

Arkiv:

Arkivsaknr: 21/5429-4

Sakshandsamar: Anne-Merete Vabø Haugane

SAKSFRAMLEGG

SAKSGANG

--	--	--

Skulekrinsjustering for Misje og Turøy

Samandrag:

Som oppfølging av budsjettvedtak 2021 har kommunedirektøren vurdert justering av skulekrinsgrensene slik at Misje og Turøy i framtida soknar til Toftøy skule. Til grunnlag for justeringa ligg mellom anna kapasitet og nærskuleprisippet.

Både Toftøy skule og Landro skule kan vera nærskule for elevane frå Misje og Turøy. Ut i frå ei heilskapleg vurdering basert på dokumentasjonsgrunnlaget som føreligg, før høyringa, vil kommunedirektøren tilrå ei gradvis innfasing av elevar frå Misje og Turøy på Toftøy skule frå og med hausten 2022, der elevar som allereie går på Landro skule får fullføre barenskulen der.

Innstilling til vedtak:

Kommunestyret vedtek:

- Elevar frå Misje og Turøy vert gradvis innlemma i Toftøy skulekrins frå og med hausten 2022.
- Elevar frå Misje og Turøy som tek til i 1. klasse hausten 2022, tek til på Toftøy skule.
- Elevar frå Misje og Turøy som allereie er elevar ved Landro skule, skal framleis sokne til Landro.

Dokument vedlagt saka:**Saksopplysningar:****Bakgrunn for saka**

Kommunestyret bad i møte 17.12.2020, i *KS 182/20 Budsjett 2021 og økonomiplan 2021-2024*, punkt 33, om sak som vurderer justering av skulekrinsgrensene i nordre del av kommunen, med bakgrunn i at øyane Misje og Turøy har kort avstand til Toftøy skule (som har ledig kapasitet), medan skulen på Landro (som desse to øyane i dag soknar til) byrjar å fyllast opp.

Utval for tenester og levekår bad så i møte 29.04.21, under *UTL-25/21 Høyring vedr. skulekrinsjustering for Misje og Turøy*, om at det i saka må gjerast ei vurdering om Toftøy skule i lys av avstand kan gjerast til nærskule for krinsane Misje og Turøy, og at saka dessutan må gjere greie for korleis ein kan gjennomføre ei gradvis overføring over tid av elevane til Toftøy skule.

Forvaltningslova kap. VII gjeld for endring av forskrift om skulekrinsgrenser. Dette betyr at påverka institusjonar og organisasjonar, bl. a. foreldrerådet eller samarbeidsutvalet ved dei einskilde skulane i kommunen, og også andre dersom det er naudsynt for å få saka allsidig opplyst, må få uttale seg før forskrifta vert endra. Når saka behandlast politisk, etter at høyringsfristen er ute, skal høyringssvara følgje saka.

Nærskulen

Ved fastsetting av skulekrinsgrenser kan kommunen ikkje legge vekt på omsyn som vil vere i strid med nærskuleprinsippet eller opplæringslova sine formål. Nærskuleprinsippet slår fast at grunnskuleelevar har rett til å gå på den skulen som ligg nærast eller ved den skulen i nærmiljøet som dei soknar til (opplæringslova § 8-1 første ledd første punktum). Dette må ikkje tolkast som at nærskulen kan vere to forskjellige skular. Ein kan sokne til ein nærskule som er ein annan enn den som er nærast i geografisk avstand, dersom det er høve som talar for det.

Kva høve som kan vektleggast ved fastsetjing av nærskulen er omtala i forarbeida til opplæringslova (jf. [NOU: 18 1995](#) og [Ot.prp. nr. 46 \(1998-1999\)](#), pt. 9). I NOU: 18 1995 (kap. 20.4) vektlegg utvalet at barna skal få høve til å skape eller fastholde skulen som eit holdepunkt i nærmiljøet, og at det difor er viktig at barna har rett til å gå på skule i det som er det naturlege nærmiljøet. Geografisk tilhøyrighet kan reknast i form av kortast mogleg skuleveg, men også topografiske forhold (som korleis grendene er fordelt) og trygg skuleveg (både trafikalt og sosialt, herunder trygging mot mobbing). Å unngå oppdeling av søskenflokkar kan likevel vektast tyngre enn topografiske og trafikale forhold. Utvalet presiserar at «*[I]ovfesting av prinsippet gir ikke i seg selv noe grunnlag for krav om bygging av nye eller utvidelse eller opprettholdelse av eksisterende skoler*».

Utvalet er likevel klar på at ressursdisponering kan takast med i vurderingsgrunnlaget. Utanningsdirektoratet si [tolkingsuttale datert 12.12.14](#) følgjer opp dette sporet, og gjer klart at ei forskrift om krinsgrenser som legg vekt på kapasitet kan vere lovlig, men at denne adgangen er svært begrensa:

Etter Utdanningsdirektoratets vurdering blir det først aktuelt å legge vekt på kapasitet når det kan dokumenteres at en skole er full. Kommunen må i en evt. lovlighetskontroll av forskriften eller behandlingen av en klagesak kunne dokumentere for Fylkesmannen at skolen er full. [...]

I nærskolesaker, og ved fastsettelse av forskrift om skolekretsgrenser, kan det i utgangspunktet ikke legges vekt på fremtidige kapasitetsproblemer, uansett hvor dokumentert disse skulle vise seg å være. Dette innebærer at kommunen må fylle opp skolene hvert år med de elevene som etter nærskuleprinsippet hører til den enkelte skole.

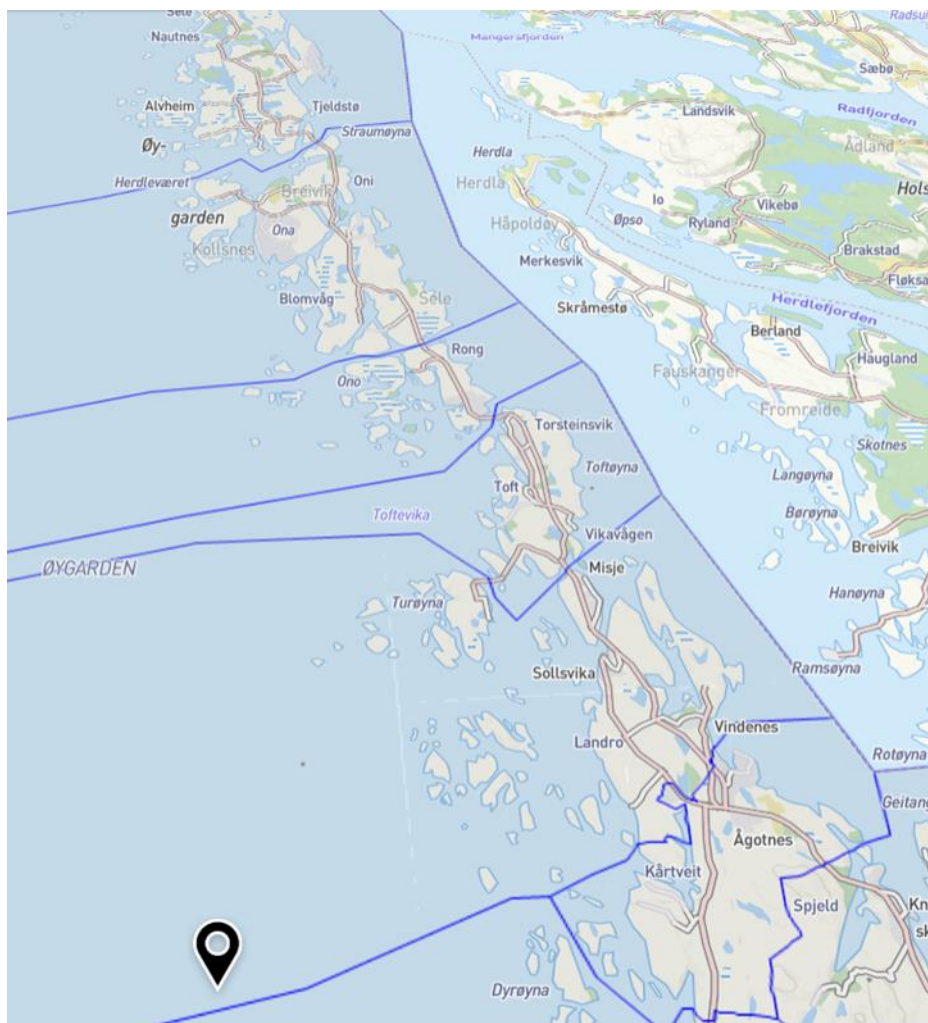
[Dette] innebærer imidlertid ikke at de skal være så fulle at én elev fra eller til gjør at elevtallet på skolen blir ulovlig stort, jf opplæringsloven kap. 9a. En skole er full i nærskuleprinsippets forstand når elevtallet har nådd en viss grense - skjønnsmessig, pedagogisk og bygningsmessig. Med et slikt maksimumstall som bakgrunn, må kommunen fordele de øvrige elevene på andre skoler på en forsvarlig og likeverdig måte, enten ved forskriftsregulering og/eller ved enkeltsaksbehandling.

Dagens skulekrinsgrenser

Øygarden kommune er delt inn i skulekrinsar som viser kva skule ein soknar til basert på kvar ein bur. Ved kommunesamanslåinga vart dei gamle skulekrinsane vidareført i den nye kommunen (jf. inndelingslova § 13).

Grensa mellom tidlegare Øygarden kommune og tidlegare Fjell kommune gjekk nettopp mellom Toftøy og Misje/Turøy. Sjølv om det ikkje står eksplisitt skrive i opplæringslova, gjeld retten til å gå på nærskulen i eigen kommune, med mindre kommunane har inngått avtale om anna. Når denne

kommunegrensa no er oppheva kan ein vurdere om det er motsetnad mellom skulekrinsgrensene og retten til å gå på nærskulen.



Kartet over syner dagens kringsgrenser i nordre del av Øygarden kommune. Kartet er henta frå kommunen si kartløyising, der ein kan hente inn ytterlegare informasjon. Nærare opplysningar ligg [her](#).

Geografisk avstand

Ved å samanlikne avstand og køyretid mellom Turøy/ Misje og dei aktuelle skulane, er både Misje og Turøy nærare Toftøy skule enn Landro skule, jamf. tabell under.

Misje - Toftøy skule	4,1 km	5-6 min.
Misje - Landro skule	5,6 km	9 min.
Turøy - Toftøy skule	6,1 km	8 min.
Turøy - Landro skule	10,1 km	12 min.

Skisserte framtidige elevtal i området

Talet på barn 0-5 år etter fødselsår.

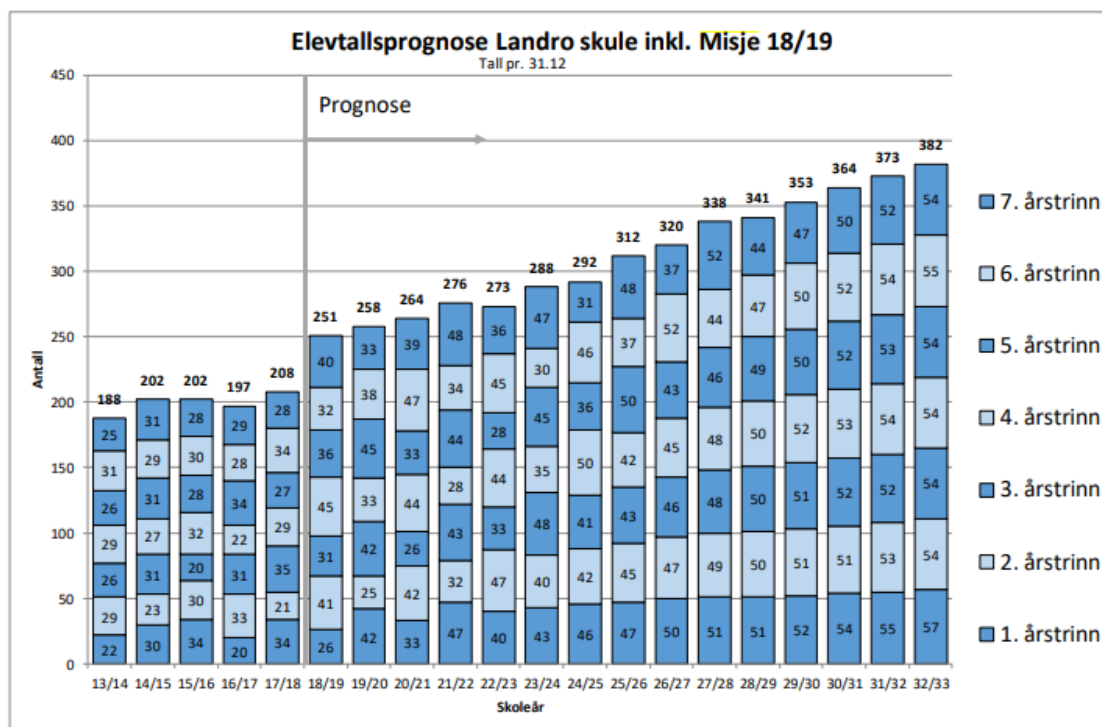
Fødselsår	Skulestart	Misje grunnkrins	Turøy grunnkrins	Toftøy skulekrins	Landro skulekrins, unntatt Turøy og Misje grunnkrinsar
-----------	------------	------------------	------------------	-------------------	--

2015	2021	1	3	26	38
2016	2022	6	0	23	24
2017	2023	7	0	15	39
2018	2024	4	1	15	35
2019	2025	0	2	13	24
2020	2026	3	1	12	41

Merk at det er skilnad på grunnskrens og skulekrins - ein skulekrins kan t.d. vere sett saman av fleire grunnskrensar. Misje og Turøy grunnskrensar er i tabellen skilt ut frå Landro skulekrins, for at ein skal kunne lese av utviklinga i elevtal for dei ulike moglege utfalla av saka om krinsgrensejustering i området. Merk at alle tala er basert på talet born som er busette i krinsane per i dag, noko som gjev eit veldig grovt estimat på framtidige elevar. Ei framskriving av elevtalet vil vere meir omfattande (og t.d. ta omsyn til framtidig bustadpoensiale), og vil vonaleg vere klar til hausten. Når ein ser på tala i tabellen må ein dessutan ta høgde for til- og fråflytting og ev. søknadar om flytting til andre skular.

Kapasitet på Landro skule

I folke- og elevtallsprognosen 2018-2032 for (gamle) Fjell kommune, utført av NorConsult, vert det peika på at området kring Landro har stort utbyggingspotensiale. Det må difor reknast som sannsynleg at Landro skule slik den er i dag, med tida kan verte for liten for inntaksområdet han har i dag. Situasjonen er likevel ikkje prekær: Prognosane tyder på at skulen er full frå 2025, då elevtalet overstig 300. Om det kjem mange elevar i allereide fulle klassar innan 2025, kan skulen verte full før, sjølv om elevtalet er under 300.



Pr. i dag har skulen 276 elevar, og ein legg til grunn at det hausten 2021 vil vere 5-10 fleire elevar. Skulen er dimensjonert og godkjend for 300 elevar. Utgangspunktet er at skulen er bygd for to parallellklassar på kvart trinn. Ved å ta i bruk andre rom kan ein ha plass til ei ekstra parallellklasse på eit trinn, og til naud kanskje to trinn, men då er det tale om at kapasiteten er sprengt.

Pr. vår 2021 er det 45 elevar frå Misje og åtte elevar frå Turøy på Landro skule (alle trinn).

Kapasitet på Toftøy skule

Pr. i dag har skulen 150 elevar, og ein legg til grunn at det hausten 2021 vil vere 6-7 fleire elevar. I pågåande helseverngodkjenning søker skulen om godkjenning for 240 elevar. Det vert opplyst at

skulen teknisk sett har stort nok areal til over 300 elevar, med totalt 18 klasserom. Dette vil i så fall krevje tilpassing av bygget. Alle tal gjeld det nye og det gamle skulebygget samla.

Trygg skuleveg

Trygg skuleveg er som nemnd eit viktig argument når ein skal avgjere kva som er nærskulen. Eit argument som kan tale for trygg skuleveg til Toftøy, er at det er gang- og sykkelveg på store delar vegen mellom Misje/Turøy og Toftøy. Noko tilsvarande er det ikkje til Landro. Det er likevel verdt å merke seg avstanden til begge skulane utløyser rett til skuleskyss. Om elevane skal nytte gang og sykkelveg til Toftøy skule, må dei krysse Fv 561 i ei 80-sone utan gangfelt. Dette gjeld ved Knappevegen/Stegavika for alle og også ved Svelgen bru for elevane frå Misje.

Topografien på Misje må også vurderast med tanke på trafikktryggleik knytt til busstransport. Desse elevane må ha skysstiltak uavhengig av nærskule, for å unngå å måtte krysse farleg fylkesveg.

Barnet sitt beste

Barnekonvensjonen er tatt inn i norsk rett ved menneskerettslova i 2003. Det vil seie at barnet sitt beste skal vere eit grunnleggjande omsyn i alle saker som vedkjem barn – også i kommunen. Dette gjeld sjølvstakt alle barn, men i denne saka vert det rekna som særskild relevant for barna frå Misje og Turøy som vart omfatta av overflytting frå Misje skule til Landro skule hausten 2018. Då vart skulen på Misje lagt ned. To skulebyte i løpet av barneskuletida kan vere opprivande og utrygt for barn, som no etter kvart har funne seg til rette på ny skule. Hausten 2022 vil dette gjelde elevar frå Misje og Turøy på dei to siste klassetrinna, og omfatte i alt 15 elevar.

Det er mogleg å vedta prinsipielt at alle elevar frå Misje og Turøy vert innlemma i Toftøy skulekrets frå hausten 2022. Men om elevar som tidlegare har vore flytta klagar på vedtaket, er det erfaring frå liknande saker at klagar får medhald hjå Statsforvaltaren om å ikkje å flytte nærskule fleire gonger.

Å flytte nokre klassetrinn kan medføre at søsken og vener vert splitta. Når det er så små elevgrupper som det her er tale om, vil det kunne vere få elevar som tek til på ny skule frå Turøy eller Misje. Dette kan vere utfordrande med tanke på mogleg sosial sårbarheit.

Bytte av skule

Uavhengig av kringsgrensejustering er det ein lovfesta rett til å søkje seg til ein annan skule enn skulen ein soknar til (jf. opplæringslova § 8-1). Slik søknad vert vanlegvis handsama av rektor på skulen eleven søkast til, og vert normalt innvilga dersom skulen har ledig kapasitet og elevsamansetjinga gjer det forsvarleg. Det som er særskild i dette tilfellet er at forskrifta om skulekringsgrenser kan vere i motstrid med retten til å gå på nærskulen. [Sivilombudsmannen](#) peikar på at det ved søknad om skulebyte eller klage på nærskulevedtak (som einskildvedtak), ikkje er tilstrekkeleg å berre vise til at skulekrinsane følgjer av dei vidareførte forskriftene, utan å gjere ei vurdering av nærskuleprinsippet. Slik søknad må alltid vurderast konkret, bl.a. med omsyn til barnets beste, men Utdanningsdirektoratet uttalar konkret at lokale skuleforskrifter ved motstrid må stå tilbake for nærskuleprinsippet. Det vil seie at dersom ein elev frå Misje/Turøy vert søkt til Toftøy skule, kan kommunen vere forplikta til å innvilge slik søknad.

Dersom kringsgrensene vert justerte og ein går inn for ei gradvis overføring av elevar frå Landro skule til Toftøy skule, vil elevar som har søsken på Landro skule ha ei sterk sak ved søknad om byte av skule til Landro skule. Basert på tal frå tabellen over, samt registreringar ved Landro skule, vert det estimert at det hausten 2022 vil vere 19 elevar på 1. – 5. trinn frå Misje og Turøy som potensielt flyttast over til Toftøy skule (alternativ c). 8 av desse elevane har søsken på 6. og 7. trinnet.

Det store biletet

Kommunen er midt i ein omfattande prosess med å utarbeide ny samfunnsdel til kommuneplanen, og arbeidet er venta ferdigstilt på nyåret 2022. Samfunnsplanen er eit viktig verkty for kommunen, og handlar om korleis kommunen skal utvikle tenestene og legge til rette for god samfunnsutvikling.

Samfunnsplanen vil også gje føringar for vidare utvikling og organsiering av skuletilbodet i kommunen.

Ungdomsskulen

Utgreiinga av saka legg til grunn at barneskulane vidare soknar til dei same ungdomskulane som i dag: 7. klasse frå Landro skule går til Tranevågen ungdomsskule. 7. klasse frå Toftøy skule går til Øygarden ungdomsskule. Det følgjer av dette at elevar som avsluttar barneskulen på Landro skule tek til på Tranevågen ungdomsskule, og at elevar som avsluttar barneskulen på Toftøy skule tek til på Øygarden ungdomsskule. Tranevågen ungdomsskule har kapasitet til 450 elevar og har i dag 390 elevar, medan Øygarden ungdomsskule har kapasitet på 258 elevar og har i dag 198 elevar. Kapasitetsproblem på ungdomsskulane skal såleis ikkje vere avgjerande for utfallet i denne saka.

Økonomiske konsekvensar:

Ein ventar ikkje at ei justering av krinsgrensene slik det er skissert, eller fråver av slik justering på noverande tidspunkt, vil føre med seg vesentlege økonomiske konsekvensar. Toftøy skule har kapasitet til å ta i mot elevane frå Misje og Turøy. Når det kjem til skuleskyss kan det verte mindre endringar, i at nokre elevar eventuelt vil miste retten dei har i dag, dersom dei vert flytta til Toftøy. Det kan samstundes tilkome kostnader med å trygge skulevegen.

Vurdering:

Prognosane som ligg føre, tyder ikkje på at Landro vert full før 2025. Det følgjer då av tolkingsuttalen frå Utdanningsdirektoratet at ei krinsjustering på noverande tidspunkt utelukkande på bakgrunn av kapasitetsproblem, kan vere lovstridig.

Spørsmålet vert kva som skal reknast som nærskulen. Det er snakk om relativt små skilnader i geografisk avstand, men det er likevel Toftøy skule som i så måte ligg nærast Misje og Turøy. Er det vektige grunnar til at Landro skule skal vere nærskulen til Misje og Turøy? Kommunedirektøren kjenner ikkje til slike vektige grunnar når det kjem til topografi og vektinga av haldepunkt i det naturlege nærmiljøet. Det kan kome til slik informasjon i høyringsuttalene.

Trygg skuleveg er eit viktig argument, men heller ikkje her peikar den eine skulen seg ut som klart betre nærskule enn den andre. Som nemnd i saka tidlegare, vil dei fleste ha rett på skuleskyss i begge nærskulealternativa.

Ei heilskapleg vurdering må leggjast til grunn når ein avgjer kva som er nærskulen, og med dei opplysingane kommunedirektøren har i dag, ser dette ut til å vere eit «gråsone-tilfelle». I slike tilfelle er det kommunen som avgjer kva som skal vere nærskulen, forutsatt at det vert lagt vekt på ovennemnde omsyn i vurderinga.

Alternative utfall i saka, med kommunedirektøren si vurdering av konsekvensar

Ut i frå dei opplysingane som føreligg før høyringsrunden, peikar kommunedirektøren fram følgjande alternative forslag:

- a) Kommunen gjer ingen endringar på nemnde skulekrinsgrenser på noverande tidspunkt, i påvente av ei heilskapleg vurdering av skulestrukturen i kommunen.
- b) Elevar frå Misje og Turøy vert gradvis innlemma i Toftøy skulekrins frå og med hausten 2022.
 - a. Elevar frå Misje og Turøy som tek til i 1. klasse hausten 2022, tek til på Toftøy skule.
 - b. Elevar frå Misje og Turøy som allereie er elevar ved Landro skule skal framleis sokne til Landro.

- c) Elevar frå Misje og Turøy vert innlemma i Toftøy skulekrets frå hausten 2022. Unnataket er elevane på dei to siste trinna, som får fullføre skulegangen på Landro skule.
- d) Alle elevar frå Misje og Turøy vert innlemma i Toftøy skulekrets frå hausten 2022.

Oppsummering

Ingen av alternativa peikar seg klart ut som nærskulen. Høyringsinnspela bør vere av avgjerande betydning, ettersom dei kan kaste lys over moment ved nærskulesituasjonen som kommunedirektøren ikkje kjenner til. Ut frå den informasjonen som ligg føre i dag vil kommunedirektøren tilrå alternativ b:

- Elevar frå Misje og Turøy vert gradvis innlemma i Toftøy skulekrins frå og med hausten 2022.
- Elevar frå Misje og Turøy som tek til i 1. klasse hausten 2022, tek til på Toftøy skule.
- Elevar frå Misje og Turøy som allereie er elevar ved Landro skule skal framleis sokne til Landro.