

## Saksframlegg

Saknr.	Utvalg	Møtedato
004/18	Hovedutvalg for oppvekst og kunnskap	01.03.2018

### Analyse skole- og barnehagestruktur

#### Rådmannens innstilling:

1. Hovedutvalget støtter igangsettelsen av arbeidet med skole- og barnehagestrukturen slik det fremkommer av saken.
2. Det vurderes ulike kostnadsreducerende tiltak i kommunalområdet for å finansiere analysene.

#### Hovedutvalg for oppvekst og kunnskap behandlet saken 01.03.2018:

#### Behandling:

Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

#### Hilde Hoff Håkonsen, AP ba om følgende protokolltilførsel:

Kommunalområdet for oppvekst og kunnskap bør ikke bære hele kostnaden ved analysen for skole- og barnehagestruktur. Vi ønsker å komme tilbake til inndekningen av finansieringen i formannskapet.

Utvalget sluttet seg enstemmig til protokolltilførsel.

#### OK- 004/18 Vedtak:

1. Hovedutvalget støtter igangsettelsen av arbeidet med skole- og barnehagestrukturen slik det fremkommer av saken.
2. Det vurderes ulike kostnadsreducerende tiltak i kommunalområdet for å finansiere analysene.

## SAKSUTREDNING

## **Behandling:**

Saken legges frem for hovedutvalg for oppvekst og kunnskap, for endelig vedtak i saken.

## **Bakgrunn**

Vedtak fra formannskapet 19. juni 2017 (sak 164/17) og kommunestyret 24. september 2017 (sak 88/17):

- 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.*

Vedtaket punkt 3 om ønsket fremleggingstidspunkt baserte seg på at saken først var til behandling i hovedutvalget for oppvekst og kunnskap i mai 2017. Saken ble ved protokolltilførsel løftet til formannskapet og deretter til kommunestyret, og ble først behandlet der 24. september 2017. Det er nå et mål å få fremlagt rapporten til folkevalgt behandling sommeren 2018.

## **Ekstern tilbyder**

I henhold til punkt 3 i vedtaket, har administrasjonen innhentet anbud på å analysere barnehage- og skolestrukturen i kommunen. Konkurransen ble gjennomført som en begrenset anbudskonkurranse i henhold til regler om offentlige anskaffelser, og følger Sandefjord kommunes retningslinjer for anskaffelser under terskelverdien. Det ble innhentet tilbud fra tre tilbydere. Basert på en vurdering av kostnad, erfaring og sammenlignbare kvaliteter, ble én av disse valgt, og det vil inngås avtale om utredning av en strukturanalyse for å sikre en felles, langsiktig strategi for tjenesteområdene skole og barnehage i Sandefjord kommune. Oppdragsgiver for prosjektet fra kommunens side er kommunalsjefen for oppvekst og kunnskap. For øvrig vil det delta ytterligere fagpersoner fra dette kommunalområdet, samt fra kommunalområdene «næring og eiendom» og «miljø og plan».

Hensikten med strukturanalysen er blant annet å gi kommunen en helhetlig fremstilling av skole- og barnehageanleggene og et beslutningsgrunnlag for å kunne prioritere bærekraftige valg for drift og investering. Særlig oppleves skoler som viktige sosiale arenaer og identitetsskapere, og oppleves ofte som en sentral institusjon i lokalmiljøet. Disse bindingene er ofte sterkest på små skoler i utpregede «lokalmiljøer», hvor eksistensberettigelsen er avhengig av skolen og vice versa. Med et slikt bakteppe, kan det å få utredet en strukturanalyse i seg selv vekke sterke følelser. Dette må anerkjennes, samtidig som det må skapes aksept for at kommunen trenger en grundig gjennomgang av eksisterende tilbud i en sektor som legger beslag på nær 1,3 milliarder kroner av kommunens årlige driftsbudsjett, og som vil binde opp store deler av investeringsmidlene kommunen rår over i årene som kommer.

## **Metodikk**

Analysen vil bestå av to separate analyser for barnehage og skole, samtidig med at de nødvendigvis vil ses i sammenheng. Arbeidet starter med innsamling og strukturering av grunnlagsdata som i all hovedsak er sammenfattet av kommunen. Dette vil inkludere plantegninger, demografiske data, leke- og oppholdsareal,

areallister, mv. For å vurdere kapasitetsforholdene samt byggens beskaffenhet mer inngående, vil alle anlegg befares og det vil gjennomføres en areal- og funksjonalitetsanalyse av hvert bygg og tilstøtende uteområder.

Sammen med grafiske fremstillinger av utviklingen i barne- og elevtallet, vil også kapasitetsbehovene på minste geografiske måleenhet inkluderes. For skolene vil dette være skolekrets/inntaksområdene og for barnehagene funksjonelle områder/soner. Private barnehager befares ikke, men godkjente leke- og oppholdsareal og antall plasser vil benyttes som input for å vurdere og sammenligne ulike behov. Det vil også gjøres enklere analyser på forholdet mellom kommunale og private barnehager, og det vil fremstilles detaljerte prognoser for barne- og elevtallsutviklingen på kommunenivå og flere undernivåer. Fruktbarhet, dødelighet, flyttemønster og boligbygging vil også være variabler som omtales her.

Dagens skolestruktur og lokaliseringer svarer ofte til andre utfordringer enn framtidens behov. Ergo vil analysen søke å drøfte skole- og barnehagestrukturen sett i relasjon til kommunens overordnede planverk, herunder inkludert bolig- og utbyggingsmønster, veg- og samferdselstiltak, senterutvikling, pendlerbevegelser, mm. Struktur sett opp mot pedagogiske og organisatoriske fordeler og ulemper, størrelse på fag- og elevmiljø, kontrollspenn og organisasjon, kulturbygging og omstilling, rekruttering og kvalitet vil også belyses. Her kan også kommunens rolle som tjenesteprodusent drøftes, og hvilke rammevilkår disse skal produseres innenfor.

Det vil også kunne utarbeides forslag til kommunal arealnorm basert på gjeldende fag- og timefordeling og føringer i læreplanen. Videre vil arbeidsplassforskriften legges til grunn for areal til personale og rettleider knyttet til elevarealer følger i hovedsak rådene i veileder til Miljørettet helsevern. Utdanningsdirektoratets retningslinjer for fysisk læringsmiljø benyttes som base for utformingen og forslag til en ny arealnorm.

### **Økonomi**

I vedtaket fra formannskapet heter det at det «I henhold til lov om offentlige anskaffelse og *innenfor eget budsjett*, innhenter administrasjonen tilbud på en analyse av barnehage- og skolestrukturen i kommunen.» Selve utforming og innhenting av tilbudene har i seg selv vært relativt omfattende arbeid, og det er også brukt midler på ekstern bistand. I tillegg har kommunalområdene NE og MP bistått med grunnlagsdata. Del to av prosjektet, som er den faktiske gjennomføringen av analysene av en ekstern part, vil omfatte 50 enheter spredt rundt i hele kommunen. Tilbyder benytter tre erfarne konsulenter med utstrakt erfaring både som samfunnsgeografer og pedagoger på saken. Den valgte tilbyderen var den som samlet sett hadde det beste tilbudet - også økonomisk. Men med et slikt omfang og kompleksitet, har utarbeidelsen av analysene en betydelig kostnadsside og det kan diskuteres hvorvidt det er riktig at kommunalområdet alene skal bære kostnaden forbundet med å innfri vedtaket. Til sammenligning vises det til vedtaket om en ekstern rapport vedrørende organiseringen av kommunalområdet HSO, hvor følgende ble vedtatt i formannskapet 29. august 2017: «(...) *vurdere organisering og styringsmodell i pleie- og omsorgsdelen, inkl. seksjon botiltak og aktivitet, av kommunalområdet HSO (...) Vurderingen skal gjennomføres med bistand fra eksternt konsulentfirma etter en anskaffelsesprosess (...) oppdraget forutsettes gjennomført innenfor en øvre ramme på 400.000 kr eks. mva. Kostnaden dekkes budsjettmessig fra reformmidler til formannskapets disposisjon. I budsjettskjema 1B økes rammen for kommunalområdet HSO med 400.000 kr og rammen for tilleggsbevilgninger reduseres tilsvarende.*»

For skole- og barnehageanalysene komplett, er beregnet kostnad ca. 385.000 kr pr sektor.

**Rådmannens vurdering:**

Sandefjord kommunes kommunale skoler- og barnehager utgjør i sum en betydelig bygningsmasse som er lærings- og arbeidsplass for nær 10.000 barn og 1500 ansatte. Byggenes tilstand varier, og utforming, størrelse, uteområder, beliggenhet og kapasitet er i mange tilfeller basert på fortidens og ikke fremtidens behov. Å få utredet en analyse av alle kommunale skoler og barnehager er derfor både påkrevet og fornuftig, og en slik analyse kan nyttes som et viktig verktøy i arbeidet med ny kommuneplan.

At en profesjonell, ekstern aktør utreder forslag hva gjelder alternative tilnærminger, anser rådmannen å være en styrke. Mulige endringer i skolestrukturen vekker som regel et betydelig engasjement. Det vil slik rådmannen ser det være klokt å legge et bruker-, medarbeider- og økonomiperspektiv til grunn for diskusjonen som kommer i kjølvannet av analysene og koble dette mot planarbeidet for øvrig. Bærekraft og langsiktighet er to viktige pillarer å lene seg mot. Bestillingen omhandler i første rekke å få god oversikt over tilstanden i sektoren, samt synliggjøre hvilke konsekvenser kommunen står overfor avhengig av hva slags strategi man velger. Kommunalområdet oppvekst og kunnskap har over tid vært en pådriver for å bedre kvaliteten på det som skjer inne på de opplæringsarenaene som huser kommunens barn og unge. Tiden synes nå moden for å vurdere om det også bør gjøres noe med de ytre kvalitetene på disse opplæringsarenaene.