

Dato: 25.07.2016
Arkivref: 2016/10762-1

Saksnr	Utvalg	Møtedato
129/16	Fylkesting	19.12.2016
228/16	Fylkesutvalg	12.12.2016
61/16	Hovedutvalg for utdanning og kompetanse	06.12.2016

Framtidig organisering og drift av gårds- og næringsvirksomhet ved Hvam videregående skole

Forslag til vedtak

Akershus fylkeskommune bestiller en utredning om Hvam videregående skole fra et egnet forsknings- og utviklingsmiljø som belyser framtidig organisering og økonomiske, pedagogiske og samfunnsmessige konsekvenser dersom:

1. Hvam videregående skoles gårds- og næringsdrift nedskaleres til det nivå som er nødvendig for å drive videregående opplæring innen naturbruk, inkludert agronomutdanning. Organisatoriske, pedagogiske, økonomiske og samfunnsmessige konsekvenser utredes.
2. Hvam videregående skoles gårds- og næringsdrift opprettholdes og skolen fortsetter å være en utviklings- og næringsaktør både lokalt og regionalt for landbruket. Organisatoriske, pedagogiske, økonomiske og samfunnsmessige konsekvenser utredes.

Om saken

Politiske saker – historikk

Hvam videregående skole er ikke bare en utdanningsaktør som gir et bredt opplæringstilbud innenfor naturbruk, men har også i mange år spilt en spesiell rolle for landbruket som en viktig utviklings- og næringsaktør både lokalt og regionalt. At skolen har driftet både opplæringstilbud og gårds- og næringsvirksomhet har skapt utfordringer, slik det kommer fram i en rekke politiske saker. I det følgende oppsummeres noen av de viktigste sakene.

FT-sak 1/16, 15.02.2016: *Framtidens skolestruktur mot 2030 – fase 2.*

I saken ble blant annet følgende vedtatt:

4. *Framtidig organisering og drift av gårds- og næringsvirksomhet på Hvam utredes i 2016, og dette ses i sammenheng med skoledriften.*

1. *De videregående skolene planlegges for en framtidig struktur i henhold vedlegg 1. Strukturen implementeres gradvis fra 2018 og i henhold til framdriftsplaner skissert i vedlegg 2. Idrettslinjen på Hvam vgs. og byggfag på Bjertnes opprettholdes ved skolene.»*

23. *Det søkes om at golflinja på Hvam etableres som landslinje for golf.*

Vedtaks punkt 4 danner grunnlag for foreliggende sak. Tillegget om idrettslinjen på Hvam vgs. i vedtaks punkt 1 og i punkt 23 om å søke landslinje for golf anses ikke relevante for foreliggende sak.

I vedlegg 2 i saken - om framdriftsplan for implementering av skolestruktur for Romerike - sies det:

Utredning og organisering av gårds-, nærings- og skoledrift ved Hvam vgs. gjennomføres i 2016.

Etter å ha fått tilbakemeldinger fra Nes og Hvam på foreslått innstilling om å utrede sammenslåing av Nes og Hvam til én skole, ble fylkesrådmannen i tvil om det ville være tilstrekkelige synergier til å gjennomføre en eventuell sammenslåing. Fylkesrådmannen anbefalte derfor at:

det foretas en fullstendig gjennomgang med hensyn til gårds- og næringsdriften ved skolen, og at en framtidig organisering av skolen vurderes i denne sammenheng. Her bør det trekkes opp et tydeligere skille mellom de ulike virksomhetene. Det anses som lite hensiktsmessig å samtidig utrede en eventuell sammenslåing av Nes og Hvam, og fylkesrådmannen ønsker å komme tilbake til dette når utredning av Hvam er gjennomført.

I saken foreslås det å videreføre dagens tilbud om tilrettelagt opplæring i mindre grupper (TO), mens TO i større grupper ikke er omtalt, men vil bli utredet i 2016 i tråd med omtale i saksframlegget.

HU-UTD-sak 36/13, 04.06.2013: Orientering om Hvam vg. skole

Saksframlegget var en orienteringssak til hovedutvalget for utdanning og kompetanse (HU-UTD) og redegjør for kriteriemodellen for fordeling av budsjettmidler til de videregående skolene i Akershus samt de særskilt utarbeidede kriteriene for Hvam vgs. og to andre videregående skoler. Saken beskriver utfordringene i å skille mellom kjernevirksomhet og annen virksomhet, inkludert nærings- og forretningsmessig aktivitet.

Med henvisning til de kompliserte forholdene rundt budsjettering og regnskapsføring – også knyttet til investeringer - tok fylkesrådmannen i saken initiativ til å innføre en grenseoppgang mellom skole, gårdsdrift og næringsvirksomhet ved Hvam. Fylkesrådmannen påpekte at det ville være aktuelt å avklare omfanget av gårdsdrift for å gi god nok opplæring iht. læreplanene i naturbruk, og i den sammenheng «synliggjøre nødvendig bygnings- og eiendomsmasse for å betjene opplæringen.» I dette skulle det også ligge en «kartlegging av behov for bygningsmessige fasiliteter for hhv. skoledel og øvrige aktiviteter.» I analysearbeidet skulle videre ledelsen ved Hvam vgs. inngå. Fylkesrådmannen lovet også en ferdigstilling av budsjetttildelingsmodell for skolen basert på kriteriemodellen, noe som ble gjort høsten 2013.

FT-sak 59/14, 16.06.2014: Hvam videregående skole – økonomi og rammebetingelser skoledrift, gårdsdrift og næringsvirksomhet

Saksframlegget var en orienteringssak til fylkestinget med åtte innstillingspunkter, der det i det første punktet var en oversikt over beregnet totalramme for Hvam vgs. for 2014, oppdelt i en ramme for kriteriemodell for kjernevirksomheten (skolen) og en ramme for gårdsdriften.

Budsjettrammen for skolens budsjett skulle reduseres gradvis over en treårsperiode. I tillegg ble det i de syv andre punktene varslet følgende utredninger og politiske saker:

2. *Fylkestinget ber om en egen utredning om hvordan ledelsesstrukturen ved Hvam videregående skole skal se ut i forhold til å skille mellom skole og gårdsdrift.*
3. *Fylkestinget ber om at det foretas en egen utredning av griseholdet ved Hvam videregående skole, med praktiske, pedagogiske og økonomiske konsekvenser av å fortsette med eller nedlegge griseholdet ved skolen. Det legges fram en egen sak om dette.*
4. *Akershus fylkeskommunes forhandlinger med nasjonal genbank om framtidig avtaleforhold for genbanken for fjørfe vil ha konsekvens for gårdsdrift av hønsesus. Fylkestinget ber om at det legges fram en egen sak om dette.*
5. *Fylkestinget ber om at det foretas en gjennomgang av utstyrsparken/transportmidler med sikte på avklaring av hva som er nødvendig med hensyn til skoledrift kontra gårdsdrift, og om noe av utstyret kan avhendes.*
6. *Fylkestinget ber om at det foretas en egen utredning av hvorvidt golfbaneanlegget (inkludert golfsimulatorer) skal driftes i egen regi, eller om forvaltningen skal settes ut, og hvordan og når dette i så fall skal gjennomføres.*
7. *Fylkestinget ber om at det foretas en egen utredning om Vesle Hvam i forhold til om bygningene skal avhendes eller settes i undervisningsmessig stand.*
8. *Fylkestinget ber om at det foretas en egen utredning av stallen for å avklare videre drift og vurdering av tiltak for å redusere kostnadene.*

I saksframlegget viste fylkesrådmannen til PS 36/13 til HU-UTD, der det beskrives hvilke aktiviteter som kan ivaretas gjennom tildeling i kriteriemodellen og hvilke aktiviteter som krever særskilt vurdering og egne kriterier, slik som gårdsdriften. Med utgangspunkt i dette understrekes det i sak 59/14 at gårdsdriften både har en undervisningsmessig og en næringsmessig side, der fylkeskommunen subsidierer et betydelig og økende underskudd. I saken foretas også en vurdering av bygningsmasse, utstyr og transportmidler samt framtidig struktur og organisering. Forslag til videre utredninger og saker oppsummeres i de øvrige innstillingspunktene.

Fylkesrådmannen framhevet i saken behovet for å foreta en grenseoppgang mellom skoledrift, gårdsdrift og næringsvirksomhet samt vurdere framtidig struktur og organisering. I tillegg tas det til orde for å vurdere om noen av bygningene i skolens store bygningsmasse kan avhendes.

I saksframlegget foretas det en kost-/nytteanalyse av to ulike modeller: Kost- vs. nyttevurderinger ved egen gårdsdrift og kost- vs. nyttevurderinger av samarbeid med næringsdrivende. Det antydes også muligheten for en kombinasjonsmodell. Kost-/nyttevurderingene framkommer i sak 59/14 i følgende tabell:

Kost- vs. nyttevurderinger egen gårdsdrift

Kost	Nytte
Stor gårdsdrift medfører et betydelig fokus internt på skolen. Høye driftskostnader på aktiviteter som gjennomføres utenfor «skoleruta» (helger, ferier m.m.). Binder kapital. Investerings- og vedlikeholdsbehov.	Tilrettelegger for integrering av teori og praksis gjennom nærhet klasserom (teori) og praksisfjøs. «Kontroll» på hele opplæringsløpet. Elevene får innsikt i den totale produksjonskjeden. Hvam videregående skole som regional næringsaktør.

Kost- vs. nyttevurderinger for samarbeid med næringsdrivende. En kombinasjonsmodell kan være at skolen opprettholder fjøs og stall, samt skogsdrift og planteproduksjon.

Kost	Nytte
Avhengig av gode verter/næringsdrivende for å stille opplæringsarenaer tilgjengelige. Fysisk avstand mellom teori og praksis gir transportbehov. Mister noe av opplæringsarenaen for utdanningen. Reduserer Hvam videregående skole som regional næringsaktør (avhengig av hva og hvor mye som evt. reduseres).	Styrker samarbeid skole og næring. Begrenser kapitalbinding. Lavere driftsutgifter. Tilsvarende modell for mange andre utdanninger på videregående skole nivå.
Modellen åpner for å opprettholde flere opplæringsarenaer på skolen, men også å samarbeide med næringen.	

I januar og februar 2015 ble to av sakene - vedtakspunkt 3 og 4 - fremmet for hhv. fylkestinget og fylkesutvalget. I samsvar med vedtakspunkt 8 ble det også foretatt en gjennomgang av driften av stallen, noe som ga grunnlag for en reduksjon av budsjettet med 0,6 mill. kr.

FT-sak 10/15, 09.02. 2015: Nytt grisehus, Hvam videregående skole

I denne saken ble følgende vedtatt:

1. *Opplæring innen svineproduksjon videreføres.*
2. *Fylkestinget godkjenner videre utredning med utarbeidelse av byggeprogram for nytt grisehus på Hvam. Hensynet til dyrevelferd, matsikkerhet og smittevern må prioriteres høyt.*
3. *Det legges frem en ny sak for fylkestinget i løpet av 2015.*

Fylkesrådmannen anbefalte i saken at administrasjonen foretar en videre utredning med byggeprogram som viser omfang og kostnader, og at dette vil inngå i beslutningsgrunnlaget til en ny sak til fylkestinget. Utredningen er gjort, og et slikt grisehus ble i 2015 stipulert til å koste ca. 106 mill. kr. I påvente av behandling av «Skolestruktursaken» utsatte fylkesrådmannen saken om hva som skal gjøres med grisehuset.

Arbeidet med «Skolestruktur i et 20-års perspektiv – fase 1» ble behandlet i fylkestinget 15.12.2014. «Framtidens skolestruktur mot 2030 – fase 2» skulle behandles i fylkestinget i desember 2015, men saken ble utsatt til 15.02.2016. Vedtak i sistnevnte sak knyttet til Hvam vgs. tydeliggjorde at grisehuset må inngå i en større utredning av gårds- og næringsvirksomheten på Hvam sett i sammenheng med skoledriften.

FU-sak 67/11, 05.05.2011: Norsk Genbank for fjørfe ved Hvam videregående skole

I saken anbefalte fylkesrådmannen, med støtte fra skolens ledelse, å framforhandle en kortsiktig driftsavtale t.o.m. juni 2012 mellom Genbanken for fjørfe og Genressursutvalget for husdyr med sikte på å fase ut og avvikle denne oppgaven ved Hvam vgs. Begrunnelsen var at genbanken «i svært liten grad samsvarer med videregående skoles primærvirksomhet samt behov for å utnytte bygningsarealet til undervisningsrettede aktiviteter herunder anleggsgartneropplæring.» Fylkesutvalget vedtok følgende, i tråd med saksframleggets alternativ 1:

Hvam videregående skole inngår en ny 5-årsavtale med Norsk Genressurscenter for fjørfe. Det forutsettes at staten bekoster nødvendige utbedringer pålagt av Mattilsynet innen sommeren 2012.

FU-sak 5/15, 19.01.15: Genbanken for verpehøner, forlengelse av driftsavtale

Driftsavtalen mellom Norsk genressurscenter og Norsk Genbank for verpehøner ble inngått i oktober 2011 og utløp 31.12.2015. I FU-sak 5/15 innstilte fylkesrådmannen på å videreføre driftsavtalen i ytterligere to år, i tråd med ønsket til Norsk genressurscenter. Genressurscenteret ønsket gjennom forlengelsen å få resultater fra et forsinket dokumentasjonsprosjekt som grunnlag for å vurdere en avtale ut over 2015. En videreføring av avtalen forutsatte ytterligere investeringer i innredning av kyllinghuset samt bygningstekniske HMS-tiltak. I saken ble fylkesrådmannens innstillingspunkt vedtatt samt et tilleggspunkt:

Fylkesrådmannen gis fullmakt til å inngå avtale med Norsk genressurscenter om drift av Norsk genbank for verpehøner på Hvam videregående skole for perioden 1. januar 2016 til 31. desember 2017.

Det forutsettes at avtalen omfatter enten utskifting av innredningen i kyllinghuset eller renovering av eksisterende innredning og nødvendige HMS-tiltak i samme hus og at dette iverksettes umiddelbart for å ivareta dyrevelferden.

Det andre vedtakspunktet binder opp fylkeskommunen økonomisk og praktisk i hvert fall til utløpet av avtaleperioden. Høns inngår ikke i skolens to prioriterte dyreslag, og Akershus fylkeskommune har ikke sett det hensiktsmessig å forlenge avtalen. I henhold til avtalen skal partene innen 1. januar 2017 ha utarbeidet en plan for avvikling av driften innen avtalens utløpsdato 31. desember 2017.

Vurderinger

Grunnlag og premisser – politiske foringer

De politiske sakene som er oppsummert over danner bakgrunnen for de problemstillinger og alternativer som legges fram i den foreliggende saken.

Når det i FT-sak 1/16 («skolestruktursaken») bes om en utredning av framtidig organisering og drift av gårds- og næringsvirksomhet ved Hvam vgs. 2016 og at dette ses i sammenheng med skoledriften, vil derfor problemstillingene og alternativene måtte ses på bakgrunn av tidligere utredninger i saksframlegg og politiske vedtak i disse sakene. Samtidig vil økonomiske rammebetingelser være førende, slik de framkommer i FT-sak 75/16 *Inntektsrammer og strategier for ØP 2017-2020*. I saken ble følgende vedtatt:

Fylkeskommunens prioriteringer i økonomiplanperioden 2017 – 2020 må rettes inn mot å skape rom for å kunne finansiere det store investeringsløftet som er nødvendig innen videregående

skole i perioden 2020 – 2025. Dette betyr at:

- a) Programområdenes driftsbudsjetter tilpasses for å sikre en langsiktig og bærekraftig finansiering av kommende investeringer.
- b) Egenkapitalfinansieringen av investeringene økes.
- c) Behov for økte driftsmidler til kollektivtrafikk må finansieres ved bruk av bompenger, ved effektivisering og eventuelt ved økt trafikantbetaling.
- d) Eventuelle regnskapsoverskudd avsettes til å finansiere framtidige investeringer

I forutgående saker framgår det klart at det er knyttet utfordringer til dagens modell med en tett kopling mellom skoledrift og gårdsdrift/næringsvirksomhet ved Hvam vgs. Dette kommer særlig tydelig fram i FT-sak 59/14 *Hvam videregående skole – økonomi og rammebetingelser skoledrift, gårdsdrift og næringsvirksomhet* og HU-UTD-sak 36/13 *Orientering om Hvam vg. skole*. Det vises til disse to sakene i sin helhet når det gjelder totaliteten av virksomhet knyttet til skoledrift, gårdsdrift og næringsvirksomhet.

FT-sak 59/14 peker på de økonomiske konsekvensene av dagens drift av virksomhetene (skoledriften og gårds-/næringsdriften og øvrige aktiviteter ved skolen) og utfordringene i å skille mellom kjernevirksomheten (skole) og de andre virksomhetene/aktivitetene. I noe mindre grad berører saken pedagogiske aspekter, men det pekes på muligheten av å samarbeide om organiseringen av opplæringen med lokale næringsdrivende, slik at opplæringen gis utenfor skolen og faste kostnader frigjøres. Betydningen av å sikre at opplæringen er av god nok kvalitet understrekes.

Drift av Hvam sett i lys av økonomiske rammebetingelser

Hvam vgs. har høyere utgifter enn inntekter knyttet til gårdsdriften. Fylkestinget vedtok i sak 59/14 netto utgiftbudsjett for gårdsdriften med kr 6 433 334 (for å dekke årlig underskudd). Regnskapet for 2015 viser nettoutgifter med kr 7 103 000, mens det i 2016 er budsjettert med kr 7 561 000 som netto utgiftbudsjett. Utgiftene kommer i tillegg til budsjett for skoledriften.

Sak 59/14 viser at Hvam er en dyr videregående skole, også sammenliknet med tilsvarende virksomheter i andre fylker, med mange kostnader knyttet til gårds- og næringsvirksomhet. Den viser at fylkeskommunen budsjetterer et betydelig og økende årlig underskudd, og nødvendige investeringskostnader for å sikre videre drift av eksempelvis grisehus og hønsesus, er omfattende. Derfor understrekes det i sak 59/14 at behovet for å drive grisehus og hønsesus må vurderes videre, og at det må iverksettes tiltak for å effektivisere gårdsdriften og redusere kostnadene.

Fortsatt drift etter dagens modell vil medføre betydelige investeringer. I denne sammenheng pekes det i saksframlegget på at det fins alternativer til å drive i egen regi, med henvisning til kost-/nyttevurderingene i saken.

De økonomiske vurderingene gjenspeiles i innstillingen og i vedtakene i saken, uten at det tas endelig stilling til om det bør skje endringer i framtidig skoledrift/kjernevirksomhet og gårds-/næringsvirksomhet, for eksempel gjennom avhending av bygninger og reduksjon i gårdsdriften.

I FT-sak 75/16 *Inntektsrammer og strategier for ØP 2017-2020* vedtok fylkestinget at fylkeskommunens prioriteringer i økonomiplanperioden 2017-2020 må innrettes slik at det er mulig å finansiere de store investeringene som er nødvendig innen videregående skole de kommende årene. Dette innebærer blant annet, slik det kommer fram i vedtaket, at programområdenes driftsbudsjetter tilpasses for å sikre en langsiktig og bærekraftig finansiering av kommende investeringer. Det blir med andre ord nødvendig å tilpasse investeringene og de økte driftsutgiftene til fylkeskommunens inntekter.

I fylkesrådmannens forslag til økonomiplan 2017-2020 foreslås det omstillings- og effektiviseringstiltak innen utdanningssektoren med innsparinger på 25 mill. i 2017 og 40 mill. kr i 2018. Sett i lys av tidligere års innsparinger er fylkesrådmannen usikker på om disse innsparingene vil kunne gjennomføres uten at det går på bekostning av kvalitet og fullført og bestått. Effektiviseringstiltak knyttet til driften av Hvam må vurderes også i dette perspektivet, spesielt når det gjelder aktiviteter som ikke er lovpålagt.

Behov for en gjennomgang av den totale driften ved Hvam vgs.

Gitt fylkeskommunens økonomiske rammebetingelser mener fylkesrådmannen at det er nødvendig med en gjennomgang av den totale driften ved Hvam vgs. for å ta stilling til framtidig drift og mulighetene til å redusere kostnadene. Formålet må være å skille hva som er nødvendig for å drive en forsvarlig opplæring av god kvalitet og hva som er virksomhet som kan og bør skilles ut fra skolens kjernevirksomhet.

I en slik utredning må det derfor avklares hvilket omfang av gårdsdrift som er nødvendig og tilstrekkelig for å gi god nok opplæring iht. læreplanene i naturbruk og i denne sammenheng hvilken bygnings- og eiendomsmasse som er påkrevet for å gi denne opplæringen. I gjennomgangen må fylkeskommunens lovpålagte oppgaver og prinsippene i Den gode akershusopplæringen være styrende. Fylkeskommunens prioritet må altså være elevenes opplæringsbehov og å sørge for tilstrekkelige pedagogiske rammer for å gi denne lovpålagte opplæringen. I disse rammene inngår behov for areal og utstyr. Det må også tas hensyn til de økonomiske konsekvensene med tanke på nødvendige utlegg og investeringer til vedlikehold og nye bygg m.m. ved å opprettholde dagens modell med skole-, gårds- og næringsdrift.

Alternative løsninger for framtidig drift av Hvam vgs.

Det kan tenkes flere ulike løsninger for å oppnå en reduksjon av kostnadene knyttet til driften ved Hvam vgs. og å separere skole-, gårds- og næringsdrift organisatorisk og økonomisk.

Salg av gårdsbruket kan være ett alternativ, eksempelvis med klausul om at skolen leier tjenester fra kjøper som tilfredsstiller skolens behov for opplæring. Skolen kan også inngå avtaler med næringsdrivende lokalt for de deler av læreplanen som skolen ikke dekker gjennom leie av kjøper.

Forpaktning kan være en annen løsning, der fylkeskommunen forpakter bort gården med en avtale som sikrer skolen nødvendige tjenester fra forpakter for å drive opplæring. Fylkeskommunen må da ta stilling til drift av kommersielle og øvrige landbruksrelaterte aktiviteter. Skolen kan ved en slik løsning leie tjenester fra gårdsbruket/forpakter. I et slikt alternativ vil Akershus fylkeskommune fortsatt eie gårdsbruket.

Separasjon av de ulike virksomhetene, der gårdsdriften skilles ut som en egen selvstendig økonomisk og organisatorisk enhet med gårdsbestyrer, men fortsatt med Akershus fylkeskommune som eier vil kunne være en tredje løsning. Skolen kunne i en slik modell leie tjenester fra gårdsbruket på samme måte som ved forpaktning. Denne løsningen vil ikke nødvendigvis innebære noen kostnadsbesparelser for fylkeskommunen.

For å kunne ta stilling til ulike mulige løsninger, vil det være hensiktsmessig å få gjennomført en konsekvensutredning fra et eksternt forsknings- og utviklingsmiljø. En slik utredning vil kunne belyse fordeler og ulemper ved ulike modeller for organisering av skole-, gårds- og næringsdrift og redegjøre for økonomiske, pedagogiske og samfunnsmessige konsekvenser.

Bestilling av ekstern konsekvensutredning

På bakgrunn av tidligere politiske saker og fylkeskommunens økonomiske rammebetingelser anbefaler fylkesrådmannen å bestille en utredning av Hvam videregående skole fra et egnet forsknings- og utviklingsmiljø for å belyse framtidig organisering og økonomiske, pedagogiske og samfunnsmessige konsekvenser av to ulike løsninger for skole, gårds- og næringsdrift, slik det framgår av innstillingen.

Oslo, 03.11.2016

Tron Bamrud
fylkesrådmann

Saksbehandler: Kristin Monsen

Vedlegg som ikke følger saken men som kan fås ved henvendelse til saksbehandler;
kristin.monsen@afk.no :

- FT-sak 59/14: *Hvam videregående skole – økonomi og rammebetingelser skoledrift, gårdsdrift og næringsvirksomhet*
- HU-UTD-sak 36/13: *Orientering om Hvam vg. skole*

Vedlegg

- 1 Tillegg til sak
- 2 Vedlegg 1 til tillegget
- 3 Vedlegg 2 til tillegget