



Saksframlegg

Mulig justering av skolestruktur øst i kommunen og eventuell ny forskrift om skolekretser

Saksbehandler	Arkiv	ArkivsakID
Christian Holmedahl		25/2852

Saksnr	Utvalg	Type	Dato
	Ungdommens kommunestyre	PS	
	Livsløpsutvalget	PS	
	Formannskapet	PS	
	Kommunestyret	PS	

Kommunedirektørens forslag til vedtak:

Forslag til endring av skolestruktur og ny lokal forskrift om skolekretser sendes på høring, med høringsfrist 11.12.2026. Dette i henhold til [Forvaltningsloven § 37](#) og veileder til forskriftsarbeid for kommuner, hvor normal høringsfrist er to måneder for kommunale forskrifter.

Bakgrunn og saksopplysninger:

I kommunestyresak [103/25](#), ble flere ulike alternativer belyst og vurdert, og kommunestyret fattet et vedtak. Saken kommer til ny behandling etter en lovlighetskontroll, og følger opp det vedtatte [forslaget til prosess for saker om skolestruktur og forskrift om skolekretser 2026-2027](#), fra kommunestyremøtet den 19.06.2026. Alternativer som ble vurdert, behandlet og ikke tatt videre, er derfor heller ikke inkludert i vurderinger i denne saken. Kommunedirektøren foreslår her å endre skolestrukturen i samsvar med kommunestyrets opprinnelige vedtak om å legge ned Havnås og Tenor skoler, og endre skolekretsene tilsvarende dette forslaget. Dette blir foreslått sendt på høring.

I henhold til rundskriv fra Utdanningsdirektoratet om behandlingen av saker om skolenedleggelse og kretsgrenser, kan kommuner som har forskrift om skolekretser, velge mellom to fremgangsmåter når det gjelder vedtak om endringer i skolestrukturen. Kommunen kan enten behandle nedleggelse og forskriftsendring som to separate saker; først et vedtak om nedleggelse som så etterfølges av en sak om forskriftsendring, eller så



kan kommunen behandle nedleggelse og forskriftsendring som én og samme sak, og sende dette samlet på høring.

I denne saken foreslår kommunedirektøren å behandle endring av skolestruktur og endring av forskrift om skolekretser som én og samme sak. Saksframlegget er derfor lagt opp slik at det under hvert enkelt punkt i saksframlegget først vil være en del som dreier seg om endringer i skolestrukturen, og deretter en del som omhandler ny forskrift om skolekretser. Man vil kunne se av undertitlene om teksten hører til skolestruktur-delen eller forskriftsdelen. Barnets beste vurdering vil omtales under begge temaer.

Om skolestruktur

I sak 103/25 ble det redegjort for ulike forventninger og forutsetninger knyttet til en bærekraftig drift og utvikling av skolen, noe som hadde blitt aktualisert gjennom [omstillingsprogrammet](#), som ble vedtatt av kommunestyret i desember 2023.

Skolestruktur og skoleskyss har også blitt behandlet i Handlings- og økonomiplan 2025-2028 og i Handlings- og økonomiplan 2026-2029, der vedtaket fra omstillingsprogrammet er opprettholdt, med tilhørende budsjettinnsparinger.

Kommunedirektøren sin opprinnelige innstilling til sak [103/25 om mulig justering av skolestruktur øst i Indre Østfold kommune](#) om å legge ned tre grendeskoler, bygd på et tydelig resonnement: «Beregninger viser at det å legge ned utvalgte skoler i Indre Østfold kommune, vil gi besparelser. Å oppnå samme økonomiske gevinst uten å endre skolestruktur, vil innebære å kutte i drift slik at den generelle ressursituasjonen i skolen blir dårligere. Dette kan gå ut over kvalitet og potensielt medføre brudd på lover og forskrifter.»

Saken ble behandlet i kommunestyret 18.11.2025, og det ble fattet følgende vedtak:

1. Havnås skole legges ned fra skoleåret 26/27, og elevene flyttes i tråd med forslaget fra Kommunedirektøren.
2. Tenor skole legges ned. Dersom det er mulig legges virkningspunktet til skoleåret 26/27. Skolekretsene endres slik at elevene i hovedsak får Kirkefjerdingsken som sin nærscole.
3. Kirkefjerdingsken skole består.
4. Kommunedirektøren bes følge opp barna som blir berørt av endringene, og følge ekstra tett de barna med særskilte behov.

I etterkant ble det fremmet to lovlighetsklager på vedtaket som begge ble behandlet av kommunestyret 12.02.2026:

[Behandling av lovlighetsklage fra kommunestyrerepresentanter i Folkets Stemme og MDG](#)

[Behandling av lovlighetsklage fra kommunestyrerepresentanter i Senterpartiet, Fremskrittspartiet og Rødt](#)

Kommunestyret vedtok å opprettholde vedtaket av 18.11.2025 i sak [103/25](#).

Kommunestyret vedtok samtidig at iverksettelsen av vedtaket om justering ikke skulle utsettes. Lovlighetsklagene ble oversendt Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus for lovlighetskontroll og videre behandling, jf. kommuneloven § 27-1.



Indre Østfold kommune mottok statsforvalterens behandling av lovlighetskontrollen 17.04.2026.

[Lovlighetskontroll – Justering av skolestruktur fattet av kommunestyret den 18.11.2025](#)

Statsforvalteren konkluderte som følger:

Lovlighetskontrollen har avdekket saksbehandlingsfeil ved kommunestyret i Indre Østfold sitt vedtak av 18.11.2025 i sak 103/25 som gjør det ugyldig. Statsforvalteren opphever vedtaket, jf. kommuneloven § 27-3 fjerde ledd. Det betyr at kommunen må behandle saken på nytt.

Og videre:

På bakgrunn av at kommunestyret har valgt et alternativ som ikke var omtalt eller redegjort for i forkant av vedtaket, ber vi kommunen sørge for følgende ved den nye behandlingen av saken:

- *Foreta en tilstrekkelig barnets beste-vurdering*
- *Vurdere hvorvidt valg av alternativ som ikke inngikk i Norconsultrapporten eller i informasjonen gitt til skoler, foreldre, barn og andre interesserte har betydning for barnets rett til å bli hørt og kravene til utredning. Vi viser til reglene i opplæringslova kapittel 10 som sikrer elever og foreldres rett til medvirkning, samt det generelle prinsippet i forvaltningsloven § 17 om at en sak skal være så godt opplyst som mulig før vedtak fattes.*
- *Dersom kommunen er uenig i funn eller vurderinger fra utredningen, for eksempel i Norconsultrapporten, og velger å legge andre utgangspunkter til grunn for sin vurdering eller avgjørelse, bør dette også belyses og begrunnes i saksfremstillingen/vedtaket.*

Som følge av statsforvalterens opphevelse av kommunestyrets vedtak i sak [103/25](#) av 18.11.2025, vedtok kommunestyret den 19.06.2026 kommunedirektørens [forslag til prosess for saker om skolestruktur og forskrift om skolekretser 2026-2027](#), hvor det skisseres hvordan statsforvalterens krav vil bli ivaretatt.

Om ny forskrift om skolekretser

Arbeidet med ny forskrift om skolekretser har sin bakgrunn i kommunestyrets vedtak i sak [103/25](#) og sak [005/26](#). Et vedtak om justering av skolestruktur medfører at man også må endre på skolekretser, jf. Utdanningsdirektoratets veileder knyttet til [behandlingen av saker om skolenedleggelser og kretsgrenser | udir.no](#) punkt 4.

I sak [005/26](#) fattet kommunestyret følgende vedtak:

1. Valgområdene mellom skolekretsene beholdes, med adgang til fritt skolevalg innenfor de fastsatte grenseområdene.
2. Kommunen skal legge til rette for tydelig informasjon og rutiner som understøtter valgfriheten i valgområdene.
3. Administrasjonen gis fullmakt til å fastsette nye grenseområder innenfor områdene som tidligere utgjorde Tenor og Havnås skolekretser.



4. Høringsutkast til lokal forskrift om skolekretser sendes på høring, med høringsfrist 12.mars 2026.

Med bakgrunn i at høringsfristen kom etter dato for utsendelse av sakspapirer til politisk møterunde i mars 2026, var saken planlagt for politisk behandling i politisk møterunde i mai 2026. Da statsforvalteren opphevet kommunestyrets vedtak i sak [103/25](#) ble ny forskrift om skolekretser ikke ferdigbehandlet. I stedet ble den lagt inn som en del av sak 066/26, [prosess for saker om skolestruktur og forskrift om skolekretser 2026-2027](#).

Lovhjemmel for opprettelse av skolekretser

Den lokale forskriften er hjemlet i opplæringsloven § 2-6 som regulerer hvilken grunnskole elevene skal gå på. Her er nærscoleprinsippet sentralt, og bestemmelsen lyder som følger:

Elevane har rett til å gå på ein skole i nærmiljøet. Kommunen kan gi forskrift om skolekrinsar. Ved tildeling av skoleplass og fastsetjing av forskrift om skolekrinsar skal kommunen leggje særleg vekt på kva skole som ligg nærast heimen. Kommunen kan også ta omsyn til topografi, trafikktilhøve og kapasiteten på skolane, og at barn i same nabolag skal få gå på same skole. Etter søknad kan eleven takast inn på ein annan skole enn den eleven har rett til å gå på.

Merknadene fra Prop. 57 L (2022-2023) til opplæringsloven § 2-6 utdyper bestemmelsene som gjelder for hvilken skole eleven skal gå på. Her påpekes det at ordet «nærmiljø» ikke bare viser til avstand, men også tilknytning. Regelen innebærer at barn som bor i det samme området, skal få gå sammen på skolen, og at denne skolen skal være en skole i det som er det naturlige nærmiljøet til barna.

Forholdet mellom sentralt lovverk og lokale bestemmelser

Lokal forskrift om skolekretser skal være i samsvar med nærscoleprinsippet slik det kan tolkes ut fra lov og forarbeider, jf. Opplæringsloven § 2-6. Kommunen kan ikke vedta en forskrift som er i strid med nærscoleprinsippet.

Om vurdering av barnets beste

Det følger av opplæringsloven § 10-1 at elevens beste skal være et grunnleggende hensyn ved avgjørelser som gjelder eleven. Av lovens forarbeider (Prop. 27 L (2022-2023) Lov om grunnskolen) følger det at bestemmelsen skal ses i sammenheng og tolkes i samsvar med Grunnloven § 104 og Barnekonvensjonen artikkel 3. Konvensjonens artikkel 12 følger barnets rett til å bli hørt og plikten til å legge behørig vekt på barnets synspunkter. Barnekonvensjonen er tatt inn i norsk rett ved menneskerettsloven i 2003, og den forplikter kommunene til å legge vekt på barnets beste, blant annet i saker om skolestruktur. Det følger også direkte av opplæringsloven § 10-2 at elevene har rett til medvirkning.

Barnekonvensjonen og opplæringsloven stiller dermed tydelige krav til hvordan forvaltningen forbereder en sak som berører barn. Når barn er part i en sak, følger det også av forvaltningsloven at forvaltningen må sørge for at barnet har fått muligheten til å gi uttrykk for sin mening og at barnets mening skal tillegges vekt.

Kommunale vedtak om endring av skolestrukturen, herunder nedleggelse av en skole, er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven som gjelder rettigheter eller plikter for en eller flere



bestemte personer jf. [rundskriv fra Udir](#). Hvert enkelt barn har derfor ikke partsstatus etter forvaltningsloven, og det foreligger dermed ikke et krav om at hver enkelt elev får uttale seg individuelt når det gjelder elevenes rett til medvirkning. Høring av elevene er likevel en sentral del av ansvaret for å opplyse saken. Det bør derfor legges til rette for at elevenes syn kan formidles via representative utvalg, eksempelvis elevråd, ungdommens kommunestyre eller via foreldre og foresatte, for eksempel gjennom skolenes foreldreutvalg (FAU).

For å sikre at beslutningsgrunnlaget er godt nok i saker som berører barn mer generelt, bør det ifølge [Barneombudet foretas en «barnerettighetsvurdering»](#). Dette vil sikre at konsekvensene for barn er kartlagt og at barnets beste er vurdert. Barneombudets anbefaling for barnerettighetsvurderinger er at man bør

- finne ut hvor omfattende vurderingen skal være
- identifisere hvilke rettigheter som påvirkes
- innhente kunnskap og vurdere barns medvirkning
- vurdere konsekvenser for barn
- vurdere barnas beste og konkludere

Aktuelle planer, vedtak og dokumenter:

- [Opplæringslova § 2-6. Kva grunnskole eleven skal gå på](#)
- [Behandlingen av saker om skolenedleggelser og kretsgrenser | udir.no](#)
- Skolebehovsplanen som del av [kommunestyrets vedtak av 9. desember 2020 i sak 175/20 - Årsbudsjett 2021 og økonomiplan 2021-2024](#)
- [Orientering om iverksettelse av skolebehovsplanen til Livsløpsutvalget 10.03.21](#)
- [Omstillingsprogrammet](#) vedtatt i Handlings- og økonomiplan 2024-2027
- [Rapport-Justering av skolestruktur \(Norconsult\)](#)
- [Rapport-Utredning om skoleskyss \(Norconsult\)](#)
- [Sak 103/25 om mulig justering av skolestruktur øst i Indre Østfold kommune](#)
- [Sak 005/26 om forslag til ny forskrift om skolekretser](#)
- [Statsforvalterens lovlighetskontroll – Justering av skolestruktur fattet av kommunestyret den 18.11.2025](#), datert 17.04.2026
- [Telemarksforskning og Nordlandsforskning om tema skolenedleggelser Rapport 931](#), datert 29.04.2026
- [Vurderinger av barnets beste ved skolestrukturendringer – en veileder fra Nordlandsforskning](#), publisert 11.04.2025
- [Forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger](#)
- Vedlegg - Tilstandsanalyser, skolebygg (investerings- og vedlikeholdsutgifter), med planstatus og trafikal infrastruktur (2025)
- Vedlegg – Notat befolkningsframskrivninger 2026
- Vedlegg - Elevtallsframskrivning justert mot faktisk elevtall perioden 2026-2035
- Vedlegg - Elevtallsframskrivning justert mot faktisk elevtall perioden 2026-2049
- Vedlegg – Elevtall IØK 2026-2031– barneskolekretser, oppdatert 17.08.26, med historisk utvikling
- Vedlegg – Høringsutkast lokal forskrift om skolekretser
- Vedlegg – Høringsutkast tillegg til lokal forskrift om skolekretser



- Oppdatert kartgrunnlag publiseres her [Oppvekst](#), før politisk møterunde
- Vedlegg – Brukerveiledning kart skolekretser
- Vedlegg - Samlede innspill til Norconsult sin rapport om skolestruktur, forarbeid til sak 103/25

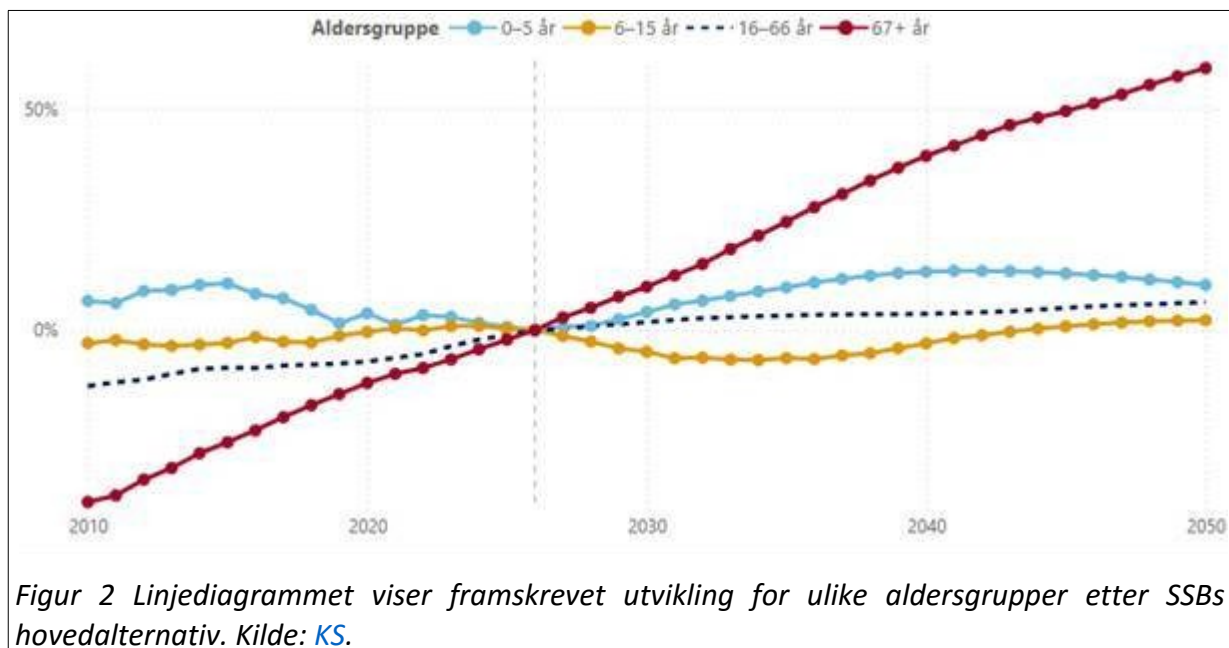
Tallgrunnlag som viser hvor mange elever som bor i ulike grenseområder har tidligere blitt etterspurt. Dette er utarbeidet i excel-format som blir gjort om til pdf-format i møte-modulen. Tallgrunnlaget kan ettersendes ved forespørsel til seksjonsleder skole. Tallene er oppdatert pr skoleåret 2026-2027, slik de forelå i mars 2026.

Alternative løsningsmuligheter/politisk handlingsrom:

Om skolestruktur

Justering av skolestruktur ble som tidligere nevnt tatt inn i omstillingsprogrammet fordi man ønsket å utforske muligheter for bedre ressursutnyttelse. Erfaringer fra det siste året lokalt, og for så vidt også nasjonalt viser at prosesser rundt skolestruktur og skolenedleggelse er vanskelige og sammensatte.

I lys av demografiutfordringene som kommunen står ovenfor, kan likevel en justering av skolestruktur være et nødvendig grep for å ruste alle kommunens tjenester for å kunne ivareta alle kommunens fremtidige behov.



Nærmere forklaring på oppdaterte befolkningsframskrivninger er vedlagt saken som eget notat.

Delprosjektet innenfor omstillingsprogrammet tok for seg ulike alternativer for en justert skolestruktur i Indre Østfold kommune. Dette på grunnlag av et arbeid utført av Norconsult, som ble benyttet som ekstern konsulent.

Oppdraget til Norconsult ble basert på temabeskrivelsen i omstillingsprogrammet, der det er «ønskelig med en gjennomgang av deler av skolestrukturen for å vurdere om det kan være



mulig med noen justeringer som kan sikre at en større del av ressursene kan kanaliseres til direkte elevrettet arbeid.»

Norconsult utarbeidet som tidligere nevnt en rapport som i sin oppsummering presenterte ulike alternative konsepter, med tilhørende økonomiske beregninger:

- Konsept 0/0+ - ingen endringer i skolestruktur
- Konsept 1a – legge ned Havnås skole
- Konsept 1b – legge ned Tenor skole
- Konsept 2 - legge ned Havnås, Tenor og Kirkefjeringen.
- Konsept 3 – legge ned Havnås, Tenor, Kirkefjeringen, Trømborg og Hærland. Bygge ny skole i Mysen for elevene fra Kirkefjeringen, Trømborg og Hærland.

Gjennom innspillsrunden til Norconsult sin rapport våren 2025 kom det i tillegg inn andre konseptforslag:

- Legge ned kun Kirkefjeringen skole
- Legge ned Havnås og Tenor skole
- Legge ned Hærland skole

Norconsult ble derfor forespurt om en særskilt utredning av en mulig nedleggelse av Kirkefjeringen, som ble tatt inn som et konsept 1c i saksutredningen fram mot kommunestyrets behandling den 18.11.2025.

Opprettholdelse av dagens struktur og bygningsmessige standard helt uten tiltak, regnes ikke som et pedagogisk og arbeidsmiljømessig forsvarlig alternativ. Alternativet er presentert i rapporten fra Norconsult som alternativ 0, men av hensyn til ansattes og elevenes arbeids- og skolemiljø anses altså dette ikke som forsvarlig for framtiden. Noe som også er påpekt av kommunens hovedverneombud og arbeidsmiljøutvalg.

Alternativet kalt 0+ innebærer at dagens skolestruktur opprettholdes, og at det gjøres nødvendige oppgraderinger for å oppfylle de krav som stilles til undervisningsformål. Det er dette benyttes som sammenlikning for øvrige alternativer.

Øvrige vurderinger av alternativer følger nedenfor, under saksoverskriften kommunedirektørens vurderinger.

I kommunestyremøtet den 18.11.2025 la kommunedirektøren fram følgende forslag til justeringer ved kommunens skolestruktur:

1. Havnås skole
 - a. Alternativ 1: Havnås skole legges ned med virkning fra skolestart 2026.
 - b. Alternativ 2: Barnehage og skole ved Havnås samles i et oppvekstsenter, i skolens lokaler.
2. Tenor skole legges ned med virkning fra skolestart 2027.
3. Kirkefjeringen skole legges ned med virkning fra skolestart 2027.

Elevene som påvirkes av vedtaket, får ny skoletilhørighet i henhold til nærskoleprinsippet. Sak om skoletilhørighet og skolekretsgrenser, etter justering av skolestruktur, fremmes som egen sak om forskriftsendring, jf. forvaltningslovens kap VII. om forskrifter.



Kommunestyret fattet følgende vedtak:

1. Havnås skole legges ned fra skoleåret 26/27, og elevene flyttes i tråd med forslaget fra Kommunedirektøren.
2. Tenor skole legges ned. Dersom det er mulig legges virkningspunktet til skoleåret 26/27. Skolekretsene endres slik at elevene i hovedsak får Kirkefjeringen som sin nærscole.
3. Kirkefjeringen skole består.
4. Kommunedirektøren bes følge opp barna som blir berørt av endringene, og følge ekstra tett de barna med særskilte behov

Statsforvalteren bemerker i sin lovlighetsvurdering datert 16.04.2026 blant annet følgende under punkt 3.2:

Kommunestyrets vedtak om justering av skolestrukturen er endret fra kommunedirektørens innstilling, og kommunestyrets vedtak var heller ikke ett av alternativene som fremgikk av rapporten fra Norconsult. Dette taler etter vårt syn for at det ved valg av et annet alternativ enn de som er omtalt og vurdert her, må foretas en grundig vurdering av barnets beste knyttet til valgt alternativ.

Siste avsnitt under dette punktet lyder som følger:

Vi bemerker at det også utover hensynet til barnets beste ikke er gitt noen begrunnelse for valgt løsning av skolestruktur i vedtaket. Ved behandlingen av lovlighetsklagen er det heller ikke gjort vurderinger knyttet til eventuelle konsekvenser av at det er vedtatt et alternativ som ikke konkret var utredet og som ikke er inngått i materialet som høringsinnspillene baserer seg på. Vi poengterer at det er fremmet anførsler knyttet til dette i begge kravene om lovlighetskontroll.

Som nevnt innledningsvis opprettholdes den retningen kommunestyret har satt i sitt tidligere vedtak, samtidig som man skal ivareta statsforvalterens krav til saksbehandling.

Om ny forskrift om skolekretser

I henhold til opplæringsloven § 2-6 er fastsettelse av forskrift om skolekretser en «kan-bestemmelse». Det er altså et valg om man skal ha en lokal forskrift eller ikke. Med ca 5200 elever i kommunen er en lokal forskrift sterkt anbefalt, da alternativet er at man fatter enkeltvedtak i hver enkelt skoleplassdeling. Dette omtales blant annet under kap. 12.5.2 i Prop. 57 L (2022-2023)

En slik forskrift sikrer at elevene i Indre Østfold kommune tildeles skoleplass i tråd med opplæringsloven § 2-6, og den gir forutsigbarhet for kommunens innbyggere om hvilken skole bostedsadressen deres tilhører. I tillegg forenkler det den kommunale saksbehandlingen og verner mot usaklig forskjellsbehandling. Den vil også være sentral ved klagebehandling, der kommunen kan synliggjøre for Statsforvalteren hvordan forvaltning av lovverket blir ivaretatt.



Videre ligger kommunestyrets handlingsrom i selve fastsettelsen av skolekretsgrensene, innenfor rammene av lovverket. Dette handlingsrommet vurderes nærmere under kommunedirektørens vurderinger.

Grenseområder

Når det gjelder de definerte grenseområdene mellom skolekretsene der elever kan velge skoletilhørighet mellom de to skolene området grenser til, er det valgt å videreføre denne ordningen i forslag til ny forskrift. Dette betyr at elever som bor nær grensen mellom to skolekretser, men ikke i et definert grenseområde, ikke får denne valgmuligheten. Dette kan for noen trolig oppleves som urettferdig. Grenseområdene ble opprinnelig vurdert som overgangsordninger i ny kommune. Fjerning av grenseområdene kan føre til en større forutsigbarhet for elever, foresatte og skoler. Det kan også gi større forutsigbarhet for kommunen med tanke på organisering og kostnader knyttet til skoleskyss, samt saksbehandling av skolebyttesøknader.

Ifølge opplæringsloven § 2-6 tredje ledd, vil det likevel være anledning for foresatte til å søke om skoleplass på en annen skole enn den eleven sokner til, og søknader vil bli vurdert ut fra gitte kriterier. Disse er omtalt i forskriften.

Det ligger derfor i det politiske handlingsrommet om man ønsker å videreføre ordningen med definerte grenseområder eller ikke.

Midlertidig tillegg

Det foreslås å legge ut på høring, et midlertidig tillegg til ny forskrift som gjelder ut skoleåret 2027/2028, der elever født 2015 – 2021 kan velge mellom alle skoler den tidligere skolekretsen har grenset til. Dette er for å gi familier en valgfrihet dersom de føler en sterkere tilknytning til en av de andre skolene i sin del av kommunen fremfor den som er definert som nærscole etter ny forskrift. Forskning viser imidlertid at dette kan gi en opplevelse av svekket fellesskap i den lokale bygda der de bor. De naturlige møteplassene knyttet til én felles skolehverdag blir borte, og det blir vanskeligere å planlegge felles arrangementer fordi de må tilpasses ulike skoledager og aktivitetsplaner. Et alternativ kan derfor være å ikke ta med det midlertidige tillegget til ny lokal forskrift.

Vurderinger knyttet til FNs bærekraftsmål:

Denne saken kan knyttes til FNs bærekraftsmål nr. 4 *God utdanning* og nr. 11 *Bærekraftige byer og samfunn*, og målsettingen om å «*bygge velfungerende, ansvarlige og inkluderende institusjoner på alle nivåer*» jf. FNs bærekraftsmål nr. 16 *Fred og rettferdighet*.

Vurdering av gevinster og økonomiske konsekvenser:

I lys av demografiutviklingen må kommunen forberede seg på en vanskeligere økonomisk situasjon, som gjør at vi må foreta tydelige prioriteringer for å opprettholde god nok kvalitet på alle lovpålagte kommunale tjenester. Trenden forsterkes og bekreftes av nasjonale myndigheter, som forventer at kommunene delvis finansierer den fremtidige veksten av antallet eldre med nedgangen i antallet barn og unge. Det er derfor viktig at de grepene som gjøres, sikrer en bærekraftig drift for framtiden.



I NOU 2025: 10: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, står det å lese følgende (kap.10.4):

«Omstillingsbehov som følge av befolkningsendringer framover»

Våre stiliserte beregninger viser en samlet merutgift som følger av demografiendringer på 38 mrd. kroner fra 2025 til 2035. For kommunene er det en økning på rundt 41 mrd. kroner, mens det for fylkeskommunene er en nedgang på knappe 3,0 mrd. kroner, noe som tilsvarer en økning på om lag 31 000 årsverk i kommunene og en nedgang på rundt 2 200 årsverk i fylkeskommunene.

For kommunene er det særlig en vridning fra grunnskole til omsorgstjenester med en nedgang på 11 mrd. kroner for grunnskole og en økning på 44 mrd. kroner for omsorgstjenester, noe som isolert sett tilsvarer rundt 8 000 færre årsverk innen grunnskole og 34 000 flere årsverk i omsorgssektoren. For fylkeskommunene innebærer anslagene isolert sett en nedgang på 3,7 mrd. kroner innen videregående skole, tilsvarende rundt 2 800 årsverk. Det understrekes at det i en slik tiårsperiode er betydelig usikkerhet knyttet til befolkningsendringene, men at usikkerheten er mindre for utviklingen for de eldre aldersgruppene enn de øvrige. Utgiftsutviklingen vil avhenge av både utviklingen i effektivitet, utviklingen i helse og behovene knyttet til andre forhold og prioriteringene til sentrale og lokale myndigheter. Årsverksanslagene er også å betrakte som illustrasjonsberegninger.

Utvalgets beregning av merutgifter av demografiske endringer er et netto anslag på summen av mer- og mindreutgifter i de ulike aldersgruppene med full helårseffekt det enkelte år beregningene gjelder for. Beregningene forutsetter dermed fleksibilitet hos kommunene til å tilpasse utgiftene sine i tråd med endring i befolkningssammensetningen. Bak netto endringene i merutgifter til demografi skjuler det seg store endringer mellom aldersgruppene og i den enkelte kommune som vil kreve omstillinger. I praksis vil tilpasningen av tjenestetilbudet ta tid, og prosessen vil i seg selv kunne være økonomisk og politisk kostnadskrevende. Kommunene må ta høyde for dette i sine planprosesser.

Indre Østfold kommune vil ha en befolkningsvekst fremover, både på kort og lang sikt. Som nevnt i de statlige dokumentene, vil imidlertid denne veksten, med høy grad av sannsynlighet, speile den demografiske utviklingen. I tillegg vil veksten være varierende i de ulike delene av kommunen. Det betyr at veksten må forstås i lys av både demografiske og geografiske forhold.

- Demografiske forhold: Den største delen av veksten vil bestå av eldre innbyggere. Dette vil/kan få konsekvenser på omfanget av pleie- og omsorgstjenester fremover. En mindre del vil være barn og unge. Det vil/kan få konsekvenser for behovet for både barnehage- og skoleplasser. Det er en overkapasitet på skoleplasser i den østlige delen av kommunen i dag. Denne vil øke i de nærmeste årene, før den avtar og nærmer seg dagens elevtall igjen etter 2035. Se vedlegg med elevtallsframskrivninger for perioden 2026-2035 og 2026-2049.
- Geografiske forhold: Veksten i Indre Østfold har vært, og vil trolig fortsatt være, delt. Den største delen av veksten kommer i de vestlige delene av kommunen som ligger nærmere «stor-Oslo», vest for Glomma, mens veksten avtar jo lenger øst man kommer i kommunen.



En gjennomsnittlig vekst i befolkningstall i Indre Østfold som helhet, synliggjør ikke de ovennevnte sammenhengene. Basert på både lokale og statlige analyser, bør det derfor tas strukturelle og varige grep i oppvekstsektoren. Dette for å rigge både sektorens og kommunens økonomi for den utgiftsdreiningen det vil bli behov for.

På lengre sikt vil det kunne være behov for flere grep, men foreløpig er det størst behov for å redusere overkapasiteten på barneskolene. Ungdomsskolene er færre, og store, og der justeres kapasiteten løpende år for år etter antallet elever. Barnehagekapasiteten og antallet avdelinger justeres også etter behovet, og her har vi også en større privat sektor som også tilpasser sitt tilbud til etterspørselen år for år.

Våre beregninger viser at det å legge ned utvalgte skoler i Indre Østfold kommune, vil gi besparelser. Å oppnå samme økonomiske gevinst uten å endre skolestruktur, vil innebære å kutte i drift der man står i fare for ikke å ivareta lovpålagte oppgaver og normkrav.

Det er i dag lav kapasitetsutnyttelse ved grendeskolene i kommunens østlige deler. Å redusere antallet skoler, vil gi en mer effektiv utnyttelse av den samlede kapasiteten, redusere driftskostnadene, samt redusere den gjennomsnittlige kostnaden pr.elev.

- Kostnader knyttet til skoledrift (lønn, materiell m.m.) fordelt per elev er høyest blant de små skolene i sone øst. De to skolene som omfattes av anbefalingen, har en elevkostnad på henholdsvis 221 000 (Havnås) og 171 000 kroner (Tenor).
- De tre skolene som trolig er mest aktuelle som nye nærskoler for de fleste elevene, har en elevkostnad på henholdsvis 119 000 (Skjønhaug), 121 000 (Korsgård) og 126 000 (Mysen)
- Elevkostnaden på de fleste skoler har de siste tre årene økt kraftig. I tillegg til en forholdsvis høy lønns- og prisvekst, skyldes økningen en kraftig vekst i andelen elever som har store vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring (ITO). Dette er en økning som gjelder alle skoler, uavhengig av størrelse og beliggenhet, og er også nøyere gjort rede for i de siste årenes økonomirapporter. Økningen i ITO gir størst utslag i den gjennomsnittlige elevkostnaden på de minste skolene, men der hvor det er mye en-til en undervisning eller flere voksne rundt få barn, gir det liten eller ingen økonomisk gevinst ved at disse elevene flyttes til en større skole.
- Ved å redusere antallet skoler, vil det komme en innsparing på bortfall av eiendomsdrift, vedlikehold og investeringer. Det legges til grunn at byggene enten selges, eller erstatter et nødvendig eid eller leid areal for andre typer kommunale tjenester.
- Kommunen har via et målrettet arbeid og nye rutiner hatt en god reduksjon i utgifter til skyss, men det er likevel fortsatt en stor andel som elever som får skoleskyss på grunnlag av kommunale vedtak, for eksempel som følge av farlig skolevei. Avstandsskyss inntreffer ved 2 km for 1. trinn og 4 km for 2. – 10. trinn. Her betaler kommunen kun en persontakst per tur per elev og en administrasjonskostnad, mens hoveddelen av kostnadene finansieres av fylkeskommunen og Østfold kollektivtrafikk. De foreslåtte strukturendringene, fører til at de fleste elever ved de foreslåtte nedlagte skolene vil få lengre reisevei til skolen. Ifølge beregningene vil dette medføre noe økning i skysskostnader for kommunen. Det vil i hovedsak dreie seg om persontakst, fordi de aller fleste vil få rett til avstandsskyss. Se tabell med oversikt over kostnader nedenfor.



- Det har de siste årene blitt foretatt flere ulike beregninger for årlige netto innsparinger, og tallene varierer noe, etter hvilke variabler som legges inn i beregningene, samt f.eks hvilket skole- og/eller kalenderår som benyttes. Beregningene som følger, er basert på de mest oppdaterte tallene fra skoleåret 2025/2026, og det som er tatt med i beregningen, er det samme som i Norconsultrapporten og senere versjoner fra økonomiavdelingen i Indre Østfold kommune. Det vil si: FDV- kostnader, elevkostnader, skysskostnader og kapitalkostnader.

For å kunne følge utviklingen og endringen av tallgrunnlaget, inneholder tabellen nedenfor tre størrelser:

1. Norconsultrapporten 2024
2. Lokal utregning fra forrige sak
3. Oppdaterte tall fra skoleåret 2025/2026 og oppdaterte drift- og kapitalkostnader

Beløpene er oppgitt i millioner kroner (MNOK).

Skole	Innsparing	Norconsult 2023/2024	IØK 2023/2024	IØK 2025/2026
Tenor	FDV kost	1.5	1.5	1.6
	Elev kost	2.2	2.2	1.8
	Skyss kost	0.0	-0.2	-0.7
	Kapital kost	1.6	0.5	0.7
	Grunnskoletilskudd			-0.6
	SUM Tenor	5.3	4.0	2.8
Havnås	FDV kost	1.3	1.3	1.9
	Elev kost	2.3	2.3	3.3
	Skyss kost	-0.3	-0.2	-0.2
	Kapital kost	2.8	0.7	0.9
	Grunnskoletilskudd			-0.6
	Sum Havnås	6.1	4.1	5.3
SAMLET SUM		11.4	8.1	8.1

- Besparelsen 2025/2026 i tabellen, er beregnet med utgangspunkt i skoleåret 2025/2026, og viser innsparing ved avvikling av skolene. Netto innsparing inkluderer eventuelt bortfall av grunnskoletilskudd per skole.
- ITO-kostnader ved disse skolene er ikke tatt med da dette kan gi store utslag lokalt, fra år til år. Det presiseres samtidig at disse kostnadene ligger inne på



mottaksskolene. Det betyr at de reelle besparelsene er høyere, men de er altså vanskelige å anslå.

- Beløpene fra tidligere år er ikke indeksregulert.
- I hovedsak er det årsverkene fra skolene som nedlegges, og hvor ansatte får jobb ved andre skoler enn mottaksskolene, som nå er utslagsgivende for økt innsparing sammenlignet med tidligere vurderinger. Dette innebærer at disse ansatte opprettholder sin ansettelse i Indre Østfold kommune og går inn i ledige stillinger ved andre skoler.
- Det legges da til grunn at de foreslåtte endringene ikke skal føre til større investeringsbehov ved de skolene som får tilført nye elever.

Nedenfor følger en tabell som viser budsjett- og regnskapstall for alle kommunens skoler de siste 3 årene. Budsjettøkningene handler i hovedsak om pris og lønnsutvikling, eventuelle opp- og nedganger i elevtall, samt bevilgning av midler til individuelt tilrettelagt opplæring fra kommunestyret. Samtidig har de 6 minste skolene de siste årene fått 750 000 kr hver gjennom kommunalt småskolevedtak. Dette er midler ligger i den totale budsjetttrammen til skolene, som så holdes tilbake ved fordeling av rammer til skolene, og deretter legges til budsjettene ved de 6 minste skolene.

Som det fremkommer av tabellen nedenfor er det flere skoler som de siste årene har hatt et merforbruk. I noen grad varierer det hvilke skoler dette er fra år til år. I hovedsak knyttes merforbruk til økningen i kostnader knyttet til oppfølging av individuelt tilrettelagt opplæring (ITO) og personlig assistansebehov. Denne utviklingen har blitt synliggjort gjennom Handlings- og økonomiplaner, tertialrapporter, årsrapporter og årlige kvalitetsmeldinger, og har ligget til grunn for kommunestyrets bevilgning av ITO-midler de seneste årene. Selv om man så på seksjonsnivå har fordelt slike midler ut fra ITO-behov de siste to årene har ikke dette dekket det økte behovet. Denne økonomiske utviklingen understøtter behovet for å vurdere skolestrukturen med sikte på en annen fordeling av ressurser, og dermed kunne bidra til å ta ned merforbruk.



Skole	Budsjett 2023	Regnskap 2023	Budsjett 2024	Regnskap 2024	Budsjett 2025	Regnskap 2025
Tomter skole	21 619 145	23 702 589	23 757 630	25 355 328	27 002 379	28 188 967
Ringvoll skole	9 276 549	10 159 538	10 276 898	10 016 294	10 274 131	10 431 600
Knapstad skole	27 860 940	31 491 285	30 234 271	34 063 333	36 119 331	36 002 092
Mysen skole	41 436 687	44 500 313	43 981 645	48 950 503	51 932 932	52 964 323
Hærland skole	10 282 809	11 941 638	11 620 822	13 075 071	13 292 108	13 517 246
Tenor skole	8 861 240	8 797 243	9 094 037	9 580 849	9 625 367	9 445 299
Kirkefjordingen skole	10 174 138	10 295 141	10 359 183	10 840 304	11 874 529	11 974 050
Trømborg skole	11 585 115	12 030 997	12 326 544	12 866 750	13 870 280	13 223 722
Spydeberg skole	19 437 370	20 530 983	23 890 951	24 966 389	27 911 678	27 135 003
Hovin skole	30 575 353	30 551 140	31 340 162	32 694 563	34 620 885	36 905 051
Båstad skole	12 933 165	13 425 407	12 556 870	14 969 224	14 231 294	14 135 777
Havnås skole	6 729 545	6 181 271	7 207 310	7 090 642	9 224 881	8 885 037
Skjønhaug skole	21 130 284	22 147 817	22 776 945	25 889 860	24 991 237	25 794 885
Askimbyen skole	27 528 348	28 060 722	29 655 025	29 161 396	29 358 303	30 078 136
Rom skole	19 490 192	19 384 366	20 823 557	20 966 313	22 736 780	22 651 488
Grøtvedt skole	26 550 037	24 085 161	27 550 838	26 827 650	27 768 582	28 634 366
Korsgård skole	33 544 581	33 837 227	33 693 686	37 818 848	37 191 576	36 298 771
Moen skole	17 333 268	19 011 350	19 777 247	20 115 788	20 360 864	20 568 978
Askim ungdomsskole	54 227 347	56 052 030	58 218 302	58 982 868	59 849 718	59 527 985
Mysen ungdomsskole	37 121 872	37 247 924	43 580 678	43 393 335	46 057 864	46 467 695
Trøgstad ungdomsskole	19 171 549	20 042 509	19 038 914	19 036 983	19 213 693	19 937 081
Spydeberg ungdomsskole	20 209 392	21 026 534	22 441 174	22 609 038	24 243 470	24 252 538

Tabellen viser ikke-indeksregulerte størrelser.

Om ny forskrift om skolekretser

I utgangspunktet skal ikke økonomiske vurderinger være styrende for inndeling av skolekretser, men skolenes kapasitet er en viktig faktor, og denne kan igjen henge sammen med økonomiske forhold. Det er for eksempel ikke et krav om å bygge ut eller utvide en bygningsmasse for å gi plass til alle som har en skole som sin nærskole. Da kan man jobbe med andre alternativer, og dette vil i mange tilfeller også være mer gunstig økonomisk.

For elevene ved Havnås skole, vil Skjønhaug skole være ny nærskole for de fleste, og økonomiske konsekvenser ved andre nye alternativer er derfor ikke drøftet.

For Tenor skole, er det gjort drøftinger av alternativer. Utgifter til skyss er en viktig faktor, men i vurderingen av ny nærskole for elever fra Tenor, vil skyssutgiftene vært tilnærmet like for begge alternativer, om det er Mysen eller Korsgård. Alle elevene vil ha rett til avstandskyss der fylkeskommunen står for brorparten av kostnadene. Selv om det ikke er en del av vurderingen, vil det ikke påløpe utgifter til bygningsmessige utbedringer som følge av økt elevtall hverken ved Korsgård eller Mysen. Utbedringsbehovene administrasjonen ser ved Mysen skole er uavhengig av eventuelt økt elevtall.

Valgmuligheter som følger av ordningen med definerte grenseområder og forslaget om tillegg til ny lokal forskrift, vil føre til noe økte skyssutgifter da kommunen må dekke ekstrakostnader til skoleskyss, herunder også avstandsskyss og medisinsk skyss, for de elevene som trenger skyss til en annen skole enn nærskolen.

Kommunedirektørens vurderinger:

Vurdering av barnets beste

Nordlandsforskning har utarbeidet en [veileder](#) til barnerettighetsvurderinger ved skolestrukturendringer som anbefaler følgende fremgangsmåte i vurderingen:

1. Identifisere hvilke elevgrupper som berøres av vedtaket og hvilke rettigheter som berøres.
2. Innhente kunnskap om hvordan ulike grupper påvirkes, inkludert forskningsdata og erfaringsbasert kunnskap.
3. Medvirkning fra elever gjennom elevråd, ungdomsråd, høringer, spørreundersøkelser eller andre metoder for elevmedvirkning.
4. Vurdere konsekvenser for elever og balansere hensyn.
5. Dokumentere og begrunne vektingen av barnets beste opp mot andre relevante hensyn.

1. Berørte elevgrupper og elevrettigheter

En endring av skolestruktur og skolekretser vil kunne ha en påvirkning på alle kommunens nåværende og kommende skoleelever i større eller mindre grad, men det vil først og fremst være elever ved de skolene som eventuelt blir vedtatt nedlagt som blir særlig berørt. I tillegg vil elevene ved de skolene som blir nye nærskoler, bli berørt gjennom de endringene som skjer ved at en betydelig gruppe nye elever kommer til skolen deres. Det vil også være mindre grupper av elever som en må ta særlig hensyn til. Dette vil dreie seg om elever med særskilte behov, minoritetsspråklige elever, elever som befinner seg i særlig sårbare situasjoner, og eventuelt elever som får ekstra lang reisevei til ny nærskole.

Når det gjelder rettigheter for elevene som er berørt av saken, er det først og fremst ovennevnte artikkel 3 og artikkel 12 i FNs barnekonvensjon som er sentrale, og som også sikres gjennom Grunnloven § 104 og opplæringsloven §§ 10-1 og 10-2. I tillegg har barnekonvensjonen flere artikler som særlig omhandler opplæringsfeltet. Dette er artikkel 23 om rettigheter for funksjonshemmede barn, der barn med funksjonsnedsettelse gis en særlig rett til spesiell omsorg, tilrettelegging og tjenester. Målet er å sikre tilgjengelighet til ulike arenaer og tjenester, slik at de får et fullverdig liv, sikret verdighet, selvstendighet og deltakelse i samfunnet. Barna skal sikres like muligheter som andre. I tillegg kommer artikkel 28 som omhandler retten til utdanning. Rett til grunnleggende opplæring regnes som en grunnleggende rettighet som skal garanteres alle barn. Alle skal sikres like muligheter til utdanning og likeverdig behandling. Barn med funksjonsnedsettelse skal ha tilgang på utdanning på likt grunnlag som andre. Retten og plikten til opplæring i opplæringslovens §§ 2-1 og 2-2 oppfyller forpliktelsene etter artikkel 28. Til slutt er det barnekonvensjonens artikkel 29 som tar for seg utdanningens formål og innhold. Her påpekes det blant annet at utdanning skal ta sikte på å utvikle barns personlighet, talenter, psykiske og fysiske evner så langt det er mulig. Artikkel 29 fremhever en individuell og subjektiv rett til bestemt kvalitet på utdanningen. I Norge sikres dette gjennom opplæringslovens kapittel 11 som regulerer retten til tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging. I tillegg vil opplæringslovens



bestemmelser i § 2-6 om hvilken grunnskole eleven skal gå på og i kapittel 12 om skolemiljøet til elevene være sentralt i saken.

2. Kunnskap om hvordan ulike elevgrupper påvirkes

Ulike elevgrupper påvirkes på ulike måter av skolestrukturprosesser. Dette har blitt behandlet i tidligere sak om skolestruktur, og har blitt omtalt av Statsforvalteren. I denne delen beskrives vurderinger rundt barnets beste basert på forskningsbasert kunnskap og de opplysningene som foreligger per nå. Her har [rapport 931](#) fra Nordlandsforskning og Telemarksforskning om skolenedleggelser vært sentral, og vurderingene av mulige konsekvenser for elevene er først og fremst hentet direkte ut fra denne rapporten. De endelige vurderingene og avveiningene for de berørte elevene slik dette er etterspurt fra Statsforvalteren, vil bli foretatt etter at høringsperioden er avsluttet og alle berørte i Indre Østfold kommune har fått mulighet til å uttale seg.

Når det gjelder særlig sårbare elevgrupper, som elever med tilrettelagt opplæring, minoritetsspråklige elever, elever som befinner seg i særlige sårbare situasjoner og eventuelt elever som får særlig lang skolevei, anbefaler Nordlandsforskning i sin veileder å gjøre noen egne vurderinger som ivaretar hensynet til disse elevgruppene ut fra følgende punkter:

- Har elevene tilgang til nødvendig fysisk tilrettelegging og spesialpedagogiske ressurser på ny skole?
- Vil endringen medføre bytte av lærere, assistenter eller spesialtilpassede læringsomgivelser?
- Hvordan vil en lengre skolevei eller endret skyssordning påvirke deres hverdag?
- Hvordan vil et nytt læringsmiljø påvirke elevene?
- Hvordan vil tilknytning og tilhørighet til ny skole påvirkes?
- Hvilken påvirkning kan skolebytte med økt reisevei ha på fritidsaktiviteter?
- Er det sikret trygge skoleskyssordninger, og finnes det alternative løsninger dersom reiseveien blir for lang?
- Hvilken påvirkning kan økt reisevei ha på elevenes trivsel og faglige mestring?
- Vil ny skolevei og en eventuell ny skyssordning medføre ekstra utfordringer for elevene?
- Vil elevene ha tilgang til tilpasset språkopplæring ved den nye skolen?
- Hvordan påvirkes muligheten for å bevare et inkluderende språkmiljø?
- Hvordan påvirkes elever som opplever omsorgssvikt, mobbing eller psykiske helseutfordringer?
- Kan skolestrukturendringen føre til økt risiko for at sårbare elever faller utenfor sosialt og faglig?

3. Medvirkning fra elever

Hva forskningsrapporten sier om elevenes opplevelse av ulike prosesser og medvirkning, ved skolenedleggelser og overgang til ny skole

Forskningsrapporten fra Nordlandsforskning og Telemarksforskning rapporterte om at det på tvers av kommuner og skoletrinn går igjen at elever opplevde informasjonen om skolestrukturendringene som knapp, sen eller lite forståelig. Flere har ingen erindring av å ha blitt hørt i prosessen. Selv der elevråd eller enkelte elevrepresentanter formelt var involvert,



opplevde mange at beslutningen i realiteten allerede var tatt, at informasjonen handlet om ferdige vedtak mer enn om åpne spørsmål, og at det var uklart hva de kunne påvirke. Etter endring står mange igjen med en erfaring av å være sterkt berørt, men i liten grad inkludert i beslutninger som har stor betydning for deres hverdag. Når de blir bedt om å se tilbake og gi råd til beslutningstakere, er elevene tydelige på hva de mener bør vektlegges for at endringer skal oppleves som gode og håndterbare.

For det første fremhever de trygghet og tilknytning i overgangen: at de skal kjenne noen på den nye skolen, at de får møte lærere og medelever i forkant, og at det legges til rette for bli-kjent-aktiviteter – ikke bare for faglig oppstart. For det andre vektlegger de forutsigbar og forståelig informasjon. Elevene ønsker å få vite tidlig hva som skal skje og hvorfor, og at informasjonen formidles direkte til dem på en måte de forstår, ikke bare gjennom foreldre og media. For det tredje peker de på behovet for omsorgsfull organisering. De reagerer på å bli «plassert» i store grupper uten hensyn til eksisterende relasjoner, og mener det bør tas hensyn til hvem som bør gå i klasse sammen. Elever trekker også fram betydningen av praktiske og organisatoriske grep som gjør hverdagen mindre belastende – for eksempel gjennomtenkte buss- og garderobeløsninger, god bemanning i friminutt, og mulighet for roligere soner i store skoler. I tillegg understreker flere hvor viktig det er at noe kjente blir med videre: at noen lærere følger med over, at enkelte tradisjoner og minner fra den gamle skolen har plass i den nye, og at historien deres ikke helt «strykes ut» når bygg og navn endres. De uttrykker en forventning om at de som berøres direkte – elever og nærmiljø – skal bli lyttet til og tatt på alvor når beslutninger tas. Dersom de berørte får en opplevelse av å ha deltatt i prosessen, kan det også være lettere for dem å akseptere skolebyttet.

Plan for elevenes medvirkning i ny sak om endring av skolestruktur og ny forskrift om skolekretser i Indre Østfold kommune:

- Åpen høring der alle som ønsker kan uttale seg om saken
- Spesiell invitasjon til det kommunale foreldreutvalget og FAU ved de berørte skolene om å uttale seg under høringsperioden
- Informasjon og innspillsrunde på foreldremøter ved de berørte skolene
- Sikre informasjon til elever og uttalelser fra elevrådene ved de berørte skolene
- Sørge for høring av de yngste barna, først og fremst på 1.-4. trinn, men også barn i barnehagene gjennom sine foreldre.
- Sak i ungdommens kommunestyre

Medvirkningen vil komplettere tidligere innspill som har kommet inn vedrørende sak om skolestruktur. I tillegg til at de berørte elevene og foreldrene nå får en ny mulighet til å uttale seg om endringene i skolestrukturen og tilhørende forskrift om skolekretser under høringsperioden, blir det viktig å sikre elevenes medvirkning i en eventuell overgang til ny skole, og at det legges en plan for dette ved hver skole som eventuelt blir berørt.

4. Vurdering av konsekvenser for elevene og hensynet til barnets beste

En konkret vurdering av konsekvensene for elevene ved de berørte skolene og hensynet til barnets beste vil bli utført etter at høringsperioden er over og elever, foreldre og andre berørte har fått uttale seg om saken. Dette følger av at elevenes uttalelser skal være en sentral del av barns beste-vurderingen i saken. Nedenfor er det imidlertid hentet ut utdrag fra forskningsrapporten om skolenedleggelser, der man kan lese hva den sier om



konsekvenser for elever ved skolestrukturendringer når det gjelder elevenes faglige hverdag, sosialt miljø og trivsel, og helsemessige konsekvenser.

Det kan være verdt å merke seg at det er svært vanlig at elever av ulike årsaker må bytte skole i løpet av grunnskoleløpet uavhengig av skolestrukturendringer. Som et eksempel kan det nevnes at Indre Østfold kommune i 2025 mottok ca. 160 meldinger om flytting med påfølgende skolebytte, og hittil i 2026 er det mottatt ca. 95 slike meldinger. I tillegg mottar administrasjonen ca. 120 søknader om å bytte eller beholde skoleplass hvert år, og det kommer også flere elever flyttende til kommunen fra andre kommuner. Hvordan et skolebytte påvirker en elev på individnivå, vil i stor grad variere ut fra elevens egne forutsetninger, livssituasjon og sårbarhet, og ut fra hvordan skolebyttet tilrettelegges for eleven. Kommunens erfaring med skolebytter tilsier at de fleste barn håndterer slike overganger godt, men for enkelte kan det være en betydelig belastning.

Når det gjelder konsekvenser av lengre skolevei, er det beskrevet i forskningsmaterialet at grunnskoleelever fikk ny reise- og ventetid ved ny skole på alt fra 25 minutter til opp mot 1,5 time hver vei. I Indre Østfold kommune er det såpass kort vei mellom de skolene som saken gjelder, at overgangen til ny foreslått skole ikke vil medføre lengre reise- og ventetid enn det andre skysselever i kommunen må forholde seg til. Dette vil imidlertid bli nærmere utdypet i barnets beste-vurderingen etter høringsperioden.

Forskningsmaterialet, høringsinnspill, vurdering og vektning opp mot barnets beste vil bidra til at kommunen kan legge best mulig til rette for elevene i prosessen med den foreslåtte skolestrukturendringen.

Elevenes faglige hverdag

Delen av forskningsrapporten om konsekvenser for elever etter skolestrukturendringer viser at elever i stor grad kjenner igjen det faglige innholdet etter at de har begynt på ny nærscole: fagene er de samme og arbeidsformene oppleves som nokså like som før. Endringene blir tydeligere når elevene beskriver rammene rundt undervisningen. Etter sammenslåing eller flytting forteller flere at de møter flere ulike lærere enn tidligere, og at de i større grad har egne faglærere. Noen beskriver også bedre tilgang til spesialrom og utstyr, som musikkrom, formingsrom og idrettshaller, enn de hadde på de minste skolene. Lærere og skoleledere bekrefter dette bildet og beskriver at større enheter gjør det enklere å plassere lærere i fag de har mest kompetanse i, organisere undervisning i mindre grupper i enkelte fag og sikre kvalifisert dekning i alle fag. For elevene merkes slike endringer særlig gjennom bedre tilgang på utstyr og rom og det at de har flere lærere de kan henvende seg til dersom de står fast faglig. For elever som kommer fra svært små skoler, er kontrasten størst. De beskriver den gamle skolen som preget av frihet, tett oppfølging og små klasser, ofte med aldersblanding i klasserommet og et nært miljø. Fordelene som trekkes frem ved den gamle skolen, var mye individuell oppmerksomhet, utetid og nært fellesskap mellom elever og lærere. På den nye større skolen opplever disse elevene at de får flere fag og valgmuligheter, og at undervisningen lignet mer på det de senere møtte på ungdomstrinnet. Samtidig beskriver de undervisningen som mer strukturert og formell, med strengere regler, større klasser og flere lærere. Noen vurderer dette som positivt, mens andre savner den personlige hjelpen og den friere atmosfæren fra den gamle skolen. De opplever at de ikke lengre blir sett like raskt og spontant av én lærer som har full oversikt over dem, og at de i større grad må ta initiativ selv. Flere sier at de i ettertid forstår at den gamle skolen ble sårbar og faglig



smal da elevtallet ble svært lavt. Samtidig oppleves den tette faglige oppfølgingen de hadde mens de gikk der som en viktig styrke. For denne gruppen framstår det faglige tilbudet etter endring som bredere og mer robust, mens den opplevde nærheten og tilgjengeligheten til hjelp er blitt mindre.

Sosialt miljø og trivsel etter overgang til ny skole

Strukturendringene endrer både hvem elevene møter i hverdagen, hvordan fellesskap organiseres, og hvordan de opplever trygghet og tilhørighet. Forskningen viser at i overgangsfasen oppleves perioden rundt sammenslåing og flytting av mange elever som sosialt krevende. Mange kan oppleve en hverdag preget av endring og uforutsigbarhet. Andre elever opplever mer stabile overganger og beskriver en kortere og mindre dramatisk omstillingsperiode. Overgangsfasen ser med andre ord ulik ut, men et fellestrekk er at elever må «finne seg til rette på nytt». Det kan også være stor variasjon i hvor godt skolene tilrettelegger for overgangen. Noen skoler har hatt flere besøksdager, bli-kjent-opplegg og tydelig informasjon i forkant, og elever forteller at dette gjorde det lettere å møte den nye skolen. I noen tilfeller beskriver elever at det knapt var gjort noe for å forberede sammenslåingen, slik de husker det, og at informasjon kom sent eller indirekte. Elever som fikk besøke den nye skolen flere ganger før skolestart og møte både elever og lærere, forteller om mindre uro og mindre frykt for det ukjente, og at det var lettere å ta den nye skolen i bruk som «sin», selv om de også kunne savne det de kom fra. Forskningsmaterialet tyder i tillegg på at organiseringen etter sammenslåing har betydning for hvordan fellesskapet utvikler seg. I skolenedleggelser der elever overføres til en annen skole, handler det mye om å tilpasse seg et allerede etablert klassemiljø. Miljøet i klassen de kom inn i, har mye å si for hvordan overgangen oppleves. For noen tar det tid å «finne sin plass», mens andre framhever at det kan være positivt å få flere jevnaldrende å være sammen med. Samtidig savner enkelte det å være sammen på tvers av aldersgrupper, slik de var vant til på den gamle skolen der det var færre elever. Fellestrekk er at elever knytter trivselsutfordringer i overgangsfasen til kombinasjonen av mange samtidige endringer: nye medelever, ny organisering, nye bygg og nye skyssordninger. Elevenes erfaringer med selve prosessen preger også hvordan de senere vurderer den nye skolen – også der de i dag trives faglig og sosialt. Når sammenslåtte enheter har vært i drift en stund beskriver mange elever en mer stabil hverdag, både sosialt og når det gjelder trivsel. De vet hvor de skal være, hva som er «deres» base, og hvem de skal forholde seg til. De forteller at de har fått nye venner og rutiner, og at de har vent seg til større bygg og nye uteområder. Flere understreker at de trives godt i den skolen de går på nå, selv om noen fortsatt savner den gamle.

Et tydelig mønster er at større skoler gir tilgang til flere og mer varierte sosiale miljøer enn før. Elever forteller at det er lettere å finne noen de passer sammen med, og at det finnes flere vennegrupper å veksle mellom. For noen elever, særlig dem som tidligere opplevde det sosiale miljøet som trangt eller konfliktfyllt, oppleves dette som en reell mulighet til å starte på nytt. Etter overflytting til ny skole opplever også mange den nye skolen som sentral for et utvidet sosialt miljø, der flere er samlet på ett sted til daglig, det er lettere å bli kjent på tvers av bygder og tidligere skolegrenser, og det vokser fram et mer samlet miljø rundt skolen. Senere overgang til ungdomsskole og videregående kan også oppleves lettere for mange elever da de allerede kjenner flere av elevene fra før. Parallelt med nye sosiale muligheter kan mange elever også oppleve ulike former for varig tap etter sammenslåing og nedleggelse. For elever fra små skoler handler dette særlig om å miste et lite, oversiktlig



fellesskap der «alle kjente alle». Flere understreker at skolen også var tett vevd inn i bygdelivet, og beskriver et savn knyttet til lokale markeringer og arrangementer som enten er blitt mindre eller har falt bort etter nedleggelsen. Elevene omtaler dette som et tap både for egen tilhørighet og for nærmiljøet. Elever fra små skoler har også erfaringer med at tradisjoner ved skolen som blir nedlagt, som skoleturer, ikke videreføres ved den nye skolen. I tilfeller der elever og foreldre selv kan velge hvilken skole elevene skal gå på etter nedleggelsen, har det vært en opplevelse av svekket fellesskap i bygda. De naturlige møteplassene knyttet til én felles skolehverdag blir borte, og det blir vanskeligere å planlegge felles arrangementer fordi de må tilpasses ulike skoledager og aktivitetsplaner. Elevenes fritidsliv blir i større grad knyttet til stedene der skolene ligger, og i mindre grad til bygda de bor i. Små, oversiktlige fellesskap, lokale tradisjoner og den tette koblingen mellom skole og bygdeliv lar seg ikke fullt ut erstatte, selv om nye arenaer og fellesskap gradvis vokser fram.

Relasjonen til lærere går igjen i elevenes beskrivelser av både sosial trygghet og trivsel. I flere tilfeller der noen av lærerne ble med over til ny skole, beskrives dette som en viktig stabiliserende faktor. Kjente voksne gir kontinuitet, både faglig og sosialt, og gjør det lettere å ta kontakt når noe er vanskelig. I andre tilfeller der det har vært stor utskifting i personalet eller endringer som gjør lærerne mindre synlige i elevenes hverdag, sier elever ofte at det har vært vanskeligere å finne sin plass. Forskningen peker på noen gjennomgående forhold som viktig for å trives i den nye skolen. De fremhever trygghet for elevene i det sosiale miljøet – å ha noen å være med, å ikke være redd for å gå i gangen eller inn i klasserommet, og å vite at noen voksne ser dem. De vektlegger forutsigbarhet og stabilitet: å vite hvor de skal være, hvilken lærer de har, og å slippe stadig nye flyttinger eller midlertidige ordninger. De understreker også betydningen av å kunne påvirke egen skolehverdag, for eksempel ved å bli hørt når det gjelder regler, felles aktiviteter og organisering som påvirker dem. Mange elever uttrykker også behov for ro og «pusterom» – steder på skolen hvor det ikke er så mye støy og trengsel, og hvor de kan trekke seg litt tilbake uten å være helt alene.

Helsemessige konsekvenser etter endring

Når skoler legges ned eller slås sammen, innebærer det for en del elever at skoleveien blir lengre, særlig for dem som må reise med buss til en skole som ligger lengre unna enn før. Lang reisevei kan gjøre skoledagen lengre og mindre fleksibel. Elever som har fått lengre skolevei, forteller ofte at de må stå opp tidligere for å rekke bussen, at de har mindre tid mellom skole og fritidsaktiviteter, og at de blir mer avhengige av voksnes planlegging og transport. De kan også være mer trøtte, ha mindre tid til fritidsaktiviteter og sosialt liv utenom skolen, og opplever det som vanskeligere å delta på organiserte aktiviteter. Samtidig viser forskningsmaterialet at lengre avstand ikke alltid betyr vesentlig tidligere avreise om morgenen. Selve reisen kan også oppleves som en belastning når distansene blir lange og forbindelsene sårbare. Samtidig viser materialet også at endret reisevei ikke oppleves like tungt for alle. I noen tilfeller er avstanden moderat, og bussingen omtales som en håndterlig del av en vanlig skoledag. Reisetiden benyttes også til avslapning og sosialisering med andre elever. Det samlede datagrunnlaget viser derfor at lengre reisevei kan være en betydelig belastning for noen elever, særlig der avstandene er store og tilbudene spredt, men også at erfaringene varierer mellom kommuner og elevgrupper.



I flere tilfeller forteller elever om psykiske reaksjoner og opplevelse av stress i tilknytning til selve overgangsperioden. I tilfeller der mange elever samtidig har byttet skole, og der nye, store skoler eller midlertidige løsninger har vært tatt i bruk, beskriver enkelte elever sterke kroppslige og følelsesmessige reaksjoner. For disse elevene handler det ikke bare om praktiske tilpasninger, men om situasjoner som oppleves så overveldende at de utløser panikk og sterk utrygghet. Andre elever beskriver en mer generell opplevelse av stress, uro og «slitasje» i overgangsfasen, særlig der omstillingen har vært langvarig med flere flyttinger og usikkerhet om videre skoleløp. De forteller at vedvarende endringer i rammer og organisering gjorde det vanskelig å finne ro i skolehverdagen. I tilfeller der endringene var mer avgrenset i tid, og der de fysiske rammene opplevdes som gode fra start, rapporterer elever i mindre grad om slike reaksjoner. Noen elever beskriver også mer varige konsekvenser. De forteller at erfaringene fra omstillingsperioden fortsatt preger dem, blant annet gjennom en vedvarende skepsis til nye endringer og en uro for om skolen vil «bli slik den er» framover. I tilfeller der et mindre antall elever har gått inn i en allerede etablert skole, beskrives sjeldnere akuttreaksjoner, men noen elever forteller om stress knyttet til det å skulle «passe inn» i et ferdig etablert miljø. Andre i samme situasjon omtaler ikke dette som spesielt belastende. Dette understreker at helsemessige konsekvenser ikke er like for alle, men avhenger både av omfanget av endringene og av hvordan mottaksskolen fungerer og tilrettelegger. For Indre Østfold kommune sin del mulige negative konsekvenser forebygges gjennom gode planer for en overgang til ny skole, dersom skolestrukturen endres.

Forskningsrapporten påpeker at mobbing er et helseproblem med store konsekvenser for barn og unge. Kvantitative data fra Elevundersøkelsen og Ungdata, gir ikke et entydig bilde av hvordan mobbing utvikler seg i forbindelse med skolestrukturendringer. I noen kommuner ser man en midlertidig økning i andelen som rapporterer at de blir mobbet i perioder med store endringer, før nivået flater ut igjen eller går noe ned. I andre kommuner er andelen som rapporterer mobbing, relativt stabil gjennom hele perioden, til tross for omfattende skolestrukturprosesser. Datagrunnlaget gir dermed ikke grunnlag for å si at mobbing generelt øker eller minker som følge av strukturendringer, men peker på at det kan være variasjoner i sårbarhet i perioder med omstilling. Noen elever uttrykker konkret frykt for å bli mobbet i forbindelse med overgang til ny skole. Elever som har gått i miljøer preget av mye uro, beskriver at støy og konflikter gjør det vanskelig for lærere å fange opp mobbing og utestenging, og at lærerne ikke alltid får tid eller oversikt til å gripe inn. For noen elever kan også det nye miljøet oppleves utrygt fordi det ikke oppfattes som en arena der man kan være seg selv. Samtidig forteller enkelte at det å komme til en ny, større skole ga dem en mulighet til å legge gamle roller bak seg og finne nye venner. For disse elevene kan strukturendringen få en positiv effekt, ved at tidligere stigmatiserende posisjoner løsnes, og de får mulighet til å starte på nytt sosialt. Ansatte rapporterer om at skolestørrelse i seg selv ikke ser ut til å være avgjørende for nivået på mobbing. De beskriver at overganger og sammenslåinger kan øke risikoen midlertidig, fordi nye hierarkier og relasjoner skal etableres, men at det avgjørende på sikt er hvordan skolemiljøarbeidet organiseres. Tydelige voksne i fellesarealer, gjennomtenkt klasseinndeling, god oppfølging av enkeltelever og et langsiktig arbeid med regler og normer framheves som viktig for å forebygge mobbing i nye strukturer. Samlet tyder datamaterialet på at skolestrukturendringer kan skape «sårbare perioder» for mobbing og utestenging, spesielt når mange elever samles og sosiale normer



skal reetableres, men at nivået over tid ser ut til å avhenge mer av kvaliteten på skolemiljøarbeidet enn av selve strukturen.

5. Vekting av barnets beste opp mot andre hensyn

Som dokumentasjon på vektingen av barnets beste opp mot andre hensyn, anbefaler Nordlandsforskning i sin veileder å bruke en vektingsmodell som tydeliggjør hvordan ulike hensyn er vurdert i beslutningen dvs. vurdering av elevens beste veid opp mot andre hensyn. Eksempel på en slik vektingsmodell finner man på side 19 i [veilederen](#).

Det vil utarbeides en lignende dokumentasjon som tar for seg vektingen av barnets beste opp mot andre hensyn som gjelder endring av skolestruktur og forskrift om skolekretser etter at saken har vært ute på høring.

CRPD (FN sin konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.)

CRPD står for *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Den ble vedtatt av FN i 2006 og ratifisert av Norge i 2013. Konvensjonen har som mål å sikre at personer med funksjonsnedsettelse får oppfylt sine menneskerettigheter på lik linje med andre.

Følgende momenter er viktige å ta hensyn til når det gjelder disse rettighetene i opplæringen.

- Inkluderende opplæring: Alle elever har rett til å delta i ordinær undervisning sammen med jevnaldrende.
- Individuell tilrettelegging: Skolen skal tilpasse undervisningen etter elevens behov.
- Rett til nærscole: Elever med funksjonsnedsettelse skal som hovedregel få gå på sin nærscole.
- Barnets beste: Alle beslutninger skal ta utgangspunkt i hva som er best for barnet.
- Medvirkning: Barnet har rett til å bli hørt og få sine meninger vektlagt.
- Ikke-diskriminering: Ingen skal utelukkes eller forskjellsbehandles på grunn av funksjonsnedsettelse.
- Kompetanse hos ansatte: Lærere og støttepersonell skal ha kunnskap om inkluderende praksis.
- Helhetlig planlegging: Kommunen må sikre at skolene er tilrettelagt for mangfold og tilgjengelighet.

I og med at det her er snakk om svært få elever må man omtale dette generelt i en slik sammenheng, for å unngå identifisering av enkeltelever.

Fordeler ved små skoler:

- Tett voksenkontakt: Færre elever gir ofte mer individuell oppfølging.
- God oversikt: Personalet kjenner elevene godt, noe som kan gi trygghet og forutsigbarhet.
- Sterkt fellesskap: Mindre miljø kan gi bedre sosial inkludering og mindre risiko for utenforskap.
- Fleksibilitet: Små skoler kan lettere tilpasse seg individuelle behov og gjøre raske justeringer.



- Trygghet i miljøet: Mindre skolemiljø kan være roligere og mer oversiktlig, noe som kan være gunstig for elever med sensoriske eller sosiale utfordringer.

Ulemper ved små skoler:

- Begrensede ressurser: Mindre fagmiljø og færre spesialpedagoger eller støttepersonell.
- Manglende spesialisert kompetanse: Mindre mulighet for tilgang til ansatte med erfaring innenfor spesifikke funksjonsnedsettelse.
- Færre valgmuligheter: Kan være et mer begrenset fagtilbud, aktiviteter og sosiale arenaer.
- Sårbarhet ved fravær: Hvis én nøkkelperson er borte, kan det få stor betydning for elevens støtte.
- Lite faglig fellesskap: Lærere kan ha færre kolleger å samarbeide med om tilrettelegging og individuelt tilrettelagt opplæring.

Fordeler ved større skoler:

- Større fagmiljø: Flere lærere og støttepersonell gir bedre tilgang til kompetanse og støtte.
- Bedre ressurstilgang: Som oftest mer spesialisert utstyr, rom og tjenester.
- Flere sosiale muligheter: Større elevgruppe gir flere muligheter for vennskap og sosial tilhørighet for elever som drar nytte av dette.
- Større fleksibilitet i organisering: Flere klasser og grupper gir bedre mulighet for tilpasning og differensiering.

Ulemper ved større skoler:

- Mindre oversiktlig miljø: Kan være utfordrende for elever med behov for struktur og forutsigbarhet.
- Større risiko for å «bli borte»: Elever med særskilte behov kan lettere falle utenfor i et større system.
- Mer komplekse rutiner: Flere ansatte og elever kan gjøre det vanskeligere å sikre god informasjonsflyt og koordinering.
- Større krav til selvstendighet: Elever må ofte klare mer på egen hånd i et større miljø, noe som kan være krevende.
- Støy og uro: Flere elever kan gi et mer krevende sansemiljø.

Oppsummert er det vanskelig å fremheve små eller store skoler som bedre eller dårligere for denne gruppen elever, da de individuelle behovene vil variere fra elev til elev. Uansett er dette elever man må ta særlig hensyn til. I den grad det påvirker i denne saken så kan ikke kommunen bruke økonomi som argument for å fravike disse elevenes rettigheter. Det medfører at kommunen må legge til de fysiske forholdene til rette for elever på den skolen de går. Der skolen ikke er tilrettelagt for det medfører det altså oppgraderings- og dermed investeringsbehov. Dette er uavhengig av hvordan skolestrukturen ser ut, men nyere skoler vil i større grad enn eldre skoler være tilrettelagt. Både Mysen og Skjønhaug skoler er av nyere dato.



Vurderinger knyttet til mulig justering av skolestruktur

Som beskrevet under saksbakgrunn, er dette en oppfølging av tidligere sak om skolestruktur, og bygger på tidligere vedtak når det gjelder innhold. Alternativer som tidligere er politisk behandlet, og som ikke er tatt videre, er derfor ikke omtalt i denne saken.

Det har gjennom innspill ved tidligere politisk behandling, blitt etterspurt hvorfor kommunedirektøren ikke har foreslått endringer i skolestrukturen i Askim-området. Da dette også ligger mot øst i kommunen og har elevtallsnedgang. Dette har sin bakgrunn i hovedsakelig to forhold, elevtallsutvikling og effektiv skoledrift. Når man ser på elevtallsutviklingen i Askim-området følger denne samme trend som de fleste andre skoler i kommunen. I løpet av de neste årene går elevtallet noe ned, før det igjen begynner å stige svakt mot nåværende elevtall. Det vil derfor ikke være kapasitet ved skolene totalt sett i Askim-området til å kunne ta imot det antallet elever en nedleggelse av en skole i dette området vil medføre. Når det gjelder effektiv skoledrift ligger alle skolene i Askim-området under gjennomsnittlig elevkostnad i kommunen over flere år. Dette tilsier at en nedleggelse av en skole i Askim-området ikke vil gi en effektiviseringsgevinst rent økonomisk, utover lavere FDV-kostnader knyttet til drift av byggene.

Forslag om ingen endringer i skolestruktur

Som nevnt tidligere regnes ikke opprettholdelse av dagens struktur og bygningsmessige standard helt uten tiltak, som et pedagogisk og arbeidsmiljømessig forsvarlig alternativ for framtiden.

Alternativet kalt 0+ hos Norconsult innebærer at dagens skolestruktur opprettholdes, og at det gjøres nødvendige oppgraderinger for å oppfylle de krav som stilles til undervisningsformål etter dagens standard. Dette er et mer kostnadskreven alternativ enn det tilstandsbaserte behovet administrasjonen ved Plan og teknikk utarbeidet i april 2025. Her tok man utgangspunkt i tiltak som var nødvendige for å bringe byggene i samsvar med gjeldende forskriftskrav og sikre en trygg og funksjonell hverdag for elever og ansatte. Men det ville ikke gi en oppgradering til dagens standard slik Norconsult anbefalte.

Gjennom tidligere innspillsrunder og politisk behandling har det kommet innspill om at estimatene til Plan og teknikk også virker unødvendig høye, og man har foreslått enklere tiltak eller rimeligere måter å gjennomføre tiltak på. Tiltakene fremkommer etter tilstandsanalyser og er kalkulert etter Norsk Prisbok. Forskriftskrav er ivarettatt i beregningene.

Forslag om å legge ned Havnås skole

Elevtallsutvikling

Elevtallet har gjennom 2000-tallet vært synkende. Fram til 2009 lå elevtallet på ca. 90, mens det de siste 15 årene gradvis har falt til 50 elever skoleåret 2024-2025 og 44 august 2026. Prognosene tilsier at dette elevtallet vil gå noe ned de nærmeste årene og deretter være stabilt de neste 10 årene. Skolen slår sammen trinn for å utnytte ressursene best mulig. Norconsult beregnet kapasitetsutnyttelsen på Havnås til å være 53 % da elevtallet var 55.

Likeverdig opplæringstilbud



Det er krevende for en lærer å undervise to eller tre trinn i samme klasserom, og samtidig sikre at eleven får opplæring på sitt nivå. En skole med få elever kan være en god skole å gå på fordi man kan leke på tvers av alder og trinn. Samtidig kan det også bli utfordrende hvis elever ikke kommer godt overens, eller ikke finner gode læringspartnere å samarbeide med. Da er det ikke mange andre å lene seg på. Kommunen er opptatt av et likeverdig skoletilbud for alle elever. Det omhandler tilfredsstillende skolebygg med spesialiserte undervisningsrom og gode profesjonsfelleskap som sikrer kvalitet i opplæringen. Et profesjonsfelleskap er avhengig av en viss skolestørrelse for at lærere og andre voksne får samarbeidet om undervisning.

Effektiv skoledrift

Havnås har den høyeste elevkostnaden blant skole i øst og i Indre Østfold, med en elevkostnad på 221 000 kroner (2026). Dette inkluderer lønn og undervisningsmateriell (tavle, bøker, ikt-utstyr mv.).

Dersom Havnås legges ned, vil elevene (etter nærskoleskoleprinsipp og historisk tilhørighet) i stor grad bli overført til Skjønhaug skole. Dette vil ikke kreve investeringer for utvidelse eller ombygging av Skjønhaug skole. Mer informasjon om kapasitet ligger under kommunedirektørens vurderinger knyttet til forslag om ny forskrift om skolekretser.

Økonomiske beregninger

Viser til vurdering av økonomiske gevinster over.

Innspill som kom til rapport fra Norconsult og tilbakemeldinger i elevsamtaler, til forslaget om nedleggelse av Havnås skole

Som nevnt innledningsvis er innspill som kom inn til Norconsult sin rapport våren 2025 lagt ved denne saken. Dette fordi saken ble politisk behandlet, og innspillene kan være relevante i denne saken. Det presiseres at dette på ingen måte forhindrer at man kan gi nye eller endrede innspill i forbindelse med høringsprosessen i denne saken.

Havnås lokaleråd, Havnås vel og FAU Havnås skole kom med felles innspill, som var tydelig på at skolen er en så viktig institusjon for lokalsamfunnet, at den må beholdes. De vektla den store dugnadsånden som rår i lokalsamfunnet, elevenes gode læringsmiljø og at skolen har gode resultater. Innspillene pekte også på at skolebygg og område er viktig utenom skoletid. Det kom også flere, men mindre omfattende svar, som enten støtter eller er uenig i nedleggelse av Havnås skole.

I direkte samtaler med elever på 4.-5. trinn høsten 2025, var de tydelige på at de vil bevare skolen sin. Elevene pekte på det gode elevmiljøet og at alle har noen å være sammen med. De fremhevet også uteområdet og muligheten til å bruke gapahuk og bål plass som er i gangavstand. De fleste av disse elevene sa at de kjenner mange av elevene som går på Skjønhaug, så de trodde ikke det ble vanskelig å gå på skole der. Flere av elevene deltar i fritidsaktiviteter på Skjønhaug på fritiden sammen med barn som bor på Skjønhaug.

Stikkordsnotater fra samtalen med elevene:

- Elevene var svært opptatt av å beholde skolen sin
- Elevene har det bra på Havnås



- Vi har alltid noen å være sammen med
- Vi er sammen med eldre og yngre barn
- Vi har veldig fine uteområder
- Vi er ofte på tur til gapahuk med bål plass
- Vi er ofte på Skjønhaug på fritiden pga. Fritidsaktiviteter
- Kjenner nesten alle elevene på samme trinn på Skjønhaug skole
- Tenker ikke at det er skummelt å gå på Skjønhaug skole

Forslag om å legge ned Tenor skole

Elevtallsutvikling

Elevtallet har gjennom 2000-tallet vært synkende. Fram til 2010 lå elevtallet på 130-140 elever, mens det de siste 15 årene gradvis har falt til 71 elever skoleåret 2025-2026. I august 2026 er det 73 elever ved skolen. Tall basert på nåværende barnetall tilsier at dette elevtallet vil være forholdsvis stabilt utover 10-års perioden, mellom 68 og 75 elever. Skolen slår sammen trinn for å utnytte ressursene best mulig. Norconsult beregnet kapasitetsutnyttelsen på Tenor til å være 44 % da elevtallet var 71.

Likeverdig opplæringstilbud

En skole med få elever kan være en god skole å gå på, men det kan også bli utfordringer hvis elever ikke kommer godt overens, eller ikke finner gode læringspartnere å samarbeide med. Kommunen er opptatt av et likeverdig skoletilbud for alle elever. Det omhandler tilfredsstillende skolebygg med spesialiserte undervisningsrom og gode profesjonsfelleskap som sikrer kvalitet i opplæringen. Et profesjonsfelleskap er avhengig av en viss skolestørrelse for at lærere og andre voksne får samarbeidet om undervisning.

Effektiv skoledrift

Tenor har nest høyeste elevkostnad blant skoler i øst og i Indre Østfold, med en elevkostnad på 171 000 kroner (2026). Dette inkluderer lønn og undervisningsmateriell (tavle, bøker, ikt-utstyr mv.).

I kommunedirektørens vurderinger knyttet til ny forskrift nedenfor i denne saken blir Mysen anbefalt som ny nærskole for de fleste elever ved Tenor skole. Dette ut ifra en helhetsvurdering av nærskoleprinsippet, skolenes kapasitet, bygningsmessig kvalitet, trafikale vurderinger og lokal tilknytning. Slitu er historisk en del av gamle Eidsberg kommune, og elevene fra Tenor har tradisjonelt hatt sin ungdomsskoletid på Mysen. Mysen skole har kapasitet til å ta imot elevene fra Tenor skole. Mer informasjon om kapasitet ligger under kommunedirektørens vurderinger knyttet til forslag om ny forskrift om skolekretser.

Økonomiske beregninger

Viser til vurdering av økonomiske gevinster over.

Innspill som kom til rapport fra Norconsult og tilbakemeldinger i elevsamtaler, til forslaget om nedleggelse av Tenor skole

Som nevnt innledningsvis er innspill som kom inn til Norconsult sin rapport våren 2025 lagt ved denne saken. Dette fordi saken ble politisk behandlet, og innspillene kan være relevante



i denne saken. Det presiseres at dette på ingen måte forhindrer at man kan gi nye eller endrede innspill i forbindelse med høringsprosessen i denne saken.

Innspill fra Slitu lokaleråd, Slitu vel, Slitu IF og FAU Tenor skole, var entydige på at skolen er en så viktig institusjon for lokalsamfunnet, at den må beholdes. De vektla den store dugnadsånden som rår i lokalsamfunnet, elevenes gode læringsmiljø og at skolen har lite mobbing. Høringsinnspillene pekte også på at tallene fra Norconsult om oppgraderinger og vedlikehold kan gjøres langt rimeligere. Innspillene presiserte også at planlagt boligutbygging kan føre til økt elevtall i årene framover, noe som vil kunne føre til økt press på kapasiteten ved de aktuelle mottakerskolene.

I den digitale innspillsrunden, kom det flere, men mindre konkrete svar som støttet nedleggelse av Tenor skole.

I direkte samtaler med elever på 6. og 7. trinn høsten 2025, var de tydelige på at de vil bevare skolen sin. Elevene pekte på det gode elevmiljøet og at alle har noen å være sammen med. Mange av elevene synes det også vil være rart å gå på skole i Askim, for så å starte på Askim ungdomsskole. På fritiden er det langt mer naturlig å søke til Mysen som tettsted.

Stikkordsnotater fra samtalen med elevene:

- Et stort flertall ønsker å beholde skolen sin
- Tanken om å starte på Korsgård skole er fjern, men enkelte var positive
- Hvis skolen bli lagt ned, vil de aller fleste til Mysen skole
- Elevene ønsker å gå på Mysen ungdomsskole etter barneskolen

Kommunedirektøren anbefaler å legge følgende forslag ut på høring:

1. Havnås skole legges ned fra skoleåret 27/28
2. Tenor skole legges ned fra skoleåret 27/28

Elevene som påvirkes av vedtaket, får ny skoletilhørighet i henhold til ny forskrift om skolekretser.

Vurderinger knyttet til ny forskrift om skolekretser

Lokal forskrift om skolekretser skal være i samsvar med nærskoleprinsippet slik det kan tolkes ut fra lov og forarbeider, jf. Opplæringsloven § 2-6. Kommunen kan ikke vedta en forskrift som er i strid med nærskoleprinsippet.

Saksframlegget skal belyse og vurdere hvordan ny lokal forskrift om skolekretsgrenser ivaretar rammene som er satt i opplæringsloven § 2-6 og forarbeider. I forbindelse med utarbeidelse av ny forskrift, har administrasjonen valgt å se på skolekretsene i hele kommunen samlet.

Kriterier for fastsettelse av skolekretser og tildeling av skoleplass

Ved fastsettelse av skolekretser og tildeling av skoleplass vurderes det at følgende kriterier legges til grunn:

- Fysisk avstand mellom bostedsadresse og skole – herunder naturlig nærmiljø
- Topografi – herunder terrengforhold og fordeling av nabolag



- Trafikkforhold på skoleveien – herunder forsvarlig skoleskyss
- Kapasitet på skolene
- Barns beste (vil bli vurdert på nytt, etter at forslaget til ny forskrift har vært på høring)

Etter lov- og forskriftskrav er det vurdert følgende alternativer for elevene på skolene som foreslås nedlagt:

1. Elever på Havnås skole får i hovedsak skoleplass ved Skjønhaug skole ut fra nærskoleprinsippet, basert på avstand, og vurdering om naturlig nærmiljø, herunder tilknytning og topografi
2. Elever på Tenor skole får i hovedsak skoleplass ved Korsgård skole, ut fra nærskoleprinsippet basert på avstand
3. Elever på Tenor skole får i hovedsak skoleplass ved Mysen skole, ut fra vurdering om naturlig nærmiljø, tilknytning og topografi, men med noe valgmulighet de første årene, (gjelder elever født 2015-2020, skolestartere født 2021 vurderes etter samme kriterier)

Vurdering av alternativene er sett i lys av nærskoleprinsippet slik det er formulert i opplæringsloven:

«Elevane har rett til å gå på ein skole i nærmiljøet. (...) Ved tildeling av skoleplass og fastsetjing av forskrift om skolekrinsar skal kommunen leggje særleg vekt på kva skole som ligg nærast heimen. Kommunen kan også ta omsyn til topografi, trafikktilhøve og kapasiteten på skolane, og at barn i same nabolag skal få gå på same skole.»

I tillegg presiserer merknadene til opplæringsloven at ordet «nærmiljø» ikke bare innebærer avstand, men også tilknytning.

1. Nærmeste skole til Havnås er Skjønhaug skole, som dermed vil være ny nærskole geografisk i henhold til nærskoleprinsippet. Også topografien tilsier at dette vil være det riktige valget. I tillegg var begge skoler i tidligere Trøgstad kommune, og flere elever fra Havnås deltar trolig på fritidsaktiviteter på Skjønhaug. Momentet om tilknytning tilsier derfor at Skjønhaug blir ny nærskole for Havnås-elevene. Ungdomsskolen vil være Trøgstad ungdomsskole, som har kapasitet og også er den ungdomsskolen som Havnås skolekrets har tilhørt.

Maksimal elevkapasitet ved Skjønhaug skole er beregnet ut fra kapasitet i klasserom til 355 elever. Vurdert funksjonell kapasitet (90% av maksimal kapasitet) er 320 elever. (Fra Norconsult sin rapport.)

Elevtallet nedenfor inkluderer elevtall fra både Skjønhaug og Havnås skoler.

Skole	Elevtall 2026-2027	Elevtall 2027-2028	Elevtall 2028-2029	Elevtall 2029-2030	Elevtall 2030-2031	Elevtall 2031-2032
Skjønhaug	203	245	230	226	221	213

(Tall hentet fra vedlegg: Elevtall IØK 2026-2031, barneskolekretser, oppdatert 17.08.2026, med historisk utvikling)



2. Korsgård skole er noe nærmere Tenor enn Mysen skole, for et flertall av elevene ved Tenor skole. Korsgård skole ble tidligere foreslått som ny nærscole for elevene fra Tenor i kommunedirektørens forslag til ny skolestruktur i saken fra 2025. Det forslaget tok utgangspunkt i at gjennomføringen skulle skje i 2027, altså halvannet år etter at vedtaket var fattet. I perioden fram til da ville en justering av grensene i Askim, sammen med en eventuell ny lokasjon for NOA-klassen, gi Korsgård økt elevkapasitet. I 2027 vil imidlertid Korsgård ha kapasitetsutfordringer ved å bli ny nærscole for hoveddelen av elevene fra Tenor skole. En eventuell flytting av elevene til Korsgård, vil medføre at disse elevene vil få ungdomsskoletilhørighet på Askim ungdomsskole, der det skal bli tilstrekkelig ledig kapasitet i årene fremover. Slitu-området var tidligere en del av gamle Eidsberg kommune, og har derfor ikke tradisjonelt hatt noen naturlig tilknytning til Askim.

Maksimal elevkapasitet ved Korsgård skole er beregnet ut fra kapasitet i klasserom til 329 elever. Vurdert funksjonell kapasitet (90% av maksimal kapasitet) er 300 elever, (fra Norconsult sin rapport).

Elevtallet nedenfor viser elevtall for Korsgård og Tenor skoler. Elevtallet ved Korsgård inkluderer NOA-klassen (ca. 20 elever), som kan flyttes til en annen lokasjon dersom det blir nødvendig.

Skole	Elevtall 2026-2027	Elevtall 2027-2028	Elevtall 2028-2029	Elevtall 2029-2030	Elevtall 2030-2031	Elevtall 2031-2032
Korsgård	285	281	274	269	259	256
Tenor	73	68	70	75	73	75

(Tall hentet fra vedlegg: Elevtall IØK 2026-2031, barneskolekretser, oppdatert 17.08.2026, med historisk utvikling)

3. Mysen skole er geografisk ny nærscole når det ikke er ledig kapasitet på Korsgård. Mysen skole har kapasitet til å ta imot elevene fra Tenor skole. På fritiden er det også naturlig for mange å trekke til Mysen for ulike aktiviteter. Ungdomsskole vil være Mysen ungdomsskole, og den har kapasitet.

Etter en nærmere helhetsvurdering ut ifra nærscoleprinsippet, skolenes kapasitet, bygningsmessig kvalitet, trafikale vurderinger og lokal tilknytning, legges det opp til i forslaget til nye skolekretser at elever fra Tenor hovedsakelig får Mysen skole som sin nærscole. Slitu er historisk en del av gamle Eidsberg kommune, og elevene fra Tenor har alltid hatt sin ungdomsskoletid på Mysen. Mysen skole har kapasitet til å ta imot elevene fra Tenor skole.

Maksimal elevkapasitet ved Mysen skole er beregnet ut fra kapasitet i klasserom til 615 elever. Vurdert funksjonell kapasitet (90% av maksimal kapasitet) er 555 elever. (Fra Norconsult sin rapport.)

Elevtallet nedenfor inkluderer elevtall fra både Mysen og Tenor skoler.

Skole	Elevtall 2026-2027	Elevtall 2027-2028	Elevtall 2028-2029	Elevtall 2029-2030	Elevtall 2030-2031	Elevtall 2031-2032
Mysen	478	524	523	525	513	482



(Tall hentet fra vedlegg: Elevtall IØK 2026-2031, barneskolekretser, oppdatert 17.08.2026, med historisk utvikling)

Når det gjelder kapasitet og det elevtallet en skole er godkjent for, stilles det i [forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger](#) § 15, krav om at skoler skal godkjennes. Godkjenningen skal være på plass før virksomheten settes i drift, og det betyr i praksis at dette er en oppstartsgodkjenning. Det vil si at godkjenningen gjelder på det tidspunktet den innvilges, og ikke som en varig godkjenning over tid. I forhold til elevtall betyr dette at det er det faktiske elevtall som befinner seg på skolen på godkjenningstidspunktet den godkjennes for. Skolen kan likevel øke sitt elevtall så lenge bestemmelsene i forskriften overholdes. I forskriftens § 3 slås det fast at det er skoleeier som er ansvarlig for at virksomhetens plikter etter forskriften overholdes. I forskriftens § 4 er det krav om at virksomheten skal være helsemessig tilfredsstillende og forsvarlig. Av Helsedirektoratets veileder til forskriften, framkommer det at innendørs og utendørs arealnorm er blant forholdene som må etterleves for å sikre helsemessig tilfredsstillende drift. I forskriften er det også presisert at avvik fra faglige normer i enkelte tilfeller kan aksepteres dersom det iverksettes avbøtende tiltak, og skoleeier kan dokumentere at de avbøtende tiltakene sikrer forsvarlig drift.

Når skolekretsgrensen til Mysen skole har blitt vurdert, så har man sett på grenseområdene ved Kammerud og på Folkenborg. Disse har i dag Mysen som primærskole. Her har det blitt vurdert om det skal byttes om slik at Kammerud skal tilhøre Trømborg og Folkenborg tilhøre Kirkefjerdingen, men med Mysen som sekundærskole. Men i begge tilfeller er det Mysen som er geografisk nærscole, og historikken viser at majoriteten av de som bor i disse områdene velger å gå på Mysen. Det anses da som mest naturlig at begge disse områdene beholder Mysen som nærscole, og med de andre skolene om sekundærskoler. Dette passer også med kapasiteten på de ulike skolene.

Andre justeringer av skolekretser

I Askim så er det gjort en justering i området som rammes inn mellom Henstad allé, Klara Skoglunds gate og Askimveien ned til innkjøringen ved Østliveien. Dette er et område som tidligere har tilhørt Askimbyen skole, men som de senere årene har vært et utjevningssområde mellom Askimbyen og Korsgård. Området har hatt Korsgård definert som nærscole. Dette området er nå delt opp, og en del flyttes til Askimbyen. Det er også gjort en liten justering av grensen mellom Korsgård og Grøtvedt. I hjørnet mellom Henstad allé, Østre Ringvei og Korsegårdveien så har det vært en liten del der som har tilhørt Korsgård sin skolekrets. Dette hjørnet er nå flyttet over til Grøtvedt sin skolekrets.

Overgangsordning for elever ved Havnås og Tenor skoler født i perioden 2015-2021

Elever født i årene 2015 – 2021 med folkeregistrert adresse i tidligere Havnås skolekrets, og som søker om skolebytte fra ny nærscole til Skjønhaug skole eller Hærland skole, vil få innvilget søknaden, så sant det er kapasitet på trinnet man søker seg til. Det kan ikke kreves egenbetaling av skoleskyss for de elevene dette gjelder.

Elever født i årene 2015 – 2021 med folkeregistrert adresse i tidligere Tenor skolekrets, og som søker om skolebytte fra ny nærscole til Kirkefjerdingen skole, Mysen skole, Korsgård



skole eller Skjønhaug skole, vil få innvilget søknaden, så sant det er kapasitet på trinnet man søker seg til. Det kan ikke kreves egenbetaling av skoleskyss for de elevene dette gjelder.

Overgangsordning for elever ved Korsgård og Askimbyen skoler født i perioden 2015-2021

En endring av skolekretsene i Askim vil ikke ha innvirkning på de elevene som allerede har skoleplass. De vil beholde skoleplassen på den skolen de allerede går på. Skolestartere høsten 2027, som er født i 2021, og som er bosatt i området som er foreslått flyttet, vil kunne velge mellom Korsgård skole og Askimbyen skole.

Grenseområder

I gjeldende forskrift vedtok kommunestyret flere definerte grenseområder, der foresatte kunne velge skoletilhørighet mellom de to skolene området grenset til. Ordningen med grenseområder foreslås videreført, med forbehold om kapasitet på skolen eleven søkes til.

Om kapasitet

I henhold til merknadene fra Prop. 57 L (2022-2023) til opplæringslovens § 2-6 er det i forslaget til ny lokal forskrift om skolekretser åpnet for unntak fra skolekretsene dersom skolen i kretsen ikke har ledig kapasitet jf. § 7 i forslaget. Denne unntaksmuligheten tar høyde for at det kan komme et uventet høyt tall elever flyttende til et område, og at det kan føre til at en skole ikke har kapasitet til å ta imot alle elevene som sogner til skolen etter den kommunale forskriften om skolekretser. I nåværende forskrift er det nærmere beskrevet hvilke vurderinger og vurderingskriterier som må ligge til grunn for å definere en skole som full. Ettersom disse momentene i hovedsak dreier seg om vurderinger som skal gjøres i forbindelse med saksbehandling av enkeltvedtak, er momentene fjernet i forslaget til ny lokal forskrift om skolekretser. Momentene vil i stedet inngå i en egen intern rutine for saksbehandlere.

Kommunedirektørens anbefaling til ny forskrift om skolekretser før høringsprosessen kan oppsummeres som følger:

1. Definerte grenseområder mellom skolekretsene beholdes, med adgang til å velge skoletilhørighet mellom de to skolene området grenser til.
2. Kommunen skal legge til rette for tydelig informasjon og rutiner som understøtter valgfriheten i grenseområdene.
3. Fastsettelse av nye skolekretser innenfor områdene som tidligere utgjorde Tenor og Havnås skolekretser utføres i henhold til ny lokal forskrift om skolekretser for Indre Østfold kommune med midlertidig tillegg.

Ny forskrift om skolekretser er foreslått ut fra ny skolestruktur anbefalt av kommunedirektøren. Dersom det blir vedtatt vesentlige endringer som avviker fra det anbefalte alternativet til skolestruktur, vil dette kunne medføre endringer i forskriften.

Vedlegg

Tilstandsanalyser 2025 - Plan og teknikk



INDRE ØSTFOLD
KOMMUNE
- på kornet

Notat befolkningsframskrivninger 2026

Elevtallsframskrivning 2026 - justert mot faktiske elevtall (2026_2035)

Elevtallsframskrivning 2026 - justert mot faktiske elevtall (2026-2049)

Elevtall IØK 2026-2031, barneskolekretser, oppdatert 17.08.2026 , med historisk utvikling

Høringsutkast lokal forskrift om skolekretser

Høringsutkast tillegg til lokal forskrift om skolekretser

Brukerveiledning kart skolekretsgrenser

Samlede innspill til Norconsult sin rapport 2025