

Skólamál í Fjallabyggð

Grétar Þór Eypórsson

Staða fræðslumála fyrir opnun Héðinsfjarðarganga

Þegar sveitarfélög hafa verið sameinuð á Íslandi hefur starfsemi og tilvist grunnskóla í hlutaðeigandi sveitarfélögum oftast en ekki orðið tilefni mikilla og harðra deilna. Þetta hefur helst orðið raunin þar sem um er að ræða sameiningu dreifbýlis og þéttbýlis. Þannig hefur krafa um niðurlagningu fámennra og hlutfallslega dýrra skóla í dreifbýlinu gjarnan komið upp fljótlega eftir að sameinað hefur verið. Hér er nærtækt að nefna sameiningu ellefu sveitarfélaga í Skagafirði árið 1998, en í kjölfar hennar komu upp kröfur um niðurlagningu lítilla skóla á Steinsstöðum og Sólgörðum í Fljótum.

Einnig urðu harðar deilur um skólamál vegna niðurlagningar grunnskóla á Laugum í Sælingsdal í eftir að Dalir voru sameinaðir í eitt sveitarfélag (utan Saurbæjarhrepps) árið 1994 (Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson, 2002). Loks er nærtækt að nefna harðar deilur vegna niðurlagningar Húsabakkaskóla í Svarfarðardal, en sú aðgerð kom í kjölfar sameiningar þriggja hreppa í Dalvíkurbyggð árið 1998. Hagræðing í skólamálum með niðurlagningu skóla hefur gjarnan verið talin einföld og skjót leið til sparnaðar, enda víða að finna fámenna skóla sem eru hlutfallslega dýrir í rekstri. Ekki hafa þó hagræðingarhugmyndir þessar alltaf náð fram að ganga.

Staða grunnskólamála í Fjallabyggð er ekki mjög hliðstæð því sem verið hefur í mörgum sameiningum, samanber dæmin að framan. Um er að ræða sameiningu tveggja þéttbýliskjarna með tiltölulega stórum grunnskólum á íslenskan mælikvarða. Benda má á að þegar þrjú þéttbýlissveitarfélög á Austurlandi voru sameinuð í Fjarðabyggð árið 1998 voru skólamál þar lítt í brennidepli, enda varla gerlegt að standa fyrir sameiningum vegna samgangna og enginn skólanna lítill eða sérlega óhagkvæmur (Grétar Þór Eypórsson og Hjalti Jóhannesson, 2002). Víst er að í Fjallabyggð eru skólar allstórir, en nálægðin milli þeirra eftir opnun Héðinsfjarðarganga gerir það að verkum að ýmsir samnýtingar- og hagræðingarmöguleikar kunna að verða uppi á borðinu.

Fræðslustofnanir á vegum Fjallabyggðar eru í dag sex talsins; 2 leikskólar, 2 grunnskólar og 2 tónlistarskólar, eitt af hvoru í hvorum bæjanna tveggja. Í töflu 1 er að finna yfirlit yfir umfang starfseminnar. Alls eru 291 grunnskólanemi, 78 leikskólanemar og 170 tónskólanemar í sveitarfélaginu. Heildarfjöldi stöðugilda við skólana er rétt um 82.

Endurskoðun á fyrirkomulagi fræðslumála

Fyrir sameiningu sveitarfélaganna árið 2006 var Rannsóknarstofnun Háskólans á Akureyri (RHA) fengin til að gera tillögur að skipulagi stjórnkerfis og þjónustu nýs sveitarfélags ásamt mati á hagkvæmni sameiningar. Sérfræðingar RHA skiluðu tillögum í janúar 2006. Í skýrslunni er öll stjórnsýsla og rekstrareiningar beggja sveitarfélaganna skoðuð og dregnar eru ályktanir um væntar breytingar á þessu við sameiningu.

Í stuttu máli var það niðurstaða RHA um fræðslu- og skólamál í Fjallabyggð að ný fræðslunefnd skipulegði nýtt fyrirkomulag þannig að sameining fræðslumála ætti sér stað. Þá var lagt til að stöður stjórnenda leikskólanna yrðu óbreyttar, en að einn skólastjóri yrði yfir grunnskólanum ásamt tveimur aðstoðarskólastjórum. Einn skólastjóri yrði yfir tónskólanum og einn aðstoðarskólastjóri. Þá kom það mjög skýrt fram að leita bæri hagræðingar og leiða til að

GRÉTAR ÞÓR EYÞÓRSSON

auka hagkvæmni reksturs fræðslustofnana í kjölfar sameiningar (Hjalti Jóhannesson, Valtýr Sigurbjarnarson og Ögmundur Knútsson, 2006).

Í júní árið 2009 kom út skýrsla byggð á úttekt rannsóknarstofnunarinnar *Símenntun, rannsókenir og ráðgjöf Menntavísindasviðs Háskóla Íslands* (SRR) á fræðslumálum í Fjallabyggð. Í skýrslunni eru settar fram tvær leiðir í fræðslumálum sveitarfélagsins (Ellert Borgar Þorvaldsson og Þorvaldur Finnsson, 2009):

Sú fyrri (**valkostur A**) felur í sér sameiningu *grunnskólanna* í eina stofnun, leikskólanna í eina stofnun og tónlistarskólanna í eina stofnun. Gert er ráð fyrir að starf grunnskólanna fari fram á þremur stöðum, einum í Ólafsfirði, þar sem börnum í 1.- 6. bekk væri kennt, og tveimur í Siglufirði, annar svegar 1. - 6. bekk eins og í Ólafsfirði og hins vegar unglingsdeild þar sem unglingum frá báðum bæjum væri kennt. Yfir grunnskóla Fjallabyggðar yrði einn skólástjóri sem hefði sér til fulltingis skrifstofustjóra til að sjá um fjármál, innkaup o.þ.h., en sæi sjálfur um faglega stjórnun skólans. Í hverri starfsstöð væru svo deildarstjórar sem væru staðbundnir stjórnendur með faglegt húsvald. Höfuðstöðvar *tónlistarskólans* yrðu í húsnæði tónlistarskólans á Siglufirði, en skólinn hefði þó starfsstöðvar í báðum bæjum. Yfir tónlistarskólanum yrði skólástjóri með aðsetur á Siglufirði en í Ólafsfirði yrði deildarstjóri sem færi með daglega stjórnun starfsins þar. Starfsemi *Leikskóla Fjallabyggðar* yrði áfram í tveimur starfsstöðvum, en leikskólástjóri hefði aðal aðsetur í Ólafsfirði og deildarstjóri væri settur yfir leikskólahúsið á Siglufirði.

Síðari leiðin (**valkostur B**) felur í sér að fræðslustofnanirnar yrðu allar sameinaðar í eina stofnun með einn skólástjóra sem aðalstjórnanda. Starf skólans færi fram í 6 starfsstöðvum sem væru þær sömu og í valkosti A. Skólástjórinn hefði sér til fulltingis aðstoðarskólástjóra, auk skrifstofustjóra og 6 deildarstjóra, einn yfir hverri starfsstöð.

Fjárhagsleg hlið tillagnanna var sú að valkostur A myndi skila sveitarfélaginu um 4,7 milljóna króna sparnaði í launakostnaði á mánuði, eða 56,4 milljónum á ári, og valkostur B um 4,8 milljónum (57,6 milljónir á ári). Þá er lækkun kostnaðar af rekstri skólahúsnæðis áætluð um 12,2 milljónir króna á ári. Á móti kæmi aukinn kostnaður við skólaakstur, um 6,3 milljónir á ári.

Árlegur sparnaður af breytingunum er því áætlaður frá 68,3-69,6 milljónir króna á ári. Í fjárhagslegu tilliti var því eftir miklu að slægjast fyrir ekki stærra sveitarfélag.

Tafla 1. Fjöldi stöðugilda og nemenda við grunnskóla, leikskóla og tónskóla í Fjallabyggð, haustið 2009.

Skólar	Stöðugildi	Nemendur
Grunnskóli	51,81	291
Siglufjörður	28,3	168
Ólafsfjörður	23,51	123
Leikskóli	23,13	78
Siglufjörður	12,13	44
Ólafsfjörður	11	34
Tónskóli	7	170
Siglufjörður	3,5	84
Ólafsfjörður	3,5	86
Alls	81,94	539

Í tillögum Fræðslunefndar Fjallabyggðar frá því í desember 2009 (Framtíðarskipan fræðslumála í Fjallabyggð. Tillögur fræðslunefndar. 2009) er tekið mið af vinnu ráðgjafanna frá SRR og lagt til að **valkosti A** verði fylgt í meginatriðum. Í tillögunum telur Fræðslunefnd að

sameina beri skólastofnanir í Fjallabyggð, en að mikilvægt sé að halda í fagskólastjóra á hverju skólastigi, þ.e. að yfir hverri stofnun sé faglegur yfirmaður með góðan skilning á því starfi sem undir hann heyrir. Það er því niðurstaða nefndarinnar að ekki sé vænlegt að sameina skólastofnanir í eina eins og lagt er til í leið B. Fræðslunefnd leggur því til að grunnskólar Fjallabyggðar verði sameinaðir í einn grunnskóla, leikskólar í einn leikskóla og tónlistarskólar í einn tónlistarskóla. Þó taldi nefndin að æskilegt væri að víkja frá tillögum ráðgjafanna í nokkrum atriðum:

- Að ekki verði ráðinn rekstrarstjóri við grunnskólann.
- Að nemendum yngra stigs verði kennt á einum stað í stað tveggja innan fárra ára, þar sem gera megi ráð fyrir að nemendafjöldi á næstu árum leyfi að skólabýggingum grunnskóla verði fækkað um tvær, ef ekki verður breyting á þróun íbúafjölda í sveitarfélaginu.
- Að ráðnir verði aðstoðarskólastjórar við skólana þrjá, en ekki deildarstjórar, til að tryggja faglega stjórnun.
- Að skipulagður verði skólaakstur á milli bæjarkjarnanna.
- Að gerðar verði nauðsynlegar endurbætur á skólahúsnæði vegna skipulagsbreytinganna.
- Að verkefni sem varða viðhald fasteigna verði færð til eignasjóðs.
- Að skólastarf og frístundastarf í Fjallabyggð verði samþætt.
- Að húsnæðismál tónskóla í Ólafsfirði verði leyst samhliða endurskipulagningu.

Á fundi sínum þann 21. janúar 2010 samþykkti bæjarstjórn Fjallabyggðar síðan þessar tillögur fræðslunefndar með 9 atkvæðum. Eftirfarandi bókun var einnig lögð fram:

Bæjarstjórn Fjallabyggðar samþykkir framlagðar tillögur fræðslunefndar um framtíðarskipan fræðslumála í Fjallabyggð sem kynntar voru á fundi bæjarstjórnar þann 15 desember síðastliðinn. Í þeim felst að Tónskóli Ólafsfjarðar og Tónlistarskóli Siglufjarðar verði sameinaðir í eina stofnun, Leikskólarnir Leikhólar og Leikskálar í eina stofnun og Grunnskóli Ólafsfjarðar og Grunnskóli Siglufjarðar í eina stofnun. Við það verða þrjár fræðslustofnanir í Fjallabyggð, þ.e. Tónskóli Fjallabyggðar, Leikskóli Fjallabyggðar og Grunnskóli Fjallabyggðar, í stað sex eins og nú er. Nýjar stofnanir taki til starfa að hausti 2010. Allar stofnanirnar reki starfsstöðvar á Siglufirði og í Ólafsfirði. Skipulagður verði skólaakstur milli byggðarkjarnanna fyrir 7. - 10. bekk eftir opnun Héðinsfjarðarganga og stefnt að sameiningu yngra stigs skólaárið 2012-13. Ráðnir verði skólastjórar og aðstoðarskólastjórar við allar stofnanir sem hafi starfsstöð hvor í sínum bæ til að tryggja aðgengi að stjórnanda. Bæjarstjórn felur bæjarstjóra að auglýsa eftir skólastjórum nýrra skólastofnana og útfæra breytingarnar með tilliti til starfsmannamála, í samráði við lögfræðinga og hlutadeigandi stéttarfélög. Tillögurnar skulu lagðar fyrir bæjarstjórn á fundi hennar í febrúar (Fundargerð bæjarstjórnar Fjallabyggðar 21. Janúar 2010).

Ljóst er því að breið pólitísk samstaða er í bæjarstjórn Fjallabyggðar um breytingarnar sem koma til framkvæmda haustið 2010.

Viðhorf íbúanna

Í kaflanum, þar sem farið var yfir viðhorf íbúanna til þjónustu sveitarfélagsins, kom fram í töflu 3 að nokkur meirihluti íbúa beggja sveitarfélaganna var mjög eða frekar ánægður með bæði leikskólamáli og grunnskólamáli. Í Ólafsfirði er viðhorfið nokkuð jákvæðara, en þar eru yfir 6 af hverjum 10 ánægðir með leikskólana og grunnskólana. Samsvarandi tölur á Siglufirði eru um 55,4 – 57,8 prósent fyrir leikskólana og grunnskólana. Munurinn á viðhorfinu milli bæjarkjarnanna er þó ekki marktækur; ánægjan er heldur meiri með leikskólamálin í Ólafsfirði, en jafnvægisgildið segir okkur að í skólamálinum sé enginn munur milli bæjarkjarna. Almennt séð er ánægjan með þjónustuna í fræðslumálum mikil haustið 2009 og þeir óánægðu með þessa málaflokka eru verulega miklu færri en þeir ánægðu, eins og næsta tafla sýnir.

Tafla 2. Ánægja og óánægja íbúa Fjallabyggðar með *grunnskólamáli* samkvæmt könnun Háskólans á Akureyri, haustið 2009 (%).

Afstaða	Ólafsfjörður	Siglufjörður	Allir
Mjög óánægður	2,8	1,6	2,1
Frekar óánægður	5,3	2,3	3,5
Hvorki né	29,8	38,3	34,9
Frekar ánægður	37,2	28,2	31,8
Mjög ánægður	24,8	29,6	27,7
Alls	99,9	100	100
N	282	426	708
Jafnvægisgildi	53,9	53,9	53,9

Enda þótt þeir sem eru mjög ánægðir séu hlutfallslega aðeins fleiri á Siglufirði má túlka heildarniðurstöðuna út frá jafnvægisgildinu þannig að munur milli bæjarkjarnanna sé enginn. Þeir sem hafa ekki skoðun þarna eru reyndar 10 prósentustigum fleiri á Siglufirði en í Ólafsfirði. Vart er því hægt að staðhæfa að þarna muni nokkru milli kjarnanna.

Næsta tafla sýnir sambærilega greiningu þegar litið er til leikskólamála. Þar má finna eilítinn mun milli bæjarkjarna þó hann sé ekki marktækur. Ólafsfirðingar virðast heldur ánægðari með leikskólamálin, en munurinn er þó fyrst og fremst meðal þeirra sem eru frekar ánægðir – ekki þeirra mjög ánægðu. Munur milli bæjarkjarnanna er ekki tölfræðilega marktækur. Almennt má því segja að viðhorfið í Fjallabyggð til grunnskóla og leikskóla sé jákvætt eða hlutlaust.

Tafla 3. Ánægja og óánægja íbúa Fjallabyggðar með *leikskólamáli* samkvæmt könnun Háskólans á Akureyri, haustið 2009 (%).

Afstaða	Ólafsfjörður	Siglufjörður	Allir
Mjög óánægður	1,4	2,3	2
Frekar óánægður	1,8	0,9	1,3
Hvorki né	35,1	41,3	38,8
Frekar ánægður	30,5	25,1	27,3
Mjög ánægður	31,2	30,3	30,6
Alls	100	99,9	100
N	280	388	668
Jafnvægisgildi	58,5	52,2	54,6

Framtíðin

Þær hagræðingaradgerðir sem sveitarfélagið Fjallabyggð hefur nú gripið til í fræðslumálum munu leiða til fækkunar stöðugilda, en þar munu sparast tæpar 5 milljónir á mánuði í launakostnaði eingöngu. Aukinheldur mun grunnskólahald að hluta til færast frá Ólafsfirði til Siglufjarðar, þ.e. eldri grunnskólabörnum verður ekið frá Ólafsfirði til Siglufjarðar. Adgerðir sem þessar, þó nauðsynlegar kunni að vera frá sjónarmiðum hagræðingar og rekstrar, eru í eðli sínu alltaf umdeilanlegar. Það segir okkur reynslan annarsstaðar frá af landinu þar sem sameining sveitarfélaga hefur leitt til fækkunar skóla og lengingar akstursvegalengda fyrir hluta skólabarna. Nægir þar að nefna sveitarfélögin Dalabyggð, Vesturbyggð og Skagafjörð (Grétar Þór Eyþórsson og Hjalti Jóhannesson, 2002), síðar Dalvíkurbyggð og nú allra síðast Borgarbyggð.

Hvort slíkt verður uppi á teningnum í Fjallabyggð er þó alls ekki víst. Vegalengdir eru heldur ekki miklar innan sveitarfélagsins nú eftir að Héðinsfjarðargöng hafa verið opnuð. Reynslan verður að skera úr um þessi mál og mun þróun þeirra verða fylgt eftir á síðari stigum þessarar rannsóknar teymisins frá Háskólanum á Akureyri á samfélagslegum áhrifum Héðinsfjarðarganga, en eins og ljóst er grundvallaðist sameining Siglufjarðar og Ólafsfjarðar í Fjallabyggð á tilkomu jarðganganna.

Heimildir

Framtíðarskiptan fræðslumála í fjallabyggð. Tillögur fræðslunefndar. Fjallabyggð, desember 2009.

Fundargerð bæjarstjórnar Fjallabyggðar 21. janúar 2010. Sótt 3. febrúar 2010 á http://www.fjallabyggd.is/is/greinar/view/21.01.2010_baejarstjorn

Ellert Borgar Þorvaldsson og Þorvaldur Finnsson 2009. *Fjallabyggð. Úttekt á fræðslumálum 2009.* Unnið fyrir Menntavísindasvið HÍ. Reykjavík, Háskóli Íslands.

Grétar Þór Eyþórsson og Hjalti Jóhannesson 2002. *Sameining sveitarfélaga. Ábrif og afleiðingar. Rannsókn á sjö sveitarfélögum.* Akureyri, Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri.

Hjalti Jóhannesson, Valtýr Sigurbjarnarson og Ögmundur Knútsson 2006. *Sameining Ólafsfjarðarbæjar og Siglufjarðarkaupstaðar.* Akureyri, Rannsóknastofnun Háskólans á Akureyri.