



TROMS fylkeskommune

ROMSSA fylkkasuohkan

Faktagrunnlag for diskusjon om fremtidig skolestruktur for de videregående skolene i Troms



Innledning

Fylkestingsmelding 2006 "Det kunnskapsrike nord" viste at Troms hadde den dyreste utdanningen i landet og var blant de dårligste på kvalitet. Meldingen lanserte en del tiltak for å løse utfordringene, blant annet en radikal endring i skolestrukturen i Troms. Forslagene om nedlegging av enkelte skoler ble ikke vedtatt, men erstattet av et vedtak om en prøveordning med regionskoler. Evalueringsrapporten om regionskoleordningen er nå lagt frem og viser ingen vesentlige effekter hverken på kvalitet eller økonomi. I dag er Troms fremdeles blant de dyreste i landet med en skole- og tilbudsstruktur som er svært ressurskrevende. Troms har spredt bosetting og er et typisk distriktsfylke. Andre sammenlignbare "distriktsfylker" kommer imidlertid mye bedre ut på statistikkene over ressursbruk og kvalitet.

I tillegg til at Troms fremdeles har de samme utfordringene som i 2006, har den økonomiske situasjonen forverret seg betraktelig. Utdanningssektoren har over flere år hatt økende merforbruk, og framtidige prognoser viser at dette vil fortsette.

Under behandlingen av budsjettoppfølgingen i fylkestinget i juni 2009, der prognosene viste et underskudd i utdanningssektoren på nærmere 30 millioner kroner, signaliserte fylkesrådet at man ville komme tilbake til fylkestinget med en sak om hvilke grep som er nødvendige for å komme i økonomisk balanse. Fylkestinget og fylkesrådet var i denne sammenheng tydelig på at dette ville innebære en debatt om skole- og tilbudsstruktur i fylket.

Dette dokumentet går gjennom dagens skolestruktur, og viser hvilke tiltak som må gjennomføres for at den videregående opplæringa i Troms skal kunne gjennomføres med tilfredsstillende kvalitet innafor dagens budsjettammer. Fylkesrådet og fylkestinget har ikke tatt stilling til de konkrete tiltakene, men inviterer til en diskusjon om disse og andre tiltak fram mot fylkestinget i desember. Da må fylkestinget ta stilling til tiltakene som er presentert i dette dokumentet og eventuelle andre forslag, eller overføre penger fra andre budsjettområder til utdanning.

I dette dokumentet vil tonen og innstillinga være at utdanning må finne løsninger innenfor egen ramme. Fylkestinget vil til syvende og siste ta stilling til dette.

Hva har vært gjort?

I flere år har fylkeskommunen gjennomført innsparinger ved osthøvelprinsippet. Siden 2005 har det vært reell rammereduksjon for utdanning med vel 20 mill. kroner som følge av innsparingstiltak som er knyttet til organisering av undervisningstilbudet, manglende kompensasjon for prisvekst og manglende kompensasjon for vekst i elevtallet/antall lærlinger. I tillegg har det ikke vært mulig å kompensere skolene fullt ut for økte utgifter knyttet til eiendomsskatt, kommunale avgifter og infrastrukturkostnader knyttet til elev-pcer.

Dette har ført til at driften på skolene er på et minimum, og at ytterligere innsparinger ikke lenger er mulig. En grundig gjennomgang av skolenes organisering av undervisningen, har vist at det ikke gir store gevinster å effektivisere undervisningen, og at det ikke er realistisk å redusere merforbruket ytterligere uten at det går utover lovpålagte oppgaver.

Nødvendige tiltak

Fylkesrådet har vurdert mange tiltak for å redusere kostnadsnivået i Troms. Det er gjort endringer på tilbudsstrukturen uten at dette har redusert kostnadene vesentlig. Dette skyldes i hovedsak at eksisterende skolestruktur legger sterke føringer for hvilke tilbud som kan legges til den enkelte skole. En bærekraftig tilbudsstruktur er med andre ord helt avhengig av en god skolestruktur.

En ny skolestruktur må legges med tanke på en framtidig samfunnsutvikling som innebærer en endring i befolkningsutviklingen og infrastrukturen. Først da er det mulig å få til en varig reduksjon i utgiftsnivået.

Det kan i første omgang se ut til at endringer i skolestrukturen gir små gevinster, men langtidseffekten vil være betydelig større. Totalgevinsten i fylket vil blant annet innebære at skoler som ikke klarer å drive i økonomisk balanse vil kunne få bedre oppfylling og dermed bedre økonomi og større fagmiljø.

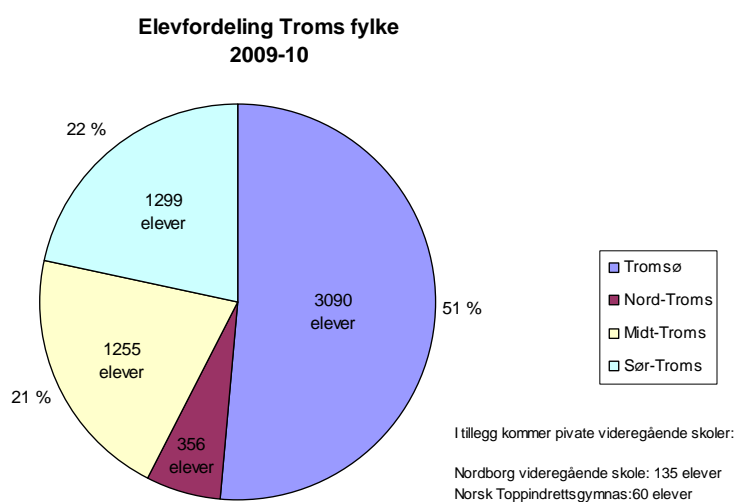
Dersom fylkeskommunen unnlater å ta ned utgiftsnivået på utdanningssektoren vil fylkeskommunen måtte tilføre utdanningssektoren betydelige nye budsjettmidler. Dette vil måtte komme fra andre velferds- og offentlige tilbud i hele fylket innen samferdsel, tannhelse og kultur.

Dagens skolestruktur i fylket

Troms fylkeskommune har fire skoleregioner med til sammen 18 videregående skolesteder. De 4 regionene er Sør-Troms (ST), Midt-Troms (MT), Nord-Troms (NT) og Tromsøregionen (TR). Fylkestinget har vedtatt geografidirigering, det vil si at elevene ikke har fritt skolevalg.

Region	Skolested	Totalt
MT	BARDUFOSS	416
	FINNFJORDBOTN	325
	HØGTUN	135
	SENJA	132
	SJØVEGAN	247
Totalt MT		1255
NT	NORDREISA	286
	SKJERVØY	70
Totalt NT		356
ST	HEGGEN	423
	RÅ	209
	SKÅNLAND	85*
	STANGNES	582
Totalt ST		1299
TR	BREIVANG	362
	BREIVIKA	637
	KONGBAKKEN	627
	KVALØYA	410
	MARITIME	373
	NORDKJOSBOTN	189
	TROMSDALEN	492
Totalt TR		3090
Totalt		6000

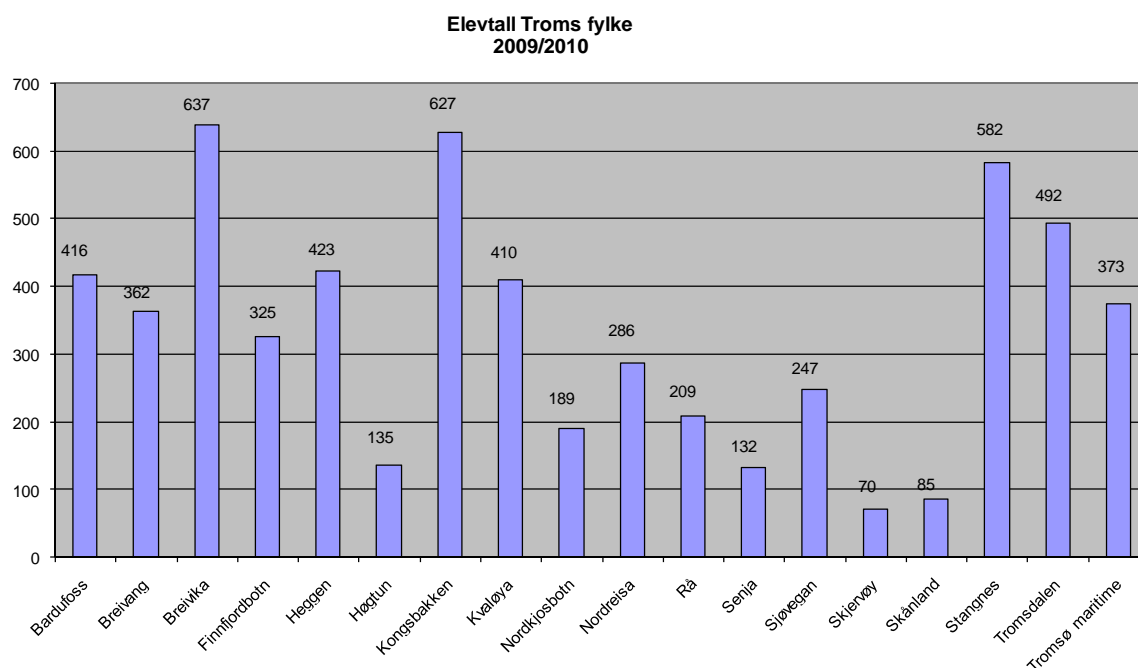
*40 av elevene er fra Nordland fylke.



Skolestedene Heggen og Skånland utgjør regionskolen Vågsfjord, mens tre av skolestedene i Midt-Troms, Sjøvegan, Bardufoss og Høgtun utgjør Midt-Troms videregående skole.

Troms fylkeskommune driver i tillegg en videregående skole for elever som midlertidig oppholder seg i sosiale/medisinske institusjoner (SMI-skolen). Fylkeskommunen har også et tilbud til elever om å ta et år i Murmansk (Murmansk-skolen, som administrativt er underlagt Kongsbakken).

I Troms er det også to private skoler; Nordborg på Finnsnes med 135 elever, og Norges Toppidrettsgymnas (NTG) i Tromsø som har 90 elevplasser. Disse to skolene er ikke med i den videre omtale av skolestrukturen i Troms, men legger selvsagt noen premisser for struktur i de berørte regionene.



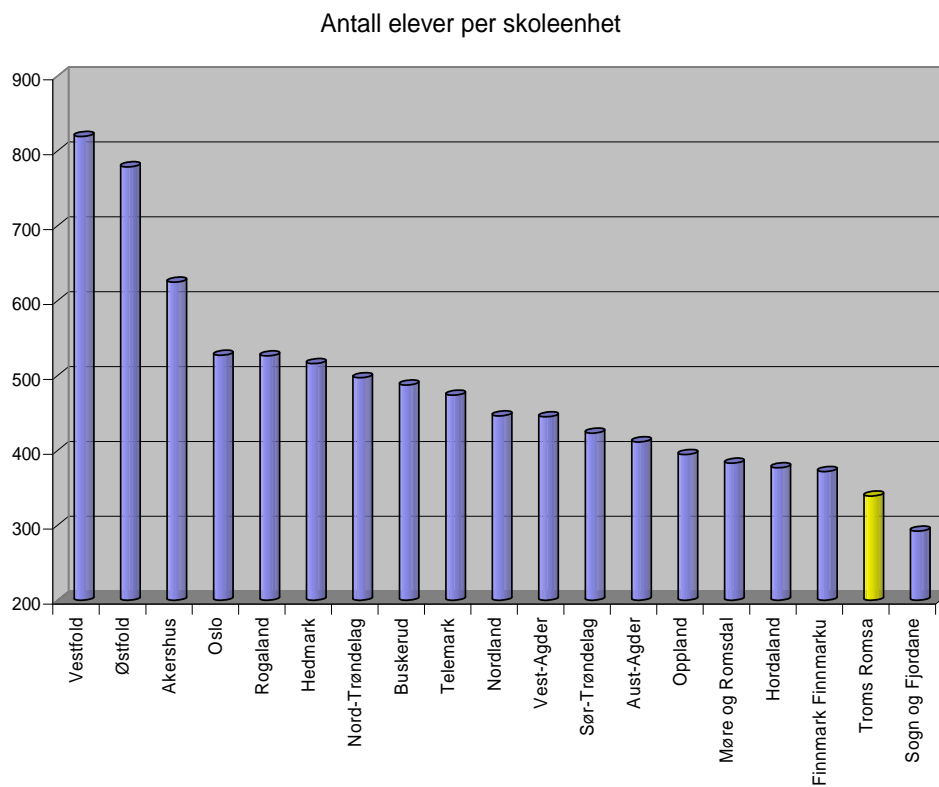
Figur 1 Elevtall pr 25.8.2009

Fylkeskommunen har kun tre skolesteder med elevtall over 500 elever, fire skolesteder har mellom 400-500 elever, tre skolesteder mellom 300-400 elever, og åtte skolesteder har under 300 elever. I tallet på Finnfjordbotn vgs inngår også filialen i Sørreisa med ca 50 elever.

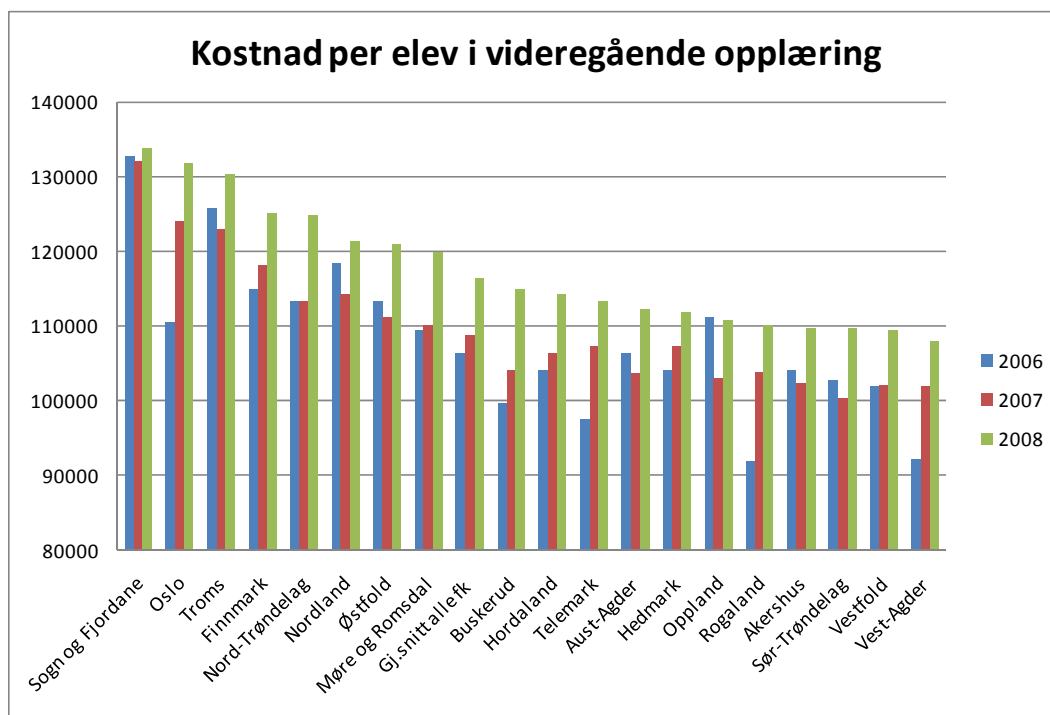
Få strukturelle endringer

Utviklingen i Norge siden 2001 viser at de aller fleste fylkene har tatt grep i forhold til å effektivisere sin videregående opplæring, og antall fylkeskommunale videregående skoler i landet er redusert fra 431 til 368. Troms er ett av få fylker som ikke har lagt ned skoler i denne perioden. Den eneste endring i struktur er de fem skolene som i 2007 ble omgjort til regionskoler. Det viser seg at de strukturelle grep som er gjort i denne perioden dessverre ikke har brakt oss ut av det økonomiske uføret.

KOSTRA-tall viser at Troms og Sogn og Fjordane er to av få fylker som ikke har gjort vesentlige endringer i skolestrukturen de siste 9 årene. De samme to fylkene har mange skoler med få elever, samtidig som de har høye kostnader per elev.



Figur 2 Gjennomsnittlig skolestørrelse



Figur 3 Kostnadsutvikling 2006-2008. per elev

Figur 2 og 3 viser at det er betydelige variasjoner mellom de ulike fylkenes gjennomsnittsutgifter per elev. Noe av forklaringen ligger i fylkenes størrelse, bosettingsmønstre og tilbudsstruktur. Et lavt gjennomsnittlig elevtall pr skole synes å være en kostnadsdrivende faktor.

I 2008 var kostnadsnivået per elev i Troms 130 000 kroner, godt over landsgjennomsnittet på 116 000 kroner.

Troms har relativt sett flere elever på yrkesfaglige utdanningsprogram enn mange andre fylker. Disse programfagene koster mer enn de studieforbereende tilbudene, og kan forklare noe av forskjellen i kostnadsnivå. Den viktigste forklaringsfaktoren er likevel den skolestrukturen vi har i fylket - mange små skoler med få elever – koster svært mye.

De små skolene er dyrere å drifte enn større skoler. Smådriftsulemper ved lavt elevtall er knyttet til faste kostnader til forvaltning, drift og vedlikehold. I tillegg medfører et lavt antall elever undervisning i små grupper, noe som er svært kostnadsdrivende.

Troms har ifølge KOSTRA-tall for 2008 en lærertetthet på 7,3 elever per lærerårsverk. Landsgjennomsnittet per lærerårsverk er 8,5 elever. Denne differansen utgjør over 40 mill kroner basert på en lærerårslønn på 400 000 kr.

Lærertettheten varierer betydelig mellom de videregående skolene i Troms; fra 3,7 til 10,7 elever per lærerårsverk.

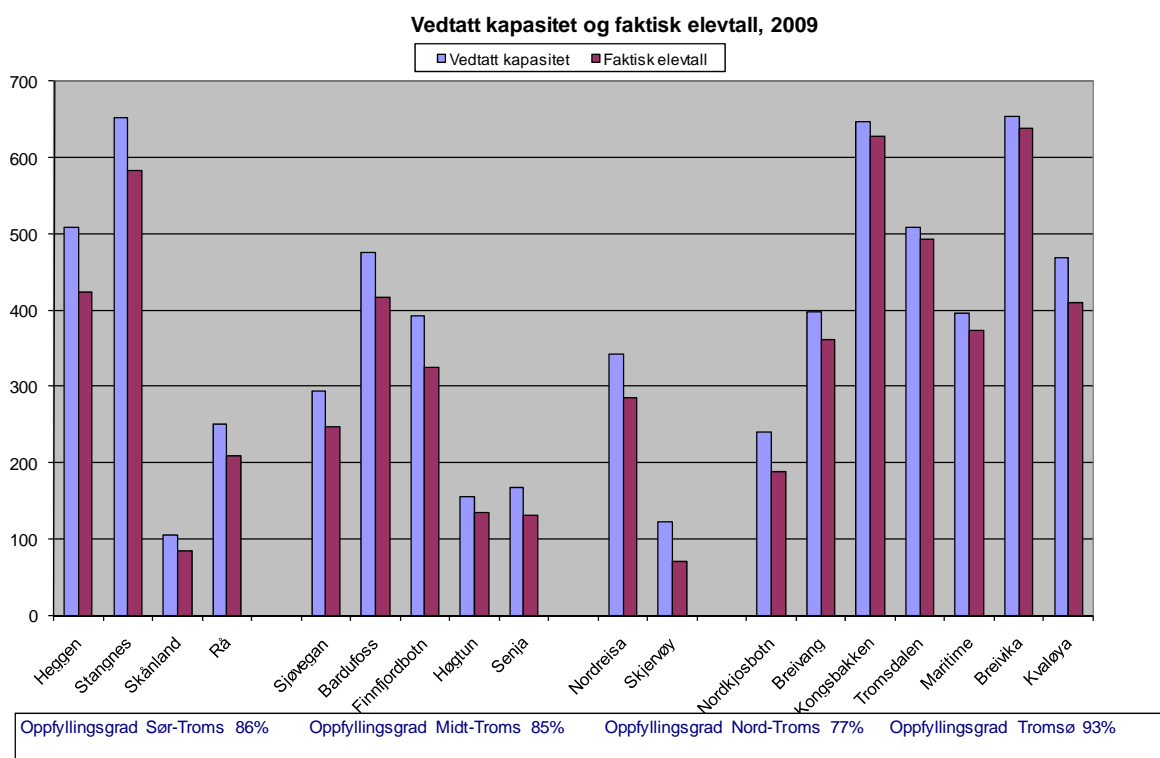
Dersom de økte kostnadene hadde resultert i bedre resultater og høyere kvalitet, kunne et slikt utgiftsnivå forsvares, men norsk og internasjonal forskning gir ingen holdepunkter for å hevde at små skoler/små grupper gir en bedre oppnåelse av skolens målsetninger enn større skoler. Forskning gir heller ikke grunnlag for å hevde det motsatte. Det er imidlertid et faktum at små

skoler gjennomgående har dårligere tilgang på kvalifiserte lærere enn større skoler. Det er heller ikke mulig å finne belegg for at Troms har bedre resultat enn resten av landet. Tvert i mot ligger Troms svært høyt på frafallsstatistikken. Innafor dagens budsjетtrammer er det ikke mulig å finne dekning på større satsinger for å få ned frafallet.

Arealbruk og teknisk tilstand

Vedtatt kapasitet og faktisk elevtall

Figur 4 viser forholdet mellom vedtatt kapasitet ved skolene og faktisk elevtall. Det er en betydelig overkapasitet i Troms-skolene. Det er 775 ledige plasser, noe som tilsvarer en stor videregående skole. Størst oppfylingsgrad er det i Tromsø-regionen, mens oppfylingsgraden er betydelig lavere i de andre regionene.



Figur 4 Kapasitet og elevtall, 2009

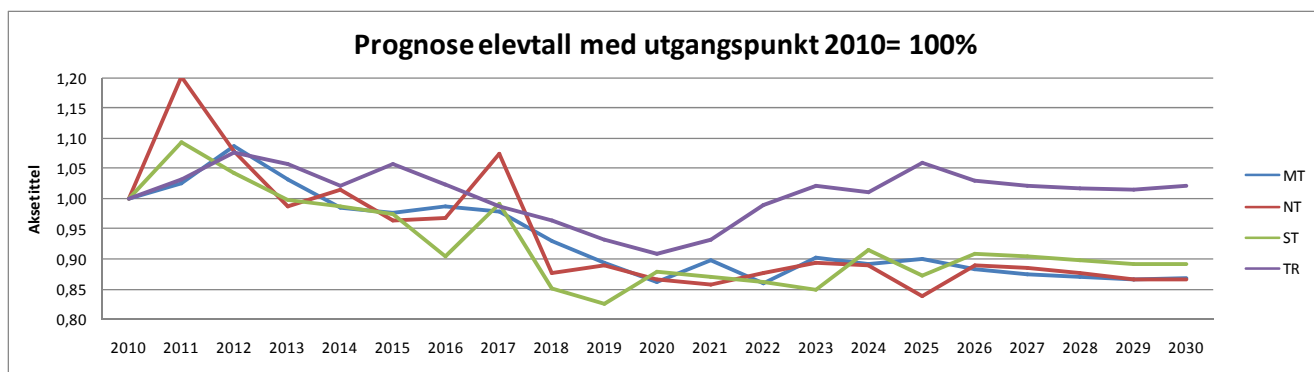
Dersom vi sammenligner dagens oppfylingsgrad i fylket med tallene for 2005, så har vi hatt en negativ utvikling med en reduksjon i oppfylingsgraden. I løpet av en 4-årsperiode har antall ledige plasser økt fra 570 til 775 i fylket.

Små skoler med mange tilbud og få elever gjør det vanskelig å oppnå høy oppfylingsgrad.

Elevtallsutviklingen

Hvordan elevtallet i skolene vil utvikle seg i årene som kommer avhenger av hvordan tallet på innbyggere 16-23 år endres, samt hvor stor andel av fylkeskommunens innbyggere i

videregående skolealder som vil være elever i de fylkeskommunale skolene. Figuren under viser Statistisk Sentralbyrås fremskrivninger av folketallet basert på antagelser om middels fruktbarhet, dødelighet og innenlands flytting og henholdsvis middels inn- og utvandring (MMMM). Fremstillingen er også gjort regionvis.



Figur 5 Regionvis prognose for elevtallsendring

Figur 5 viser at rekrutteringen til de videregående skolene vil endre seg ulikt i de ulike regionene. De nærmeste årene holder elevtallet seg stabilt eller viser en svak økning i fylket. På lengre sikt vil elevtallet i Tromsø-regionen være på dagens nivå mens den vil falle betydelig i de øvrige regionene. Det vil likevel være nødvendig å se på tilbudsstrukturen også i Tromsø.

Dagens skolestruktur harmonerer med andre ord ikke med den forventede elevutviklingen.

Strukturelle grep for å møte fremtiden

Opplysningene i denne saken viser at det er behov for omfattende tiltak. Gjennom de siste årene har driften av videregående opplæring gått med store underskudd. Ulike tiltak er gjennomført på de fleste områder for å redusere kostnader, uten at en har lyktes med å komme i balanse.

Oversikten over tilgjengelig areal pr. elev viser at Troms har mer areal enn nødvendig i forhold til normtallene. Skolestrukturen har også bidratt til at en ikke har fått utnyttet elevkapasiteten godt nok. For mange elevplasser står tomme.

Dersom det nå ikke tas skikkelig grep, med mulighet for betydelig innsparing, er videregående opplæring avhengig av tilførsel av midler for å kunne drive i balanse.

Fylkesrådet er opptatt av kvalitativt sterke og gode regionale tilbud som kan møte fremtiden, med en bærekraftig tilbudsstruktur, god kapasitetsutnyttelse og sunn økonomi. For å få dette til er det nødvendig å ta hensyn til noen sentrale utviklingstrekk. Elevtallet vil falle i løpet av en 10-årsperiode i alle regionene bortsett fra Tromsø-regionen. Det bør få konsekvenser for tilgjengelig kapasitet og skolestruktur.

Troms og Nordland har en grenseavtale som innebærer at det i dag er ca. 40 elever fra Nordland ved skolested Skånland. Med den planlagte Hålogalandsbrua vil regionen Ofoten / Hålogaland bli langt mer kompakt, og reiseavstand fra Tjeldsund og Evenes til Narvik blir betydelig kortere. Vi må derfor anta at det blir langt mer aktuelt for Nordland fylkeskommune

selv å ivareta sine elever i denne regionen ved at de gis skoletilbud i Narvik, og grunnlaget for en videregående skole på Skånland vil falle bort. Sjøvegan videregående skole vil også kunne bli berørt av denne endringen i samferdselsstrukturen.

En forutsetning for at fylkesrådet skal kunne forsterke sitt fokus på tilbudsstruktur og kapasitetsutnyttelse, er at skolestrukturen endres.

Forslagene nedenfor er ikke en uttømmende liste. I tillegg til de foreslåtte endringene kan det være andre muligheter for innsparinger.

Konkrete forslag som vil bidra til å få økonomien i balanse:

Skolested Høgtun samlokaliseres med "nye" Bardufoss.

Innsparing: 5 mill kroner per år

Innsparingen omfatter drifts- og forvaltningsutgifter av skolen, lønnsutgifter til vaktmestre, merkantilt og renholdspersonale, energiutgifter og inntrekk av skjønnsmidler. I tillegg vil samlokalisering kunne gi økonomiske og faglige gevinster ved økt oppfyllingsgrad på Bardufoss.

Flytting vil medføre behov for utbygging på Bardufoss og må sees i sammenheng med fylkestingets vedtak om utbygging/renovering av Bardufoss. Eventuelle utgifter til tomgangsdrift og flytting av personale fra Høgtun til Bardufoss er ikke hensyntatt i beregningen.

Skolested Skånland samlokaliseres med skolested Heggen

Innsparing: 6 mill kroner per år

Skånland og Heggen har sammenfallende utdanningsprogram, og elevene som i dag går på Skånland kan flyttes og fylle opp tomme plasser på Heggen. Dette gir store gevinster både økonomisk og faglig. Det er ikke behov for investeringer ved flytting. Innsparingen omfatter drifts- og forvaltningsutgifter av Skånland vgs, lønnsutgifter til vaktmestre, merkantilt og renholdspersonale, energiutgifter og inntrekk av skjønnsmidler. Eventuelle utgifter til tomgangsdrift og flytting av personale fra Skånland til Heggen er ikke hensyntatt i beregningen.

I tillegg vil Heggen vgs få bedre oppfylling og dermed bedre økonomi. Heggen har hatt underskudd det siste året og prognosen for Vågsfjord vgs i 2009 er et negativt avvik på 1,4 mill. kroner.

Flytte en del av tilbudet fra Skjervøy til Nordreisa

Innsparing: 1-1,2 mill kroner per år

Utdanningsprogram som begge skolene har legges til Nordreisa, som helsefag, studiespesialisering og teknikk og industriell produksjon. Skjervøy beholder de "blå" fagene. Det må vurderes å legge ned restaurant- og matfag.

De økonomiske besparelsene ved å flytte enkelte utdanningsprogram fra Skjervøy til Nordreisa er usikre. Behovet for administrasjon på Skjervøy vil bli redusert. En stipulert

innsparing på tre stillinger vil gi en innsparing på 1- 1,2 mill. kroner. I tillegg vil økonomien til Nordreisa vgs bli styrket ved at skolen får bedre oppfylling. Nordreisa vgs har slitt med dårlig økonomi og prognosen for i år er et negativt avvik på 2,7 mill. kroner.

Dersom Skjervøy vgs i sin helhet flyttes til Nordreisa vgs vil det gi en innsparing opp mot 5,4 mill. kroner pluss energi- og vedlikeholdsutgifter. Eventuelle utgifter til tomgangsdrift og flytting av personale fra Skjervøy til Nordreisa er ikke med i beregningen.

Legge ned restaurant- og matfag i Sørreisa.

Innsparing: 1,9 mill

Det er i dag 57 ledige plasser i Troms på restaurant- og matfag vg1 og vg2.

Ved nedleggelse av filialen i Sørreisa kan fylkeskommunen spare 1,9 mill. kroner. Lokalene i Sørreisa leies. Vi er imidlertid bundet opp med en leiekontrakt som løper til ut desember 2011

Innsparinger totalt

Det vil alltid være knyttet noe usikkerhet rundt økonomiske beregninger vedrørende innsparingstiltak. Forslagene til de strukturelle endringene utgjør om lag 14 mill. kroner. I tillegg vil man spare utgifter til nødvendig oppgradering og vedlikehold.

Ytterligere innsparinger vil følge av endret tilbudsstruktur og bedre kapasitetsutnyttelse.