

Mandat for utredning innenfor Oppvekstområdet

Bakgrunn

Bakgrunn for saken er følgende formulering i budsjettvedtaket i sak 49/17, behandlet i kommunestyret den 11. desember 2017:

De økonomiske forutsetningene for tjenesteproduksjon og utvikling i Inderøy, er gjennom fremlagte forslag til statsbudsjett ytterligere forverret. -Rådmannen bes om å legge fram en politisk sak som skisserer organisatoriske og strukturelle omstillingsmuligheter med sikte på økonomiske gevinster innenfor oppvekstsektoren. Formannskapet oppnevnes som styringsgruppe og trekker opp rammene for det videre arbeidet, og det forutsettes at kvaliteten ivaretas.

I det følgende legger rådmannen fram en sak som skisserer et mandat for utredningsarbeidet. I mandatet skal man beskrive følgende momenter:

- Organisering av utredningsarbeidet. Her vil man beskrive rapporterings- og forankringslinjer på både administrativt og politisk styringsnivå
- Framdriftsplan
- Omfang og avgrensning av utredningsarbeidet. I denne sammenheng vil man beskrive spesielt hvordan forholdet til – og bruken av - tidligere utredninger av kommunens skolesektor skal være.

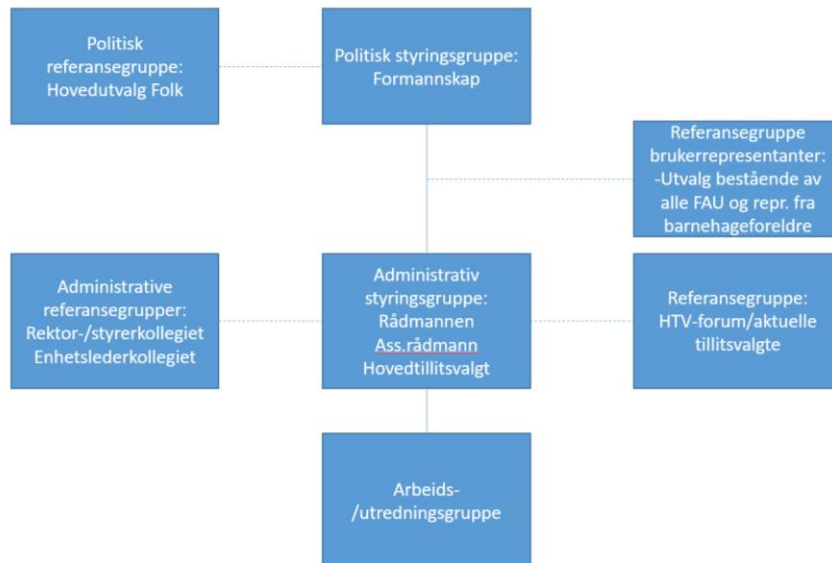
Organisering av utredningsarbeidet

Som det framkommer i budsjettvedtaket, skal formannskapet være styringsgruppe for utredningsarbeidet. Rådmannen ser for seg at det i tillegg settes sammen en administrativ styringsgruppe bestående av rådmannen, assisterende rådmannen, to hovedtillitsvalgte, samt en ekstern utreder som hentes inn på deler av utredningsarbeidet. I tillegg vil det bli tatt inn ressurspersoner på enkeltsaker.

Hovedutvalg Folk vil fungere som politisk referansegruppe. I tillegg ser man for seg at eksisterende administrative (og politiske) møtefora skal brukes som informasjons-/diskusjonsfora. Nedenfor er denne organiseringen billedliggjort.

I organisasjonsplanen er i tillegg synliggjort følgende referansegrupper:

- Brukerperspektivet. Foreldreutvalgene for skolene og barnehagene.
- Administrativt perspektiv. Rektor-/styrerkollegiet. Enhetslederkollegiet
- Ansattperspektivet. HTV-forum/stedstillitsvalgte



I ovenstående organisasjonskart framkommer det også at det skal opprettes en referansegruppe bestående av representanter fra alle foreldreutvalg for både barnehagene og skolene. I skrivende stund er det opprettet kontakt, og det har vært dialog med representanter fra FAU fra henholdsvis Mosvik, Utøy og Lyngstad krets. Man ser for seg at dette utvalget kan fungere som en hensiktsmessig referansegruppe, forutsatt at også de øvrige kretsene er representert.

Det er også et ønske at dette utvalget fungerer som en informasjonskanal/bindeledd mellom prosjektorganiseringen og foreldregruppen.

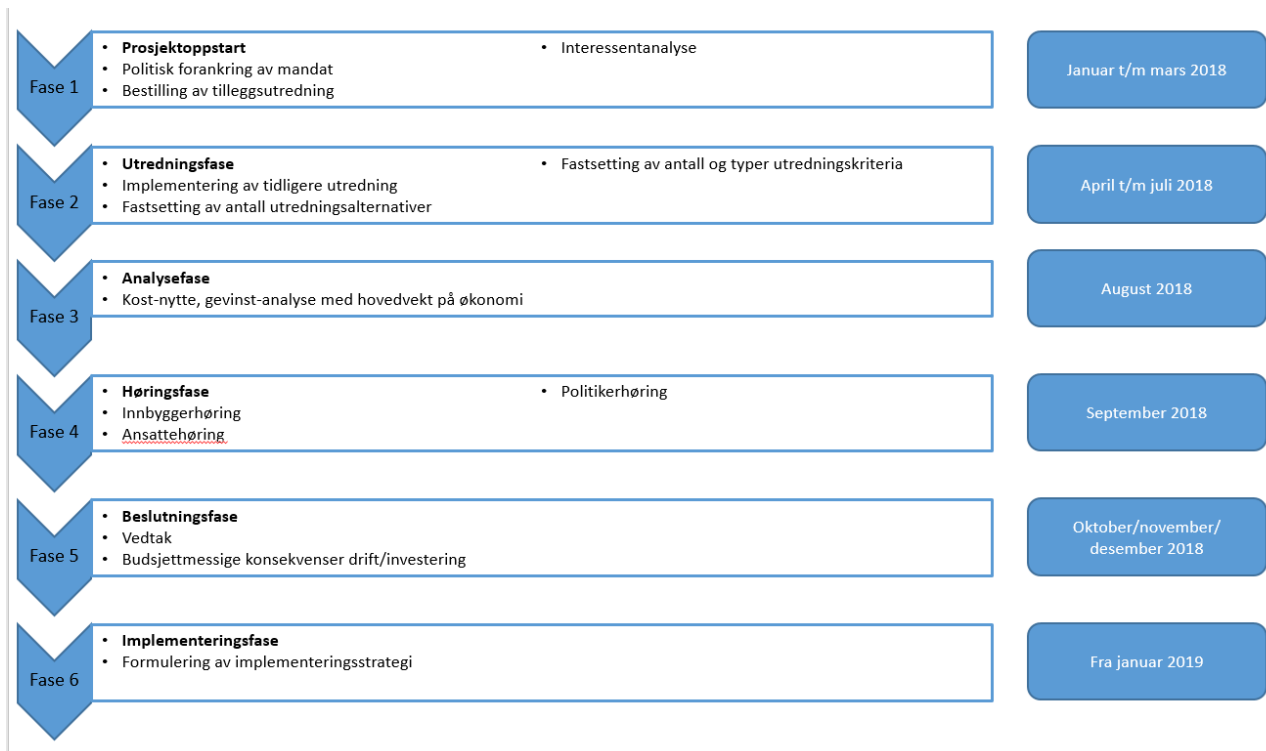
Det foreslås at orienteringer og behandlinger for beslutningsorganer og referansegrupper følger den ordinære møteplanen. Forsåvidt gjelder Referansegruppe for brukerrepresentanter legges opp til en egen møteplan tilpasset framdriften i prosjektet.

Rådmannen vurderer det som hensiktsmessig at det legges opp til månedlige orientingssaker ovenfor HU Folk og Formannskap. Beslutningssaker forberedes gjennom disse orienteringene.

Framdrift

Rådmannen ser for seg at man skal bruke hele 2018 for å arbeide fram et beslutningsgrunnlag. Dette vil si at det skal foreligge en anbefaling til årets siste kommunestyremøte i desember. Dette bør gi tilstrekkelig tid til å sikre en god forankring av utredningen hos aktuelle interessenter.

Man ser for seg følgende faser (tentativt):



Omfang

Rådmannen ser for seg at utredningen skal favne følgende momenter:

- Organisering av Oppvekstområdet
- Mulige strukturendringer innenfor oppvekstområdet
- Etterbruk av eventuelle tomme skole-/barnehagebygg
- Hvordan man skal forholde seg til intensjonsavtale i utredningsarbeidet
- Økonomiperspektivet
- Involvering av aktuelle interessenter
- Det miljømessige perspektivet

Organisering av oppvekstområdet

Utredningen skal anbefale forslag til organisering av oppvekstsektoren. I denne sammenheng skal det tas hensyn til den pågående OU-prosessen innenfor Helse og Omsorg. Det skal tas særlig hensyn til de «overlappende» tjenester og en hensiktsmessig organisering av de (eks. PP-tjenesten, helsesøstertjenesten med flere).

Utredningen skal også komme med en anbefaling på lederstruktur innen oppvekstsektoren.

Det er viktig å være oppmerksom på at det ligger innenfor rådmannens delegerte myndighet å foreta organisatoriske endringer i kommunens driftsenheter. Likevel vurderes det som hensiktsmessig å inkludere dette i mandatet siden kommunestyrets budsjettvedtak omtaler organisering av oppvekstområdet særskilt.

Mulige strukturendringer innenfor oppvekstområdet

Utredningen skal anbefale mulige strukturendringer innenfor oppvekstområdet. Her vil man ta utgangspunkt i utredningen av skolestrukturen som ble gjennomført i samarbeid med PwC på

oppdrag av Inderøy kommune. Rådmannen vurderer dette som en hensiktsmessig framgangsmåte på grunn av følgende:

- Utredningen er ca. 1,5 år gammel, og er dermed forholdsvis fersk. Beskrivelsene av de ulike sammenslåingsalternativene vil dermed fortsatt være aktuelle
- Ved å ta i bruk denne utredningen vil man spare betydelig med (tids)ressurser
- De beskrevne alternativene forutsettes som kjent hos både administrativ og politisk ledelse, samt innbyggere
- Det er forholdsvis mange alternativer som er beskrevet. Dette danner dermed et bredt beslutningsgrunnlag

I tillegg vil man ha fokus på utredning av mulige strukturendringer innenfor barnehagesektor. I dette utredningsarbeidet skal man være oppmerksom på den tette sammenhengen mellom barnehage- og skoledrift, både faglig, økonomisk og arealmessig.

Man ser for seg at det er nødvendig med å innhente ekstern utredningskompetanse/-kapasitet til å kunne gjøre denne jobben. Etter rådmannens vurdering vil dette imidlertid være mindre ressurskrevende enn ved den tidligere gjennomførte skoleutredningen.

I utredningsarbeidet innen oppvekstsektor vil man også vurdere muligheten for nybygg. I utredningen skal man se på alternativer som inneholder samlokalisering av både skole(r) og barnehage(r). Dette fordi at man ønsker å utnytte positive synergieffekter av samlokalisering, både faglig og økonomisk. Det er likevel ikke et absolutt krav at fremtidig barnehagestruktur skal følge fremtidig skolestruktur.

Rådmannen ser for seg at man i den forestående oppvekstutredningen begrenser antall utredningsalternativer. Antall utredningsalternativer, samt innholdet i alternativene vil bli tematisert i en egen politisk sak til formannskapet. Referansegruppene vil bli utfordret til å ta stilling til hvilke alternativer som kan være relevant å utrede.

Ved gjennomgang av de ulike strukturalternativer, vil man ha mye fokus på det økonomiske perspektivet. I dette ligger det en grunnleggende forutsetning at foreslåtte strukturendringer holder et faglig og kvalitativ tilfredsstillende nivå, både på kort og lang sikt.

Utredningen vil i utgangspunktet ta for seg hele oppvekstsektoren, og skal identifisere innsparingspotensialer på organisering av hele oppvekstsektoren. Likevel ser man for seg at skole-/barnehagekretsene Sandvollan, Røra og Sakshaug i mindre grad blir berørt enn de øvrige skolekretsene hva gjelder struktur. Begrunnelsen for dette ligger i at denne utredningen tar utgangspunkt i tidligere utredning av skolestruktur og dermed er mange alternativer som også berører de nevnte kretsene allerede tematisert. Endring av skole-/barnehagekretsgrensene, samt flytting av elever/barnehagebarn til andre kretser vil imidlertid kunne være tema.

Videre vil rådmannen allerede nå være tydelig på at man i utredningen ikke vil ta en nærmere vurdering av dagens skole- og barnehagestruktur. Man har god innsikt i fordeler og ulemper knyttet til dagens struktur og gjennom oppfølging av budsjett og regnskap har man god innsikt i det økonomiske utfordringsbildet knyttet til dagens struktur. I dette ligger det implisitt at utredningen ikke vil tematisere dagens struktur innenfor oppvekstområdet, og dermed vil det være lite sannsynlig at man i utredningen anbefaler videreføring av dagens skole- og barnehagestruktur.

Etterbruk av eventuelle tomme skole-, barnehagebygg

I utredningen skal det også være fokus på etterbruk av tomme skole- og/eller barnehagebygg. Dette vil ikke nødvendigvis si at utredningen vil presentere ferdige løsninger for etterbruk. Minstekravet er at utredningen skal foreslå en videre framdrift/prosess knyttet til å finne ut mulige former for etterbruk.

I utgangspunktet må forventes at hovedalternativet vil være tilrådning om salg/overdragelse til private – eventuelt frivillige alternativt også sanering. Dette vil være begrunnet i økonomiske hensyn.

Det tilrås i utgangspunktet ikke å åpne for salg til eventuelle private for etablering av privatskoler/barnehager. Det forutsettes at dette ikke kommer i konflikt med formalkrav.

Kommunen kan imidlertid, også framover, påta seg et ansvar for at det fortsatt skal være aktivitet og «lys i vinduene» ved eventuelle endringer i oppvekststrukturen. Dette under forutsetning av at tomme bygg ikke skal saneres (som også bør være et reelt alternativ som skal vurderes i utredningen). I dette ligger det primært at kommunen skal være en fasilitator for aktivitet og at etterbruk vil skje i tett samarbeid med, og i regi, av lokale krefter.

Hvordan man skal forholde seg til intensjonsavtale i utredningsarbeidet

Intensjonsavtalen er tydelig på at det fortsatt skal være skole- og barnehagedrift i Mosvik. I den forrige skoleutredningen viste det seg at intensjonsavtalen har høy politisk legitimitet, og i helse- og omsorgsutredningen har det vært et klart politisk ønske om at intensjonsavtalen skal hensyntas.

Når det gjelder den nye utredningen innen oppvekstsektoren, vil rådmannen imidlertid foreslå at det ikke legges inn en slik avgrensning. Dette begrunner rådmannen i all hovedsak med at Mosvik i utredningen bør være sidestilt med skole- og barnehagekretsene, primært Utøy og Lyngstad.

Det må presiseres at forslaget om å se bort fra intensjonsavtalen ikke automatisk vil si at skole og barnehagen skal legges ned. Hovedpoenget er at Mosvik skole og barnehage skal vurderes på samme grunnlag som de øvrige skolene/barnehagene.

Økonomiperspektivet

Som det framkommer vurderer rådmannen det som formålstjenlig at man i utredningsarbeidet har et stort fokus på kommunaløkonomiperspektivet. Dette begrunner rådmannen med følgende:

- Budsjettvedtaket knyttet til utredningsoppdraget påpeker kommunens økonomiske utfordringsbilde særskilt. Rådmannen oppfatter det slik at politisk ledelse dermed begrunner utredningsoppdraget ut fra en situasjon som bærer preg av endrete økonomiske rammebetingelser.
- Rådmannen har i flere sammenhenger gjort politisk ledelse oppmerksom på det økonomiske utfordringsbildet kommunen befinner seg i. Framtidig nedtrapping av inndelingstilskuddet (18 mill. kroner) er en sentral del av dette av dette bildet. Endringer i inntektssystemet kan medføre betydelige reduksjoner av distriktsindeksen (6,8 mill. kroner) og øker sannsynligheten for at kommunen fra 2021 kommer inn under ordningen med maksimal arbeidsgiveravgift. (11 mill. kroner)
- Kommunebarometer for Inderøy kommune viser at kommunen bruker forholdsvis mye på oppvekstsektor. Videre viser helse- og omsorgsutredningen at kommunens demografiske

utvikling vil gi oss økte kostnader innenfor denne sektoren. Dette må nødvendigvis medføre en økonomisk omprioritering. Også dette taler for at man har et overveiende økonomiperspektiv i utredningen.

- I vedtaket ber kommunestyret om at det også skal tas hensyn til kvalitet: - *“og det forutsettes at kvaliteten ivaretas.”* Rådmannen legger det som en grunnleggende forutsetning at et forslag til framtidig oppvekststruktur ivaretar god tjenestekvalitet – minst på dagens nivå - både på kort og lang sikt.
- Det forutsettes at rimelige endringer i reisetider ikke oppfattes å representere noen vesentlig kvalitetsmessig utfordring. Innenfor de reiseavstander som er aktuelle i Inderøy bør dette være en akseptabel forutsetning.
- Videre vil det de facto være umulig for en utredning å tallfeste noen verdi for eventuelle ”tap” lokalsamfunnet – grendene - måtte erfare ved at en skole nedlegges. Dette vil måtte overlates til politisk skjønn og diskusjon når reelt målbare konsekvenser er framlagt gjennom utredningen.
- Rådmannen ber konkret om at utredningsoppdraget begrenses til det som man faktisk kan si noe om og så får den politiske drøftingen avklare hvilken vekt man vil tillegge de ikke-målbare faktorer når utredningen er ferdigstilt.

Involvering av aktuelle interessenter

I ovenstående framkommer det at man ser for seg at aktuelle interessenter skal involveres i utredningsarbeidet. Som det framkommer ser man for seg en tidlig involvering av representanter fra FAU i utredningsarbeidet. Videre ønsker man å skille mer tydelig mellom medvirkning og høring når man skal involvere interessenter.

Rådmannen er opptatt av å ha en god medvirkningsprosess. Dette vil si at man i løpet av utredningsprosessen har et uttalt ønske om å ha en fortløpende dialog med et utvalg av interessenter. Dette framkommer blant annet i ovennevnte prosjektorganisering som synliggjør en fortløpende involvering av både politisk styringsnivå, administrativ ledelse, ansatte og foreldreutvalg.

I tillegg ser man for seg at man definerer en tydelig og avgrenset høringsperiode hvor det skal avholdes forhåndsannonserte folkemøter, samt hvor alle har mulighet til å komme med skriftlige høringsuttalelser. Dette skal skje på bakgrunn av rådmannens anbefaling om ny struktur og organisering innen oppvekstsektor.

Rådmannen ser det dermed ikke som hensiktsmessig at det foretas brukerundersøkelser eller folkemøter i løpet av utredningsprosessen. Tidligere utredningsprosess knyttet til skolestruktur viser oss at dette til tider skapte mer forvirring enn tydelighet i utredningsprosessen. Dessuten sitter rådmannen igjen med en opplevelse av at den brede involveringen også skapte forventninger som var vanskelig å oppfylle. Gjennom en tidlig og avklart medvirkningsprosess av utvalgte interessenter, håper rådmannen at informasjonsutveksling og påvirkning kan skje på en mer koordinert måte.

I denne medvirkningsprosessen er det viktig at man på forhånd foretar en rolleavklaring. Det er rådmannen/administrasjon som ut fra en helhetlig vurdering gir sine faglige anbefalinger til det politiske beslutningsnivå. I løpet av utredningen vil interessentene få full anledning til å påvirke retningsvalg, og rådmannen skal stille seg åpen for konstruktive bidrag innenfor den rammen som dette mandatet angir. Rådmannen er imidlertid tydelig på at selve beslutningsmyndigheten ligger på rådmannsnivå og i syvende og sist på det politiske styringsnivå. Det er under denne forutsetning at man skal gå inn i en medvirkningsprosess. I dette ligger det også en forventning om at referansegruppen bestående av foreldrerepresentanter, kan fungere som et bindeledd mellom prosjektet/utredningsarbeidet og sentrale interessenter.

Det miljømessige perspektiv

Som det framkom ovenfor vil også nybygg bli gjenstand for vurdering. I denne sammenheng vil man også bruke anledningen til å vurdere nybygg i et miljømessig perspektiv.

I dette ligger vurderinger av investeringsmessige og driftsmessige konsekvenser feks av å bygge mer klimanøytralt. I selve utredningen vil problemstillingen bli behandlet på en overordnet måte.

De konkrete løsninger forutsettes utredet og avklart etter at det er gjort valg om framtidig skole-/barnehagestruktur, herunder eventuelle valg av nybygg/contra omgjøring/ombygginger.

Ressurser til utredningsarbeidet.

Det vil være nødvendig med å innhente ekstern utredningskompetanse/-kapasitet til å kunne gjøre denne jobben. Etter rådmannens vurdering vil dette imidlertid være mindre ressurskrevende enn ved den tidligere gjennomførte skoleutredningen. Dette fordi denne utredningen er å betrakte som et supplement til kommende utredning av oppvekst. Rådmannen vil komme tilbake til det politiske styringsnivå med en mer konkretisert kostnadsoverslag for dette arbeidet