

Saksframlegg

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
028/18	Hovedutvalg for næringsutvikling og eiendomsforvaltning	11.09.2018
031/18	Hovedutvalg for oppvekst og kunnskap	13.09.2018
188/18	Hovedutvalg for miljø- og plansaker	19.09.2018
204/18	Formannskapet	25.09.2018

Skole- og barnehagestruktur**Rådmannens innstilling:**

Saken tas til orientering.

Hovedutvalg for næringsutvikling og eiendomsforvaltning behandlet saken 11.09.2018:**Behandling:**

Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

NE- 028/18 Vedtak:

Hovedutvalg for miljø- og plansaker anbefaler at formannskapet fatter følgende vedtak:

Saken tas til orientering.

Hovedutvalg for oppvekst og kunnskap behandlet saken 13.09.2018:**Behandling:**

Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

OK- 031/18 Vedtak:

Hovedutvalg for oppvekst og kunnskap anbefaler at formannskapet fatter følgende vedtak:

Saken tas til orientering.

Hovedutvalg for miljø- og plansaker behandlet saken 19.09.2018:

Behandling:

Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

MP- 188/18 Vedtak:

Hovedutvalg for miljø- og plansaker anbefaler at formannskapet fatter følgende vedtak:

Saken tas til orientering.

Formannskapet behandlet saken 25.09.2018:

Behandling:

Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

FSK- 204/18 Vedtak:

Saken tas til orientering.

SAKSUTREDNING

Behandling:

Saken legges frem for hovedutvalgene næring og eiendom, oppvekst og kunnskap, miljø og plan, deretter for formannskapet som fatter endelig vedtak i saken.

Saksopplysninger:

Bakgrunn

Vedtatt i 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.

Ekstern analyse

Etter en anbudsprosess gjennomført tidlig i 2018, ble Norconsults avdeling for skoleplanlegging valgt som samarbeidspartner. Norconsult har blant annet ansvaret for Utdanningsdirektoratets nasjonale rådgivningstjeneste for barnehage- og skoleanlegg. Avdelingen har allsidig erfaring med denne type analyser, og innehar den kompetansen som trengs for å også sikre at bygg og arealer er best mulig tilrettelagt for læring.

Hensikten med strukturanalysen er todelt: For det første skal det gi en samlet oversikt over dagens skole- og barnehageanlegg og danne et solid faglig beslutningsgrunnlag for å kunne prioritere bærekraftige valg for drift og investering. I dagens Sandefjord utgjør driftsbudsjettet i kommunalområdet oppvekst og kunnskap ca. 1,25 milliarder kroner. Å levere et ensartet og kvalitativt godt tilbud til kommunes 7500 unge, forenkles ikke av at aktiviteten er spredd på en rekke lokasjoner. Samtidig må det tas høyde for at (særlig) skoler oppleves som sentrale institusjoner i lokalmiljøet, og ved siden av læring også er viktige sosiale arenaer og identitetsskapere. Spesielt fremtredende er dette ved små skoler i utpregede «lokalmiljøer» - som det er mange av i kommunen. De første to rapportene drøfter ikke om det er enkeltskoler og -barnehager som Norconsult eventuelt mener ikke bør videreføres, men peker isteden på en samlet og helhetlig tenkning og tilnærming i et langsiktig perspektiv. Som det fremgår av befolkningsfremskrivningen, er veksten i aldersgruppen +70 år nær ni ganger høyere enn veksten i aldersgruppen 6 – 12 år. Å diskutere en bærekraftig tilnærming til denne problematikken, er viktigere enn å diskutere enkeltskoler- og barnehager.

Usikkerhet

Dagens skole- og barnehagestruktur svarer ofte til andre utfordringer enn framtidens behov. Ergo er det vesentlig å drøfte strukturen sett i relasjon til kommunens overordnede planverk, herunder bolig- og utbyggingsmønster, veg- og samferdselstiltak, senterutvikling, pendlerbevegelser, mm. Sandefjord kommune hadde ved «oppstart» 62 019 innbyggere. Befolkningsdata fra statistisk sentralbyrå viser at innbyggerantallet har økt med noe i overkant av 1 prosent årlig de siste 10 årene. Samlet sett er veksten stabil: de årlige variasjonene befinner seg innenfor et spenn på 0,7 - 1,35 prosent.

Det er nødvendig å klargjøre samfunnsutfordringer og planbehov spesielt knyttet til utviklingen innenfor barnehage og skole. Fremtidige behov må ses i sammenheng med planlagt bolig- og arealutvikling, og de foreløpige konklusjoner fra dette arbeidet skal søkes integrert i kommuneplanen. Behovet for nye boliger i kommunen i planperioden er kartlagt og utfyllende beskrevet i planstrategien fastsatt av formannskapet 24.04.18 (sak 76/18). Beregninger viser at kommunen har tilstrekkelige boligreserver for planperioden, og det foreslås derfor å ikke åpne for innspill på nye boligområder i den første arealdelssamordningen. De vedlagte rapportene viser at vurderingen av egnethet og realiserbarhet av eksisterende arealer i boligreserven må analyseres og ses i lys av arealstrategiske utviklingsprinsipper. I elevtallsutviklingen for enkeltskoler, er det den samlede, planlagte boligbyggingen vedtatt i de tre gamle kommunene som er lagt til grunn. Dette gir utslag kan synes oppsiktsvekkende, eksemplifisert ved elevtallsutviklingen ved Kodal-, Vennerød- og Bokemoa skole. «Realiserbarhet» er et viktig begrep i denne forbindelse. I første omgang foreslås det å foreta en kartlegging av eksisterende boligreserve med tanke på hvilke områder med boligformål ligger på dyrket/dyrkbar mark, status for utvikling av det enkelte areal, samt boligarealenes nærhet til eksisterende by, tettsted og lokalsamfunn. Den nye kommunen mangler retningslinjer for hvor og hvordan fortettingen skal skje, men det skal utarbeides en strategi for ønsket utvikling for hvert tettsted. Per i dag er det ingen kjente behov for nye arealer til offentlig eller privat tjenesteyting. Så langt det er mulig må kommuneplanarbeidet forsøke å følge opp konklusjonene fra aktuelle sektorplaner, slik som de vedlagte rapportene og boligsosial handlingsplan. Det kan ikke utelukkes at det i dette arbeidet identifiseres behov som krever arealmessig oppfølging i kommuneplanarbeidet.

Status og hovedutfordring skole og barnehage

Samlet sett konkluderer Norconsult med at elevtallsutvikling i Sandefjord vil være stabil og forutsigbar i de neste ti årene. Det er kapasitetsutfordringer ved noen skoler, men ikke av dramatisk karakter. Kommunen har mange grunnskoler generelt og svært mange barneskoler spesielt. Skolene er gjennomgående små med mange én- og to-parallele barneskoler som gir høy grad av klassedeling som igjen er kostnadskrevenende. Kommunen har ingen skoler som huser flere enn 500 elever. Skolene i det sentrumsnære området ligger såpass tett at det er til hinder for å utnytte ledig skolekapasitet. Det er varierende bygningsmessig/fysisk standard og pedagogisk funksjonalitet på anleggene, og enkelte

skoler vurderes av Norconsult å ha så lav bygningsmessig og funksjonell standard at omfattende tiltak vil være nødvendig. På ungdomsskolene er det godt samsvar mellom skolekapasitet og elevtallsutvikling og lokaliseringen vurderes som hensiktsmessige med utgangspunkt i framtidig boligbygging, samt føringer i kommuneplanens arealdel. Det påpekes for øvrig at mange skoler har dårlige løsninger for av- og påstigning, trafikk, parkering og varelevering, mv.

I barnehagesektoren forventes det en årlig vekst i antall førskolebarn fra 2022 og utover. Samlet sett er det god kapasitet i kommunen frem til 2028, men kapasiteten er skjevt fordelt mellom de ulike områdene. Sammenlignet med nasjonal målestokk, er det mange små barnehager både i kommunal og privat sektor, og barnehagene har svært varierende bygningsmessig/fysisk standard og pedagogisk funksjonalitet. Siden såpass mange av byggene er tilårskomne, er de i mindre grad designet for å huse mange små barn. De er heller ikke innrettet med tanke på at barn i dag har vesentlig lenger oppholdstid enn det som var tilfellet da barnehagene ble bygget/tatt i bruk.

Veien videre

De to vedlagte rapporten er del 1 av et to-delt oppdrag. Del 2 vil inneholde konkrete forslag til alternative strukturtilnærminger. Den analysen vil, foruten å ivareta barnas lek- og læringsmiljø og de ansattes arbeidsmiljø, også ta høyde for alle andre lovmessige føringer som skal oppfylles. I tillegg vil de økonomiske konsekvensene av å gjøre større eller mindre strukturelle grep måles opp mot å videreføre dagens struktur. Målet er at kommunestyret skal ha et så dyptgående kunnskapsgrunnlag som mulig når tiden kommer for å fatte vedtak om en fremtidig skole- og barnehagestruktur. Erfaring fra andre kommuner tilsier at det kan være fornuftig å skynde seg langsomt i denne innledende prosessen.

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. Som de vedlagte rapportene viser, er byggenes tilstand varierende, og utforming, størrelse, uteområder, beliggenhet og kapasitet er i mange tilfeller basert på fortidens- og ikke fremtidens behov. Å få utredet en oversikt over alle kommunale skoler og barnehager er derfor både påkrevet og fornuftig, og den kunnskapen og innsikten dette gir kan nyttes som et premiss i arbeidet med ny kommuneplan.

At en profesjonell, ekstern aktør utreder forslag hva gjelder alternative tilnærminger, anser rådmannen å være en styrke da mulige endringer i skolestrukturen som regel vekker 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 som etterfølger de deskriptive rapportene vedlagt denne saken, og koble dette mot planarbeidet i kommunen for øvrig. Her vil målet om langsiktig bærekraft være blant de viktigste diskusjonene i tiden som kommer.

Vedlegg i saken:

Del 1 Faktagrunnlag Grunnskole

Del 1 Faktagrunnlag Barnehage