

Saksframlegg

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
019/17	Hovedutvalg for oppvekst og kunnskap	24.05.2017
164/17	Formannskapet	19.06.2017
088/17	Kommunestyret	26.09.2017

Vurdering av kommunal barnehagekapasitet**Rådmannens innstilling:**

Rådmannen anbefaler at hovedutvalget for oppvekst og kunnskap fatter følgende vedtak:

- 1. Såfremt det ikke inntreffer store, uforutsette endringer i barnehagesektoren, bygges det ikke nye kommunale barnehageplasser i inneværende budsjettperiode.***
- 2. Private drivere står fritt til å søke kommunen om opprettelse og godkjenning av nye barnehager, men vedtak om tilskudd vil kun inngis hvis det er underkapasitet etter lovens definisjon.***
- 3. I henhold til lov om offentlige anskaffelse og innenfor eget budsjett, innhenter administrasjonen anbud på en analyse av barnehage- og skolestrukturen i kommunen. Rapporten søkes fremlagt utvalget ultimo 2017.***

Hovedutvalg for oppvekst og kunnskap behandlet saken 24.05.2017:**Behandling:**

Hilde Hoff Håkonsen, AP fremmet følgende endringsforslag punkt 1:

1. Såfremt det ikke inntreffer store, uforutsette endringer i barnehagesektoren, bygges det ikke nye kommunale barnehageplasser i inneværende budsjettperiode, med unntak av ved Høyjord barnehage.

Hilde Hoff Håkonsen, AP fremmet følgende forslag til nytt punkt 4:

Høyjord barnehage påbygges slik at barnehagen totalt får en kapasitet som tilsvarer 4 avdelinger. Barnehagen prosjekteres og bygges, forberedt for eventuelle fremtidige utvidelser, og i henhold til kommunestyrevedtak 45/16 fra Andebu kommune. Den nye avdelingen bør stå klar til bruk august 2018 og finansieres med posten prosjektering/utvid./nybygg barnehager i budsjettet for 2017 og økonomiplanperioden 2017-2020. Driftsutgiftene innarbeides i budsjettet og økonomiplanperioden for 2018-2021.

Det ble votert over rådmannens innstilling punkt 1 og endringsforslag punkt 1 fremmet av Hilde Hoff Håkonsen, AP. Rådmannens innstilling ble vedtatt med 11 mot 8 stemmer.

Mindretallet besto av Balisany, Håkonsen, Bremnes, Eriksen, Karlsen, alle AP, Flagstad og Ustgård, V og Folkvord SP.

Det ble votert over rådmannens innstilling punkt 2. Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

Det ble votert over rådmannens innstilling punkt 3. Rådmannens innstilling ble vedtatt med 12 mot 7 stemmer. Mindretallet besto av Balisany, Håkonsen, Bremnes, Eriksen, Karlsen, alle AP, Flagstad og Ustgård, V.

Det ble votert over nytt punkt 4, fremmet av Hilde Hoff Håkonsen, AP. Forslaget falt med 8 stemmer mot 11 stemmer. Mindretallet besto av Balisany, Håkonsen, Bremnes, Eriksen, Karlsen, alle AP, Flagstad og Ustgård, V og Folkvord SP.

Hilde Hoff Håkonsen, AP fremmet følgende protokolltilførsel:
Saken fremmes for formannskapet.

OK- 019/17 Vedtak:

1. Såfremt det ikke inntreffer store, uforutsette endringer i barnehagesektoren, bygges det ikke nye kommunale barnehageplasser i inneværende budsjettperiode.
2. Private drivere står fritt til å søke kommunen om opprettelse og godkjenning av nye barnehager, men vedtak om tilskudd vil kun inngis hvis det er underkapasitet etter lovens definisjon.
3. I henhold til lov om offentlige anskaffelse og innenfor eget budsjett, innhenter administrasjonen anbud på en analyse av barnehage- og skolestrukturen i kommunen. Rapporten søkes fremlagt utvalget ultimo 2017.

Formannskapet behandlet saken 19.06.2017:

Behandling:

Anne Strømøy, H, fremmet følgende forslag:

Nytt pkt 4:

Selv om selve analysen omhandler hele den nye kommunen, vil en eventuell endring i skolestruktur i første omgang kun involvere tidligere Sandefjord.

Hilde Hoff Håkonsen, AP, fremmet følgende forslag:

Nytt pkt 5

Høyjord barnehage påbygges slik at barnehagen totalt får en kapasitet som tilsvarer 4 avdelinger. Barnehagen prosjekteres og bygges, forberedt for eventuelle fremtidige utvidelser, og i henhold til kommunestyrevedtak 45/16 fra Andebu kommune. Den nye avdelingen bør stå klar til bruk august 2018 og finansieres med posten prosjektering/utvid./nybygg barnehager i budsjettet for 2017 og økonomiplanperioden 2017-2020. Driftsutgiftene innarbeides i budsjettet og økonomiplanperioden for 2018-2021.

Det ble votert punktvis over rådmannens innstilling:

Pkt 1 - ble vedtatt med 11 mot 7 stemmer.

Mindretallet bestod av Arild Theimann, AP, Hilde Hoff Håkonsen, AP, Lozan Balisany, AP, Nils Ingar Aabol, AP, Wenche Davidsen, AP, Charlotte Jahren Øverbye, SV og Bjarne Sommerstad, SP.

Pkt 2 - ble enstemmig vedtatt me 18 stemmer.

Pkt 3 - ble enstemmig vedtatt med 18 stemmer.

Det ble votert over forslag fremmet av Anne Strømøy, H, nytt pkt 4.
Forslag fremmet av Strømøy, H nytt pkt 4 ble enstemmig vedtatt.

Det ble votert over forslag fremmet av Hilde Hoff Håkonsen, AP nytt pkt 5.
Forslag fremmet av Håkonsen, AP nytt pkt 5 falt med 11 mot 7 stemmer.
Mindretallet bestod av Arild Theimann, AP, Hilde Hoff Håkonsen, AP, Lozan Balisany, AP, Nils Ingar Aabol, AP, Wenche Davidsen, AP, Charlotte Jahren Øverbye, SV og Bjarne Sommerstad, SP.

Hilde Hoff Håkonsen, AP bad om følgende protokolltilførsel:
Saken løftes til behandling i kommuneseteryrets møte i september 2017.

FSK- 164/17 Vedtak:

1. Såfremt det ikke inntreffer store, uforutsette endringer i barnehagesektoren, bygges det ikke nye kommunale barnehageplasser i inneværende budsjettperiode.
2. Private drivere står fritt til å søke kommunen om opprettelse og godkjenning av nye barnehager, men vedtak om tilskudd vil kun inngis hvis det er underkapasitet etter lovens definisjon.
3. I henhold til lov om offentlige anskaffelse og innenfor eget budsjett, innhenter administrasjonen tilbud på en analyse av barnehage- og skolestrukturen i kommunen. Rapporten søkes fremlagt utvalget ultimo 2017.
4. Selv om selve analysen omhandler hele den nye kommunen, vil en eventuell endring i skolestruktur i første omgang kun involvere tidligere Sandefjord.

Kommunestyret behandlet saken 26.09.2017:

Behandling:

Hilde Hoff Håkonsen, AP, fremmet følgende forslag:
Endringsforslag til rådmannens innstilling:

Nytt forslag til punkt 1 og nytt punkt 5

1. Såfremt det ikke inntreffer store, uforutsette hendelser i barnehagesektoren, bygges det ikke nye barnehageplasser i inneværende budsjettperiode, med unntak av ved Høyjord barnehage.
5. Høyjord barnehage påbygges slik at barnehagen totalt får en kapasitet som tilsvarer 4 avdelinger. Barnehagen prosjekteres og bygges i henhold til kommunestyrevedtak 45/16 fra Andebu kommune. Den nye avdelingen bør stå klar til bruk 1. august 2019 og finansieres med posten prosjektering/utvid./nybygg barnehager i budsjettet for 2018 og økonomiplanperioden 2018-2021. Utgifter til investering og drift innarbeides i budsjett og økonomiplan 2018 - 2021.

Bjarne Sommerstad, SP bad kommunestyret vurdere hans habilitet med bakgrunn i hans eierskap i et av selskapene som kan berøres økonomisk i saken.

Sommerstad, SP fratradte

Jørgen Hvitstein, SP tiltrådte

Kommunestyret støttet seg enstemmig til at Sommerstad, SP er inhabil.

Det ble votert alternativt over pkt 1 i formannskapetets innstilling og forslag fremmet av Håkonsen, AP.

Formannskapetets innstilling pkt 1 ble vedtatt med med 35 mot 22 stemmer.

Det ble votert punktvis over formannskapetets innstilling pkt 2-4.

Pkt 2 ble vedtatt med 37 mot 20 stemmer

Pkt 3 ble enstemmig vedtatt.

Pkt 4 ble enstemmig vedtatt.

Det ble votert over forslag fremmet av Håkonsen, AP, nytt pkt 5.

Forslag fremmet av Håkonsen, AP, nytt pkt 5 falt med 22 mot 35 stemmer.

Hvitstein, SP fratrådte.

Sommerstad, SP tiltrådte.

KST- 088/17 Vedtak:

1. Såfremt det ikke inntreffer store, uforutsette endringer i barnehagesektoren, bygges det ikke nye kommunale barnehageplasser i inneværende budsjettperiode.
2. Private drivere står fritt til å søke kommunen om opprettelse og godkjenning av nye barnehager, men vedtak om tilskudd vil kun inngis hvis det er underkapasitet etter lovens definisjon.
3. I henhold til lov om offentlige anskaffelse og innenfor eget budsjett, innhenter administrasjonen anbud på en analyse av barnehage- og skolestrukturen i kommunen. Rapporten søkes fremlagt utvalget ultimo 2017.
4. Selv om selve analysen omhandler hele den nye kommunen, vil en eventuell endring i skolestruktur i første omgang kun involvere tidligere Sandefjord.

Saksopplysninger:

Bakgrunn

Kommunestyret vedtok i sitt møte den 13. desember 2016 (sak 52/16) følgende verbalforslag:

«Det legges frem en sak før rammesaken 2017 som orienterer om barnehagen i Høyjord, vedtak om utbygging og sentrumsbarnehage i Andebu. Saken belyser behov, muligheter, kostnader og drift. Privat etablering vurderes i forbindelse med sentrumsbarnehagen i Andebu sentrum.»

Tidligere vedtak

Verbalforslaget følger opp Andebu kommunestyres to vedtak fra juni 2016 (sak 45/16 og 46/16) om å utvide Høyjord barnehage fra to til fire avdelinger, samt etablere en ny fireavdelings-barnehage i Andebu sentrum. I begge sakene vises det til kommunesammenslåingen og at tiltakene må vurderes opp mot den nye kommunens finansielle situasjon. I saken om sentrumsbarnehagen vises det også til at behovet for nye plasser må ses i sammenheng med kapasiteten i nye Sandefjord. Det vises videre til Elverhøy barnehage som ligger like innenfor grensen i tidligere Stokke kommune som et nytt alternativ som blir tilgjengelig for familier både fra Høyjord og Andebu.

Kommunestyrevedtak 45/16, Andebu kommunestyre 22. juni 2016:

1. Høyjord barnehage påbygges slik at barnehagen blir totalt på 4 avdelinger. Barnehagen må prosjekteres og bygges, forberedt for eventuelle fremtidige utvidelser.
2. Det etableres et parkeringsområde nord-vest for Høyjord barnehage, som er tilpasset behovet både for bringing/henting og personalets biler.
3. Området må reguleres fra næringsvirksomhet til offentlig bebyggelse.
4. Det settes av kr. 500 000,- til fullstendig forprosjekt i 2 tertial 2016.
5. Foreløpig kostnadsestimat på kr. 7 millioner innarbeides i budsjett 2017.
6. Under forutsetning av at barnehagene er innflyttingsklar 01.08.2017, innarbeides kr. 400.000 i driftskostnader og kr. 160 000,- til FDV kostnader fra høsten 2017. Dette videreføres i økonomiplanperioden med kr. 960.000,- for barnehagens driftskostnader og kr. 390 000,- til FDV kostnader, fra og med 2018 og utover.
7. Prosjektgruppen for utbygging av barnehagen i Høyjord fortsetter sitt arbeid med sikte på å planlegge en ny avdeling mer i detalj tilknyttet Høyjord barnehage.
8. Saken oversendes Fellesnemnda til endelig avgjørelse som grunnlag for fastsetting av budsjettforutsetningene for nye Sandefjord kommune.

Kommunestyrevedtak 46/16, Andebu kommunestyre 22. juni 2016:

1. Det etableres en ny 4-avdelings barnehage i Andebu sentrum. Endelig tomtevalg fastsettes senere.
2. Foreløpig kostnadsestimat på 25 millioner kroner søkes innarbeidet i budsjett 2018
3. Det settes av 1 million kroner til fullstendig forprosjekt i budsjett for 2017.
4. Under forutsetning av at en utvidet barnehage åpner med 4 avdelinger høsten 2018, innarbeides driftskostnader på kr. 800.000,- for høsthalvåret 2018 og kr. 640 000,- til FDV høsten 2018. Denne videreføres med 1,9 millioner kroner årlig for barnehagens driftskostnader og 1,56 millioner kroner for FDV, fra og med 2019 i økonomiplan 2017-2020.
5. Saken oversendes Fellesnemnda til endelig avgjørelse som grunnlag for fastsetting av budsjettforutsetningene for nye Sandefjord kommune.

Lovmessige og økonomiske vurderinger

Nye Sandefjord kommune er fra 1. januar 2017 ett opptaksområde. Kommunens forpliktelse til å oppfylle retten til barnehageplass i henhold til barnehageloven gjelder innenfor hele dette geografiske området. Det er det samlede antallet barnehageplasser som er utgangspunktet for vurderingen av om kommunen oppfyller sine forpliktelser i henhold til lovverket.

Samtidig som den nye kommunen skal ha full barnehagedekning i henhold til lovens definisjon, er det i forhandlingsutvalgets utredning lagt vekt på at det er ønskelig at barnefamilier tilbys barnehageplass med utgangspunkt i der de bor. Det er også et mål at nye barnehager skal tilpasses befolkningsveksten slik at nærhet til tjenestene og effektiv drift sikres. Tilbudet må allikevel dimensjoneres med utgangspunkt i den totale etterspørselen slik at kommunale og private barnehager har stabile driftsforhold. Siden kommunen ikke kan hindre private barnehager å ta inn barn uten lovfestet rett til plass, er det nødvendig med en viss overkapasitet for å sikre at kommunen oppfyller loven. For stor overkapasitet innebærer derimot en betydelig økonomisk risiko og kan også ha negative kvalitative følger. Å finne det riktige balansepunktet mellom disse variablene er viktig.

Dagens overkapasitet i barnehagesektoren skaper konkurranse om barna, og følgelig risiko for at barnehagene ikke får besatt alle sine plasser. Konsekvensen av at en privat barnehage ikke får fylt opp sine plasser, er at tilskuddet kommunen utbetaler reduseres. Når én plass utgjør ca. 220.000 kr i tilskudd og foreldrebetaling (for barn under tre år), kan to vakante plasser i en liten barnehage bety at den ikke er bærekraftig. En presset økonomi kan føre til nedleggelse, som igjen kan bety underdekning av barnehageplasser i kommunen. Dersom en kommunal barnehage ikke får fylt opp sine plasser, er risikoen stor for at tilskuddssatsen til de private barnehagene øker da tilskuddssatsen beregnes utfra de kommunale barnehagenes driftsutgifter fordelt på antall oppholdstimer. En reduksjon i antall barn uten en medfølgende kostnadsreduksjon på driften, vil føre til økt pris per oppholdstime og dermed økt tilskuddssats. Det er flere faste utgifter i en barnehage som ikke automatisk blir redusert som følge av ledige plasser. Eksempelvis vil som regel utgifter til strøm, renhold og

styrerressurs være upåvirket av endringer i det samlede antall barn i barnehagen.

Private aktører

Kommunen står fritt til å velge om barnehageutbygging skal være kommunal eller privat. Det er fri etableringsrett, og alle som søker om å starte barnehage har rett til å få denne vurdert. Dersom barnehagen anses egnet i henhold til formåls- og innholdsbestemmelsen i barnehageloven, har den rett til godkjenning. Barnehager som søker om godkjenning har imidlertid ikke automatisk rett til kommunal finansiering. Kommunen skal etter barnehageloven vurdere finansieringstilsagn opp mot kommunens behov for barnehageplasser. Det betyr at kommunen kan tilpasse utbyggingen basert på de behovene som foreligger gjennom å gi eller ikke gi tilsagn om finansiering.

En privat barnehageutbygger er avhengig av finansieringstilsagn fra kommunen. Gjennom tilskuddene er det kommunen som finansierer driften av barnehageplassene, og gjennom kapitaltilskuddet er det også i praksis kommunen som finansierer utbyggingen. Det er derfor ikke store økonomiske forskjeller på en kommunal og en privat utbygging sett fra kommunens side.

Hovedopptaket 2017

Hovedopptaket i 2017 viser at kommunen har god kapasitet på barnehageplasser. 95 prosent av søkerne får sitt første- eller andrevalg innfridd, og kommunen tilbyr plass til flere barn enn minimumsforpliktelsen etter barnehageloven krever. Det er ingen steder i kommunen der det er kritisk få plasser, men det er områder med større press enn andre – særlig på Breidablikk, Vesterøya og i Sandefjord sentrum. Dette skyldes delvis naturlige svingninger i befolkningssammensetningen innenfor kommunens geografiske områder, delvis at barnehageutbygging og boligutbygging ikke har vært planlagt samtidig, slik at enkelte boligområder får stor tilflytting av barnefamilier uten at området har fått økt barnehagekapasitet. Barnehageloven gir rett til plass i kommunen, men det er ikke krav til at barnehageplassen må være i nærheten av hjemmet. Tradisjonelt er det allikevel slik at de fleste ønsker plass i nærområdet, og kommunen bør tilstrebe et utbyggingsmønster som ivaretar brukernes behov. Det er derfor viktig at behovet for barnehageplasser kartlegges i forbindelse med kommunens arealplanlegging, og at det settes av areal til barnehageutbygging der dette kan være aktuelt.

Orientering om barnehagen i Høyjord, Andebu sentrum og hovedopptaket 2017
Høyjord barnehage er en kommunal barnehage med 45 plasser fordelt på to avdelinger. Det ble i årets opptak tatt inn 15 barn som skal starte i august. Etter opptaket var det fem barn med rett til plass i henhold til barnehageloven som hadde denne barnehagen som førstevalg som ikke ble tatt inn. Alle disse har fått oppfylt sin rett til plass i en annen barnehage i kommunen, tre i Gravdal barnehage som var deres andrevalg, og to i Elverhøy barnehage.

Barnehagene i Andebu sentrum, Møyland og Vesteråt har til sammen plass til 90 barn. Søkerne til disse barnehagene er i stor sammenfallende, og de fleste søker om plass i begge barnehagene. Ved årets hovedopptak ble det tatt opp 16 barn i Møyland barnehage og ni barn i Vesteråt. Etter opptak er det fire barn med rett til plass som hadde en av disse barnehagene som førstevalg som ikke er tatt inn. Alle disse barna har fått plass i en annen barnehage i kommunen, tre i Gravdal barnehage som var deres neste valg, og ett i Elverhøy barnehage.

Fremtidsutsiktene

SSBs befolkningsfremskrivning viser at det er forventet en vekst på ca. 150 - 200 barn i Sandefjord kommune frem til 2024. Det betyr at kommunen bør påbegynne planleggingen av en gradvis økning i antallet barnehageplasser. Det er mange hensyn som må tas i en slik sammenheng: Foruten faktagrunnlaget slik som befolkningsutvikling, økonomiske rammebetingelser og nåværende barnehagestruktur, vil barnehagens plass i lokalsamfunnene og kommunens ønske og mulighet til å utvikle disse stå sentralt. Videre må utviklingen av barnehagesektoren, både fysisk og kvalitetsmessig, inngå som et viktig element i utarbeidelsen av ny kommuneplan, i bolig- og arealplanlegging, og som en faktor for det videre arbeidet med en strategisk næringsplan. Det vil også være naturlig å inkludere en vurdering av skolesektoren i forbindelse med det ovenstående. Da dette er et omfattende og krevende arbeid, samt for å sikre objektivitet og tilstrekkelig distanse til eventuelle omfattende, strukturelle endringsforslag, kan det være hensiktsmessig at en slik analyse gjennomføres av en profesjonell tredjepart som har spesialisert seg på dette fagfeltet.

Rådmannens merknader

Det er viktig at kommunen tar en aktiv rolle i planleggingen og administreringen av barnehage tilbudet. Barnehageplass er et viktig velferdsgode, samtidig som det er helt nødvendig for at småbarnsforeldre skal kunne delta i yrkeslivet. Videre har kommunen plikt til å tilby barnehageplass til alle søkere som har søkt innen fristen, er bosatt i kommunen og fyller ett år innen utgangen av november i opptaksåret. For kommunen er det derfor viktig at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser slik at denne forpliktelsen oppfylles.

Årets hovedopptak viser at det ikke er behov for flere barnehageplasser i Sandefjord kommune nå. Enhver ubenyttet barnehageplass utgjør en potensielt stor merkostnad for kommunen, og det er derfor viktig at det ikke er eller legges til rette for en overkapasitet i sektoren som øker risikoen for kommunes budsjett. I tillegg til de økte direktekostnadene overkapasitet vil kunne gi, medfører det også betydelig økonomisk uforutsigbarhet for den store andelen private drivere i kommunen.

Den samlede kapasiteten sett opp mot den fremskrevne befolkningsprognosen, tilsier at kommunen allerede nå bør begynne å berede grunnen for en forsiktig og kontrollert utvidelse av barnehagekapasiteten. Med de store endringene en kommunesammenslåing medfører, anser rådmannen det som fornuftig at det innledningsvis gjøres en analyse av barnehagestrukturen i kommunen med tanke på å være best mulig rustet til de endringene som kommer. Det vil etter rådmannens vurdering være fornuftig å inkludere skolestrukturen samtidig da denne faktamessig bygger på mye av det samme tall- og statistikk materialet. I tillegg må også skolesektoren inngå i kommunens strategiske vurderinger hva gjelder det ønskede lokalsamfunnmessige utviklingsperspektivet. Å sikre et solid faglig grunnlag for beslutninger innenfor barnehage- og skolesektoren, vil også kunne styrke de mange øvrige planprosessene kommunen står overfor. Rådmannen anser at en dyptgående strukturanalyse vil hjelpe at prosessen blir bred og inkluderende og at beslutningene blir helhetlige, forutsigbare og bærekraftige i

et langsiktig perspektiv.