

Arkivsak-dok. 24/18509-9
Saksbehandler Thea Skyvulstad

Saksgang
Bystyret 2023 - 2027

Møtedato
14.11.2024

Sak nr.

Høringsuttalelse fremtidig skole- og opplæringstilbud i Østfold fylkeskommune

Innstillingssak.

Medsaksbehandlere: Camilla Kristine Dahlstrøm

Kommunedirektørens innstilling:

Sarpsborg kommune avgir høringsuttalelse i hovedtrekk slik det framgår av saksframlegget. Ordfører gis fullmakt til å gjøre eventuelle justeringer før endelig høringsfrist.

Vedlegg:

Sammendrag:

Østfold fylkeskommune skal gjøre endringer i opplæringstilbud og skolestruktur for videregående opplæring. Fylkeskommunedirektørens forslag til vedtak ble lagt ut på høring 7.november, med høringsfrist 19.november. Parallelt med dette behandles forslaget i fylkets råd og utvalg, før endelig vedtak i fylkestinget 4.desember.

Forslag til vedtak er basert på en helhetlig gjennomgang av opplæringstilbud i Østfold fylkeskommune. Det er utarbeidet en skolefaglig faktarapport (vedtatt av fylkestinget i juni) og et drøftingsgrunnlag med ulike løsningsforslag.

Hovedtrekket i forslag til vedtak er at Borg og Greåker videregående skoler avvikles, skolestrukturen i Fredrikstad vil bestå av en eller to skoler, samt at utdanningstilbud og utdanningsprogram flyttes mellom skoler og/eller reduseres i omfang.

Formannskapet ga i sitt møte 31.oktober ordfører oppdrag om å fremme et utkast til høringsuttalelse fra Sarpsborg kommune.

Ordfører er skeptisk til realismen i planene som foreligger. Med fylkeskommunens dårlige økonomi, virker det lite troverdig å kunne realisere ett eller to helt nye skolebygg i Fredrikstad. Det er i tillegg en rekke uklarheter i drøftingsgrunnlaget, slik ordfører ser det. Ordfører påpeker manglende forutsigbarhet for Fredrikstad, og er bekymret for at man havner i en situasjon hvor planene ikke lar seg realisere.

Ordfører mener videre at det ikke er undersøkt i stor nok grad hvilke konsekvenser de foreslåtte endringene vil få for elevene. Det må foreslås konkrete avbøtende tiltak, for større enheter og eventuell flytting av elever. Ordfører er bekymret for at foreslåtte endringer kan

føre til økende frafall og høyere fravær blant annet fordi flere elever får lengre reisevei. Ordfører er også bekymret for at det kan medføre at elever søker videregående på bakgrunn av reisevei heller enn linje. Tiltak for å bøte på negative konsekvenser må tydeliggjøres før en endelig beslutning om nedleggelse og skolestruktur tas. Å peke på den allerede etablerte elevtjenesten og forebyggende arbeid anser ordfører ikke som tilstrekkelig.

Bakgrunn:

7. november la fylkeskommunedirektør i Østfold fylkeskommune fram sin innstilling til ny skolestruktur og opplæringstilbud i Østfold.

Det er den krevende økonomiske situasjonen som gjør at dagens skolestruktur og opplæringstilbud i fylket ikke kan opprettholdes.

Ifølge Østfold fylkeskommune må det kuttes 344 millioner kroner de neste fire årene, hvorav utdanningssektoren er planlagt å ta en andel på 167 millioner. I tillegg har Østfold fylkeskommune også et helt nødvendig behov for investeringer i skolebygg, spesielt i Fredrikstad.

Fylkestinget vedtok i juni at administrasjonen skulle peke på alternativer som både ivaretar arbeidslivets behov, bidrar til at flest mulig fullfører til normert tid, og sikrer bærekraftig struktur, dimensjonering og finansiering. I tillegg har det vært nødvendig å innrette tilbudsstrukturen slik at den i større grad sikrer behovet for fagarbeidere. Det skal også tas hensyn til at Østfold fylkeskommune fram mot vil 2034 få en nedgang på rundt 900 elever.

Samtidig som saken er sendt til politisk behandling i fylket, er saken sendt på ekstern høring som varer til 19.november, Saken skal sluttbehandles av fylkestinget 4. desember.

Forslaget på høring

I [fylkesadministrasjonens utredningsrapport](#) som ble presentert til drøfting i slutten av oktober ble det lagt fram to alternative forslag, løsningsforslag A og B.

Hovedtrekk i løsningsforslag B var at Borg og Greåker videregående skoler avvikles, skolestrukturen i Fredrikstad vil bestå av en eller to skoler samt at utdanningstilbud og utdanningsprogram flyttes mellom skoler og/eller reduseres i omfang.

Fylkeskommunedirektørens innstilling er i tråd med løsningsforslag B, med noen justeringer:

- Borg videregående skole avvikles.
 - Deler av elektro og datateknologi flyttes til Kalnes, andre til Fredrikstad
 - Teknologi og industrifag flyttes til Fredrikstad
 - Helse- og oppvekstfag flyttes til St. Olav videregående skole
 - Deler av bygg- og anleggsteknikk flyttes til Kalnes, andre til Fredrikstad
- Avdeling for tilrettelagt opplæring naturbruk (SPAN) forblir i dagens lokaler, men organiseres som en avdeling under St. Olav videregående skole
- Greåker videregående skole avvikles
 - Helse, og oppvekstfag, Musikk, dans og drama, samt noen klasser studiespesialisering flyttes til St. Olav videregående skole
 - Deler av bygg- og anleggsteknikk flyttes til Kalnes, andre til Fredrikstad
 - Sciencelinja flyttes til Fredrikstad
- Kalnes videregående skole opprettholdes og styrkes
- St. Olav videregående skole i Sarpsborg styrkes
- Salg, service og reiseliv opprettholdes i Fredrikstad og Sarpsborg
- Restaurant- og matfag opprettholdes i Fredrikstad

Prosess i Sarpsborg kommune

Ordfører orienterte om tidslinje for høringsuttalelse til skolestruktur til Østfold fylkeskommune i formannskapets møte 31.oktober. Medlemmene stilte spørsmål og kom med sine innspill til saken. Bystyrets gruppeledere var også invitert.

Formannskapet vedtok følgende:

Formannskapet gir ordfører et oppdrag om å fremme et utkast til høringsuttalelse til skolestruktur i Østfold fylkeskommune for vedtak i bystyret 14. november.

Ordfører har i arbeidet med høringsuttalelsen hatt møter med rektorene på de fire videregående skolene i Sarpsborg, samt innhentet innspill fra næringslivet og samfunnet for øvrig.

Ordføreren foreslår at Sarpsborg kommune avgir følgende høringsuttalelse:

Sarpsborg kommune forstår Østfold fylkeskommunes behov for å spare penger. Kommunen mener likevel løsningsforslaget som nå ligger til grunn, går for hardt ut over Sarpsborg, og kommunen er bekymret for hvordan endringene vil påvirke elevene/ungdommen fra Sarpsborg. Sarpsborg kommune ser de foreslåtte endringene som en konsekvens av at fylket over lang tid har unngått å strategisk planlegge skolekapasitet.

Sarpsborg kommune ønsker å understreke at den manglende forutsigbarheten fylket har gitt Fredrikstad, knyttet til skolestruktur tilhørende byutvikling, er uholdbar. Kommunen er videre bekymret for at man med denne uforutsigbarheten havner i en situasjon hvor man ikke klarer å realisere planene.

Så lenge det ikke er besluttet hva og hvordan ett eller to nye skolebygg i Fredrikstad skal inneholde, kan ikke kommunen akseptere å avvikle både Greåker og Borg videregående skoler. Sarpsborg kommune anser at det er knyttet for stor usikkerhet ved anslagene som ligger til økonomisk innsparing i rapportene per nå. Det er vanskelig å se troverdigheten i planene som nå legges for nye skolebygg, gitt fylkeskommunenes økonomi.

Sarpsborg kommune vil understreke at det ikke er gjort noen vurdering av muligheten for at eventuelle tomme skoler i fylket kan overtas av Sarpsborg kommune. Det premisset kan derfor ikke legges til grunn for videre utvikling i fylket.

Sarpsborg kommune ønsker særlig å påpeke at prosessen fremstår forhastet. Med korte frister knyttet til de ulike fasene av arbeidet er det utfordrende for både kommunen og berørte skoler, å gi grundige innspill. Det faktum at det er manglende samsvar mellom det fylkeskommunedirektøren la frem i sin presentasjon, og det som står på fylkeskommunens nettside, gjør det vanskelig å vite hva man skal mene noe om.

I tillegg til den skolefaglige rapporten (vedtatt 19.juni) er det publisert *Drøftingsgrunnlag – rapport med helhetlig løsningsforslag (datert 28.10.24)* og *Rapport med helhetlig løsningsforslag for ny skole- og tilbudsstruktur (datert 7.11.24)*. Rapportene er på henholdsvis – 435 og 446 sider. Med så omfattende grunnlag, hadde det vært ønskelig at det ble tydeliggjort hvor i den nye rapporten de 11 nye sidene er å finne.

Sarpsborg kommune er i tillegg bekymret for timingen på den endelige beslutningen, fylkestingsbehandling 4.desember. Elevene har opplæring i faget *utdanningsvalg* gjennom hele ungdomsskolen. Dette fagets formål er å gjøre elevene i stand til å ta gode utdannings- og yrkesvalg. En endring av opplæringstilbudet så kort tid før søkerfristen (1. mars) er bekymringsfullt, og kan undergrave det arbeidet som allerede er gjort på området.

Kommentarer til ny skole- og tilbudsstruktur

Sarpsborg kommune ønsker å kommentere konkrete deler av forslaget som nå foreligger.

Borg videregående skole

Det er positivt at det foreslås å beholde SPAN-avdelingen ved Borg videregående skole. Dette er spesielt opparbeidede lokaler, som ikke er uproblematisk å flytte. For elevene som går der, er det også viktig med forutsigbare og kjente rammer.

Det er utfordrende at man foreslår å avvikle det ordinære tilbudet ved skolen. Det er en viktig skole for det lokale næringslivet, som Borregaard. Sarpsborg kommune mener det bør ses nærmere på hvilke behov byens næringsliv og arbeidsmarked har.

Greåker videregående skole

Med Greåkers sentrale plassering midt mellom Sarpsborg og Fredrikstad by, kan ikke Sarpsborg kommune se at det er formålstjenlig å avvikle dette skolebygget. Lokalene kan brukes til å avlaste for eksempel Glemmen, som nå har undervisning i leide lokaler.

På Greåker videregående skole har de gjennom flere år jobbet for å skape et godt skolemiljø, på tvers av ulike linjer. Dette har de fått til, og det vil være en utfordring å kopiere samme miljø over til en annen skole.

At fylkeskommunen ser på mulighet for å benytte enten lokaler ved Borg eller Greåker til videregående opplæring for voksne (VOV) er også positivt.

Kalnes videregående skole

Sarpsborg kommune er tilfreds med at det innstilles på at det opprettholdes et skoletilbud ved Kalnes. Det er viktig for Sarpsborg at det finnes et offentlig tilbud innen naturbruk og agronomi.

St. Olav videregående skole

Det er bra at det satses på å forsterke fagmiljøene ved St. Olav videregående skole. Sarpsborg kommune forutsetter imidlertid at det planlagte tilbygget, som allerede er ferdigregulert, realiseres. Det er dessverre ikke spor av midler til det bygget i fylkeskommunens budsjettforslag for 2025. Det er besynderlig.

Fylkeskommunedirektøren la i sin presentasjon frem at linjene kjemi og prosess og laboratoriefag skal legges til St. Olav videregående skole. Det er positivt å beholde de linjene i Sarpsborg dersom Borg og Greåker avvikles. Sarpsborg kommune mener imidlertid at teknologi- og industrifag som helhet da burde legges til samme skole. Dette er viktig kompetanse for lokale næringsaktører som Borregaard. Borregaard er også hovedsponsor for alumni-gruppen for de som har gått på sciencelinja, og ønsker denne linjen i Sarpsborg. Dersom målet er å etablere et sterkt realfagsmiljø ved St. Olav videregående skole, mener Sarpsborg kommune at sciencelinja er en naturlig del av dette miljøet, med viktig nærhet til science-senteret Inspira.

Sarpsborg kommune merker seg samtidig at linjene kjemi og prosess og laboratoriefag ikke er nevnt i [innstillingen publisert på Østfold fylkeskommunes nettside](#) per 10.oktober, så her er det utfordrende å vite hva som faktisk blir foreslått.

Å flytte musikk, dans og drama-elevene til St. Olav vil kunne berike byens kulturliv med nærhet til kulturinstitusjoner som Sarpsborg Scene og Kulturhuset Gleng. Det er positivt.

Skjeberg folkehøyskole

Sarpsborg kommune er opptatt av at Skjeberg folkehøyskole skal bestå. Det er imidlertid uvanlig at fylkeskommuner eier folkehøyskoler. Sarpsborg kommune mener det bør legges til rette for at skolen kan drives med en annen eierform.

Generelle bemerkninger om tilbudsstruktur

Sarpsborg kommune er skeptiske til at det foreslås å kutte antall plasser på idrettslinjene. Dette er en linje med høye søker tall og høy gjennomføringsgrad, og er et godt alternativ til studiespesialiseringsplassene.

Sarpsborg kommune er i tillegg skeptiske til å bygg- og anleggsteknikk vekk fra Sarpsborg. Det er mange bygg- og anleggsbedrifter i Sarpsborg, disse er viktige lærebedrifter for elevene. Det er ikke ubetydelig med nærhet mellom arbeidsplass og skole, derfor er det uheldig å flytte denne linjen. Bygg- og anleggsteknikk som er sentral for hele Østfold, burde ligge ha den mest sentrale plasseringen i fylket.

Uklarheter i drøftingsgrunnlag

I [drøftingsgrunnlaget](#)¹ kommer det fram en usikkerhet knyttet til investeringsberegningene, og at faktisk arealbehov og kvadratmeterpris først vil sikres i det prosjektering av løsningene igangsettes. Tiltak knyttet til nybygg og ombygginger vil måtte tas innenfor rammen av vedtatt økonomiplan. Finansieringen vil dermed skje ved å omdisponere midler som allerede ligger i planen og /eller endringer i eiendomsporteføljen. Sarpsborg kommune gjenfinner ikke i rapporten at det er gjort en særskilt utredning på dette. Kommunen stiller derfor spørsmål om den kjennskapen man nå har til kostnadsdifferansen mellom rehabilitering og nybygg er tilstrekkelig utredet og et godt nok grunnlag for å legge ned to skoler i Sarpsborg.

Tabellen over predikert utvikling i antall elevplasser i [den skolefaglige faktarapporten](#) viser tall for Fredrikstad og Sarpsborg samlet. Sarpsborg kommune antar at dette er for å synliggjøre at Nedre Glomma- regionen skal sees på samlet. Det fremheves at elevtallsveksten er størst i denne regionen, men det synliggjøres ikke en fordeling mellom Sarpsborg og Fredrikstad.

I fylkesdirektørens presentasjon av løsningsforslag ble det fremhevet at en grunn til at Greåker foreslås lagt ned er at store deler av elevmassen er bosatt i Fredrikstad. Dette harmonerer dårlig med at Nedre Glomma-regionen skal sees på under ett. I denne sammenhengen ønsker også Sarpsborg kommune å påpeke Greåkers sentrale plassering, ikke bare i Nedre Glomma-regionen, men også i fylket. Kommunen mener denne plasseringen i seg selv utgjør et økonomisk rasjonale for å se videre på hvordan en opprettholdelse av denne skolen kan ivareta behovene for strukturelle endringer. Denne skolen har også etablerte fagmiljøer som det kan bygges videre på. I tillegg har skolen en sentral beliggenhet nær fylkesvei109 med god kollektivforbindelse mellom Sarpsborg og Fredrikstad. Drøftingsgrunnlaget viser til at sentral lokalisering nær infrastruktur kan bidra til å gjøre det attraktivt og trygt å reise kollektiv, sykle og gå. Med tanke på miljøet og bærekraftig utvikling mener Sarpsborg kommune at mulighetene til å kunne bevare Greåker må sees på igjen.

I drøftingsgrunnlaget kommer det også fram at Fredrikstad har hoveddelen av de private skolene. Sarpsborg har ingen private videregående skoler. I Fredrikstad er samlet elevtall for de private skolene 727 elever (2023/2024). Dette tilsvarer en skole på størrelse med dagens St. Olav. 44% av elevplassene til studiespesialisering ivaretas av de private skolene i

¹ [samlet-rapport-med-vedlegg.pdf](#) Rapport datert 28.10.2024. Det foreligger også en ny rapport 07.11.2024 . Sarpsborg kommune har ikke klart å gjenfinne ulikheten i disse to rapportene. Av tidsmessige hensyn har man ikke kunnet gå grundig gjennom den siste rapporten.

Fredrikstad, og det er økende søkertall. Dette kan tilsa at det er behov for færre plasser i de videregående skolene i Fredrikstad enn i Sarpsborg. Sarpsborg kommune er undrende til at i drøftingsgrunnlaget har unnlatt å ta med de private plassene i beregningene, og mener at fylket ikke kan tillate seg å ignorere at det finnes privatskoler som ivaretar mye av behovet i dag.

SSBs befolkningsframskrivninger for Nedre Glomma i 2024-2044 viser at ungdommer i aldersgruppen 15-17 år reduseres med i underkant av 300 elever i perioden. Den største reduksjonen skjer i Fredrikstad med -2,26. Tallene i Sarpsborg er relativt stabile med en estimert nedgang på -0,58 %. Da er høy nettoinnvandring (MMMH) lagt til grunn.

I drøftingsgrunnlaget kommer det frem at det ikke er gjort gjennomgående analyser av dagens bemanningssituasjon opp mot dagens opplæringsbehov, og at de faktiske konsekvensene av endringene må kartlegges og detaljeres etter at et vedtak om ny skole- og tilbudsstruktur foreligger. Det er likevel kjent at endringsforslaget vil medføre en reduksjon på omtrent 100 pedagogiske årsverk.

Skolemiljø

Barnekonvensjonen, Grunnloven og opplæringsloven er tydelig på at eleven/barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i saker som omhandler barn/elever. Det er derfor svært viktig at man har kunnskap om situasjonen og elevenes behov. Sarpsborg kommune er bekymret for at foreslåtte endringer kan føre til økende frafall og høyere fravær fordi flere elever får lengre reisevei. Karriereveilederne er bekymret for at det kan medføre at elever søker videregående på bakgrunn av reisevei heller enn linje.

Ifølge drøftingsrapporten melder skolene også om et økende antall elever som har behov for tettere faglig og sosial oppfølging. Det kommer også fram at det er viktig å finne utfordringer og behov knyttet til implementering av tiltakene, og på bakgrunn av dette vurdere hvordan disse kan imøtekommes for å opprettholde et godt skole- og læringsmiljø.

I dette bildet er Sarpsborg kommune bekymret over at det ikke er gjennomført en spesifikk utredning av hvordan elevmiljøene vil kunne påvirkes av de foreslåtte endringene. Både Sarpsborg Ungdomsråd og karriereveilederne i Sarpsborg kommune løfter en uro og bekymring i ungdomsmiljøet knyttet til endringene. Begge grupperingene er også bekymret for hvordan dette vil påvirke elevenes mulighet til å ha en fritid som er i tråd med kommunens fritidserklæring. Karriereveilederne peker også på erfaringer som tilsier at dette øker risikoen for at elevene havner i miljøer som leder til feilvalg, og mangelfulle gode sosiale arenaer.

Sarpsborg kommune mener derfor at det bør gjennomføres en analyse av hvordan de foreslåtte tiltakene påvirker elevmiljøene og elevenes muligheter til å delta jevnlig i minst en organisert fritidsaktivitet sammen med andre. Videre mener kommunen at tiltak for å bøte på negative konsekvenser må tydeliggjøres før en endelig beslutning om nedleggelse og skolestruktur tas. Å peke på den allerede etablerte elevtjenesten og forebyggende arbeid anser kommunen ikke som tilstrekkelig i denne sammenheng.

Retten til å bli hørt er også et grunnleggende prinsipp, og kommunes ungdomsråd opplever ikke å ha blitt snakket ordentlig med fra fylkeskommunens side. Særlig er de bekymret for at elevene på ungdomsskolene ikke har blitt hørt. De opplever at forslagene er utydelige og kom brått på. Flere har henvendt seg til medlemmer i Ungdomsrådet, og det er stor bekymring rundt forslagene til endring. Ungdomsrådet er klare på at de ønsker mer tid til å forstå hva endringene innebærer.

Ungdomsrådet uttrykker forståelse for at det må spares penger, men er bekymret for at to skoler skal legges ned i Sarpsborg. Flere elever kan miste tilknytning til lokalmiljøet sitt dersom de må gå på en skole utenfor Sarpsborg. Ungdomsrådet er opptatt av at man har variasjon i de linjene som tilbys for at elevene skal klare å opprettholde sin motivasjon for å fullføre videregående skole. De er også opptatt av at sammensetningen av linjer på de ulike skolene må bli slik at elevmassen gjenspeiler samfunnet de skal ut i.

Karriereveilederne ved kommunens ungdomsskoler er opptatt av at årets 10.klassinger må få en forutsigbarhet i det skoletilbudet de skal søke seg til 1. mars. Det er derfor viktig at ØFK presiserer at nåværende tilbudsstruktur blir liggende fra skoleåret 2024/2025. Overgangen mellom ungdomsskolen og videregående skole er i seg selv sårbar for de aller fleste, og usikkerheten rundt skoletilbudet gjør overgangen enda mer krevende.

Økonomisk handlingsrom

Sarpsborg kommune stiller seg undrende til realismen i forslaget som ligger til grunn. Østfold fylkeskommune har ansvar for å ta rasjonelle økonomiske beslutninger, og da kan man ikke velge å se bort fra Sarpsborgs sentrale geografiske plassering i fylket.

Det er et førende premiss for endringen i skolestruktur at man skal spare penger, og tilpasse tilbud og omfang til fremtidig kompetansebehov, størrelse på elevkull og økonomiske rammer. Det er ingen tvil om at fylket har dårlig råd, og må spare penger. I lys av det stiller kommunen spørsmål om fylkeskommunen evner å realisere nye skolebygg til om lag 3000 elever, innenfor de stramme rammene som er til rådighet.

Sarpsborg kommune foreslår at lokaler som blir ledige når det eventuelt flyttes gradvis ut av Greåker, kan brukes til å huse elever som nå er i leide lokaler. Dette gjelder særlig studietilbud i regi av Glemmen videregående skole. Det er irrasjonelt å tømme offentlig eide bygg, samtidig som fylkeskommunen leier 8 ulike lokaler for å huse studietilbudet på Glemmen videregående skole. I faktagrunnlaget fremkommer det at for Glemmen alene er samlede leiekostnader på 16,77 mill. kr.

Sarpsborg kommune ber innstendig om at fylket viser nøkternhet i det som nå planlegges. De ambisjonene som nå foreligger om en eller to store skoler i Fredrikstad, er ikke kompatibelt med fylkets økonomiske realitet. Som i alle byggeprosesser er det stor usikkerhet ved kostnadene. Det vil det også være i denne sammenhengen. Det gjør Sarpsborg kommune bekymret.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

Miljø: En endring i skolestruktur vil medføre lenger reisevei for mange, og med det kanskje mer bilbruk. Sarpsborg kommune forutsetter at det legges til rette for kollektive alternativer for elevene.

Folkehelse:

Det er nær sammenheng mellom utdanning og helse. Å legge til rette for at flest mulig i Sarpsborg kommune fullfører videregående skole er viktig i den sammenhengen.