble det laget intervjuguider. Fra alle intervjuer er det tatt referat som ble sendt til informantene for gjennomlesning og kommentarer.

Vi har også vært i kontakt med Pedagogisk psykologisk tjeneste i kommunen for å få informasjon om den har vært i befatning med problemer eller utfordringer som kan ha sammenheng med de aktuelle strukturendringene.

Selv om ansatte, foreldre og elever er valgt ut for å best mulig informasjon fra personer som har stått tett på omstillingene, så gjør vi oppmerksom på at ingen av de intervjuede kan sies å representere ansatte/foreldre/elever. Det er kun rektor som representerer skolen, og det er kun rektorene ved de tre skolene som er referert ved navn i rapporten. De øvrige som er intervjuet er anonymisert, og er gjerne referert som gruppe («de ansatte», «foreldrene», «elevene»).

Om presentasjon av fakta i rapporten

Datas *relevans* er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Vi mener at data som er samlet inn i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene. I tråd med RSK 001 er det skilt mellom presentasjon av data/fakta og revisjonens vurderinger. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at de opplysninger som framkommer i rapporten nødvendigvis er et utvalg av fakta.

Med *pålitelighet* menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er blant annet ivarettatt ved verifisering av intervjureferater og ved innhenting av uttalelse fra rådmannen på utkast til rapport.

3 KILDER FOR REVISJONSKRITERIER

Med revisjonskriterier mener vi lover, forskrifter, retningslinjer, kommunale/fylkeskommunale vedtak, faglige standarder mv som sier noe om hvordan virksomheten skal drives. Hensikten med revisjonskriteriene er at det skal settes opp noen autoritative standarder som kommunens praksis kan måles opp mot og som er grunnlaget for revisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene skal utledes med utgangspunkt i problemstillingene.

Revisjonskriteriene for den første problemstillingen vil i hovedsak bli hentet fra vedtak og saksutredninger i kommunestyresakene som har omhandlet strukturendringer i Lillehammer-skolen. Det er i liten grad formulert konkrete mål for skolestrukturendringene i vedtakene. I saksutredningene er det imidlertid lagt fram vurderinger og analyser av konsekvenser. Disse kan betraktes som forutsetninger for kommunestyrets vedtak, og representerer de forventninger om effekter av skolestrukturendringene som ble gitt i sakene. Kommunestyresakene gjennomgås i kapittel 4, mens revisjonskriterier for problemstilling 1 utledes i kapittel 5.

Det står lite konkret i kommunestyresakene om det psykososiale miljøet. Viktigheten av å bygge en felles skolekultur og utvikle et godt læringsmiljø er fremhevet i flere av de politiske sakene om skolestruktur. Vi vil derfor legge til grunn som revisjonskriterier for problemstilling 2 at læringsmiljøet, herunder det psykososiale miljøet, ikke skal være dårligere etter at endringene er gjennomført. Vi kommer tilbake til revisjonskriterier for den andre problemstillingen i kapittel 6.

4 SKOLESTRUKTURENDRINGER I LILLEHAMMER KOMMUNE

Hoveddelen av dette kapitlet er viet til presentasjon av saker til kommunestyret som angår endringer i skolestruktur. Presentasjonen er avgrenset til de deler av saksframlegg og vedtak som er relevante for problemstillingene i denne forvaltningsrevisjonen.

4.1 OVERSIKT OVER STRUKTURENDRINGER

Lillehammer kommune hadde pr 12.8.2019 (skoleåret 2019/20) 2832 elever fordelt på ni skoler. I tillegg er det 176 elever ved private grunnskoler, derav 71 elever ved NTG – ungdomsskolen. I tabell 4.1 nedenfor gis oversikt over elevtallet på de skolene som er berørt av skolestrukturendringene.

Tabell 4.1 Oversikt elevtall ved kommunale skoler berørt av endringer 2015-2020.

Skole	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	Kommentarer
Saksheim	30	-		-	-	Skolen ble nedlagt fra skoleåret 2016/17. Elevene tilhører nå Vingar skolekrets, noen av elevene valgte å starte på Vingrom etter nedleggelsen.
Buvollen	49	39	44	-	-	Skolen ble lagt ned fra skoleåret 2018/19. Elevene er overført til Jørstadmoen skole. Ingen av de fast tilsatte ved Buvollen begynte på Jørstadmoen. De søkte og fikk innplassering i stillinger ved andre skoler i kommunen.
Vingar	171	182	166	161	154	Planlagt utbygging.
Vingrom	105	112	126	126	126	Utbygging ferdig høsten 2015.
Jørstadmoen	209	194	179	221	204	Utbyggingen ferdig til skolestart høsten 2018.
Ekrom	114	110	111	112	-	Ekrom og Kringsjå lagt ned fra august 2019 – elevene overflyttet til ny Nordre Ål skole.
Kringsjå	351	348	382	371	-	
Nordre Ål					487	
Kommunale skoler i alt*	2916	2922	2871	2864	2832	

Kilde: Lillehammer kommune/Grunnskolens informasjonssystem (GSI)

* Skoler som ikke er med i oversikten inngår i summen.

4.2 POLITISKE SAKER OM ENDRING AV SKOLESTRUKTUR

Her omtaler vi saker som omhandler skolestrukturendringer i perioden 2015-2019. Først presenterer vi relevante deler av kommunestyrets vedtak, deretter følger utdrag fra saksutredningen.

4.2.1 SAK 97/15 FRAMTIDIG BARNEHAGE OG SKOLESTRUKTUR (26.11.15)

I denne saken inviterte rådmannen kommunestyret til å legge en strategi for fremtidig barnehage- og skolestruktur i Lillehammer.

Bakgrunnen for saken var behandlingen av skolebruksplanen 2014/2016 i mars 2013 og økonomi- og handlingsplan 2015-2019 der kommunestyret vedtok å be rådmannen om å utrede ulike scenarier for fremtidig skolestruktur sett i sammenheng med skolebruksplanen, kommunereformen, elevtallsutvikling og framtidige investeringsbehov i skolebyggene.

I vedtaket sluttet kommunestyret seg til rådmannens strategi for fremtidens barnehage- og skolestruktur. Utdrag fra vedtaket:

2. *Rådmannen bes igangsette prosjektering av en ny tre-parallellers skole i Nordre Ål, primært på tomte til Kringsjø skole, med målsetting om ferdigstillelse 01.08.2018. Samtidig bes rådmannen legge frem en sak om nedleggelse av Ekrom og Kringsjø skoler med virkning fra 01.08.18. Videre bes rådmannen legge frem en plan for videre bruk av lokalene som i dag benyttes av Ekrom og Kringsjø skoler.*
3. *Rådmannen bes igangsette prosjektering av byggetrinn to av Jørstadmoen skole til en fullverdig to-parallellers skole med målsetting om ferdigstillelse 01.08.19.*
-
7. *Rådmannen bes legge frem en sak om nedleggelse av Buvollen skole med virkning fra 01.08.16. Videre bes rådmannen legge frem en plan for videre bruk av lokalene som i dag benyttes av Buvollen skole.*
8. *Rådmannen bes legge frem sak om nedleggelse av Saksheim skole med virkning fra 01.08.16. Videre bes rådmannen legge frem en plan for videre bruk av lokalene som i dag benyttes av Saksheim skole.*

Det inngår også i kommunestyrets vedtak at spørsmålet om skole- og barnehagestruktur skal «avgjøres etter en åpen høringsprosess, og at innspillene fra høringen vil være med å danne grunnlag for endelig vedtak i kommunestyret i februar 2016».

Rådmannens saksutredning

Som et kunnskapsgrunnlag for utredningen utarbeidet Østlandsforskning et notat der fokuset var på samfunnsmessige forhold ved en eventuell endring av barnehage- og skolestruktur, herunder bosetting, oppvekstmiljø og barnehagenes og skolenes betydning for lokalsamfunnet.

Rådmannens anbefaling er basert på en vurdering der det vises til at barnehage- og skolesektoren i Lillehammer kommune står ved et veiskille. Det uttales at eldre bygningsmasse med stort

renoveringsbehov og nye krav om kvalitet i tjenestene krever endringer i strukturen. Rådmannen vurderer at kommunen bør benytte denne anledningen til å stake ut en ny kurs for sektoren med mål om at *«alle våre barn skal ha gode, moderne og funksjonelle barnehage- og skolebygg som innbyr til trivsel, aktivitet, glede og læring.»*

Under overskriften *«Pedagogiske hensyn og hensyn til kvalitet på tjenestene»* ble det vist til at ulike fagmiljøer anbefaler barneskoler med over 420 elever. Dette begrunnes særlig med at fagmiljøene står sterkere i større enheter, noe som gir gode læringsmiljøer. Det ble hevdet i saken at elevene i de store skolene i Lillehammer har bedre læringsresultater enn elevene i de små skolene, mens det psykososiale miljøet ved skolene er like godt, uavhengig av skolestruktur. Økte kvalifikasjonskrav vil kreve en omlegging fra generalistlærere til mer spesialiserte faglærere i skolen, og de små skolene vil ha utfordringer med å møte kvalifikasjonskravene. Rådmannen vurderte at pedagogiske hensyn tilsier at skolene i Lillehammer burde være færre og større, og at flere av elevene vil oppleve et forbedret læringsmiljø gjennom nedleggelse av skolene Ekrom, Kringsjø, Saksheim og Buvollen.

Kapasitetsutfordringer knyttet til *underkapasitet* ved Hammartun og Kringsjø og *overkapasitet* ved Jørstadmoen, Ekrom, Buvollen, Saksheim og Vingrom kunne etter rådmannens vurdering best løses ved å bygge en ny skole i Nordre Ål, og ved en nedleggelse av Ekrom, Buvollen og Saksheim. Nedleggelse av Ekrom skole var oppgitt som en forutsetning for bygging av ny skole i Nordre Ål.

Rådmannen vurderte at nedleggelse av Buvollen skole og Saksheim skole ville føre til at innbyggerne i Rudsbygd og Saksumdal mister en viktig samfunnsinstitusjon og det ville kunne bli en merbelastning for brukerne. Rådmannen uttalte at det er vanskelig å si om nedleggelsen vil forsterke befolkningsnedgangen i området ytterligere. Rådmannen kom ikke med forslag i saken om videre bruk av skolene som ble anbefalt lagt ned.

I saksframstillingen i sak 97/15 ble det vist til at driftsutgiftene ved små skoler² i kommunen er mer enn 50 prosent høyere enn ved de store skolene³. Under vurderinger av økonomiske hensyn i saksframlegget står det følgende:

«De små skolene har absolutt en verdi, men i et økonomisk perspektiv er det rådmannens klare vurdering at dette er en urimelig ressursprioritering. Dersom Buvollen og Saksheim skoler nedlegges er det kapasitet til å ta imot disse elevene på henholdsvis Jørstadmoen og Vingrom skoler. For begge skolene vil en økning i elevtallet gi en mer effektiv drift ved at klassene får flere elever. Rådmannens vurdering er at denne effektiviseringen først og fremst vil komme elevene til gode ved at det blir flere lærere tilgjengelige for elevene i undervisningen, ved at flere lærere vil være kvalifisert for undervisning i norsk, matematikk og engelsk og ved at lærerne får et styrket fagmiljø på skolen. Den økonomiske gevinsten hentes ikke ut gjennom redusert antall lærere, men gjennom mindre administrasjon og mindre kostnader knyttet til bygg, energi og IKT. Budsjettmodellen for skolene er bygget opp med en stykkprisfinansiering per elev, slik at ved en nedleggelse vil lærerressursene følge med eleven over til den nye skolen.»

² Mindre enn 120 elever

³ Mer enn 325 elever.

I utredningen ble det beregnet at nedleggelse av Saksheim og Buvollen skole ville gi en årlig innsparing på ca 5,3 mill. kroner. Dersom skolene legges ned er det kapasitet til å ta imot disse elevene ved Jørstadmoen skole og Vingrom skole. For begge disse skolene vil økning av elevtallet gi mer effektiv drift ved at klassene får flere elever.

Den økonomiske gevinsten skulle hentes ut gjennom mindre administrasjon og mindre kostnader til bygg, energi og IKT. Budsjettmodellen for skolene er bygget opp med en «stykkprisfinansiering» pr elev, slik at ved en nedleggelse vil lærerressursen følge med eleven over til den nye skolen. Denne innsparingen var beregnet slik (tall i tusen kr):

	Husleie	Adm.	Energi	IKT	Skyss	Total
Buvollen skole	-1 045	-1 837	-170	-132	168	-3 015
Saksheim skole	-512	-1 792	-43	-72	100	-2 319
Total	-1 557	-3 628	-213	-204	268	-5 334

Kolonnen for administrasjon omfatter:

- lønnskostnader til rektor, sekretær, SFO-leder og inspektør⁴
- småskoletillegg til de fådelte skolene
- grunnressurs som kommer alle skoler til gode

Ifølge saksframlegget (s 12) omfattet ikke beregningen innsparingen for kommunens byggservice knyttet til renholds- og vaktmestertjenester. «Dette beløper seg til 1,1 millioner kroner årlig, og vil være en tilsvarende fast årlig innsparing dersom kommunen selger eller leier ut eiendommene.»

Det framgår ikke eksplisitt av saksframlegget eventuelle kostnader ved de skolene elevene skulle overføres til. Vi tolker det slik at det legges til grunn at «mottakerskolene» ikke ville få økte kostnader.

Det ble beregnet at nedlegging av Ekrom og Kringsjå skoler ville frigjøre ca 12 mill. kroner årlig, derav 6 mill. kroner i husleie.

I saksframstillingen i sak 97/15 var det tatt inn en tabell som viser beregning av «hva som frigjøres av driftsutgifter ved en nedleggelse av Kringsjå og Ekrom skole hvis en opprettholder dagens lærertetthet»:

	Husleie	Adm.	Energi	IKT	Skyss	Total
Ekrom skole	-3 004	-1 929	-290	-163	0	-5 387
Kringsjå skole	-3 742	-2 080	-745	-167	0	-6 734

⁴ Inspektørstilling er ikke nevnt i saken, men etter hva vi forstår tatt med i beregningen. Saksheim og Buvollen hadde ikke inspektør.

Tabellen er beregnet ut fra de samme forutsetninger som for nedleggelse av Buvollen og Saksheim.

Innsparingene ved nedleggelse av Kringsjå/Ekrom holdes ikke direkte opp mot kostnader ved ny skole i Nordre Ål, men det er tatt noen vurderinger i saksframlegget (s 12): *«En ny skole i Nordre Ål lokalisert på tomte til Kringsjå skole, vil ha en investeringskostnad på om lag 210 millioner kroner. Husleie beregnes til 8,5 prosent av investeringskostnad. Den vil i tilfelle fall beløpe seg til 17,85 millioner kroner. Det er knyttet stor usikkerhet rundt de øvrige driftskostnadene ved den nye skolen, men rådmannen vil anslå at disse vil overstige kostnadene Kringsjå har i dag og ligge lavere enn de totale kostandene på Ekrom og Kringsjå skoler.»*

I saksframstillingen er det ikke angitt investeringskostnad for påbygging av Jørstadmoen skole. I strategidokumentet som følger saken er det oppgitt at påbygg vil koste 80 mill kr (jf kapittel 7.6 i dokumentet). Her framkommer også investeringsanslaget på 210 mill kr for Nordre Ål skole. Arealbehov blir ikke kommentert nærmere, men det står at nybygg koster ca 35 000 kr pr kvadratmeter.

De øvrige driftskostnadene omtales som usikre og er ikke beregnet i saken.

4.2.2 SAK 11/16 FREMTIDIG BARNEHAGE- OG SKOLESTRUKTUR (25.2.16)

Denne saken var en oppfølging av sak 97/15 der kommunestyret gjorde vedtak om endringer i skole- og barnehagestrukturen. Det var i etterkant en høringsrunde og i saken drøftes og vurderes forhold som kom fram i høringen. Rådmannen opprettholdt sin anbefaling om endring av skolestruktur og vurderte at den foreslåtte løsningen med større enheter ville gi en effektiv drift med god kvalitet og ville underbygge en bærekraftig økonomisk utvikling for Lillehammer kommune.

Kommunestyret fattet følgende vedtak i sak 11/16:

3. *Ekrom skole opprettholdes inntil videre og nedlegges når ny skole i Nordre Ål er ferdigstilt.*
4. *Kringsjå skole opprettholdes inntil videre, og nedlegges når ny skole i Nordre Ål er ferdigstilt.*
5. *Buvollen skole nedlegges, med virkning fra når byggetrinn 2 ved Jørstadmoen skole er fullført, beregnet ferdigstilling 1.8.18.*
6. *Saksheim skole legges ned fra 1.8.16. Utbygging ved Vingar skole innarbeides i investeringsbudsjettet så tidlig som mulig i perioden 2017-2021. Elever/foresatte som i dag tilhører Saksheim skolekrets tilbys å velge overflytting til Vingar eller Vingrom skole.*
7. *Senest sammen med byggeprosjekt på ny skole i Nordre Ål og på Jørstadmoen skal rådmannen legge fram saker for kommunestyret som beskriver hvordan overgangen fra gammel til ny struktur skal gjennomføres samt hvordan byggeperioden skal løses praktisk.*

Rådmannens saksutredning

Sak 11/16 hadde vedlagt en samlet fremstilling av høringssvarene som utgjør til sammen 247 sider. Det kom inn 73 skriftlige høringssvar. I saken vises det også til at det har kommet inn opprop mot nedleggelse av Buvollen og Saksheim skoler. Rådmannen viser til at det har vært stort engasjement i lokale medier og i sosiale medier og at det har vært arrangert folkemøter.

Rådmannen utredet flere forhold nærmere. Et av disse forholdene er hva som er til *barns beste*. Her har rådmannen særlig vurdert hensyn til pedagogisk kvalitet i skolene, skolemiljøet og reisevei for elevene. Rådmannen vurderte at det alltid vil være en risiko for at det psykososiale miljøet på skolen vil bli påvirket, men at det kan være like sannsynlig at effekten vil være positiv som at den vil være negativ. Etter nedleggelse av Buvollen og Saksheim skoler vil alle elevene derfra ha behov for skoleskyss, mot hhv 40 og 50 prosent før nedleggelsen. Rådmannen vurderte at ingen ville rammes urimelig hardt av dette og at de positive sidene med å bli elev på en ny skole veier opp de negative konsekvensene av å måtte fraktes dit med buss. Rådmannen vurderte at det pedagogiske tilbudet ville bli kvalitativt bedre og at det fysiske miljøet vil få et betraktelig løft som følge av strukturendringen.

Rådmannen utredet også konsekvensene av å *opprettholde dagens barnehage og skolestruktur*. Her vises det til at hvis dagens struktur opprettholdes er det nødvendig å rette investeringene mot de skolene som har størst utfordringer, herunder burde Kringsjå skole utbygges for om lag 141 mill. kroner.

Det vises til at mange av høringsvarene er kritiske til utredningens gjennomgang av *pedagogisk kvalitet*. Rådmannen skriver at ved endring av skolestrukturen fra ti til sju barneskoler vil driftsøkonomien ved alle skolene bedres, fagmiljøene ved tre av skolene vil styrkes og det vil gi bedre muligheter til å drive et kontinuerlig arbeid med etter- og videreutdanning. Rådmannen mente dette i sum ville legge grunn for bedre kvalitet i skolen.

Flere av høringsvarene tok for seg ulempene for familiene ved nedleggelse av skolene. Rådmannen skrev at det er en ekstra belastning i form av tid og penger for familiene å frakte barn til og fra skoler og SFO. Etter rådmannens vurdering kan privatøkonomien imidlertid ikke være avgjørende for kommunens barnehage- og skolestruktur.

Rådmannen understreker i saksframlegget at det *«ikke er noe realistisk alternativ å beholde Kringsjå og Jørstadmoen skoler i den stand de er nå. For saken ligger det derfor til grunn at disse skolene må moderniseres innen relativt kort tid.»* Rådmannen viser til at det er gjort ytterligere beregninger av de driftsmessige konsekvensene av investeringene.

Det vises til at kommunen har vedtatt en husleiemodell hvor årlig husleie er 8 prosent av anskaffelseskosten av bygget. Husleien faktureres den kommunale tjenesten som bruker bygget, og benyttes i beregningene som et estimat på utgiftene Lillehammer kommune vil ha på nye bygg. Husleie skal dekke finansutgifter som renter og avdrag samt andre driftsutgifter som vedlikehold, forsikringer med mer. For skolebygg utgjør avdrag/avskrivninger 2,5 prosentpoeng (40 års avskrivning), 4,5 prosentpoeng dekker renteutgifter og 1 prosentpoeng dekker andre driftsutgifter. I beregningene inngår også gjenværende finansutgifter knyttet til nåværende skolebygg på Kringsjå, Saksheim og Buvollen.⁵

⁵ Revisjonen bemerker at etterbruk av lokaler ikke behandles i saken. Avdrag, renteutgifter, andre driftsutgifter og renhold/vaktmester/håndverkere bortfaller ved det alternativ at skolen legges ned. Det innebærer at det er lagt til grunn at kommunen ikke lenger vil ha utgifter på skolebygg som er tatt ut av bruk.

Beregningene viste at dersom en legger ned de fire skolene, fullfører byggetrinn 2 av Jørstadmoen skole og bygger ny skole i Nordre Ål, vil Lillehammer kommune få økte årlige driftskostnader på om lag 6 mill. kroner i forhold til dagens drift. Dersom man beholder skolestrukturen, fullfører byggetrinn to på Jørstadmoen skole, bygger ny Kringsjø skole og rehabiliterer Buvollen, vil kommunen få økte årlige driftskostnader på om lag 13 mill. kroner.

Beregningene i saksframlegget gjennomgås nedenfor.

Nedleggelse av Buvollen skole

Tabellen i saksframlegget bygger på at byggetrinn 2 på Jørstadmoen uansett må gjennomføres innen relativt kort tid. Planene for dette prosjektet var basert på 1100 kvm nye skolelokaler, delvis som et påbygg av en 2. etasje og delvis som nybygg.

Driftsregnskap og prognose på alternativene	2015- regnskap		Alt 1.		Alt 2.
	NÅSITUASJON		Buvollen skole består		Buvollen skole legges ned. Elevene overføres Jørstadmoen
	Buvollen	Jørstadmoen	Buvollen	Jørstadmoen	Ny Jørstadmoen skole
Lønn inkl. sosiale utgifter	4 874 159	15 901 800	4 874 159	15 901 800	18 938 959
Andre driftsutgifter	1 544 224	8 286 626	1 544 224	8 286 626	9 696 850
Finansutgifter og finanstransaksjoner		33 883		33 883	33 883
Andre driftsinntekter	-388 980	-2 785 261	-388 980	-2 785 261	-3 174 242
Totalsum TO Grunnskole	6 029 402	21 437 048	6 029 402	21 437 048	25 495 450
Justeres for:					
Gjeldende internhusleie (inngår i summene ovenfor)	-1 044 424	-5 944 865	-1 044 424	-5 944 865	-6 989 289
			Påkrevd rehabilitering	Forventet investeringsbehov	Forventet investeringsbehov
Investering i påbygg Jørstadmoen skole			16 500 000	35 200 000	35 200 000
Direkte utgifter eiendomsforvaltning:					
Kapital og driftsutgifter som følge av investering			1 320 000	2 816 000	2 816 000
Avdrag	188 138	652 630	188 138	652 630	652 630
Renteutgifter bygg	66 918	509 162	66 918	509 162	509 162
Andre driftsutgifter eiendommene	188 798	397 351	188 798	397 351	397 351
Renhold, vaktmester og håndverkere	522 125	1 320 193	522 125	1 320 193	1 320 193
Sum utgifter tillegg	965 979	2 879 337	2 285 979	5 695 337	5 695 337
	5 950 957	18 371 520	7 270 957	21 187 520	
Sum utgifter Lillehammer kommune		24 322 477		28 458 477	24 201 498
					-4 256 979

Det framgår av tabellen at det legges til grunn at Buvollen skole vil måtte rustes opp for 16,5 mill kr dersom skolen skulle opprettholdes, samt at overføring av elevene fra Buvollen til Jørstadmoen kan skje uten at Jørstadmoen får økte kostnader til renhold, vaktmestre og håndverkere. Beregningen viser at dersom Buvollen barnehage og skole består, og restaureres og byggetrinn 2 på Jørstadmoen gjennomføres, vil Lillehammer kommune få en samlet driftskostnad på disse skolene på vel 28 millioner. Dette er vel 4 millioner mer enn nåsituasjonen. «Etter rådmannens vurdering vil det ut fra et økonomisk perspektiv være mer fornuftig å legge ned Buvollen. Med ny Jørstadmoen skole vil da Lillehammer kommune ha driftskostnader som ligger rett under det man har i dag med to nedslitte skoleanlegg. Effektiviseringene av driften ligger i kutt av administrative kostnader ved Buvollen skole slik det er skissert i den opprinnelige utredningen.»

Nedleggelse av Saksheim skole

Beregningene nedenfor viser en innsparing på om lag 2,4 millioner ved nedleggelse av Saksheim skole. Det legges til grunn at overføring av elevene fra Saksheim til Vingrom skole kan skje uten at Vingrom får økte kostnader. Det bemerkes i saksframlegget at resultatet ville vært likt dersom elevene i stedet skulle overføres Vingar, fordi innsparingen er knyttet til administrasjon og drift av Saksheim skole.

Driftsregnskap og prognose på alternativene	2015- regnskap		Alt 1.		Alt 2.
	Historiske regnskapstall		Saksheim består - NÅSITUASJON 2016		Saksheim legges ned og overføres til Vingrom
	Saksheim	Vingrom	Saksheim	Vingrom	Ny Vingrom skole
Lønn inkl. sosiale utgifter	3 255 528	9 084 071	3 255 528	9 084 071	10 547 599
Andre driftsutgifter	806 151	3 593 370	806 151	3 593 370	4 470 521
Finansutgifter og finanstransaksjoner			-	0	
Andre driftsinntekter	-172 081	-1 017 710	-172 081	-1 017 710	-1 189 791
Totalsum TO Grunnskole	3 889 597	11 659 732	3 889 597	11 659 732	13 828 329
Justeres for:					
Gjeldende internhusleie (inngår i summene ovenfor)	-512 368	-2 347 872	-512 368	-2 347 872	-2 860 240
			-		Intervall på
			-		investering - følger
Gjennomført investering 2014-2015				41 710 000	41 710 000
Direkte utgifter eiendomsforvaltning:					
Kapital og driftsutgifter som følge av investering				3 336 800	3 336 800
Avdrag	160 683	264 042	160 683	264 042	264 042
Renteutgifter bygg	71 418	169 510	71 418	169 510	169 510
Andre driftsutgifter eiendommene	240 570	103 939	240 570	103 939	103 939
Fortsatt driftsutgifter til bygdehus					153 000
Renhold, vaktmester og håndverkere	389 250	537 223	389 250	537 223	537 223
Sum utgifter tillegg	861 921	1 074 714	861 921	4 411 514	4 564 514
			-		
	4 239 151	10 386 574	4 239 151	13 723 374	
Sum utgifter Lillehammer kommune		14 625 724		17 962 524	15 532 603
					-2 429 921

Bygging av ny Nordre Ål skole

Analysen av Ekrom skole og Kringsjå skole forutsetter at Kringsjå uansett må erstattes av et nytt skolebygg. Det legges til grunn at en ny skole i Nordre Ål, som tar over elevene fra Kringsjå og Ekrom, vil få en kostnad på 188,8 mill kroner. Hvis Ekrom opprettholdes legges det til grunn at en ny Kringsjå skole vil komme på 140,8 mill. kr. Det framkommer at kostnadsanslaget for ny Kringsjå skole baserer seg på to klasser på hvert trinn. Kostnadsanslaget for ny Nordre Ål skole er ikke begrunnet eller kommentert ut over selve kostnadsanslaget. Det heter at «En ny Nordre Ål skole vil forventes å få en driftskostnad på snaut 48,5 millioner. Analysen viser altså en besparing på vel en halv million ved å velge dette alternativet.» Det legges til grunn for kostnadsanslaget at en ny Nordre Ål skole ikke vil få høyere kostnader enn Kringsjå skole, til renhold, vaktmestre og håndverkere.

Endringer i skolestruktur

Driftsregnskap og prognose på alternativene	2015- regnskap		Alt 1.		Alt 2.
	NÅSITUASJON		Ekrom består + ny Kringsjå		Nordre Ål skole
	Ekrom	Kringsjå	Ekrom	Ny Kringsjå	
Lønn inkl. sosiale utgifter	10 902 023	25 374 280	10 902 023	25 374 280	34 276 303
Andre driftsutgifter	3 693 517	6 753 402	3 693 517	6 753 402	9 993 920
Finansutgifter og finanstransaksjoner		-	-	0	0
Andre driftsinntekter	-1 252 925	-3 347 411	-1 252 925	-3 347 411	-4 600 336
Totalsum TO Grunnskole	13 342 616	28 780 271	13 342 616	28 780 271	39 669 887
Justeres for:					
Gjeldende internhusleie (inngår i summene ovenfor)	-3 004 373	-4 841 707	-3 004 373	-4 841 707	-7 846 080
				Forventet investering	Forventet investeringsnivå
Forventet investeringsnivå				140 800 000	188 800 000
Direkte utgifter eiendomsforvaltning:					
Kapital og driftsutgifter som følge av investering				11 264 000	15 104 000
Avdrag	503 695	902 401	503 695		
Renteutgifter bygg	410 581	581 492	410 581		
Andre driftsutgifter eiendommene	204 683	548 913	204 683		
Renhold, vaktmester og håndverkere	827 118	1 550 761	827 118	1 550 761	1 550 761
Sum utgifter tillegg	1 946 077	3 583 567	1 946 077	12 814 761	16 654 761
	12 284 320	27 522 130	12 284 320	36 753 325	
Sum utgifter Lillehammer kommune		39 806 450		49 037 645	48 478 568
					-559 077

Beregningene viser at dersom Ekrom består og Kringsjå bygges for to klasser på hvert trinn vil Lillehammer kommune ha en samlet driftskostnad for disse skolene på vel 49 millioner. «Eventuelle restaureringskostnader ved Ekrom skole er da ikke medregnet og heller ikke utbedring av skolevei. En ny Nordre Ål skole vil forventes å ha driftskostnad på snaut 48,5 millioner. Analysen viser altså en besparing på vel en halv million ved å velge dette alternativet. Effektiviseringene av driften ligger i kutt av administrative kostnader ved Ekrom skole slik det er skissert i den opprinnelige utredningen. Det er rådmannens vurdering at økonomiske hensyn taler for at det beste alternativet for Nordre Ål er å bygge én ny skole. Dette alternativet gir alle elevene i Nordre Ål en ny skole til en pris som har lavere driftskostnader enn alternativet som kun er å bygge en ny Kringsjå skole.»

4.2.3 SAK 18/16 FREMTIDIG BARNEHAGE OG SKOLESTRUKTUR – GJENSTÅENDE VOTERING (4.3.16)

I sak 18/16 i kommunestyrets møte 31.3.16 ble det votert over to punkter (5 og 6) i innstillingen fra formannskapet som hadde blitt uteglemt i sak 11/16. I tillegg til vedtaket i sak 11/16 gjorde kommunestyret i sak 18/16 følgende vedtak:

5. Prosjektering av Nordre Ål skole skal være ferdig og byggesak fremmes kommunestyret innen 1.3.17. jfr vedtakspunkt 2 sak 97/15.
6. Prosjektering av utbygging av Jørstadmoen skole trinn 2 skal være ferdig og byggesak fremmes kommunestyret innen 1.3.17. Jf. vedtakspunkt 3 sak 97/15.

4.2.4 SAK 45/16 REHABILITERING AV BUVOLLEN BARNEHAGE

Følgende vedtak ble fattet:

1. Barnehagelokalene settes i forskriftsmessig stand slik at de kan brukes til nye lokaler er ferdige. Investeringen dekkes av rebudsjetterte investeringsmidler fra 2015.

2. *Når Buvollen skole nedlegges, 01.08.18 gjøres deler av skolelokalene om til permanent barnehage.*

Rådmannens saksutredning

Buvollen barnehage er ikke godkjent etter forskrift om miljørettet helsevern for barnehage og skole. Barnehagen er midlertidig godkjent til 1.8.16, og må rehabiliteres høsten 2016. I saksutredningen anbefales at det investeres i nødvendig ventilasjonsanlegg, noe oppgradering av kjelleren og varmeanlegget, slik at barnehagen kan drive i nåværende lokaler i påvente av at barnehagen kan flyttes permanent inn i deler av skolens lokaler.

4.2.5 87/16 NY SKOLE I NORDRE ÅL – SAMMENSLÅING AV EKROM OG KRINGSJÅ SKOLER (24.11.16)

Saken er en oppfølging av sak 11/16 der rådmannen fikk i oppdrag å legge fram saker for kommunestyret som beskrev hvordan overgangen fra gammel til ny struktur gjennomføres, samt hvordan skolens ledelsesstruktur og organisering av elevenes undervisning i byggefasen skulle løses i praksis.

Kommunestyret gjorde følgende vedtak:

1. *Rådmannen bes legge fram en sak om fremskyndelse av nedleggingen av Ekrom og Kringsjå skoler med den hensikt at skolene slås sammen til en skole med felles ledelse fra 1.8.17.*
2. *Ekrom og Kringsjå skoler inviteres i fellesskap til å foreslå et navn på den nye skolen i Nordre Ål. Navnet bør knyttes til skolens beliggenhet, eller til en kjent person fra Lillehammer, men ikke være beslektet med noen av de tidligere skolens navn. Forslaget må være klart innen 31. januar 2017.*
3. *Rådmannen bes legge fram en sak om kostnader og organisering av skoledriften i Nordre Ål i byggeperioden senest innen utgangen av første kvartal 2017.*
4. *Rådmannen bes legge fram en revidert forskrift om skolekretsgrenser i Lillehammer kommune som følge av at Ekrom og Kringsjå skoler slås sammen.*
5. *Rådmannen bes fremme en sak om felles ledelse ved Buvollen og Jørstadmoen skoler fra 1.8.17.*

Rådmannens saksutredning

Rådmannen viste i sin vurdering til at å bygge en ny skole er et mye større prosjekt enn å bygge nye skolebygg og ny infrastruktur rundt skolen. Den største og mest tidkrevende oppgaven er å skape en ny skolekultur og et nytt læringsmiljø for elever, ansatte og lærere. Rådmannen mente at denne prosessen burde starte opp parallelt med at skolen bygges. Ansvar for å bygge den nye skolens kultur ligger først og fremst hos skoleledelsen. Rådmannen anbefalte derfor å legge ned Kringsjå og Ekrom skoler fra 1.7.17, og samle de to skolene under en felles ledelse.

4.2.6 8/17 NY SKOLE I NORDRE ÅL – SAMMENSLÅING AV EKROM OG KRINGSJÅ SKOLER. (23.2.17)

Denne saken er en oppfølging av sak 87/16 om sammenslåing av Kringsjå og Ekrom skoler, organisering og skoledrift i byggeperioden, navn på ny skole og endring av skolekretsgrenser.

Kommunestyret gjorde følgende vedtak:

1. Elevene på Ekrom og Kringsjå skoler fortsetter ved sine respektive skoler i byggeperioden.
2. Det ansettes en felles rektor for de to skolene fra 1.8.17, med stedlige ledere på de respektive skolene.
3. Den nye skolen får navnet Nordre Ål skole.
4. Nåværende Ekrom og Kringsjå skolekrets slås sammen til Nordre Ål skolekrets når den nye skolen står ferdig.

Rådmannens saksutredning

På bakgrunn av høringsuttalelsene, en vurdering av barnas beste og kostnadene foreslo rådmannen at elevene skulle fortsette på Kringsjå og Ekrom skoler i byggeperioden og at de to skolene skulle opprettholdes med felles rektor i byggeperioden. Rektor kunne da starte byggingen av en ny kultur og det kunne bli kontinuitet i skolens øverste leder fra starten av byggeprosessen og inn i ny skole. Elevene ville kunne dra nytte av det arbeidet personalet og ledelsen legger ned med hensyn til å skape en felles visjon og pedagogisk plattform før den nye skolen står ferdig.

4.2.7 9/17 LEDELSE JØRSTADMOEN OG BUVOLLEN SKOLER (23.2.17)

Saken er en oppfølging av vedtaket i sak 87/16 der kommunestyret ba rådmannen om å fremme en sak om felles ledelse ved Buvollen og Jørstadmoen skoler fra 1.8.17.

Kommunestyret fattet følgende vedtak:

Jørstadmoen og Buvollen skoler fortsetter skoleåret 2017/2018 med hver sin rektor. Kombinert stilling som rektor/barnehagestyrer ved Buvollen fortsetter i samme tidsrom.

Rådmannens saksutredning

Det vises til at utbyggingsprosjektet er godt i gang. Skolene har allerede fra starten av skoleåret 2016/17 fokus på tiltak som skulle fremme felles skolekultur. Dette skal gjennomføres ved at personalet, elever og foreldre ved begge skolene inviteres inn i ulike faser i utbyggingsprosjektet. De interne prosessene på Jørstadmoen skole ledes av rektor, og prosessene knyttet til utbyggingen medfører vesentlig økning av lederoppgaver. Det vises til at det er avgjørende at skolen som helhet greier å holde fokus på utvikling av godt læringsmiljø og læringsarbeidet som er skolens kjerneoppgaver. Dette er oppgaver som også skal ha fokus på Buvollen i skolens overgangs- og avslutningsfase. For prosjektets resultat vises det til at det er avgjørende at skolens rektorer samarbeider tett og godt.

Rådmannen konkluderte med at dagens ordning med to tilstedeværende rektorer sikrer en god overgangsordning for elever og ansatte ved Buvollen skole. Jørstadmoen har en organisering som skal videreføres, og avstanden mellom skolene gjør det dessuten krevende å ha en felles, synlig leder. Rådmannens konklusjon var i tråd med de ti høringsuttalelsene som var kommet i saken.

4.2.8 52/17 UTBYGGING JØRSTADMOEN SKOLE (22.6.17)

Bakgrunnen for saken var sak 11/16 der det ble fattet vedtak om å legge ned Buvollen skole når byggetrinn 2 ved Jørstadmoen skole er fullført. For optimal utnyttelse av tilgjengelig areal, og gode fremtidsrettede løsninger ble det igangsatt samarbeid med Jorekstad AS om mulig felles bygg og arealbruk. Samarbeidet ivaretar flerbruk og styrker Jorekstad som grendehus, noe som kommunestyrevedtaket i sak 11/16 ikke omfattet. Basert på formannskapetets tilbakemelding i møte 17.1.17 omfattet rådmannens saksutredning det mest omfattende av to utbyggingsalternativer: *Fullverdig to-parallell skole. Ivaretar fullt ut flerbruk og styrker Jorekstad som grendehus. Totalt ca. 2200m².*⁶

Kommunestyret fattet følgende vedtak:

1. Kommunestyret godkjenner utbygging av Jørstadmoen skole slik det fremgår av saksframstillingen.
2. Kommunestyret godkjenner en kostnadsramme på inntil 74,5 mill. kroner ekskl. mva til utbygging av Jørstadmoen skole og grendehus. Kostnadsrammen inkluderer rivning av gamleskolen på Jørstadmoen og grendehuset på Jorekstad.
3. 15 mill. kroner er vedtatt i budsjett 2017. Rådmannen bes innarbeide resterende investeringsbehov på 59,5 mill. kroner i budsjettet for 2018.

Rådmannens saksutredning

Byggekostnaden beregnes til 74,5 mill kr. Denne inkluderer rivekostnader, kjøp av tomt og reserve. Ifølge utredningen vil utbyggingen ikke medføre økte driftskostnader, men internhusleia øker som følge av investeringen. Her vises til kommunens husleiemodell der årlig husleie utgjør 8 % av anskaffelseskostnaden for bygget. Husleien skal dekke finansutgifter og andre driftsutgifter for bygget som vedlikehold, forsikringer mv. Til fradrag kommer dagens leie av gamleskolen som rives med 1 mill. kroner. Økning i internhusleie blir dermed 4,96. mill. kroner pr år med en investering på 74,5 mill. kroner.

I saksutredningen vises til beregningen i sak 11/16 som viste en økning i årlig husleie på 2,8 mill. kroner, som ga en forventning om netto reduksjon av kostnader mot alternativet ved fortsatt drift på både Buvollen og Jørstadmoen med 4,3 mill. kroner. I denne saken økes forventet husleie med 2,2 mill. kroner, slik at total innsparing blir på 2,1 mill. kroner. Hvorvidt frigjorte midler skal komme skolen til gode eller tas ut som økonomisk gevinst, fremmes i forbindelse med budsjettbehandlingen når skolen er klar til drift.

4.2.9 74/17 LOVLIGHETSKONTROLL - UTBYGGING JØRSTADMOEN SKOLE (31.8.17)

Kommunestyret vedtok i sak 52/17 å bygge ut Jørstadmoen skole i samsvar med rådmannens saksframlegg. I brev av 6.7.17 fremmet kommunestyrerepresentantene Lars Giæver, Parshang

⁶ Det andre alternativet var anslått til ca 15 millioner lavere kostnad. Det var også basert på fullverdig to-parallell skole, men mindre ivaretagelse av grendehus-funksjonen. Dette alternativet var ikke nærmere beskrevet i saken med henvisning til at formannskapet gikk inn for det andre alternativet.

Aminian, Øyvind Aamodt og Torbjørn Dahl krav om lovlighetskontroll av dette vedtaket, jf kommunelovens § 59.

Kommunestyret fattet i samsvar med rådmannens innstilling følgende vedtak:

1. *Lillehammer kommunestyre stadfester sitt vedtak i sak 52/17.*
2. *Saken oversendes Fylkesmannen for behandling av lovlighetsklagen.*

Rådmannens saksutredning

Rådmannen konkluderer med at den beslutning kommunestyret fattet om utbygging av Jørstadmoen skole i sak 52/17 ble fattet av et organ som har kompetanse til å fatte slik beslutning. Etter rådmannens vurdering er det ingen forhold som tilsier at vedtakets innhold strider mot lovverket, eller har blitt til på en måte som strider mot lovverket. Rådmannen mente at det derfor ikke er noen grunn til at kommunestyret skal gjøre om vedtaket.

Fylkesmannens vedtak

Fylkesmannen i Oppland konkluderte i brev av 10. oktober 2017 med at vedtaket hadde blitt til på lovlig måte, og fattet følgende vedtak: *Lillehammer kommune sitt vedtak av 22. juni 2017 i sak 52/17 er gyldig.*

4.2.10 111/17 NORDRE ÅL SKOLE – UTBYGGING (14.12.17)

Saken gjelder plan for utbygging av nye Nordre Ål skole. Bakgrunnen er kommunestyresakene 97/15, 18/16 og 8/17 som vi har omtalt foran.

Rådmannen konkluderte med at prosjekteringen av Nordre Ål skole har en meget god og fleksibel planløsning som vil gi en moderne og fremtidsrettet skole som legger godt til rette for å oppnå visjonen for Nordre Ål skole: «Alt under ett tak – åpne for alle». Rådmannen anbefalte at Nordre Ål skole bygges i henhold til alternativ 1 som en tre parallell skole med tre ekstra klasserom, flerbrukshall, uteområder og trafikkareal innenfor en total låneramme på 292,2 mill.kr.

Kommunestyret vedtok følgende i samsvar med rådmannens innstilling:

1. *Kommunestyret vedtar bygging av Nordre Ål skole slik det fremgår av saksfremstillingens alternativ 1 og ber rådmannen iverksette utbyggingen.*
2. *Kommunestyret godkjenner en låneramme på inntil kr. 292.200.000 til bygging av Nordre Ål skole.*
3. *Rådmannen får som oppdrag å innarbeide investeringsramme og lånebehov i budsjettene for 2018, 2019 og 2020 og innarbeide driftskonsekvenser i budsjettet fra og med 2019.*
4. *Sluttrapport for byggeprosjektet hensyntatt økonomi, gjennomføring og kvalitet skal fremmes som en egen sak for kommunestyret etter ferdigstillelse av prosjektet og senest innen september 2020.*

Rådmannens saksutredning

I økonomiplan for 2016-2019 ble ny skole i Nordre Ål ført opp med 200 millioner kroner. Dette var basert på en tre parallell skole og et areal på 5900 m², der det ikke var hensyntatt arealer for kroppsøving eller tatt stilling til videre bruk av Kringsjåhallen. I tillegg var det usikkerhet rundt infrastruktur.

Rådmannen utredet 5 alternativer. Rådmannen foreslo det mest omfattende alternativet (alternativ 1) basert på skolefaglige, bygningstekniske, miljømessige og økonomiske vurderinger, samt vurderinger av plassering, adkomst flerbrukshall og kunstgressbane. Dette alternativet ble også anbefalt av styringsgruppe og brukergruppe. Kostnadsanslaget gjelder skolebygg for en 3,5 parallellers skole, flerbrukshall for kroppsøving, uteområder, nødvendig infrastruktur og trafikkareal. Inkludert i dette er areal på 8400 m², der skolen er dimensjonert for 672 elever. Samlet kostnad er 309,5 mill. kroner (eks. mva. komp.), fratrasket ekstern finansiering er lånebehovet anslått til 292,2 mill. kroner. For alternativene 2-5 var kostnadsanslagene fra 272 til 287 mill. kroner.

Det framgår av saksframlegget at prosjektet var utvidet i forhold til alternativet som var beskrevet i sak 11/16. Flerbrukshall, utvidelse fra 3 til 3,5 paralleller, samt bygging i massivtre ble til sammen beregnet til en kostnad på 58,2 mill. kr.

I saksframlegget framgår at rådmannen vurderer å endre husleiemodellen i løpet av 2018, da denne ikke lenger synes å være rimelig for å dekke de utgiftene Lillehammer kommune har årlig. I saksutredningen er beregningen, i stedet for 8 prosent av anskaffelseskost, basert på av reelle forventede kapitalkostnader og kjente forvaltnings-/drifts-/vedlikeholdskostnader (FDV-kostnader). Med en forventet rente på 2,5 % og 40 års avdragstid, og kjente kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold, er de årlige husleiekostnadene beregnet til 19,8 mill. kroner, tilsvarende 2354 kr pr m².

LCC (FDV- kostnader)

	kr.pr. m ²	pr. år
Kapitalkostnader	1 739	14 610 000 *
Energi	70	588 000
Renhold	235	1 974 000
Drift	130	1 092 000
Vedlikehold	180	1 512 000
Sum totalt	2 354	19 776 000

* Reduksjon i kapitalutgifter pr. år: 182. 625,-

* Ved en renteøkning på 1 %, vil kapitalutgiftene første år øke med 2,9 mill. kroner

Ifølge saksframlegget ga tilsvarende beregning i sak 11/16 en stipulert årlig kostnad på 17,2 mill. kroner, dvs 2911 kr pr m². I sak 111/17 er kostnad pr kvadratmeter 19 % lavere enn beregnet i sak 11/16.

5 KONSEKVENSER FOR KOMMUNENS ØKONOMI

Dette kapitlet tar for seg problemstilling 1:

Hvilke konsekvenser har skolestrukturendringene hatt for driftsøkonomien og er virkningene i tråd med beregninger og signaler gitt i kommunestyresakene?

- a) Er konsekvensene for kapitalkostnader og bygningsrelaterte kostnader (FDV-kostnader) ved skolene i samsvar med det som er beregnet/opplyst i sakene til kommunestyret?
- b) Hva er driftskonsekvensene av «etterbruken» av de nedlagte skolene?
- c) Har kommunens innsparinger når det gjelder administrative kostnader vært i samsvar med det som er beregnet/opplyst i sakene?
- d) Hvordan er eventuelle innsparinger som følge av strukturendringene anvendt?
- e) Hvordan har strukturendringene påvirket pedagogiske kostnader pr elev (evt lærerårsverk pr elev) i grunnskolen?

5.1 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriteriene for den første problemstillingen er i hovedsak hentet fra kommunestyrets vedtak i sakene som har omhandlet strukturendringene i Lillehammer-skolen og beregninger og opplysninger om forventede innsparinger og andre effekter som er gitt i rådmannens saksutredninger. Vi har også foretatt en vurdering av hvordan kostnadsoverslagene er beregnet og framkommer i sakene ut fra revisjonskriterier for hva som er forsvarlig saksutredning.

Når det gjelder underproblemstilling d) så kan vi ikke finne vedtak som sier noe om anvendelse av eventuelle innsparinger som følge av strukturendringene, og dermed har vi ikke laget noe revisjonskriterium for denne.

5.1.1 RÅDMANNENS ANSVAR FOR TILSTREKKELIG UTREDNING OG BETRYGGENDE KONTROLL⁷

Som det framgår av gjennomgangen av kommunestyresaker ble det lagt fram ulike anslag for investeringskostnader for utbygging av Jørstadmoen skole og bygging av Nordre Ål skole, noe som har gitt ulike anslag for kommunens kapitalkostnader. Vi mener det derfor er relevant å trekke rådmannens ansvar for tilstrekkelig å utrede saker til kommunestyret.

I § 23.2 i kommuneloven er rådmannens ansvar for saksutredning og betryggende kontroll formulert slik: «Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i

⁷ Omtalen nedenfor er dels hentet fra rapport 6-2017 fra Innlandet Revisjon.

samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.»⁸

For å kunne vurdere hvordan byggeprosjekter bør utredes og planlegges i en tidlig fase for å sikre et godt beslutningsgrunnlag har vi tatt utgangspunkt i studier utført av forskere ved NTNU (Welde m.fl 2015, Samset 2014). Revisjonen oppfatter at anbefalingene som gis i disse utredningene er forskningsbaserte, og at de samsvarer godt med anbefalinger i annen litteratur om prosjektstyring. Revisjonen vurderer derfor at de er autoritative og gyldige, og derfor kan brukes som utgangspunkt for revisjonens vurderinger.

Ifølge Welde mfl. kan et prosjekt forenklet deles i to hovedfaser: tidligfasen og gjennomføringsfasen. I tidligfasen behøves det en aktiv beslutning for å gå videre med prosjektet, mens i gjennomføringsfasen kreves en aktiv beslutning for å stanse. Det konkluderes i rapporten blant annet med følgende:

«Som et minimum bør det i alle prosjekter foretas en behovsanalyse, en analyse av alternative konseptuelle løsninger og at endelig investeringsbeslutning bør være basert på et budsjett hvor usikkerheten er synliggjort. Utviklingen av et prosjekt bør ha klare faser som avklarer fremdrift og ansvar, og de folkevalgte bør være klar over hvilken fase prosjektet befinner seg i. Det bør være minst ett beslutningsgrunnlag før endelig investeringsbeslutning slik at det er mulig å avvise prosjekter som ikke møter et behov eller på andre måter er uegnet.»

Siden det er i tidligfasen at de viktigste beslutningene blir tatt gir dette et sterkt insentiv til å skaffe til veie mest mulig relevant informasjon på et tidlig tidspunkt. Det er behov for et best mulig beslutningsgrunnlag på de avgjørende punktene i prosessen hvor de viktigste beslutningene tas.

At det er knyttet usikkerhet til et hendelsesforløp innebærer at de faktiske resultatene sannsynligvis vil avvike fra hva en forventer. Samset (2014) viser til at grad av usikkerhet er et uttrykk for mangel på informasjon for å kunne ta en riktig beslutning. For investeringsprosjekter vil usikkerheten være størst til å begynne med – i tidligfasen, men avta etter hvert som tiden går. En regner med at usikkerheten øker med kompleksitet og i hvilken grad prosjektene opererer innenfor kjente domener med hensyn til teknologi, miljø mv. På et tidlig tidspunkt i en investeringsprosess vil ikke all nødvendig informasjon være tilgjengelig, usikkerheten kan dermed ikke elimineres bare ved å skaffe mer informasjon. En må derfor leve med usikkerhet ved planlegging og gjennomføring av prosjekter.

Risiko kan defineres som sannsynligheten for at en usikker hendelse skal inntreffe multiplisert med konsekvensen, det vil si den potensielle virkningen av hendelsen⁹. Muligheter og risiko er to sider av samme sak. Ønsker en å realisere muligheter forutsetter det normalt at en også er villig til å ta risiko. En må da søke å finne en avveining mellom risiko og muligheter som både er akseptabel og realistisk.

⁸ Ny kommunelov trådte i kraft høsten 2019 (fra og med det konstituerende møtet i det enkelte kommunestyret og fylkestinget ved oppstart av valgperioden 2019–2023). Vi legger imidlertid til grunn den gamle kommuneloven ettersom sakene vi tar for oss ble vedtatt da denne loven gjaldt. Den kan nevnes at den aktuelle bestemmelsen er noe endret i ny kommunelov, § 13-1: «Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.»

⁹ Knut Samset 2014: Prosjekt i tidligfasen, kapittel 5.

Ifølge Samset (2014) vil underestimering i tidligfasen påvirke selve valget av prosjektet. En mer oversiktlig prosess, med synliggjøring av premisser og konklusjoner og større åpenhet som eksponerer og ansvarliggjør medvirkende parter, kan bidra til å motvirke strategisk underestimering i tidligfasen. Welde m.fl (2014) viser til at det første kostnadsestimatet – som ofte er utløsende for å utrede et prosjekalternativ videre - er det som er mest underestimert. Et urealistisk lavt førsteestimat øker sjansen for at et prosjekt blir vedtatt.

Ofte er det svært stor kostnadsøkning fra det første initiativet og frem til det endelige budsjettvedtaket. Usikkerhet bør derfor behandles som en sentral styringsparameter i prosjekter, både i tidligfasen og gjennomføringsfasen. Håndtering av usikkerhet avhenger av at en kan si noe om hvordan usikkerheten oppstår, hvordan den kan tenkes å arte seg, og hva en kan se for seg av utfall.

Utleddet revisjonskriterium

- Det bør gå tydelig fram av saksframleggene i ulike faser hvordan kostnadsanslag framkommer, hva som er inkludert, hvilke premisser som ligger til grunn og hvordan usikkerhet er analysert og vurdert.

5.1.2 KAPITALKOSTNADER OG BYGNINGSRELATERTE KOSTNADER

Vi avgrenser utledningen av kriterier til kapitalkostnader/husleie, dvs at vi holder energi og andre driftskostnader utenfor. Årsaken til dette er at disse kostnadene ikke er drøftet like grundig i sakene til kommunestyret.

I sak 97/15 refereres det at Saksheim og Buvollen har en husleiekostnad på henholdsvis kr 512 000,- og kr 1 047 000,- årlig. I denne saken er det lagt til grunn at det ville være kapasitet til å ta imot elevene ved hhv Vingrom skole og Jørstadmoen skole.

I sak 11/16 legges det til grunn av elevene ved Saksheim flyttes til Vingrom skole, uten at det er behov for å gjøre investeringer eller tiltak på denne skolen. Innspart husleie står også i denne saken oppført med kr 512 000,-.

I samme sak er nedleggelse/oppretholdelse av Buvollen behandlet sammen med byggetrinn 2 på Jørstadmoen. Ifølge saksframlegget må denne utbyggingen uansett gjennomføres innen relativt kort tid. Det framgår ikke av saksframlegget at overføring av elevene fra Buvollen betinger utbygging av Jørstadmoen skole. Utbyggingen av Jørstadmoen anslås til 35,2 mill kr. Internhusleia til Jørstadmoen vil da øke med 2,82 mill kr årlig. Innspart husleie ved Buvollen oppgis til 1,05 mill kr.

I sak 74/17 godkjente kommunestyret en investeringsramme på 74,5 mill kr for utbygging av Jørstadmoen skole, noe som ga en økning i intern husleie med 4,95 mill kr årlig etter gjeldende husleiemodell¹⁰.

Utbygging av Nordre Ål skole ble behandlet i tre saker. Tabellen nedenfor gir en oversikt over byggekostnader og internhusleie for Nordre Ål skole (mill kr):¹¹

Tabell 5.1. Internleie og byggekostnader, Nordre Ål skole.

	Gjeldende husleie (Kringsjå/Ekrom)	Ny husleie	Kostnadsoverslag
Sak 97/15	6,75	17,85	210
Sak 11/16	7,85	15,10	188,8
Sak 111/17	-	19,78	292,2

Kommunestyret godkjente i sak 111/17 en låneramme på inntil 292,2 mill kr til bygging av Nordre Ål skole, som tilsvarer en årlig internleie på 19,78 mill kr. Beregningsmåten for husleie er i denne saken endret i forhold til sak 11/16. Hvis samme beregningsmåte hadde vært brukt hadde anslått internleien blitt 23,4 mill kr årlig¹².

Utlede revisjonskriterier

- Sak 111/17 angir kostnadsrammen for byggingen av Nordre Ål skole – 292,2 mill kr. I to tidligere saker (97/15 og 11/16) er det angitt en lavere kostnadsramme. Disse utgjør grunnlag for kommunestyrets beslutning om å bygge ny skole.
- Sak 74/17 angir kostnadsrammen for utbyggingen av Jørstadmoen skole – 74,5 mill kr. I sak 11/16 det angitt en kostnadsramme på 35,2 mill kr. Dette utgjør grunnlag for kommunestyrets beslutning om å utbygging av skolen.
- Det er beregnet en årlig innspar i husleie på 512 000,- ved nedleggelse av Saksheim skole og overføring av elever til Vingar/Vingrom.

5.1.3 DRIFTSKONSEKVENSER AV ETTERBRUK AV NEDLAGTE SKOLER

I kommunestyresakene er det lagt til grunn at skoler som nedlegges ikke lenger belaster skolebudsjettet med utgifter til eiendomsforvaltning, jf sak 11/16. Det framgår imidlertid av saksframlegget at det er knyttet kapital- og driftsutgifter til bygninger som tas ut av bruk, men det angis ikke hvordan disse kostnadene vil belaste kommunebudsjettet. En mulig tolkning er at bygningene som ikke lenger skal benyttes som skoler forutsettes å ha en alternativ anvendelse som dekker kapital- og driftsutgifter ved byggene. En annen mulig forståelse er at dette er bygg som står til disposisjon mulige alternative anvendelser, og dermed kan være til nytte for kommunen.

¹⁰ I dette beløpet var det trukket ut 1 mill kr i årlig internleie til gamleskolen som var forutsatt revet etter utbyggingen.

¹¹ Samlet husleie for Kringsjå og Ekrom.

¹² Beregnet med basis i 8 % av anskaffelseskost, slik det ble gjort i sak 11/16. Dette beløpet framkommer ikke i saksframlegget.

Utleddet revisjonskriterium

- Vi legger til grunn ut fra måten beregningene er foretatt at tidligere skolebygg m/eiendom bør ha alternativ anvendelse for kommunen.

5.1.4 INNSPARINGER I ADMINISTRATIVE KOSTNADER

Administrasjonskostnader omfatter i sak 97/15:

- lønnskostnader til rektor, inspektør, sekretær og SFO-leder
- småskoletillegg til de fådelte skolene
- grunnressurs som kommer alle skoler til gode

Det samme er gjort gjeldende i sak 11/16 da det vises til at «*Effektiviseringene av driften ligger i kutt av administrative kostnader ved Ekrom skole slik det er skissert i den opprinnelige utredningen.*

Nedleggelse av Saksheim skole og Buvollen skole er beregnet å gi samme innsparing i sak 97/15 og sak 11/16. For Saksheim er årlig innsparing beregnet til 1,792 mill kr årlig, for Buvollen er den beregnet til 1,837 mill kr årlig.

I sak 97/15 beregnes innsparingen til hhv 1,929 mill kr for Ekrom og 2,080 for Kringsjå ved bygging av ny Nordre Ål skole¹³. I sak 11/16 er innsparingen beregnet til 2,0 mill kr for skolene samlet.

I kommunestyrets sak 11/16 *Framtidig barnehage- og skolestruktur* kommer det fram at etter nedleggelse av Buvollen og Saksheim skoler vil alle elevene derfra ha behov for skoleskyss, mot hhv 40 og 50 prosent før nedleggelsen. Det framgår ikke klart av saksframlegget om den ekstra kostnaden ved at flere elever trenger skoleskyss er lagt inn beregningen av de økonomiske konsekvensene av strukturendringene.

Utleddet revisjonskriterium

- Nedleggelse er beregnet til å gi en årlig innsparing i årlige administrative kostnader på henholdsvis 1,792 mill kr for Saksheim, 1,837 mill kr for Buvollen, og 2 mill kr for Ekrom/Kringsjå.

5.1.5 PEDAGOGISKE KOSTNADER PR ELEV I GRUNNSKOLEN

I sak 97/15 er det lagt grunn at lærertettheten opprettholdes ved sammenslåing av Ekrom og Kringsjå til Nordre Ål skole¹⁴. I sak 11/16 heter det under omtale av de ansattes rettigheter at «*Det pedagogiske personalet og assistentene skal opprettholdes på samme nivå også etter nedleggelse.*»

¹³ Det framgår ikke tydelig av saksframlegget, men vi antar at denne innsparingen er regnet brutto. Det betyr at det ikke er tatt hensyn til administrasjonskostnadene etter opprettelsen av Nordre Ål skole.

¹⁴ Det framgår ikke eksplisitt, men vi antar at dette også er lagt til grunn ved nedleggelse av Saksheim og Buvollen.

Utleddet revisjonskriterium

- Lærertetthet og øvrige pedagogiske kostnader pr elev skal ikke påvirkes av strukturendringene.

5.2 BESKRIVELSE AV ØKONOMISKE VIRKNINGER

I dette kapittelet går vi gjennom økonomiske effekter av endringer i skolestrukturen i Lillehammer. Først presenteres systemet som benyttes for tildeling av ressurser til skolene i kommunen. Deretter går vi gjennom økonomiske effekter av skolestrukturendringene for hver av skolene. Til slutt gis en overordnet presentasjon av endringer i økonomiske rammevilkår i perioden 2017-2020, herunder hvordan de beregnede økonomiske effektene av strukturendringene har slått inn i skolebudsjettet.

5.2.1 BEREGNING AV KOSTNADER

Konsekvenser for driftsøkonomien ved endringer i skolestrukturen kan grovt sett deles inn i virkninger på skolenes

- pedagogiske kostnader
- administrative kostnader
- husleie (kapitalkostnader, FDV-kostnader)
- energikostnader¹⁵.

I tillegg vil en måtte inkludere driftskostnader ved de nedlagte skolene, avhengig av etterbruken.

Skolene får tilført midler på budsjettet til dekning av pedagogiske kostnader (lærerkostnader) gjennom en beregningsmodell «skolemodellen». I denne modellen er det beregnet en finansiering pr elev – en «stykkprisfinansiering» - der det beregnes en *elevfaktor* som er den andelen av en lærerstilling en elev legger belag på. Elevfaktoren beregnes for henholdsvis 1.-4., 5.-7. og 8.-10. trinn, og er lik for alle skolene. Elevfaktoren avhenger av størrelsen på totalrammen til skolene, men også hvor mye ressurser som blir satt av til administrasjon, spesielle prioriteringer, etc. Hvis totalrammen til skolene økes eller reduseres i budsjettbehandlingen vil dette påvirke elevfaktoren, dvs hvor stor lærerressurs som settes av til hver elev. For å regne ut elevfaktor omregnet i kroner, beregnes hvert år årsverkskostnader for lærerne.

Finansieringen som bygger på fast stykkpris pr elev innebærer at eventuelle innsparinger ved nedleggelser/sammenslåinger av skoler isolert sett ikke medfører lavere pedagogiske kostnader pr elev i budsjettmodellen¹⁶. Når elever flytter fra en skole til en annen vil de «ta med seg» stykkprisfinansieringen av de pedagogiske kostnadene. Dette påvirker rammen til den enkelte skole, men ikke rammen til grunnskolen totalt.

¹⁵ Fra 2020 er husleie og energikostnader ikke lenger en del av skolenes kostnader. Vi omtaler dette nedenfor.

¹⁶ Stykkprisen/elevfaktoren vil påvirkes i den grad totalrammen endres som følge av innsparinger.

Utenom elevfinansieringen tildeles midler til *administrasjon*. Ressurser til administrasjon tildeles hver enkelt skole ut fra skolens størrelse og skjønnsmessige vurderinger av behov knyttet til hver skole. I skolemodellen er hver enkelt skole tildelt en bestemt ressurs til hhv rektor, inspektør/avdelingsleder, sekretær og SFO-leder. Kostnad pr skole er beregnet utfra tildelt ressurs og stipulert årsverkskostnad for ulike typer personale.

Kostnader til *skoleskyss* beregnes ut fra antall elever ved hver skole som er tildelt skoleskyss. I henhold til opplæringsloven § 13-4 organiserer fylkeskommunen transporten, og kommunene betaler refusjon til fylkeskommunen etter persontakst.

I skolemodellen får de minste skolene et *småskoletillegg*. Så vidt vi vet er dette tillegget begrunnet med at det er vanskeligere for de små skolene å få ressursene, som følger av finansieringssystemet, til å strekke til. Fra og med 2020 er det kun Vingrom skole som får småskoletillegg, før endringene i skolestrukturen gjaldt dette også Saksheim, Buvollen og Ekrom.

Til og med 2019 hadde Lillehammer kommune en husleiemodell der 8% av anskaffelseskostnaden ble fakturert det enkelte formålsbygg. 7 % av anskaffelseskostnaden dekket renter og avskrivninger, mens 1 % dekket utgifter til utvendig vedlikehold, forsikringer o.l. I skolemodellen lå det inne husleiekostnader som, i tillegg til kalkulerter kostnader til skolebygget, omfattet vaktmestertjenester og renhold. Eiendomsavdelingen hadde eget oppsett med oversikt over internhusleier.

For 2020 er grunnskolens budsjett betydelig redusert ettersom intern husleie og energikostnader er tatt ut av den økonomiske rammen til grunnskolen¹⁷. Dette er omtalt slik i budsjettdokumentet for 2020: «*Til budsjett 2020 har internhusleie og energikostnader som tidligere ble belastet de enkelte tjenesteområdene blitt samlet til TO Eiendom. Det er gjort enkelte unntak blant annet for selvkostområder og interkommunale samarbeid. I praksis betyr dette at de forskjellige tjenesteområdene har overført den andelen av budsjettet tilknyttet internhusleie og energi til TO Eiendom.*»

Fra Eiendomsavdelingen blir omleggingen begrunnet med at det ikke var noen verdiskaping i internfaktureringen av kalkulerter husleiekostnader (internleie). Tvert om var det en del merarbeid, både for Eiendom, Skolekontoret og andre. Energifkostnader ble belastet skolene fordi man ønsket å fremme energisparing. Skolene har imidlertid lite handlingsrom med hensyn til energibruk ettersom styringen av varme og ventilasjon, som står for hoveddelen av energibruken, gjøres av Eiendom drift. Dessuten har ikke skolene hatt noen påvirkning på energiprisene, noe som i praksis har betydd at skolene har fått rammer som har vært basert på erfaringstall fra tidligere år. Dette har ført til at energibudsjettene i år med lave priser har gitt rom for å bruke midler til andre formål, noe som ikke har vært tilsiktet.

¹⁷ For 2019 utgjorde husleie og energi henholdsvis 75,7 mill kr og 5,2 mill kr for alle skolene samlet. Ekstern husleie inngår fortsatt i skolemodellen. Kun Vingar, Vingrom og Jørstadmoen har ekstern husleie, til sammen om lag 1 mill kr i 2020.

Vi får opplyst at 2020 skulle være et prøveår for det nye systemet for eventuelt å ta høyde for uforutsette ulemper ved nye ordningen. Eiendom regner imidlertid ikke med at det vil oppstå utilsiktede effekter – flere kommuner gjør det slik som Lillehammer kommune nå legger opp til.

5.2.2 NEDLEGGELSE AV SAKSHEIM SKOLE

Saksheim skole ble lagt ned med virkning fra skoleåret 2015/2016. Ca 30 elever gikk på Saksheim det siste året den var i drift. De fleste foreldrene valgte at barna skulle begynne på Vingar skole, en håndfull startet på Vingrom skole, og én elev startet på Steinerskolen. Førsteklassingene som er bosatt i gamle Saksheim skolekrets har helt siden nedleggelsen startet sin skolegang på Vingar.

Kommunen eier den delen av skolebygget på Saksheim hvor den skolen var, og som i dag benyttes til barnehage. Resten av bygget eies og disponeres av grendeutvalget til bygdehus.

Sak om «Kraftsamling og levende bygdesamfunn» ble behandlet av kommunestyret 22.2.18 (sak 12/18). Det ble bl.a vedtatt at det skal sikres *«en langsiktig finansiering av grendehusfunksjonen i Rudsbygd og Saksumdal som også ivaretar behovene til idrettslag og øvrig foreningsliv.»* Som kompensasjon for at kommunen, etter nedleggelsen av skolen, ikke lenger leier og drifter deler av grendehuset har kommunen inngått avtale med grendehuset i Saksumdal om økonomisk støtte til driften. Avtalen ble inngått i 2018 og gjelder med virkning fra 2019, med en årlig støtte på kr 185.000,- (justeres årlig iht. konsumprisindeks).

I budsjett 2017 (s 51) var innsparingen ved nedleggelse av Saksheim beregnet til 1,7 mill kr pluss eiendomsutgifter/husleie. I rådmannens budsjettramme for 2017 ble samlet innsparing oppgitt til 2,24 mill, og trukket ut av budsjettet for grunnskolen. Det framgår ikke klart av budsjettdokumentet, men vi forstår det slik at administrasjonskostnadene var forutsatt ikke å øke på Vingar og Vingrom etter at elevene fra Saksheim ble flyttet dit.

Revisjonen har forsøkt å etterregne dette med utgangspunkt i skolemodellen, og har funnet at innsparingen ligger på ca 2 mill kr årlig. Av dette skriver ca 1,5 mill kr seg fra reduksjon i administrative ressurser ved Saksheim skole¹⁸ (kostnad pr elev var uendret som følge av elevfinansieringen). Husleiekostnaden for Saksheim skole framkommer ikke av skolemodellen for 2016. I sak 11/16 refereres det imidlertid til en årlig kostnad på kr 512 368,-, som ville bortfalle etter nedleggelse av skolen.

¹⁸ Antall årsverk i administrasjon før nedleggelsen framgår ikke klart av budsjettmodellen for 2016. Med utgangspunkt i 30 elever for skoleåret 2015/16, forutsatt like mange elever 1-4 trinn og 5-7 trinn, så ligger ressurstildeling basert på elevfaktor på rundt 1,8-1,9 mill kr. I budsjettmodellen for 2016 ligger Saksheim inne med ca 3,3 mill kr til 2021 *Grunnskole*. Dette tilsier at Saksheim fikk ca 1,5 mill kr i adm ressurs, som innebærer en innsparing etter at skolen ble lagt ned.

Som følge av at alle elevene ved Saksheim fikk behov for skyss etter nedleggelsen, så økte skysskostnadene ved Vingar og Vingrom¹⁹. Med utgangspunkt i regnskapstall kan økningen anslås til om lag kr 150 000,- årlig (e-post fra skolekontoret v/Bjørn Brandvold 26.2.20).

5.2.3 NEDLEGGELSE AV BUVOLLEN SKOLE OG UTBYGGING AV JØRSTADMOEN SKOLE

Nedleggelse av Buvollen ble i 2018-budsjettet beregnet til 4,2 mill kr (helårseffekt), 1,9 mill ble trukket ut av rammen for 2018 (for høstsemesteret). Ytterligere 2,3 mill ble trukket ut i 2019-budsjettet.

Buvollen hadde i 2017 2,9 stillinger i administrasjon (inkl småskoletillegg)²⁰. I budsjettmodellen for 2017 hadde disse stillingene en samlet kostnad på 1,96 mill kr. Husleie og energikostnad lå inne med 1,27 mill til sammen.

Jørstadmoen økte fra 3,25 administrative stillinger i 2017 og 2018, til 3,5 stillinger i 2019 og 2020 ved at ressursen til inspektør økte fra 0,75 til 1 stilling. Vi får opplyst fra skolekontoret at dette skyldtes at det ble flere elever på skolen etter at elevene fra Buvollen ble overført.

Kommunestyret vedtok i 2016 (sak 45/16) å gjøre om deler av Buvollen skole til barnehage etter nedleggelse av skolen sommeren 2018. Barnehagen var også forutsatt å fungere som grendehus. Status er at den eldste delen av det som var Buvollen skole er revet, det er foretatt ombygging, samt at det er blitt oppført et nytt tilbygg for å gi tilstrekkelig kapasitet. Bygget som har huset barnehagen vil bli solgt, sannsynligvis blir det lagt ut for salg innen høsten 2020.

I budsjettet for årene 2018-2020 ble det satt av til sammen 12 mill kr til riving/ombygging/tilbygging på Buvollen. Ifølge Eiendomsavdelingen vil prosjektet bli avsluttet innenfor avsatt ramme og avtalt sluttdato (våren/sommeren 2020)²¹.

I sak 97/15 er ikke investeringskostnadene knyttet til Jørstadmoen skole kommentert, slik det er gjort for Nordre Ål skole. Det er imidlertid gitt en henvisning til at investeringskostnadene er kommentert i rådmannens forslag til budsjett. Her er det angitt en total investering på 60 mill kr (3 mill kr i 2018 og 57 mill kr i 2019). Som nevnt er opereres det i strategidokumentet, som følger sak 97/15, med et kostnadsanslag på 80 mill kr.

I sak 11/16 ble det operert med et anslag på 35,2 mill kr for utbygging av Jørstadmoen skole. Det framgår at dette anslaget var basert på 1100 kvm nye skolelokaler i form av påbygg/ombygg. Usikkerheter ved anslaget er ikke beskrevet. Det framkommer ikke klart av saksframlegget hva som er endret av forutsetninger fra Strategidokumentet til sak 11/16 når det gjelder utbyggingskostnader.

¹⁹ I kommunestyrets sak 11/16 *Framtidig barnehage- og skolestruktur* kommer det fram at etter nedleggelse av Buvollen og Saksheim skoler vil alle elevene derfra ha behov for skoleskyss, mot hhv 40 og 50 prosent før nedleggelsen.

²⁰ For 2018 ble det lagt til en halv stilling til omstilling.

²¹ Barnehagebygget skulle stå ferdig innen 15. mars. Uteområdet sluttføres sommeren 2020.

I brev av 5.1.16 fra Lillehammer kommune ved Håvard Ulfnes til Ole Alexander Turvoll, FAU Buvollen er det gitt følgende framstilling angående investeringer ved Jørstadmoen skole: «I saksutredningen som nå er fremlagt og med forslag til ny skolestruktur, ligger det tanker om delvis påbygg av 2. etasje på nåværende småskole samt ett nybygg i tillegg. Denne utvidelsen er med tanke på å kunne fange opp eventuelle strukturendringer og økt elevtall til Jørstadmoen skole. Det er her tatt utgangspunkt i en arealutvidelse på 2000 m² og med et kostnadsanslag på kr 80 mill.»²²

Ny del av Jørstadmoen skole ble tatt i bruk ved skolestart høsten 2018, prosjektet innbefattet også riving av gamleskolen. Totalbudsjettet var 74,5 mill (kommunestyre 22.6.17, sak 52/17). Vedtaket i sak 57/17 tok utgangspunkt i en fullverdig to-parallell skole, inkludert allrom som ivaretar grendehusfunksjonen på Jorekstad, totalt 2200 kvm.

Ifølge Eiendom er prosjektet blitt tildelt 1 mill. ekstra til å ferdigstille/innrede allrommet. Vi får opplyst fra Eiendom at det gjenstår noe utsmykning, og at denne etter planen skal bli ferdig medio 2020. Det opplyses at prosjektet vil avsluttes innen totalrammen på 75,5 mill kr.

Husleia på Jørstadmoen økte med 3,624 mill etter utbyggingen (fra 2018 til 2019), beløpet ble i 2019 lagt til i den økonomiske rammen for skolen i budsjettet. Ifølge Eiendom ble det opprinnelig tatt utgangspunkt i 8% av anskaffelseskost som husleie, tilsvarende 6,04 mill kr. Det ble imidlertid gjort en skjønsmessig reduksjon fordi man så at husleia ellers ville blitt uforholdsmessig høy.

Alle elevene ved Buvollen fikk ved overføringen til Jørstadmoen behov for skyss, mot ca 40 % før nedleggelsen. Dette førte til økte skysskostnader ved Jørstadmoen etter at elevene begynte der. Med utgangspunkt i regnskapstall anslås økningen til om lag kr 250 000,- årlig (e-post fra skolekontoret v/Bjørn Brandvold 26.2.20).

5.2.4 NEDLEGGELSE AV KRINGSJÅ SKOLE OG EKROM SKOLE – BYGGING AV NORDRE ÅL SKOLE

I sak 11/16 oppgis et «forventet investeringsnivå» på 188,8 mill. Forutsetningene for kostnadsanslaget framgår ikke av saksframlegget. Usikkerheter ved anslaget er heller ikke beskrevet.

I Sak 111/17 ble det vedtatt en låneramme på 292,2 mill kr, tilsvarende nettokostnaden ved utbyggingen. Av saksframlegget går det fram at prosjektet var utvidet i forhold til alternativet som var lagt til grunn i sak 11/16. Flerbrukshall, utvidelse fra 3 til 3,5 paralleller, samt bygging i massivtre ble i sak 111/17 til sammen beregnet til en kostnad på 47,2 mill kr²³.

Årlig internhusleie etter tidligere husleiemodell ville være: kr 292,2 mill kr (netto investeringskostnad) x 8 % = kr 23,4 mill kr. Som nevnt i kapittel 4.2 ble det i saksutredningen til sak 111/17 lagt til grunn et

²² Brevet var svar på henvendelse fra FAU ved Buvollen skole og spørsmål knyttet til økonomiske beregninger i tidligere skolebruksplan 2013/2026 samt saksutredning vedrørende fremtidig skolestruktur og økonomi knyttet til eventuell nedleggelse av Buvollen og Saksheim.

²³ Brutto 58,2 mill minus 11 mill kr i spillemidler.

lavere rentenivå, og ut fra dette beregnet en årlig husleiekostnad på 19,8 mill kr. I «skolemodellen» ble det imidlertid ikke lagt inn internleie for Nordre Ål skole i 2019²⁴. Utfra problemstillingen i forvaltningsrevisjonsprosjektet er det relevant å kjenne til hvor mye internleia ville blitt beregnet til med det systemet som gjaldt til og med 2019. Vi får opplyst fra Eiendom at årlig husleie var beregnet til 17,9 mill kr.

Ifølge rapport for 2. kvartal 2019 forventes at prosjektet går i balanse eventuelt noe mindreforbruk, noe som er bekreftet av Eiendomsavdelingen²⁵. I budsjett 2020 er det lagt 9,2 mill kr til «N Ål – avslutte prosjekt». Eiendomsavdelingen opplyser at beløpet inkluderer utomhusarbeider, nedre utomhusområde med «7-er» kunstgressbane skal iht. kontrakt ferdigstilles 1.7.2020. I tillegg skal det i løpet av 2020 gjøres ettårsbefaring, noe som erfaringsmessig kan bety noe ekstra kostnader.

Vi får opplyst av Eiendom at kostnadene lagt fram i sak 11/16 var skissemessig anslått, bl.a på basis av skisseprosjekt fra et arkitektkontor. Det ble ikke foretatt detaljprosjektering før anslaget ble utarbeidet. Det ble benyttet en «standard» kvadratmeterpris, samtidig som en del kostnader ikke var inkludert (bl.a riving av gammel skole og utomhusarealer/7-er bane). Kostnadene i sak 11/17 var kalkulert av Eiendom, og var resultat av en forprosjektering. I denne prosjekteringen viste det seg at det i den tidligere saken var lagt til grunn for lave kvadratmeterkostnader. I tillegg kom prisstigning og nødvendige kostnader som var blitt utelatt i den første kostnadsberegningen.

Tennishallen har vært i kommunens eie i lengre tid. I 2019 hadde den en kalkulert leie på 1,491 mill kr. Denne leien bortfaller etter at Nordre Ål skole fikk sin egen hall. Etter at kommunen ikke lenger har bruk for hallen leies den bort til Tennisklubben for kr 2000,- pr mnd, tilnærmet det samme som kommunen har i driftskostnad på hallen. Vi får opplyst fra Eiendom at det opprinnelig var planer om å rive hallen, men det ble skrinlagt fordi Tennisklubben ønsket å bruke den og at hallen har tilfluktsrom som det ville være vanskelig å få fjernet²⁶.

Kringsjå skole er revet, og arealet der skolen sto benyttes som nevnt til utomhusareal for Nordre Ål skole. For Ekrom skole er det ikke avklart hva som vil skje med bygningene. I budsjettet for 2020 (under «uavklart», ikke tidfestet) er det tatt inn en investering på 32 mill kr til ombygging tiltenkt heldøgns omsorgsboliger. Vi får opplyst av Eiendom at til dette formålet dekker Husbanken om lag halvparten av investeringskostnaden, og at husleie sannsynligvis vil dekke det gjenstående, slik at denne investeringen etter dagens regelverk vil være selvfinansierende.

Nedleggelse av Kringsjå/Ekrom og opprettelsen av Nordre Ål skole ga en budsjettert innsparing på skoledriften med en helårsvirkning på 1,5 mill. kroner i 2020 (jf budsjett 2020). Effekter på kostnader til skolelokaler er ikke lagt inn i budsjettet ettersom enhetene fra og med 2020 ikke belastes internhusleie, og at husleie for Nordre Ål skole ikke ble tatt inn i skolemodellen for 2019.

²⁴ For 2019 ble det i skolemodellen benyttet husleie for Kringsjå og Ekrom. Som nevnt inngår ikke husleie i skolemodellen for 2020.

²⁵ Ifølge kommunens årsberetning fullføres Nordre Ål skole budsjett på 309,5 mill. kroner, med et mindreforbruk på 13,4 mill. kroner i 2019. Noe utvendig arbeid gjenstår og det forventes noe mindreforbruk på prosjektet totalt sett.

²⁶ Vi får opplyst at DSB sjelden gir tillatelse til å fjerne tilfluktsrom, og at det derfor ble vurdert som best å beholde det.

Driftsbudsjettet (renhold, etc) ligger i 2020 på om lag samme nivå for Nordre Ål som for Kringsjø/Ekrom samlet i 2019, jf skolemodellen.

I 2019 hadde Ekrom 3,35 administrative stillinger i budsjettmodellen (inkl småskoletillegg), mens Kringsjø hadde 3,7 adm stillinger i budsjettmodellen. Nordre Ål ligger inne i modellen med 5,5 adm stillinger i 2020, herunder 2,5 stillinger som avdelingsledere²⁷. Reduksjonen fra 7,05 til 5,5 administrative stillinger gir i skolemodellen en årlig innsparing på vel 1 mill kr.

5.2.5 ENDRINGER I SKOLEBUDSJETTET

Beregnete innsparinger som følge av endret skolestruktur er synliggjort i budsjettene. Rådmannen foreslo i budsjettsakene for 2017, 2018 og 2019 å ta innsparingene ut av rammene for grunnskolen. I budsjettvedtakene i kommunestyret ble imidlertid de beregnede innsparingene tilbakeført til den økonomiske rammen for grunnskolen, øremerket ulike tiltak. Vi går gjennom disse nedenfor.

I budsjettet for 2017 ble 2,5 mill. kroner tilbakeført til grunnskolen og øremerket styrket tidlig innsats i 1-4 trinn, med vekt på elever med særlige behov²⁸. Dette tilsvarer den beregnede, samlede gevinsten av å legge ned Saksheim skole, samt å samle ledelsen ved Kringsjø/Ekrom (framtidige Nordre Ål skole).

For 2018 innebar kommunestyrets budsjettvedtak at 1,9 mill. kroner ble tilført grunnskolens ramme, og øremerket sosiallærer på barnetrinnet²⁹. Dette tilsvarer den beregnede innsparingen av nedleggelse av Buvollen skole fra skoleåret 2018/2019. Innsparingen ble videreført med ytterligere 2,3 mill kr 2019.³⁰ Økningen i sosiallærerressursen ble videreført med samme beløp i 2019.

Kommunestyret økte driftsrammen for grunnskolen for 2019 med 680.000 kroner, øremerket grunnleggende norskopplæring³¹. Beløpet tilsvarer den budsjetterte innsparingen ved å ta i bruk Nordre Ål skole høsten 2019 (jf budsjettdokumentet, s 59). Helårsvirkningen av denne innsparingen, som var beregnet til 1,5 mill kr, ble beholdt i grunnskolens ramme for 2020 (jf budsjettdokumentet, s 68).

Budsjettene er også blitt påvirket av andre faktorer ved siden av endringer i skolestruktur. Som eksempler på styrking av budsjettene kan nevnes innføring av lpader i skolen og ny lærernorm i skolen³². Innsparinger har skjedd i form av generelle justeringer av rammer, nedtak i stillinger, samt enkelttiltak (f.eks leirskole, skolemateriell).

²⁷ Den ene, halve avdelingslederstillingen er knyttet til 1. trinn. Ifølge rektor ved skolen er det tenkt at denne stillingen skal være midlertidig.

²⁸ Pkt 29 i kommunestyrets budsjettvedtak, sak 100/16.

²⁹ Sak 115/17, pkt 15.

³⁰ Det innebærer at helårseffekten av nedleggelsen av Buvollen var beregnet til 4,2 mill kr. Innsparingen for 2018 gjaldt kun høsthalvåret.

³¹ Sak 107/18, pkt 16.

³² Lærernormen for lærertetthet ble innført fra skolestart 2018. Fra og med skoleåret 2019-20 ble den endelige lærernormen fastlagt. Gruppestørrelse 2 være 15 elever på 1-4. trinn og 20 på 5.-7. trinn og 8.-10. trinn. Gruppestørrelse 2 er en indikator

Kommunestyrets budsjettvedtak for 2020 (sak 119/19) innebar et krav om effektivisering på 1,5 % i sektor for oppvekst, utdanning og kultur. I vedtaket heter det at: «*Utvalget orienteres om kommunedirektørens prioriterte tiltak i januar 2020. Førstelinjetjenesten skal i størst mulig grad skjermes.*» I tillegg er det forutsatt et effektiviseringskrav på 0,5% som ikke er fordelt i rammen for oppvekstsektoren. Dette utgjør ca 1,9 mill kr for grunnskolen.

5.3 REVISJONENS VURDERING

Vurderingene nedenfor er foretatt utfra revisjonskriteriene utledet i kapittel 5.1.

5.3.1 RÅDMANNENS SAKSUTREDNINGER

Vi ha lagt til grunn at det bør gå tydelig fram av saksframleggene i ulike faser hvordan kostnadsanslag framkommer, hva som er inkludert, hvilke premisser som ligger til grunn og hvordan usikkerhet er analysert og vurdert. Drøftingen avgrenses til framleggingen av kostnadsanslag i kommunestyresakene for bygging av Nordre Ål skole og utbygging av Jørstadmoen skole. Dette gjelder sakene 97/15, 11/16, 52/17 og 111/17.

Kostnadsanslagene i sakene fra 2015 og 2016 var ikke grunnlag for bevilgninger, men tjente som informasjon for beslutningstakerne om kostnadsnivå og konsekvenser av å velge ulike alternativer. Revisjonen mener at kostnadsanslagene og beregninger av driftskonsekvenser i disse sakene var viktige beslutningsgrunnlag for kommunestyrets valg av fremtidig skolestruktur. Det er uheldig dersom kostnadsoverslaget er for lavt, siden det kan gi feilaktige forventninger til politikerne i forhold til senere beslutninger. Det kan være vanskelig å gå tilbake på utbyggingsplaner, selv om kostnadsanslag i en tidlig fase skulle vise seg å være satt for lavt.

Vi viser i denne sammenheng til sak 11/16 der prosjektering av Nordre Ål skole og prosjektering av utbygging av Jørstadmoen skole ble vedtatt. Kostnadene ved utbygging av Jørstadmoen skole ble dobbelt så kostbar som anslått i sak 11/16 og kalkulert internleie ble mer enn doblet. Kostnadene ved bygging av Nordre Ål skole ble 39 prosent dyrere enn anslått i sak 11/16.

Kostnadsanslag i en tidlig fase vil være beheftet med usikkerhet, jo mer komplekst prosjektet er dess større vil usikkerheten også være. Det er ikke mulig å eliminere all risiko i en slik tidlig fase, og dette må derfor beslutningstakerne leve med. Når beregninger tar utgangspunkt i erfaringspriser for lignende prosjekter, vil en kunne forvente at prosjekter der en har gode erfaringspriser vil være mindre usikre enn prosjekter som er mer spesielle. I dette tilfellet gjaldt det bygging av skolebygg, som man i utgangspunktet skulle tro det finnes relevante erfaringspriser for.

som viser antall elever per lærer i ordinær undervisning, hvor ressurser til spesialundervisning og undervisning i særskilt norsk ikke regnes med. Lærernormen er delvis statlig finansiert.

Revisjonskriteriet for tilstrekkelig utredning og betryggende kontroll kan deles opp i fire kriterier. Vi har satt dem opp i en tabell sammen med vurderinger av saksutredningen i sak 11/16 for de to skoleutbyggingene:

	<i>Vurderinger Nordre Ål skole</i>	<i>Vurderinger Jørstadmoen skole</i>
<i>Forelå informasjon om hvordan kostnadsanslaget ble utarbeidet ?</i>	Ingen informasjon om hvordan anslaget var beregnet.	Ingen informasjon om hvordan anslaget var beregnet.
<i>Forelå informasjon om hva som ble inkludert i prosjektet?</i>	Ingen informasjon om hva som var inkludert i prosjektet.	1100 kvm nye skolelokaler, delvis som et påbygg av en 2. etasje og delvis som nybygg.
<i>Forelå informasjon om premisser?</i>	Ingen informasjon om hvilke premisser/forutsetninger som var lagt til grunn for anslaget.	Ingen informasjon om hvilke premisser/forutsetninger som var lagt til grunn for anslaget.
<i>Forelå informasjon om usikkerhet?</i>	Ingen informasjon om det kunne være usikkerhet heftet med anslaget, eller hvordan denne evt ble håndtert.	Ingen informasjon om det kunne være usikkerhet heftet med anslaget, eller hvordan denne evt ble håndtert.

Etter revisjonens vurdering var det svært mangelfull informasjon om forutsetninger for og usikkerheter ved kostnadsanslagene. Slik saksframlegget i sak 11/16 er formulert så kan det oppfattes som om det var gjort ganske gjennomarbeidede og eksakte kostnadsanslag. Vi viser blant annet til at det står i saksframlegget at det kan spares en halv million kr ved å velge utbygging av Nordre Ål skole i forhold til å bygge ny Kringsjø skole.

Da utbyggingssakene kom opp i 2017 var kostnadsrammene for begge prosjekter vesentlig utvidet. Når det gjelder byggingen av Nordre Ål skole var det gjort rede for kostnader knyttet til utvidelse av prosjektet, men det var også kostnadsøkninger som hadde andre årsaker, og som det ikke var gjort rede for. Også for Jørstadmoen skole var det foretatt en utvidelse av prosjektet med henvisning til vedtak i formannskapet.

5.3.2 INVESTERINGS-/KAPITALKOSTNADER

Utbyggingen av Jørstadmoen skole og byggingen av Nordre Ål ble mye dyrere enn anslått i sak 11/2016 der dette ble besluttet. Sett i forhold til vedtakene om investeringsramme, jf sak 52/17 og 111/17 er det ikke store avvik.

Kostnaden ved utbygging av Jørstadmoen økte fra 35,2 mill kr i sak 11/16 til 74,5 mill kr i sak 52/17. Dette innebærer at utbyggingen ble mer enn dobbelt så kostbar som anslått i sak 11/16. Økningen førte til også til at kalkulert internleie ble mer enn doblett³³.

Som nevnt ble det vist til et kostnadsanslag på 80 mill kr i brev til ved FAU Buvollen i januar 2016. Vi antar at dette refererer seg til kostnadsrammen i strategidokumentet som var vedlagt sak 97/15. I

³³ Som nevnt ble internleien skjønnsmessig nedjustert i etterkant.

saken som ble lagt fram for kommunestyret i februar 2016 (sak 11/16) var kostnadsanslaget redusert til 35,2 mill kr, ut fra en utbygging på 1100 kvm skolelokaler. Denne reduksjonen i kostnadsramme framstår som lite begrunnet i saksframlegget i sak 11/16.

Som nevnt i kapittel 5.2 ligger det an til at byggingen av Nordre Ål skole vil avsluttes innen vedtatt ramme på 292,2 mill kr. Dette innebærer at rammen ble 55 prosent høyere enn kostnadsanslaget på 188,8 mill i sak 11/16, og 39 prosent høyere enn anslaget på 210 mill kr i sak 97/15. Anslaget som ble gjort for husleiekostnadene økte mindre enn dette grunnet ny beregningsmåte for husleie i sak 111/17.

Årlig innspart husleie ved å legge ned Saksheim skole er vanskelig å etterprøve ettersom husleiekostnaden ikke inngikk i skolemodellen før nedleggelsen.

5.3.3 ANVENDELSE AV NEDLAGTE SKOLEBYGG

Saksheim skole benyttes etter nedleggelsen dels som barnehage og dels som grendehus. Kommunen har ikke inntekter fra de tidligere skolelokalene, tvert om - kommunen yter fra og med 2019 et tilskudd til drift av grendehuset. Deler av Buvollen skole ble revet, og den øvrige delen av skolen blir opprustet og utbygget. Det ferdige bygget vil benyttes som barnehage. Buvollen skole er dermed tatt i bruk av kommunen til andre formål. Kringsjø skole er revet, og arealet til skolen vil benyttes som uteareal for Nordre Ål skole. Ekrom skole forutsettes etter hvert å benyttes av kommunen til andre formål, men dette er foreløpig ikke avklart.

Ingen av de tidligere skolebyggene er inntektsgivende for kommunen, men alle enten har eller forutsettes å få alternativ anvendelse for kommunen.

5.3.4 INNSPARINGER I ADMINISTRATIVE KOSTNADER

Revisjonen har holdt budsjetterte innsparinger og egne beregninger av innsparinger opp mot anslag for innsparinger lagt fram i skolestruktursakene i kommunestyret (97/15 og 11/16).

For Saksheim skole tilsvarer budsjettert innsparing i administrative kostnader det som er anslått i kommunestyresakene. Revisjonens beregninger tilsier at reell årlig innsparing ligger ca 400 000 kr under dette når økte skysskostnader tas med.

For Buvollen gir revisjonens beregninger basert på skolemodellen en årlig innsparing som er ca 300 000 kr lavere enn det som er lagt til grunn i de aktuelle sakene når skysskostnader regnes inn. Innsparingen i administrative kostnader ligger om lag på nivå med det som var beregnet, når det tas med at inspektørressursen ved Jørstadmoen har økt fra 0,75 til hel stilling.

Nordre Ål skole har foreløpig gitt en årlig innsparing i administrasjonskostnader på ca 1 mill kr, mot en kalkulert innsparing på 2 mill kr årlig i sak 11/16. I budsjettet for 2020 opereres det med en helårsvirkning på 1,5 mill kr, noe som kan oppnås dersom planen med å kutte med en halv inspektørstilling gjennomføres.

5.3.5 LÆRERTETTHET/PEDAGOGISKE KOSTNADER

Lærertettheten er i liten grad blitt påvirket av strukturendringene isolert sett. Som det er redegjort for i kapittel 5.2.1 er finansieringssystemet for grunnskolen i Lillehammer innrettet slik at strukturendringene i seg selv ikke påvirker antall elever pr lærerårsverk, og at lærerressursen følger elevene som har fått ny skole.

I den grad endret skolestruktur legger beslag på - eventuelt frigjør – ressurser, så vil det i utgangspunktet påvirke hvor mye midler som totalt stilles til rådighet til pedagogiske årsverk. Denne effekten er vanskelig å beregne eksakt, og vi legger til grunn at den ikke er spesielt stor ettersom størrelsen på den samlede rammen til grunnskolen er blitt justert som følge av endret internhusleie. På den annen side hadde mindre skolene som ble lagt ned et «småskoletillegg» som i realiteten finansierte større lærertetthet. Dermed har lærertettheten i gjennomsnitt gått svakt ned.

6 LÆRINGSMILJØ OG LÆRINGSKVALITET

Dette kapitlet tar for seg problemstilling 2:

Har Lillehammer kommune gjennomført tiltak ved berørte skoler som har sikret god læringskvalitet og godt læringsmiljø i forbindelse med strukturendringene?

- a) Hvilke tiltak /prosesser er gjennomført før, under og etter overflytting av elever?
- b) Hvordan vurderes læringsmiljøet av elever og lærere etter endringene?
- c) Har andre forhold enn tiltakene medvirket positivt eller negativt til læringsmiljøet?

6.1 REVISJONSKRITERIER

Skoleadministrasjonen opplyser til revisjonen at de er opptatt av skolerresultater og kvalitet og går systematisk gjennom skolerresultater fra nasjonale prøver, elevundersøkelsen og andre kilder både på overordnet nivå og for den enkelte skole. Det arrangeres årlige høstmøter med alle skolene der dette er tema. Administrasjonen viser imidlertid til at det er faglig sett krevende å mene noe om effekter på læringsresultater av strukturendringene.

Det hevdes i saksutredningen i sak 97/15, som vi har omtalt ovenfor, at de større skolene i Lillehammer har bedre læringsresultater enn de små skolene, og at nedlegging av de små skolene vil føre til at elevene vil oppleve et forbedret læringsmiljø. Disse påstandene ble kritisert i høringsrunden som fulgte etter denne kommunestyresaken. I sak 11/16 skriver rådmannen at grunnen til at forskere er uenige om små eller store skoler gir best kvalitet, er at kvalitetsbegrepet er et uklart og subjektivt begrep. Det er rådmannens vurdering at en reduksjon fra ti til sju barneskoler vil innebære at «*Fagmiljøene på tre av skolene vil styrkes, og det vil gi bedre muligheter til å drive et kontinuerlig arbeid med etter -og videreutdanning. I sum er det rådmannens vurdering at dette vil legge grunn for bedre kvalitet i skolen.*»

I sakene i kommunestyret som behandlet strukturendringene var det ikke lagt til grunn at endringene vil ha spesielle konsekvenser for det psykososiale miljøet. I sakene som omtaler ledelse og organisering av skolene i byggefasen og fram til flytting/sammenslåing, er det vektlagt at den største og mest tidkrevende oppgaven er å skape en ny skolekultur og et nytt læringsmiljø for elever og ansatte. Endringene påvirker det fysiske skolemiljøet i stor grad, og i sak 97/15 har rådmannen formulert et mål om at «*alle våre barn skal ha gode, moderne og funksjonelle barnehage- og skolebygg som innbyr til trivsel, aktivitet, glede og læring.*»

I sak 11/16 er hensynet til barns beste vurdert, her står det at det vil være en risiko for at det psykososiale miljøet vil påvirkes, men at effekten like gjerne kan være positiv som negativ. Elevundersøkelsen er lagt til grunn for elevenes subjektive vurdering av læringsmiljøet, det vises til at det her ikke er nevneverdige forskjeller mellom små og store skoler i Lillehammer. Etter rådmannens vurdering er det vanskelig å se at barnehage- og skolenedleggelser på sikt vil påvirke det psykososiale

miljøet i en spesiell retning. Negative konsekvenser som lengre reisevei for noen av elevene vurderes å bli veid opp av et bedre fysisk miljø og pedagogisk tilbud.

Det står lite konkret i kommunestyresakene om læringsmiljøet og det psykososiale miljøet. Viktigheten av å bygge en felles skolekultur og ha fokus på utvikling av et godt læringsmiljø er fremhevet i flere saker, blant annet i sak 9/17. Vi vil derfor legge til grunn følgende revisjonskriterier for denne problemstillingen:

- Skolene skal arbeide for å bygge et godt læringsmiljø og psykososialt miljø etter at strukturendringene er gjennomført.
- Læringsmiljøet, herunder det psykososiale miljøet, skal ikke være dårligere etter at endringene er gjennomført.

6.2 KUNNSKAP OM SKOLENEDLEGGELSER OG -SAMMENSLÅINGER

Det finnes ikke mye forskning på effekter av sammenslåing av skoler, verken på skoleresultater eller elevenes skolemiljø. Vi refererer noen resultater og kommentarer fra forskere på området.

Folkestad (2016) gjennomførte en undersøkelse av skoleresultater etter nedleggelse/sammenslåing av skoler. Resultatene av gjennomgangen viste at skolenedleggelser og flytting av elever til større skoler ikke slo negativt ut. Elevene presterte ikke dårligere når den lokale skolen ble lagt ned og de ble tvunget til å begynne på en annen, større skole.

Ifølge skoleforsker Grete Sørensen Vaaland finnes ikke forskning som sier noe om at elevene lærer dårligere på større skoler. Det er heller ingen forskning som sier at det er større sjanse for mobbing på en stor skole sammenlignet med en liten. Suksessen, ifølge Vaaland, avhenger av kvaliteten på læreren, lærersamarbeidet, og samarbeidet mellom ledelse og lærere. Det som er mest avgjørende både for hvordan elevene trives og utvikler seg, er hvordan de nærmeste enhetene deres fungerer, det vil si klassen og klassetrinnet. Der skal elevene få god læring fra lærerne, og det skal skapes gode og trygge læringsmiljøer. Det kan likevel være en risiko ved å bygge store skoler. Får skolen en negativ trendutvikling i miljøet vil en stor skole ha større problemer med å snu den. (hentet fra Johannessen 2017)

Professor Thomas Nordahl viser til at elever som går på veldig små skoler kan få utfordringer med det sosiale miljøet, slik som å få gode venner. Paradoksalt kan man oftere bli stående utenfor et miljø på en liten skole kontra en stor skole. Små skoler kan også ha utfordringer med hensyn til læring, ettersom elever lærer mye av andre elever. Dermed kan det hende de lærer mindre av hverandre eller har færre å strekke seg etter på mindre skoler. Nordahl sier at lærere ved mindre skoler har fortalt til ham at de har lite å spille på, for det er lettere å få svar på spørsmål når det er 20 elever i stedet for 4 i klassen.

Nordahl påpeker at det ikke er mindre mobbing på små skoler. Han viser også til at det kan bli et fattigere fagmiljø når det er få lærere på en skole. Nordahl har vært med i flere debatter om

skolenedleggelse. Det er ofte sterk bygdetilhørighet og patriotisme på slike møter, men i for liten grad tenkes det på hva som er til beste for elevene. Foreldre tar ofte kontakt etter slike møter, de sier at de er enige med ham og ønsker større forhold for barna sine. Ifølge Nordahl tør de ofte ikke å si det høyt, i frykt for å bli hengt ut i bygda. (hentet fra Wiik 2015, Holø 2016).

Professor Tobias Werler ved Senter for utdanningsforskning på HiB forsker på små og store skoler. Han viser til at elever ved mindre skoler, gjerne på «landet», får en langt høyere score enn elever i samme gruppe i byer når det kommer til selvopplevd yteevne. Dette innebærer at elever som opplever mindre forstyrrende aktiviteter sier at de har klare planer for sin egen fremtid, og generelt sett er de mer tilfredse med skolen sin. Han mener det finnes mange forklaringsfaktorer bak det. Den mest betydningsfulle er at det finnes færre byrelaterte fritidsaktiviteter som virker forstyrrende og distraherer elevenes oppmerksomhet. Videre bruker elever ved mindre skoler lokalmiljøet i større grad enn elever ved skoler i mer sentrale regioner.

Werler mener en ulempe ved å gå på en liten skole er at ingen kan skjule seg bak anonymitet. Det betyr at alle kjenner alle, man vet om noen er skoleflink eller ikke, eller om noen er et «problembarn». En fordel med å gå på en stor skole er større kulturelt og sosialt mangfold. Ifølge Werler viser nøytral forskning viser at det finnes en del ulemper når man begynner å slå sammen skoler. Den mest nærliggende er at elevene ikke klarer å identifisere seg med den nye skolen fordi de alltid vil behandles som «tilreisende». (hentet fra Ngyen 2015).

Professor Yngve Nordkvelle har i flere sammenhenger tatt små skoler i forsvar. Han peker på at de har høy lærertetthet, elevene føler seg sett av læreren, og det er også ofte slik at lærere på små steder generelt er mer engasjert og er aktive på flere fronter på stedet de bor på. Han viser til at det er forskning som sier at elever lærer mer på små skoler, og han mener det er feil at barn på små steder har få venner. Tvert om er det slik at barn på små steder oppgir å ha flere venner enn barn i en større, urban sammenheng. Ifølge Nordkvelle er det derfor god grunn til å feste lit til at små skoler er bra. Det betyr selvfølgelig ikke at alle små skoler er bra, men ofte blir argumentet mot små skoler nettopp at skolen er liten. Det motsatte, å diskutere om en skole er for stor, skjer sjelden. (hentet bl.a fra Holø 2016)

6.3 GJENNOMFØRTE TILTAK PÅ SKOLENE

I forbindelse med strukturendringene har rektorene ved de berørte skolene gjennomført prosesser for å sikre godt miljø og felles kultur. Skoleadministrasjonen viser i samtale med revisjonen til at det er stort fokus på skolemiljøet og tidlig innsats både nasjonalt og lokalt. Det er imidlertid vanskelig å vurdere hva som er konsekvensen av nasjonale tiltak, hva som er konsekvensen av lokale tiltak og hva som eventuelt kan være en konsekvens av strukturendringene i Lillehammer-skolen.

Ifølge kvalitetsmeldingen for 2018 er tilbakemeldingen fra Jørstadmoen skole at innlemmingen av elevene fra Buvollen har gått fint. Nordre Ål skole startet opp høsten 2019 og erfaringene fra skolesammenslåingen er dermed ganske ferske.

Etableringen av Nordre Ål skole er omtalt i kvalitetsmeldingen for 2019. Her heter det blant annet (s 24): *«Ekrom og Kringsjø skoler har arbeidet målrettet og med god kvalitet, både hver for seg og sammen, med å forberede både elever, foreldre og ansatte på overgangen til Nordre Ål skole. I denne prosessen har de vært opptatt av å skape en felles skole- og læringskultur og et trygt og godt miljø for alle som har tilhørighet til den nye skolen. Det har blitt lagt ned en iherdig arbeidsinnsats av alle ansatte ved Nordre Ål skole, og skolen fremstår i dag som et trygt og godt sted for elevene å være - og ikke minst å lære.»*

Beskrivelsen nedenfor er primært basert på skriftlige innspill fra og intervjuer med rektorene ved skolene Vingar, Jørstadmoen og Nordre Ål. Informasjonen er supplert med opplysninger fra intervjuer med ansatte.

Nedleggelse av Saksheim skole

Saksheim skole ble vedtatt nedlagt midt i skoleåret 2015/2016. Skolen og foreldrene via FAU fikk knapt et halvt år, på å forberede overgang til nye skoler, og samarbeide med de to skolene som elevene skulle over til.

Det ble holdt to foreldremøter på Saksheim før overflyttingen, der også skolekontoret var representert. På møtene ble det bestemt at foreldrene/elevene kunne få velge mellom Vingrom skole eller Vingar skole som sin nye nærscole, men at de nye førsteklasingene som kom etter hvert skulle sogne til Vingar skole.

Foreldrene og bygdefolket ellers var engasjerte og ønsket at skolen skulle bestå, men da det ble bestemt at nedleggelse skulle gjennomføres, sto foreldrene bak vedtaket og jobbet sammen med skolen om at overgang og avslutning skulle bli best mulig for elevene.

Det beskrives følgende overgangsarbeid våren 2016:

- Besøk til de nye skolene for elevene. De som skulle til Vingrom dro til Vingrom og de som skulle til Vingar dro ned til Vingar. Saksheim fikk også besøk av noen elever fra Vingrom /Vingar slik at de fikk se «gamleskolen» til elevene.
- Overlevering av informasjon fra lærere på Saksheim til nye lærere på de to andre skolene.
- Skolestarterne fikk besøke skolene de skulle begynne på. De besøkte både SFO, fadderklassen og barnehagene Vingrom og Vingar.
- Vingar inviterte alle fra Saksheim ned til Talentiaden, en uhytellig kulturkonkurranse mellom elevene på Vingar.
- Foreldrene ble invitert på vårens foreldremøter i de aktuelle klassene på de nye skolene. Her deltok også rektor fra Saksheim.
- Elever med spesielle behov fikk egne overgangsmøter.
- Elever som hadde behov for et skolebesøk, enten for å gjøre seg orientert eller møte ny lærer, fikk egne avtaler om dette.

Det ble lagt til rette for at elevene fra Saksheim ble inkludert i fritidsaktiviteter og idrett før de startet på skolen. Høsten 2016 ble gjennomført på ganske vanlig måte bortsett fra at det ble rettet spesielt fokus mot integrering av de nye elevene.

Nedleggelse av Buvollen skole og flytting av elever til Jørstadmoen skole

På Buvollen gikk det 44 elever da skolen ble lagt ned. Av disse begynte 39 elever på Jørstadmoen høsten 2018 (2. – 7. klasse). Disse fordelte seg slik på klassetrinnene:

Tabell 6.1. Antall elever Buvollen skole, våren 2018.

Trinn	2	3	4	5	6	7
Antall elever	5	1	6	10	10	7

Jørstadmoen/Buvollen ble høsten 2017 trukket ut som deltaker i prosjektet «Et lag rundt eleven». Prosjektet ble rettet inn mot å forberede overgangen for elevene fra Buvollen som skulle starte på Jørstadmoen høsten 2018. Det ble særlig lagt vekt på å imøtekomme elever som kunne være sårbare ved flytting til ny skole for å sikre at de fikk en god overgang. I utviklingsplanen som ble laget for dette arbeidet var det satt to mål:

- Klassemiljøet er klart for å ta imot nye klassevenner.
- Elevene er trygge og motiverte for å starte på ny skole.

Utviklingsplanen viser hva som ble planlagt – og gjennomført i prosjektet. Ikke alle punktene i planen omhandler overgangsarbeidet, men det fremkommer av oversikten hvilke tiltak som var aktuelle i denne sammenhengen. Nedenfor refereres tiltak som blir trukket fram av rektor ved Jørstadmoen skole.

I forbindelse med utarbeidelse av planen ble det gjennomført en dialogkonferanse hvor både lærerne på Buvollen og Jørstadmoen + tverrfaglig team³⁴ og prosjektgruppa deltok. Det ble også laget en aktivitetsplan for å spleise sammen ansatte og elever. Noen aktiviteter var for alle elevene på begge skolene, og det ble holdt treff og sosiale aktiviteter trinnvis.

Foreldrene ble involvert ved at FAU på Buvollen ble invitert til å være med på møtene i FAU på Jørstadmoen. Rektor ved Jørstadmoen deltok på FAU-møte på Buvollen sammen med rektor der. Det ble holdt et foreldremøte på Buvollen hvor alle foreldrene var invitert. Her deltok også foreldrekontakter fra Jørstadmoen og skolens tverrfaglige team. Gjennom FAU på Jørstadmoen ble det tatt initiativ til at foreldre på Jørstadmoen skulle invitere til samarbeid/sosiale arrangementer for foreldre og elever på sine trinn.

Det ble gjennomført overgangsmøter knyttet til sårbare elever – både med lærere og foreldre til stede. Terskelen ble lagt lavt, slik at slike samtaler ble gjort med mange av elevene. Nye førsteklassinger i Buvollen krets var involvert i det ordinære skolestartopplegget til Jørstadmoen (sammenhengen barnehage-skole).

³⁴ Det er opprettet tverrfaglige team ved alle skoler i Lillehammer kommune. Teamene skal være et supplement til det tverrfaglige arbeidet som foregår i tilknytning til skolene. (kilde: Lillehammer kommunes hjemmeside)

Lærerne hadde treff seg imellom for å planlegge disse aktivitetene – målet var å sikre trygghet, tilhørighet og sosiale relasjoner på tvers av skolene. Personalet var deltakende i brukergruppa vedrørende utbygging av skolen på Jørstadmoen.

Ifølge tidligere rektor ved Buvollen skole var det til dels sterk motstand blant foreldrene mot å legge ned Buvollen, mange av dem kjempet til siste slutt for å unngå nedleggelse, og deretter arbeidet de for å opprette en Montessori-skole i Rudsbygd. Dette smittet delvis over på elevene, og mange av elevene var slett ikke klare for å starte på Jørstadmoen neste skoleår. Det var derfor til dels krevende arbeid å integrere elevene ved de to skolene.

I løpet av våren 2018 ble det foretatt en grundig prosess med sammensetningen av grupper for neste skoleår, der også lærerne på Buvollen var involvert. Gruppeinndelingen var viktig fordi elevene vanligvis finner trygghet i å ha kjente medelever i sin umiddelbare nærhet, det ble bl.a lagt vekt på at alle kom på gruppe med noen de var trygge på. Ingen klassetrinn fikk nye kontaktlærere, noe som var viktig ettersom også elevene fra Buvollen hadde blitt kjent med nye klasser og lærere året før.

Skolestarten høsten 2018 ble ekstra markert for å bidra til tilhørighet, spesielt for de nye elevene. Ettersom skolen fikk et stort nybygg (5-7.klasse) ble det også lagt vekt på at skolen langt på vei var ny også for elevene som tidligere hadde gått på skolen.

I starten ble det brukt lengre friminutt enn vanlig, bl.a for at lærerne kunne observere samspillet mellom elevene. Foreldremøte og utviklingssamtaler ble holdt tidligere på høsten for å kunne fange opp hvis det var ting elever eller foreldre lurte på eller bekymret seg for.

Skolen har innført fellessamlinger to ganger pr uke (mandag og fredag), tiltak som også skal bidra til samhörighet og eierskap til skolen.

Nordre Ål skole

Kringsjå skole og Ekrom skole hadde felles rektor fra 1.8.17 fram til Nordre Ål skole ble tatt i bruk ved skolestart i august 2019. Beskrivelse av tiltak nedenfor er delt inn i henholdsvis tiltak knyttet til byggeprosess, tiltak for å skape et godt og trygt skolemiljø før skolen ble tatt i bruk, og tiltak etter at skolen ble tatt i bruk.

Tiltak knyttet til byggeprosess:

- Prosessen ble innledet med å involvere de ansatte tidlig. Det ble bl.a avholdt en fellestur med alle ansatte, de ansatte jobbet sammen i fellestid og de planla tiltak rettet mot elevene.
- Høsten 2016: Alle elever hadde mulighet til å komme med ønsker for utforming av ny skole og uteområde. Dette ble tatt inn i prosjektet via brukergruppen.
- Elevene hadde to medlemmer i brukergruppen, én fra Ekrom og én fra Kringsjå, som på vegne av elevene deltok i prosjektmøter i planleggingsfasen. I tillegg satt rektor Kringsjå/Ekrom og representanter for FAU fra begge skolene i brukergruppen.
- Brukergruppen hadde flere møter med arkitekt og entreprenør, og hadde dermed mulighet til å påvirke underveis i prosessen.

- Konkurransen «min drømmeskole» - alle elever ble invitert til å lage modell av sin drømmeskole. Ideer og innspill tatt med inn i prosjektet via brukergruppen.
- Entreprenøren (Veidekke) holdt presentasjon i alle klasser på Ekrom og Kringsjø, der de fortalte om byggeprosjektet, og hvordan skolen best kunne håndtere å være nabo til byggeplass.
- Grunnsteinsnedleggelse våren -18. Alle elever skrev ønsker for hvordan vi skal ha det sammen på Nordre Ål skole. Ønskene ble lagt i en «grunnstein», som er murt inn i grunnmuren. Alle elever deltok på nedsettelsen, med ordfører tilstede.
- Jevnlige oppdateringer og presentasjoner om status i prosjektet ble gitt til elevene i alle klasser.
- Kranselag ble holdt med alle elever tilstede. Alle elever fikk mulighet til å gå gjennom skolen/byggeplassen.
- Filmen «Vil du bli med og ta en titt på Nordre Ål skole?» ble vist til alle elever. En digital vandring i Nordre Ål skole.

Tiltak for å skape et godt og trygt læringsmiljø før skolen ble tatt i bruk:

Kringsjø og Ekrom deltok sammen med andre skoler i prosjektet *Et lag rundt eleven*. For Kringsjø/Ekrom ble prosjektet rettet mot å få til en vellykket sammenslåing av skolene. Mange av tiltakene knyttet til skolesammenslåingen er dermed beskrevet i prosjektplanen for prosjektet, men det ble også gjennomført tiltak som ikke sto beskrevet. Følgende tiltak ble trukket fram av rektor:

- Det ble avholdt felles vennskapsuke i uke 36 2018.
- Alle trinn utarbeidet felles årshjul for faglige og sosiale aktiviteter. Flere fellessamlinger på årstrinnene.
- FAU og foreldrekontakter arrangerte aktiviteter for trinnene på ettermiddags- og kveldstid.
- Det ble opprettet felles tverrfaglig team på Ekrom og Kringsjø.
- Skolene hadde felles helsesykepleier, felles sekretær.
- Elevrådsmøter på tvers av skolene.
- Enkelte elever med behov hadde gjentatte besøk på byggeplassen for å forberede overgangen.
- Prosess med klassesammensetning: Kriterier presentert tidlig (godkjent av FAU), elevens stemme hørt – kontaktlærere gjennomførte elevsamtaler med elevene. Det var egen oppfølging der man avdekket at elever var særlig sårbare for endringen.
- Alle elever fikk nye klasser ved skolestart høsten 2019. Elevene ble tidlig informert om hvilke lærere de skulle få.

Etter skolestart i august 2019 har det vært flere fellesaktiviteter for å skape gode relasjoner og fellesskap rundt den nye skolen. Ledelsen ved skolen har i samarbeid med personalet arbeidet for at alle skulle gå inn for å skape gruppefølelse. God klasseledelse har også vært løftet fram som spesielt viktig når alt er nytt for elevene.

6.4 ERFARINGER – PSYKOSOSIALT MILJØ

Revisjonen har kontaktet pedagogisk psykologisk tjeneste i Lillehammer (PPT) for å få informasjon om den har vært i befatning med problemer eller utfordringer rundt de aktuelle strukturendringene. Vi

har fått følgende tilbakemelding fra leder ved PPT, Steinar Døsrønningen i e-post 6.3.20: «Vi har ikke registrert noe spesielt i forbindelse med nedleggingen av disse to skolene. Så vel at Jørstadmoen og Vingar gjorde en god jobb i å ta imot og legge til rette for alle de nye elevene. Så også at det var flere tiltak i forkant av oppstart både for elever og foreldre. Vi gjennomførte overgangsmøter med ledelsen og aktuelle lærere på begge skolene vedrørende elever som trengte tilrettelegging og oppfølging. Opplevde at det ble gjort en god jobb i oppstarten for disse elevene. Det kom ikke noen tilbakemeldinger til meg om at det var ting som ikke fungerte i oppstarten for elever på de to nye skolene.»

Vingar skole

Rektor har inntrykk av at elevene som tidligere gikk på Saksheim inngår i elevgruppene på linje med de andre elevene på skolen. Både egne inntrykk, og det hun har hørt fra lærerne på skolen, tilsier at elevene gled inn i miljøet på skolen fra «første dag».

Fra lærerne som har blitt intervjuet har vi også fått tilbakemelding om at overgangen har vært positiv, noe også mange elever har formidlet til dem. Faglig og sosialt er det bra med et større miljø, og elevene fra Saksheim har f.eks ikke egne «klikker». Elevene på Vingar har også syntes det har vært fint å få nye klassevenner. Mange av elevene som gikk på Saksheim er med på fritidsaktiviteter med elevene som bor på Vingar. Flere kjente hverandre gjennom ulike aktiviteter allerede før Saksheim ble nedlagt.

Vi intervjuet én representant for foreldre som har hatt flere barn på Saksheim som fortsatte på Vingar. Denne bekreftet i hovedtrekk informasjonen fra lærerne.

Jørstadmoen skole

Rektor opplyser at det fra hennes ståsted er lite i skolehverdagen som minner om at elevene fra Buvollen skiller seg ut på noen måte. De tidligere Buvollen-elevene deltar på lik linje med de andre i aktiviteter og slike ting.

Tilbakemelding fra lærerne kan oppsummeres på følgende måte:

- Det var en god del støy rundt nedleggelsen av Buvollen, og flere av foreldrene var engasjert for å hindre nedleggelsen. Dette kan ha «smittet» litt over på elevene, og gjort noen av dem litt mer skeptiske til flyttingen.
- For noen elever fra Buvollen var det litt skummelt i starten med en større skole, og de savnet den gamle skolen.
- Utover høsten -18 gikk det seg til, selv om noen av elevene savnet den gamle skolen sin den første tiden.
- Elevene har blitt gradvis mindre opptatt av hvilken skole de gikk på før, og dette skoleåret betrakter elevene seg som én gruppe, uavhengig av tidligere skole. Det er ikke «klikker» med elever fra Buvollen, men flere av elevene har fortsatt tett kontakt med andre de gikk i klasse med før. Disse kjenner hverandre godt, en del av dem bor nær hverandre, er med hverandre hjem, etc.
- Mange elever fra Buvollen har hatt godt av å bli del av et større miljø, selv om de ikke akkurat gir direkte uttrykk for det selv. Det er mindre sårbart med en større skole, og ofte lettere å finne likesinnede i et større miljø.

- Læringsmessig gir det mange fordeler å ha større klassetrinn, lærerne kan f.eks dele inn i grupper etter behov.

Vi har intervjuet to foreldre fra FAU ved Jørstadmoen skole som hadde barn som gikk på Buvollen før nedleggelsen, og som begge arbeidet for å hindre nedleggelsen av skolen. Inntrykket etter samtalen med de to foreldrene er at det fra deres ståsted har vært en rimelig vellykket overgang. Elevene har et større miljø å spille på, og skolen har et større oppfølgingsapparat (bla helsesykepleier på skolen hver dag). Overgangen til ungdomsskolen blir også mindre når barneskolen har flere elever. På den annen side er det et noe tøffere og mindre oversiktlig miljø på en større skole.

De to foreldrene mener at i strid med det som ble lovet, er ikke elevene blitt sikret trygg skolevei. Etter nedleggelsen tar alle barna fra Rudsbygd buss til skolen, men bussholdeplassene er ikke tilrettelagt slik at elevene kan vente på bussen uten risiko for å bli påkjørt, særlig på vinteren. På dette området er det ikke skjedd noe siden flyttingen, og de etterlyser planer for å få på plass trygge holdeplasser.

Ifølge foreldrene er bygdesamfunnet blitt sterkt lidende etter nedleggelsen av skolen. Skolen var limet i bygda, den har med tapet av skolen mistet samlingspunkter, og dermed mye av fellesskapet og samholdet som var der før.

Nordre Ål skole

Ifølge rektor har mange elever måttet jobbe for å finne sin plass i sin gruppe etter sammenslåingen, på en måte har det vært litt som om alle elevene har «startet på nytt i 1. klasse». I 1. klasse pleier ting å sette seg rundt årsskiftet, og rektor tror og håper at dette vil skje på de ulike klassetrinnene. Så langt rektor har observert er det ikke slik at tidligere Ekrom- og Kringsjåelever bare holder seg til de gamle klassekameratene.

Til sammen seks lærere og avdelingsledere har blitt intervjuet, tre ansatte fra hver av de tidligere skolene. Informasjonen fra disse kan sammenfattes slik:

- Det har gått over all forventning med elevene. De har vært positive helt fra starten, det gjelder også foreldrene. Elevene har blandet seg – og det er ikke noe klart skille mellom «Kringsjåelever» og «Ekromelever».
- Elevene har delvis blandet seg, det er naturlig at dette går litt opp og ned. I starten kan det være spennende med nye vennskap, men så kan noen elever falle tilbake til gamle venner etter en tid.
- Mange av elevene fra Ekrom har hatt godt av å komme inn i et større miljø. Det virker som elevene fra Ekrom har like stort eierskap til skolen som elevene fra Kringsjå, alle er bevisst på at skolen er ny for alle sammen.
- Det virker som klassetilhørigheten er god, elever og foreldre virker fornøyde med de nye klassene.
- De fleste elevene har taklet overgangen bra. Elever som var utrygge før ble kanskje litt mer utrygge, i hvert fall i starten. Overgangen var antakelig størst for elevene fra Ekrom som fikk et mye større miljø å forholde seg til, men de ser ut til å føle like mye at Nordre Ål er sin skole som elevene som kom fra Kringsjå.

- Det virker som elevene som var antatt å være sårbare for overgangen har taklet den bra. I hvert fall ser det ikke ut til at noen har fått det vanskeligere.
- En av de nye utfordringene er at Kringsjø var en etnisk ganske ensartet skole, mens Ekrom var mer multikulturell.
- Det er naturlig at det tar litt tid før en så stor organisasjon får «satt seg», slik at elever, foresatte og ansatte blir trygge på hverandre og systemet.

Vi har også fått tilbakemelding om at de ansatte er fornøyd med bygget, med moderne fasiliteter, spesialrom, ventilasjon som virker, og at alt er under ett tak (i motsetning til Kringsjø skole). Det har vært et lite minus at det til dels har tatt lang tid å få ting ferdig etter skolestart. Klasserommene er også litt små. Det kreves mer planlegging når det er så mange elever og lærere. Det første året er et prøveår: Mye er nytt, elevene og de ansatte har fortsatt med seg erfaringer fra den gamle skolen og hvordan ting ble gjort før.

Vi har intervjuet leder og nestleder i FAU, hvorav den ene hadde barn på Kringsjø før nedleggelsen og den andre hadde barn på Ekrom. De melder om at det kan være individuelt hvor godt elevene trives, men inntrykket fra egne barn og orienteringer fra rektor er at de fleste har taklet overgangen bra. Noen elever (og ansatte) kan ha syntes at overgangen til et nytt miljø var vanskelig, men dette er sannsynligvis et fåtall.

For elever og foreldre fra Ekrom merkes at det på godt og vondt at Nordre Ål er en stor skole. Foreldre som tidligere hadde barn på Ekrom kan nok merke at det er mindre samhold blant foreldrene i klassen, men det kan jo bli bedre etter hvert. Alt i alt fungerer skolen godt, og ting ser ut til å gå seg til når en får litt tid på seg.

Uteområdet er ikke klart, noe som har gjort at utearealene foreløpig er små. Trafikkløsningen i Teigveien har dessuten fungert svært dårlig, og har vært hovedsaken i FAU så langt dette skoleåret (pr februar). FAU har også engasjert seg for at uteområdet skal bli best mulig.

Leder av elevrådet (7.klasse) og representant for 6. klasse i elevrådet ble intervjuet. De gikk på hver sin skole før de ble lagt ned.

De sier at mange har fått nye venner som gikk på den andre skolen før. Mange av elevene kjente hverandre godt gjennom fritidsaktiviteter, flere ble også kjent gjennom fellesaktiviteter og skolebesøk forrige skoleår. Selv om det har vært fint med nye vennskap, så kan det være litt vanskelig for enkelte elever at noen de var venn med før finner seg nye venner fra den andre skolen.

Det er ikke «Kringsjø-gjenger» og Ekrom-gjenger» på skolen, de nye vennegjengene har elever som gikk på begge skoler. Det kan ha vært litt større overgang for de som gikk på Ekrom fordi det var en mindre skole. De tror at de som gikk på Ekrom føler like mye at Nordre Ål er sin skole, som de som gikk på Kringsjø.

Utenom at det har blitt flere elever og at det er nytt bygg, er den største overgangen fra Kringsjø at den nye skolen er mye mer åpen. Før holdt de til i den gamle paviljongen, og var lite sammen med resten av skolen. Det er også fint at de slipper å gå ut, f.eks når de skal til gymsalen.

Elevrådet har ikke tatt opp problemer med rektor som har med den nye skolen å gjøre. Den viktigste saken dette skoleåret har vært å få i gang en skoleavis.

6.5 REVISJONENS VURDERINGER

Revisjonen vurderer at alle skolene har arbeidet systematisk og planmessig for å bygge et godt læringsmiljø og psykososialt miljø. Vi viser til at det både før og etter at nye elever skulle begynne på en ny skole ble lagt ned innsats for at overgangen skulle bli så god som mulig, og for å bygge et godt læringsmiljø etter at overgangen hadde skjedd. Som det framgår av beskrivelsen foran, så tilnærmet de tre skolene seg arbeidet med overgangen for elevene på ulike måter.

Revisjonskriteriet som sier at læringsmiljøet og det psykososiale miljøet ikke skal være dårligere etter endringene er gjennomført, innebærer at problemstillingen ikke tar høyde for vurdere eventuelle effekter av strukturendringene i detalj. De tre endringene i skolestruktur er ulike, blant annet når det gjelder hva som var begrunnelsen for endringen, hvordan prosessen med nedleggelse/overføring var, samt hvor lang tid en har kunnet høste erfaringer i etterkant. Disse forholdene bidrar til at forutsetningene for å vurdere mulige effekter på læringsmiljø og psykososialt miljø vil variere.

Fagmiljøene synes å være delt i synet på hva som «best» av små og store skoler. De er likevel ganske samstemte om hva som er fordeler og ulemper ved henholdsvis små og store skoler. For å oppsummere, så har små skoler fordeler ved:

- Oversiktlige miljøer - «alle kjenner «alle».
- Få elever pr lærer, elevene blir lettere sett av læreren.
- Kort skolevei (i hvert fall for elever som ellers måtte ha gått på en skole lengre unna).
- Nærere kontakt med lokalmiljøet rundt skolen.
- Små og store elever blir vant til å omgås med og ta vare på hverandre.

Større skoler har derimot fordeler ved at de blant annet har:

- Større klasser – elever kan dra nytte av at det er flere på samme trinn. De lærer av hverandre og kan være forbilder for andre.
- Større ressurser - herunder større fagmiljø blant lærerne. Dette gir bedre mulighet til å drive utviklingsarbeid, administrative ressurser
- Flere ressurser «utenfra» (slik som helsesykepleier).
- Lettere for elevene å finne venner ettersom de har et større miljø å spille på.
- Skolen forbereder det videre skoleløpet bedre ved at de ligner mer på ungdomsskolen som vanligvis er en ganske stor skole.

Det finnes så langt vi kjenner til ikke analyser som slår fast at små skoler verken er dårligere eller bedre enn større skoler. Det har vært gjort sammenligninger mellom små og større skoler, men de kan ofte

være misvisende ettersom de ikke tar hensyn til sosiale og økonomiske faktorer. Ut fra dette kan vi ikke slutte at de strukturendringene som er gjennomført vil ha noen spesielle effekter på det faglige nivået for de elevene som er blitt berørt av endringene. I den forbindelse viser vi til at vi ikke har gjort noe forsøk på å måle de berørte elevenes faglige nivå før og etter de aktuelle endringene, da dette ikke var ansett som mulig innen en faglig forsvarlig ramme.

Ut fra erfaringene som er gjengitt foran, så virker læringsmiljøet og det psykososiale miljøet som helhet å være godt ivaretatt ved aktuelle strukturendringene. Informasjonen tilsier også at endringene er godt etablert og forankret i skolene, og at de har arbeidet målrettet for å gjennomføre en god prosess rundt sammenslåingene. Som nevnt er ulikt hvor lang tid som har gått, og alle skolesakene har hatt sin egen historikk og prosess. Vi vil derfor knytte noen kommentarer til hver av skolene.

Saksheim skole ble lagt ned kun om lag et halvt år etter kommunestyret fattet beslutning om nedleggelse. Det medførte at elever, foreldre og ansatte fikk relativt kort tid til å forberede seg. Elever/foreldre skulle i tillegg velge hvilken skole elevene skulle begynne på. Den korte «overgangsperioden» var ikke nødvendigvis en ulempe for at prosessen skulle lykkes, de ansatte, foreldre og elever innstilte seg på at det fra høsten 2016 var en ny skole som gjaldt. Når denne rapporten skrives er det gått mer enn tre og et halvt år siden Saksheim skole ble lagt ned, og de fleste elevene begynte på Vingar skole. Det er ganske lang tid i evalueringsperspektiv; elever har begynt og sluttet på skolen, det er vanskelig å huske hva som nøyaktig ble gjort av tiltak, og hvilke erfaringer som ble gjort i starten.

Mens Saksheim hadde en kort overgangsperiode, så hadde Buvollen en lang. Vedtaket om nedleggelse skjedde i samme møte som vedtaket om nedleggelsen av Saksheim, to og et halvt år før elevene kunne starte på Jørstadmoen. Den lange perioden skyldtes angivelig at det var nødvendig å bygge ut Jørstadmoen skole først, men den hadde også uheldige sider. Vi trenger ikke å gå utførlig inn på disse her, men det synes klart at tiden var så lang at det lå til rette for «omkamper», noe som sannsynligvis også påvirket barna/foreldrene, og muligens gjorde overgangen ekstra vanskelig for mange. Erfaringene som er hentet inn tyder på at de nye elevene har funnet seg greit til rette på den nye skolen, selv om det også var noen elever som hadde problemer med å takle overgangen.

Nordre Ål skole skiller seg fra de andre ved at det var to skoler som ble lagt ned, og sammen utgjorde en ny skole. Fellestrekket med de to andre er at det var en ganske liten skole som ble slått sammen med en stor skole, som dermed har blitt enda større. For Nordre Ål sin del har det gått relativt kort tid siden endringen, mindre enn ett skoleår, og erfaringene fra sammenslåingen må dermed sies å være foreløpige. Skolen er heller ikke helt ferdig (med utearealer). Så langt virker det imidlertid som elever og ansatte er i ferd med å komme på plass, og det synes å være en positiv holdning til å få til et godt skolemiljø.

7 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

7.1 REVISJONENS KONKLUSJONER

Problemstilling 1: Hvilke konsekvenser har skolestrukturendringene hatt for driftsøkonomien og er virkningene i tråd med beregninger og signaler gitt i kommunestyresakene?

Konklusjonene er gjengitt for hver av underproblemstillingene:

a) Er konsekvensene for kapitalkostnader og bygningsrelaterte kostnader (FDV-kostnader) ved skolene i samsvar med det som er beregnet/opplyst i sakene til kommunestyret?

- Utbyggingen av Jørstadmoen skole og byggingen av Nordre Ål skole ble vesentlig mer kostbare enn presentert i beslutningsgrunnlaget i sak 11/16 om ny skolestruktur der det ble vedtatt å legge ned Buvollen samt å bygge ny Nordre Ål skole.
- Det ble gitt mangelfull informasjon om forutsetninger for og usikkerheter ved kostnadsanslagene ved bygging/utbygging av de to skolene i sak 11/16. Ordlyden i saksframlegget imidlertid tolkes som om det var laget ganske gjennomarbeidede og eksakte kostnadsanslag.
- Utbyggingen av Jørstadmoen skole og Nordre Ål har holdt seg innen kostnadsrammene i utbyggingsvedtakene.

b) Hva er driftskonsekvensene av «etterbruken» av de nedlagte skolene?

- Ingen av de tidligere skolebyggene er inntektsgivende for kommunen, men alle enten har eller forutsettes å få alternativ anvendelse for kommunen.
- Etterbruken var ikke en del av kommunestyrevedtaket der det ble vedtatt endringer i skolestrukturen, og det var heller ikke lagt inn forutsetninger om etterbruk denne i saken. De fire skolene har fått ulik etterbruk; Kringsjø skole er revet og arealet til skolen benyttes som uteområde for Nordre Ål skole, Saksheim er barnehage/bygdehus, Buvollen er bygd om til barnehage/grendehus. For Ekrom er etterbruken ikke klarlagt.

c) Har kommunens innsparinger når det gjelder administrative kostnader vært i samsvar med det som er beregnet/opplyst i sakene?

- I saken til kommunestyret der det ble besluttet å legge ned Saksheim, Buvollen, Ekrom og Kringsjø er størrelsen på innsparingen i driftskostnader og administrative kostnader ved å legge ned de fire skolene overvurdert.

d) Hvordan er eventuelle innsparinger som følge av strukturendringene anvendt?

- Innsparinger som følge av strukturendringene har i betydelig grad blitt brukt til å styrke skolebudsjettet ved at midler er blitt øremerket til særskilte formål. Dette har skjedd i kommunestyrevedtak etter at strukturendringene ble besluttet.

e) Hvordan har strukturendringene påvirket pedagogiske kostnader pr elev (evt lærerårsverk pr elev) i grunnskolen?

- Strukturendringene har isolert sett verken påvirket pedagogiske kostnader pr elev, eller antall lærerårsverk pr elev i grunnskolen. Dette har å gjøre med at Lillehammer kommune opererer med et system der hver elev tildeles en bestemt lærerressurs. På den annen side hadde de mindre skolene som ble lagt ned et «småskoletillegg» som i realiteten finansierte større lærertetthet. Dermed har lærertettheten i gjennomsnitt gått noe ned.

Problemstilling 2: Har Lillehammer kommune gjennomført tiltak ved berørte skoler som har sikret god læringskvalitet og godt læringsmiljø i forbindelse med strukturendringene?

- Revisjonen vurderer at alle de aktuelle skolene har arbeidet systematisk og planmessig for å bygge et godt læringsmiljø og psykososialt miljø etter sammenslåingene/nedleggelsene.
- Skolene har gjennomført en rekke tiltak og prosesser før, under og etter overflytting av elever til nye skoler. Dette er tiltak som har hatt til hensikt å trygge elevene i overgang til ny skole og bidra til å bygge et godt skolemiljø på den sammenslåtte skolen. Gjennomgangen i rapporten viser at tiltakene har vært mange, og ulike for de skolene som har vært berørt.
- Ut fra informasjonen som revisjonen har samlet inn så synes læringsmiljø og pedagogisk miljø å være godt ivaretatt ved de aktuelle skolene. For de tre skolene det er snakk om har det gått kortere eller lengre tid siden endringene, noe som kan forklare at de ikke er kommet like langt med å bygge sin identitet som én felles skole.
- Det kan være uheldig at det gikk relativt lang tid fra beslutning om nedleggelse av Buvollen skole til overflytting av elever til Jørstadmoen skole. Den lange overgangsperioden synes å ha skapt usikkerhet både hos foreldre og barn.

7.2 REVISJONENS ANBEFALINGER

Revisjonen vil fremme følgende anbefalinger i lys av revisjonens vurderinger og konklusjoner:

- Administrasjonen bør i framtidige saker redegjøre langt bedre for premissene bak investeringsanslag, samt hvordan usikkerhet er analysert og vurdert. Dette gjelder både i saker der det er snakk om å bygge skoler og andre større investeringsprosjekter.
- Kommuneadministrasjonen bør redegjøre bedre for eventuelle innsparinger i drift og administrasjon. Forutsetningene bak anslagene bør bli lagt fram for de folkevalgte, slik at de eventuelt kan etterprøves.
- For å sikre gode prosesser ved skolestrukturendringer er det viktig å vurdere tidsaspektet fra beslutning fattes til den skal settes ut i livet.

REFERANSER

Kommunale dokumenter

Kommunestyresaker: 97/15, 11/16, 18/16, 45/16, 87/16, 8/17, 9/17, 52/17, 74/17, 111/17.

Kvalitetsmelding for Lillehammer-skolen 2018.

Kvalitetsmelding for Lillehammer-skolen 2019.

Reglement for delegering av myndighet Lillehammer kommune. Sist revidert i tråd med vedtak i kommunestyret 28.1.16.

Reglement for delegering av myndighet. Sist revidert i tråd med vedtak i kommunestyret 28.11.19 i sak 108/19. Med redaksjonelle endringer januar 2020.

Økonomi- og handlingsplan Lillehammer kommune: 2016-19, 2017-20, 2018-21, 2019-22, 2020-23.

Økonomireglement Lillehammer kommune. Vedtatt av kommunestyret 7.9.2015.

Årsbudsjetter Lillehammer kommune for årene 2016-2020.

Årsmeldinger og årsregnskap med noter for årene 2016-2019.

Øvrige dokumenter

Folkestad, S (2016): *Skolenedleggelser ingen faglig ulempe*. NHH Bulletin 26.5.16.

Fylkesmannen i Oppland (2017): *Lovlighetskontroll - Utbygging av Jørstadmoen skole*. 10.10.17.

Holø, R.M (2016): *Vi ønsker ikke at barna våre skal gå på en skole med 16 elever*. Nr.no 26.2. 2016.

Innlandet Revisjon IKS (2017): *Planlegging og styring av byggeprosjekter i tidligfasen Lillehammer kommune*. Rapport 6-2017.

Johannessen, M (2017): *Ingen grunn til å frykte store skoler*. Nr.no 23.3.17.

Ngyen, A (2015): *Elever ved små skoler mer tilfredse med sin egen skole*. Bergensavisen 11.12.15.

Samset, Knut (2014): *Prosjekt i tidligfasen*. Fagbokforlaget AS, 2. utgave 2014.

Utdanningsforbundet (2017): *Lærertetthet og klassestørrelse– en kunnskapsoversikt*. Ressurshfte 6/2017.

Welde, Morten m.fl (2015): *Kommunale investeringsprosjekter. Prosjektmodeller og krav til beslutningsunderlag*. Concept rapport nr. 45. NTNU.

Wiik, S (2015): *Mener småskoler er mer sårbare*. Innherred.no 30.12.15.

VEDLEGG RÅDMANNENS UTTALELSE



Innlandet Revisjon IKS
Postboks 988

2626 LILLEHAMMER

Dato: 21.08.2020
Vår ref.: NANEGI 19/8712-5
Arkivkode: 031 A
Løpenum: 20/20632
Deres ref:

**Unntatt offentlighet ofl
§5**

KOMMUNEDIREKTØRENS KOMMENTARER TIL RAPPORTUTKAST OM ENDRINGER I SKOLESTRUKTUR

Det vises til utkast til rapport om endringer i skolestruktur, som Innlandet Revisjon har utarbeidet på oppdrag fra kontrollutvalget i Lillehammer kommune.

Rapporten er todelt.

Den første delen gjelder de økonomiske konsekvensene av endringene i skolestrukturen som er gjennomført. I den andre delen har man vurdert konsekvensene for læringsmiljø og læringskvalitet.

Kommunedirektøren har ingen kommentarer til delen om læringsmiljø og læringskvalitet, utover at Nordre Ål skole har vært i drift i knapt ett år, og at det neppe er grunnlag for å trekke noen klare konklusjoner ennå. Vi stiller oss også undrende til at man ikke har vurdert å bruke tilgjengelig statistisk materiale som er tilgjengelig på skoleporten.no (som elevundersøkelsen mv.).

Når det gjelder revisjonens gjennomgang av de økonomiske konsekvensene av endringen i skolestrukturen mener kommunedirektøren at denne er mangelfull og tendensiøs. Det vises blant annet til side 37, der det insinueres at «kommunen» har sittet på viktig kunnskap som ikke ble lagt fram for kommunestyret. På samme side forekommer en slags tabell, som skal illustrere hvilken informasjon kommunestyret ikke fikk i forbindelse med at de behandlet sak om framtidig barnehage- og skolestruktur i 2015 og 2016.

Dokumentet «Strategi for fremtidens barnehage- og skolestruktur» ble utarbeidet som fakta-grunnlag til sak 97/2015 og 11/2016 og var vedlegg til begge sakene. På s. 52 i dokumentet står det: «Ingen av alternativene som er skissert over er prosjektert eller kostnadsberegnet. Det vil være en nødvendig følge av videre strategiske beslutninger. Eiendomsavdelingen i Lillehammer kommune estimerer at kostnadene for nybygg av skoler ligger på rundt 35 000 kroner per kvadratmeter. Rehabiliteringskostnader er enda vanskeligere å estimere på generelt grunnlag, men en tommelfingerregel tilsier at man bør beregne om lag 50% av pris for nytt bygg. Legger man disse grove anslagene for til grunn, vil en ny, stor skole i Nordre Ål med plass til tre klasser på hvert trinn ha en total kostnad på 210 mill. kroner. En ny Kringsjåskole med samme kapasitet vil koste 150 mill. kroner. Påbygging av Jørstadmoen skole vil koste 80 mill. kroner, og en

KOMMUNEDIREKTØREN

ADRESSE
Storgata 51, Postboks 988
2626 Lillehammer

EPOST
postmottak@lillehammer.kommune.no

TELEFON
61 05 05 00

utvidelse av Smestad eller Åretta for å romme ungdomstrinnet på Hammartun vil koste 150 mill. kroner.»

Strategidokumentet inneholder altså informasjon både om kvadratmeterpris, hvordan man har kommet fram til denne og at en Jørstadmoen skole ut fra disse «grove anslagene» vil koste 80 millioner kroner. Vi ser heller ikke at det er mulig å presisere usikkerheten knyttet til anslagene bedre.

Hvorfor man valgte å gå tilbake til planene for det opprinnelige byggetrinn 2 fra utbyggingen av skolen i 2000 i sak 11/2016 og la til grunn 35,2 mill. kroner er begrunnet i saken.

Strategidokumentet inneholder også svaret på revisjonens etterlysning av klare mål for skolestrukturendringene i vedtakene. Der drøftes og beskrives målene fra side 7 til side 11.

Den viktigste svakheten ved rapporten er at den bygger på en noe snodig antagelse om at det er relevant å sammenligne et grovt og usikkert kostnadsoverslag (se sitatet over) i en sak der man vedtar å prosjektere to skoleutbygginger, med de endelige kostnadene, og å kalle forskjellen for et kostnadsavvik.

Revisjonen skriver selv (på side 36) at sak 11/2016 ikke var grunnlaget for bevilgningene til og igangsetting av utbygningene ved Jørstadmoen og Nordre Ål skoler. Når revisjonen allikevel har valgt å gjøre sammenligningen er det fordi «det er uheldig om kostnadsoverslaget er for lavt, siden det kan gi feilaktige forventninger til politikerne i forhold til senere beslutninger. Det kan være vanskelig å gå tilbake på utbyggingsplaner, selv om kostnadsanslag i en tidlig fase skulle vise seg å være satt for lavt».

Dette representerer etter kommunedirektørens oppfatning en klar undervurdering av kommunestyrets arbeid generelt og kommunestyrets arbeid med denne saken spesielt.

Utgangspunktet for prosessen som endte med utbygging av Jørstadmoen og Nordre Ål skole startet med en bestilling fra Lillehammer kommunestyre i forbindelse med budsjettarbeidet i 2014: *«Kommunestyret ber rådmannen utrede ulike scenarier for framtidig skolestruktur sett i sammenheng med skolebruksplanen, kommunereformen, elevtallsutvikling og framtidige investeringsbehov i skolebyggene. Eksisterende struktur skal være et av alternativene. Utredningene skal vurdere kvaliteten i opplæringen sett i forhold til pedagogiske, økonomiske og samfunnsmessige forhold, herunder bosetting, oppvekstmiljø og skolens plass i lokalsamfunnet.»*

Dette var ganske kompleks bestilling der økonomiske forhold egentlig ikke hadde noen særlig fremtredende rolle. Det betyr jo ikke at det er noe galt med at dette er revisjonens hovedfokus, men det er en forklaring på at økonomiske beregninger hadde noen hovedprioritet tidlig i utredningsarbeidet. Det er også vanskelig å finne grunnlaget for å betegne dette som ett prosjekt, som ifølge revisjonen kan deles i to faser, tidligfasen og gjennomføringsfasen.

«Svaret» på oppdraget er å finne i dokumentet «Strategi for fremtidens barnehage- og skolestruktur» som er vedlegg til de to første kommunestyresakene (97/2015 og 11/2016). I den siste av disse sakene ble det fattet prinsippvedtak om å legge ned tre skoler, og å starte prosjektering av to nye. Som det framgår av revisjonsrapporten, ble det ikke vedtatt å bygge de to skolene eller gitt bevilgninger. Allikevel velger revisjonen å bruke tall fra saken som utgangspunkt for kostnadsutviklingen i prosjektene.

De to opprinnelige sakene er fulgt opp av ikke mindre enn åtte saker som er behandlet av kommunestyret. Disse sakene viser hvordan prosjektene har blitt utviklet etter hvert som nye problemstillinger og muligheter har blitt løftet fram. Nordre Ål skole ble utvidet med tre klasserom og en flerbrukshall, samt at man valgte klima- og miljøvennlig løsning i tre. Ved Jørstadmoen skole ble prosjektet utvidet til også å omfatte det gamle grendehuset ved Jorekstad.

I nesten samtlige av de åtte kommunestyresakene ble det lagt fram ulike alternativer, og de valgene som ble gjort om utvidelser er resultat av politiske prosesser. Det er ingen ting som tyder på at politikerne har følt seg fanget av tidligere vedtak, slik revisjonsrapporten antyder.

I strategidokumentet som det er henvist til, er det som tidligere nevnt lagt til grunn et anslag for skolebygg på 35.000 kroner pr. kvadratmeter. Anslaget er utarbeidet av kommunens eiendomsavdeling. Prosjektrengskapene viser at kvadratmeterprisen for Nordre Ål ble på 34 785 kroner, og for Jørstadmoen 33 600 kroner, altså godt innenfor anslaget.

Når det gjelder etterbruk av de nedlagte skolene påpeker revisjonsrapporten at etterbruken ikke var en del av kommunestyrevedtaket og at det heller ikke er lagt inn forutsetninger om etterbruk i saken. Allikevel gjøres det et poeng av at ingen av de tidligere skolebyggene er inntektsbringende for kommunen.

Etterbruken har også vært en politisk prioritering. Kommunestyret valgte å la hele Saksheim bestå og brukes til barnehage og grendehus. Kommunestyret valgte å videreføre Buvollen barnehage i deler av det gamle skolebygget og opprettholde en grendehusfunksjon. Kommunestyret har valgt å la den gamle Kringsjåhallen stå og bygge en multibrukshall i tillegg, og kommunestyret valgte en helt annen modell for Jørstadmoen skole for å bygge kulturlokaler på Jorekstad. Man har foreløpig valgt å ikke ta stilling til etterbruken av Ekrom.

Revisjonsrapporten har også kommentert de administrative innsparingene som lå i saken sammenlignet med faktiske innsparinger og hvordan disse faktisk ble anvendt. Blant annet gjøres det et poeng av at noen stillingsressurser ikke er redusert i tråd med det som ligger i forutsetningene.

Kommunedirektøren vil minne om at det å utarbeide årsbudsjettet er en dynamisk prosess og at nytt årsbudsjett vedtas av kommunestyret i forkant av hvert budsjettår. Kommunedirektøren utarbeider et budsjettforslag basert på en teknisk ramme som er justert for de vedtak som kommunestyret har fattet. En gjennomgang av de tekniske budsjettrammene for grunnskolen i de relevante budsjettårene ville ha vist at dette også skjedde for de administrative besparingene som var forutsatt i sak 11/2016.

Men kommunestyret står fritt til å øke rammebevilgningen til grunnskolen, både ved hjelp av frigjorte midler og omdisponeringer fra andre virksomheter. Og siden dette er en rammebevilgning har skolesjefen anledning til å disponere disse ressursene der det anses som mest formålstjenlig, selv om dette skulle være å øke (eller ikke ta ned) en stilling.

De administrative innsparingene er fulgt opp, kommunestyret har vedtatt at de skal tilbakeføres skolesektoren, og administrasjonen har allokert dem der det anses mest hensiktsmessig. Hvordan dette skal være et problem er vanskelig å se.

Kommunedirektøren er ellers ikke uenig revisjonens anbefalinger i pkt. 7.2, men mener at dette er anbefalinger som allerede følges, både i de prosjektene som rapporten omhandler og alle andre prosjekt som kommunen gjennomfører.

Med hilsen

Tord Buer Olsen
Kommunedirektør