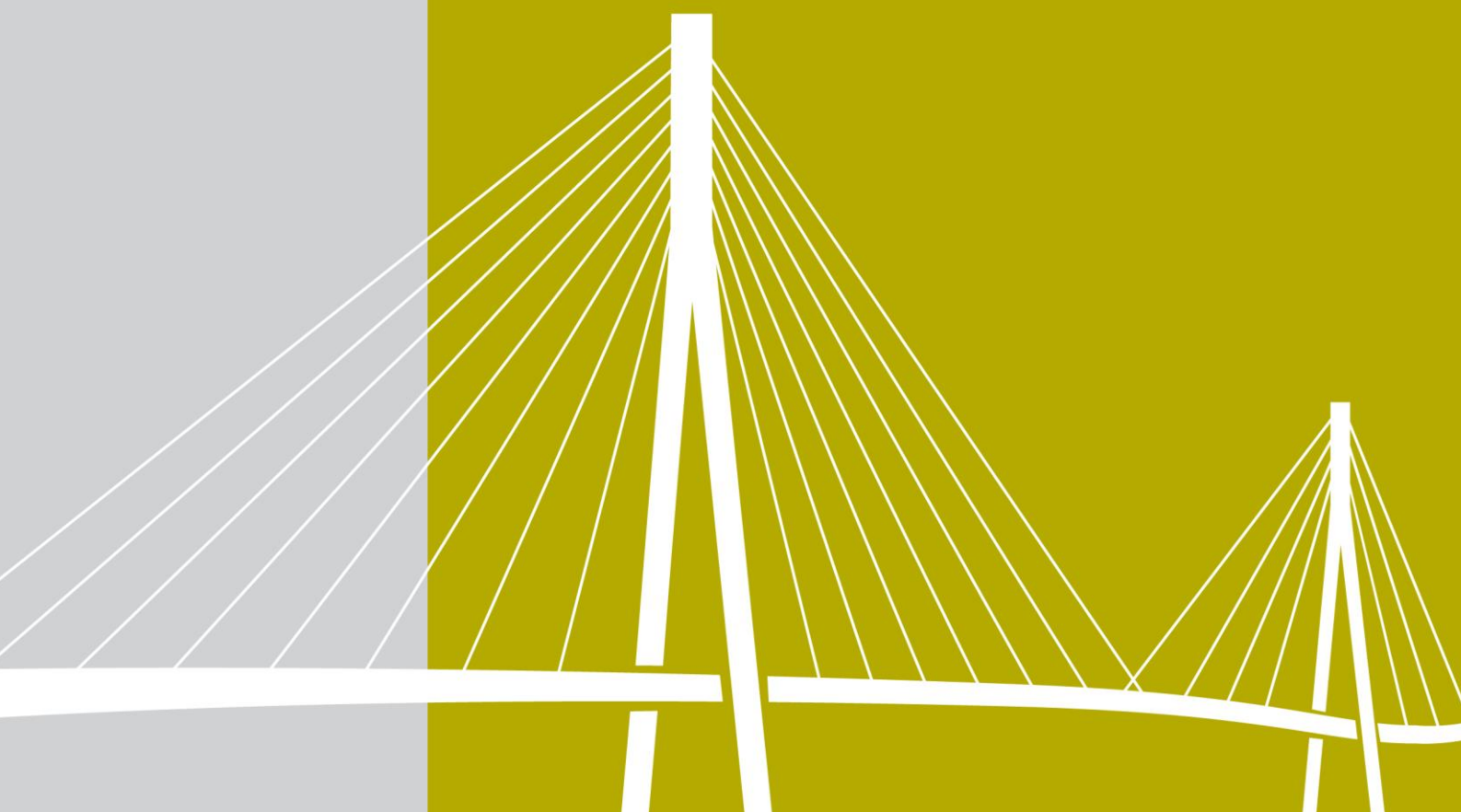




Inderøy kommune

Høringsdokument - Framtidig skole og barnehagestruktur i Inderøy



Innhold

1. Innledning	4
1.1 Høringsdokumentet. Status og leseveiledning	4
1.2 Bakgrunn. Politisk oppdrag/mandat	4
1.3 Prosess - arbeidsmåter	7
1.4 Spesielt om forholdet til tidligere utredning fra PWC	8
1.5 Litt om metodikk - økonomiske konsekvensberegninger	8
2. Økonomiske rammebetingelser og utsikter	10
3. Status skoler og skolestruktur	14
3.1 Skolestruktur per i dag	14
3.2 Elevtall og elevtallsutvikling	15
3.3 Kvalitet og økonomi	16
4. Status barnehager og barnehagestruktur	20
4.1 Barnehagestruktur per i dag	20
4.2 Antall barn og utvikling	21
4.3 Kvalitet og økonomi	22
5. Beskrivelse og gjennomgang av alternative strukturer skolene	26
5.1 Hovedforutsetninger – framtidig skolestruktur	26
5.1.1 Innledning	26
5.1.2 Inderøyskolen. Elevtallsutviklingen	26
5.1.3 Skolestrukturen – formelle og reelle forutsetninger	30
5.1.4 Konkrete elevtallsforutsetninger for valg av skolestruktur og dimensjonering av skoler	34
5.1.5 Konsekvenser av ulike strukturvalg. En hovedoversikt.	36
5.2. En kort beskrivelse av skolealternativene og konsekvenser	38
5.2.1 Alternativ S1 Felles barneskole vest	38
5.2.2 Alternativ to. Tre barneskoler i Inderøy. Utbygging ved Sakshaug	40
5.2.3 4 skoler. Videreføring Mosvik og utbygging Sakshaug	41
6. Beskrivelser av alternative strukturer barnehagene	43
6.1 Hovedforutsetninger – framtidig barnehagestruktur	43
6.1.1 Innledning. Bakgrunn	43
6.1.2 Kriterier og hensyn ved valg av barnehagestruktur og dimensjonering av barnehager	44
6.1.3 Dimensjoneringen av det kommunale barnehagetilbudet i Inderøy	46
Noen hovedbetraktninger	46
6.1.4 Framskrivninger barnetall som grunnlag for fastsetting av behov for plasser i Inderøy i fremtid	46
6.1.5 Transport og pendling	48

6.2	Framtidig barnehagestruktur. Forutsetninger og konsekvenser	50
6.2.1	En samlet oversikt over alternativene	50
6.2.2	Hovedoversikt strukturalternativer med konsekvenser	51
6.2.3	En sammenslått barnehage Vest (B1 og B1A).....	53
6.2.4	Alt 2 Tre barnehager i vest.....	55
6.2.4	Alternativet to barnehager i Vest	56
7.	Grunnlaget for rådmannens anbefaling om ny oppvekststruktur	57
7.1	Nærmere vurdering av et felles oppvekstsenter vest for Straumen	58
7.2	Nærmere vurdering av 0-alternativet.....	60
7.3	Nærmere om kriterier som legges til grunn for rådmannens innstilling	60
8.	Administrativ organisering av oppvekstområdet.....	61
9.	Etterbruk av eventuelle tomme skole/barnehagebygg.....	66
10.	Miljøvurderinger	67

1. Innledning

1.1 Høringsdokumentet. Status og leseveiledning

Rådmannen presenterer med dette sitt høringsdokument vedrørende framtidig struktur for skoler og barnehager i Inderøy. Høringsdokumentet er utarbeidet av rådmannen og er godkjent utlagt av styringsgruppen/formannskapet i møte den 8. oktober 2018.

Rådmannen ønsker å ta høringsuttalelsene i betraktning i sin innstilling om ny oppvekststruktur. Det er derfor ikke gitt noen foreløpig administrativ tilrådning til valg av alternativ i forbindelse med behandlingen av selve utleggingen. Det er heller ikke gitt noen føringer i forbindelse med den politiske behandlingen. Rådmannen ønsker med dette høringsdokumentet å synliggjøre alle mulige strukturalternativer innen oppvekstsektoren. På denne måten ønsker man å legge til rette for et bredest mulig høringsgrunnlag.

Rådmannens innstilling vil bli lagt fram når høringen er gjennomført og høringsuttalelser foreligger. Likevel tar rådmannen i dette høringsdokumentet utgangspunkt i at 0-alternativet ikke skal videreføres. Det henvises i denne sammenheng til mandat for utredningsarbeidet, samt nærmere redegjørelse av dette i kapittel 7. Rådmannen har informert om denne framgangsmåten i både politisk styringsgruppe, politisk referansegruppe, samt referansegruppen bestående av representanter fra FAU og barnehageforeldre.

Dokumentet er inndelt i en hoveddel og en vedleggsdel.

De viktigste data og vurderinger fra vedleggsdelen er referert i selve hoveddokumentet. Følgende vedlegg anses likevel som spesielt sentrale:

- Tilstandsrapport og alternative utbyggingsmuligheter ved alternative strukturvalg utarbeidet av Norconsult v/ sivilingeniør Anders Overrein.
- Skolekretsgrenser ved alternative strukturvalg. Det forutsettes at beslutning om struktur og vedtak om skolekretsgrenser fattes samtidig i desember (vedtak om skolekretsgrenser har forskriftstatus). Det etterspørres derfor særskilt synspunkter på alternative nye skolekretsgrenser i forbindelse med høringen. Under fastsetting av slike grenser, er beslutningen i stor grad opp til kommunens politiske myndigheter.

1.2 Bakgrunn. Politisk oppdrag/mandat

Inderøy kommunes skolestruktur har, med unntak av nedleggingen av Stokkan skole på 80-tallet og Framverran skole i 2010, stått uendret siden 1960-tallet.

Rådmannen la høsten 2016, etter bestilling fra kommunestyret i desember 2015, fram en skoleutredning med følgende forslag til vedtak (sak PS 56/2016):

Rådmannens forslag til vedtak

Med bakgrunn i utredningen gjennomført vinteren og våren 2016 vedrørende ny skolestruktur for framtida i Inderøy kommune, kommer rådmannen med følgende forslag til vedtak:

- Lyngstad skole og Utøy skole slås sammen med Sakshaug skole i løpet av en to-årsperiode - med ferdigstillelse i 2018. Det etableres en ny skolekrets, utover dette vil det ikke være endringer i skolekretsgrensene.
Endringene gjennomføres i to trinn:
 - Elevene fra Lyngstad overføres ved skolestart i 2017. Dette kan gjøres uten ytterligere utvidelser av areal. Det kan muligens bety bruk av noe tilleggsareal i 2017-2018, men dette lar seg løse.
 - Overføring av elevene fra Utøy skole skjer ved skolestart 2018. Det fordrer et nybygg/påbygg på Sakshaug skole og igangsettelse av planlegging/byggeprosjekt vinteren 2017.
- Mosvik skole består i første omgang, noe som er i tråd med de føringer som ligger i intensjonsavtalen, inngått mellom gamle Mosvik og gamle Inderøy kommune. Dersom elevtallet ved Mosvik skole faller ytterligere, som prognosene fra SSB tilsier, f.eks. under 45-50 elever, overføres elevene fra Mosvik skole til Sakshaug skole.
- Det vil bli opprettet et utvalg som vil få som mandat å se nærmere på etterbruk av ledige skolebygg. Utvalget skal både ha administrativ og politisk representasjon, samt representasjon fra aktuelle skolekretser. Rådmannen bes om å legge fram en politisk sak som beskriver og utdyper både organisering, involvering, prosess og avgrensning for arbeidet som utvalget skal foreta seg.
- Rådmannen bes om å igangsette de nødvendige omstillingsprosesser som involverer berørte ansatte. Tett involvering av tillitsvalgtapparatet vil være viktig i denne sammenheng. For øvrig vil omstillingsprosessene bli gjennomført i tråd med Arbeidsmiljølovens bestemmelser, samt relevant avtaleverk.
- I den videre prosessen knyttet til etablering av ny skolestruktur, skal representanter fra de aktuelle skolekretsene involveres. Dette for å kunne sikre god medvirkning.
- Rådmannen bes om å innarbeide de økonomiske konsekvenser av strukturendringene i kommende økonomiplan for 2017 – 2020, med spesielt fokus på ressursjustering for Mosvik skole.

Kommunestyret behandlet saken 19.09.16, og vedtok å ikke gjøre endringer i skolestrukturen. Det ble i vedtaket imidlertid skissert en del forutsetninger som man i perioden 2016-2018 har jobbet en god del med.

- Sørge for større grad av samhandling mellom enhetene i Inderøyskolen
- Gjøre en nærmere vurdering av om det er andre og mer hensiktsmessige måter å organisere Inderøyskolen på innenfor rammen av vedtaket
- Før skoleåret 17/18 legge fram en plan for hvordan alle elevene i Inderøyskolen kan ta del i satsingen på Akset kultur- og skolesamfunn
- Innenfor en tidsramme på cirka 6 mnd legge fram dokumentasjon på hvordan det arbeides med «Vurdering for læring» ved den enkelte enhet i Inderøyskolen
- Legge fram forslag til retningslinjer for Samarbeidsutvalgene, slik at disse kan nyttes på en enda mer hensiktsmessig måte

Kommunestyret vedtok 11.12.17 å ta opp strukturen for skoler og barnehager til ny vurdering, under henvisning til endrede utsiktsbedømmelser.

Formannskapet ble utnevnt til styringsgruppe.

Formannskapet/styringsgruppen klargjorde mandat for utredningsarbeidet og på bakgrunn av dette mandatet ble følgende utredningsalternativer vedtatt i formannskapsmøte den 24.04.18:

I det videre utredningsarbeid legges følgende utredningsalternativer til grunn:

Utøy, Lyngstad og Mosvik skole og barnehage slås sammen til et nytt oppvekstsenter. Som tillegg til dette alternativet legges det fram en vurdering av barnehager i alle de tre kretsene vest for Straumen.

Utøy, Lyngstad og Mosvik skole slås sammen med Sakshaug, og delvis Sandvollan – Etablering av én felles barnehage vest for Straumen. Som tillegg til dette alternativet legges det fram en vurdering av barnehager i alle de tre kretsene vest for Straumen.

Utøy og Lyngstad skole slås sammen med henholdsvis Mosvik, Sandvollan og Sakshaug – Etablering av én felles barnehage vest for Straumen. Som tillegg til dette alternativet legges det fram en vurdering av barnehager i alle de tre kretsene vest for Straumen.

Høringsdokumentet utarbeidet av rådmannen beskriver innhold og konsekvenser av de ulike alternativene.

Underveis har rådmannen, av hensyn til fullstendigheten, valgt også å se nærmere på et alternativ med to barnehager i vest – ett hvor Lyngstad og Utøy sammenslås og Mosvik

oppretholdes - og ett hvor Mosvik og Utøy sammenslås og Lyngstad opprettholdes. Styringsgruppen har vært orientert om denne vurderingen og ikke hatt merknader.

1.3 Prosess - arbeidsmåter

Rådmannen har orientert formannskapet/styringsgruppen fortløpende. Det er også gitt orienteringer til hovedutvalg Folk.

Styringsgruppen, hvor også representanter for fagforeningene har vært invitert med, har i liten grad ønsket å legge føringer eller begrensninger på rådmannens arbeid med høringsdokumentet; utover de begrensninger som ligger i det opprinnelige mandatet.

Rådmannen har hatt møter med representanter fra FAU, samt foreldrerepresentanter fra barnehagene. Alle skole- og barnehagekretsene har vært representert i disse møtene. Dette utvalget har fungert som referansegruppe i utredningsarbeidet. På denne måten ønsket man å sikre at foreldregruppen er godt kjent med den pågående prosessen og at rådmannen – så langt som mulig – er godt kjent med hvordan den viktigste interessegruppen ser på alternative hovedstrukturer.

Det er rådmannen og hans stab som står ansvarlig for høringsdokumentet. Sivilingeniør Anders Overrein har vært engasjert som konsulent med ansvar for tilstandsvurderinger av bygg, vurderinger av alternative bygningsmessige løsninger og vurderinger av investeringsøkonomi og driftsøkonomiske konsekvenser (FDVU-kostnader) for bygg.

Beregninger av alternativenes konsekvenser for investeringsbehov og FDV(U)-konsekvenser, baseres på normtall for hva som er nødvendige investeringer for å sikre funksjonelle bygg. Videre sees det på hva som må til av FDV-innsats over tid for å opprettholde funksjonalitet og forebygge verdiforringelse.

Dette gir i praksis høyere kostnadsestimer enn hva som vil være typiske utgiftsnivåer i regnskapene; dette er nivåer som i praksis innebærer verdiforringelser eller forskyvninger av utgifter ut i tid. Det har likevel vært et vesentlig poeng å bruke normtallene i kostnadsestimatene som grunnlag for å sammenligne de langsiktige reelle økonomiske konsekvenser av strukturalternativene, siden dette gir et godt sammenligningsgrunnlag mellom alternativene (0-alternativet inkludert).

I tillegg er det gjort anslag på konsekvenser på skoleskysskostnader basert på ny modell for beregning av kommunens egenandeler fra 01.08.2018.

Det er videre gjort anslag på effekter på de administrative og pedagogiske kostnader ved ulike strukturalternativer; i praksis gjelder dette lønn. Her har man tatt hensyn til nye pedagog- og bemanningsnormer, uten at disse har vesentlig betydning for rangering av alternativer.

De estimerte kostnadsendringene innen skoleskyss, administrative og pedagogiske kostnader, FDV-kostnader og kapitalkostnader, utgjør til sammen den økonomiske effekten av de ulike strukturalternativene for kommunen.

1.4 Spesielt om forholdet til tidligere utredning fra PWC

PWC-rapporten, som bredt tar opp skolestrukturen i Inderøy, ble levert så sent som i 2016.

Rådmannen vurderer det slik at hoveddelen av faktagrunnlag og vurderinger i denne rapporten fortsatt er relevant. Det er derfor naturlig å legge ved PWC-rapporten som en del av det samlede høringsgrunnlaget selv om hoveddokumentet står på egne ben. Det vises spesielt til PWC-rapportens kvalitetsbeskrivelser og kvalitetsvurderinger.

Rådmannen legger til grunn at tilstrekkelig pedagogisk kvalitet vil tilbys i alle de ulike strukturalternativene. Grunnlaget for valg av struktur vil derfor ligge i de langsiktige kostnadmessige – eller kommunaløkonomiske – konsekvenser av de ulike alternativene.

1.5 Litt om metodikk - økonomiske konsekvensberegninger

Skoleanslagene

De økonomiske konsekvenser av strukturalternativene er i framstillingen spesifisert og kommentert på følgende hovedkategorier:

- FDV, inkludert kapitalkostnader
- Undervisningskostnader
- Skoleskyss
- Sum effekt

Årskostnader FDV, inkludert kapitalkostnader, er beregnet ut fra følgende hovedforutsetninger:

For tilnærmet sammenlignbarhet forutsettes at alle bygg skal kunne gi tilstrekkelig funksjonalitet og kvalitet i 30 år. For nybygg forutsettes 50 år.

Investeringene bestemmer framtidige kapitalkostnader og FDV-kostnader forøvrig. Summen av kapitalkostnader og FDV-kostnader, er i FDV-modellen omtalt som årskostnader FDV. Med det menes årlige gjennomsnittskostnader inkludert kapitalkostnader nødvendige for å sikre byggenes funksjonalitet og kvalitet (opprettholde verdiene).

I dette høringsdokumentet er det også gjort en vurdering av nullalternativet, det vil si kostnader knyttet til framtidig drift innenfor dagens skole- og barnehagestruktur.

Som det framkommer viser dette nullalternativet at dagens skolestruktur kommer ut med en årskostnad FDV (inkludert merverdiavgift) på 27 millioner kroner. Her er det tatt en vurdering av investeringsbehovet for å kunne opprettholde skoledrift i samme omfang og i samme skolebygg som i dag. Nevnte årskostnad har sitt grunnlag i et samlet anslag for utgifter til omgjøring og opprustning for alle nåværende skoler på cirka 155 millioner kroner (over 30 år). Dette anslaget bygger på en konkret vurdering av byggenes tilstandsgrad. Som det fremgår er årskostnadsestimatet for nullalternativet betydelig høyere enn årskostnadsestimatet for de øvrige alternativene.

Dette reflekterer både det relativt høye investeringsutgiftsanslaget og en høyere antatt avskrivningssats (avskrivningssats nybygg anslått til 2 % og avskrivningssats opprustning satt til 3,3 %). Regnskapsforskriften tillater ikke lengre levetidsanslag enn inntil 30 år for investering i opprustning og renovering. Dette er selvsagt begrunnet i den antakelse at gamle bygg uansett har en mer begrenset levetid enn nye.

Når det gjelder undervisningskostnader har man vurdert effekten av skolenes administrative kostnader og undervisningskostnader.

Skoleskyssen er det siste avgjørende hovedelement i en kalkyle over samlet kommunaløkonomisk effekt av strukturendringer. Med endringen fra 01.08.18, er kommunens andel en veg kroner 16 per elev pluss 0,94 per kilometer.

Det er gjort konkrete anslag med grunnlag i data fra administrasjonsverktøyet Cert og oppgaver fra AtB. Disse er tilstrekkelig presise til å brukes som grunnlag for strukturvalg. Som grunnlag for budsjettering, må selvsagt anslagene kvalitetssikres ytterligere. Også her er det mulig å sammenligne med PWCs anslag; disse var dog gjort på grunnlag av det gamle soneprinsippet.

Barnehagene og barnehagealternativene

Når det gjelder FDV og barnehager, så forutsetter nullalternativet nybygg for barnehagene i Lyngstad og Utøy. De bygningsmessige vurderinger viser at dagens løsninger ikke oppfyller det minimum av krav som i dag må stilles til kvalitet og funksjonalitet.

Dette nullalternativet viser at dagens barnehagestruktur kommer ut med en årskostnad FDV (inkludert merverdigavgift) på 7 millioner kroner. Her er det tatt en vurdering av investeringsbehovet for å kunne opprettholde barnehagedrift i samme omfang som i dag. Som sagt forutsetter dette bygging av nye barnehager i henholdsvis Lyngstad og Utøy. Nevnte årskostnad har sitt grunnlag i et samlet anslag for utgifter til omgjøring og opprustning av Mosvik barnehage, samt nybygg - samlet cirka 58 millioner kroner (over 30 år). Dette anslaget bygger på en konkret vurdering av byggenes tilstandsgrad. Årskostnadsestimatet for nullalternativet er betydelig høyere enn årskostnadsestimatet for de øvrige alternativ.

Normstyringen av bemanningen av barnehagen er forsterket gjennom den sist fastsatte forskriften til barnehagelovens § 18. Der stilles det krav om at det skal være en barnehagelærer per 7. barn under tre år og en barnehagelærer per 14. barn over 3 år (innført 01.08.18). I tillegg vil det fra 01.08.19 stilles krav om en ansatt for hvert 3. barn under 3 år og tilsvarende en ansatt for hvert 6. barn fra tre til seks år. Kravene gjelder på barnehagenivå både for normkrav 1 og 2 – altså ikke på avdelingsnivå.

Dette vil få betydning for strukturvalg. Gjennomgående vil det åpenbart være lettere for større barnehager å tilfredsstille dette kravet enn for de mindre.

Kostnadsfordelen for de større barnehagene vil således både være knyttet til administrative/lederressurser, og også til en viss grad til muligheten for å tilpasse seg pedagognormen. Det kan legges til grunn at forskjellen i årsverkskostnader mellom barnehagelærer og fagarbeider/assistent vil være cirka kroner 75.000,- inklusive sosiale kostnader.

De ulike strukturalternativenes effekt på pedagogiske kostnader, estimeres dermed ut fra en konkret beregning innen administrative kostnader og et mindre tillegg for effektene av normkrav.

2. Økonomiske rammebetingelser og utsikter

Innledning

De økonomiske rammebetingelsene er styrende for tjenestetilbudet som kommunen kan levere til innbyggerne.

PWC-rapporten fra 2016 beskriver – og tar utgangspunkt i – de økonomiske rammebetingelser ved utgangen av 2015. I dette kapitlet presenterer vi utvikling i sentrale finansielle nøkkeltall fra 2015, samt synliggjøring av utfordringsbildet som ligger i gjeldende økonomiplan 2018-2021. Det vises forøvrig til økonomiplanen for en samlet beskrivelse.

Det samlede utfordringsbildet i det korte og lange løp kan sammenfattes slik - og med referanse til utgangspunktet i 2015:

- Betydelig underskudd i driften – jamfør netto driftsresultat i 2017. Underskuddet er klart større enn i 2015
- Generelt svekkelse av statlige overføringer etter kommunereformen. Det kan ikke utelukkes at denne effekten kan forsterkes over tid.

- Nedtrapping av inndelingstilskuddet, fra årlig om lag 20 millioner kroner fra 2027 til bortfall fra 2032, medfører behov for tilsvarende reduksjon av kommunens driftsnivå på mellomlang sikt.

Det økonomiske utfordringsbildet har økt fra 2015 til 2018, og vil fortsette å øke framover.

Vedrørende oppvekstsektoren; status og utvikling fra 2015:

- Ytterligere fall i antall elever i skolen generelt og barneskolen spesielt.
- Grunnlag for å anta en ytterligere reduksjon – og kanskje sterkere enn PWC la til grunn i sin rapport (2016).
- Det er innført lærernorm i skolen og pedagognorm i barnehagen fra 1.8.2018.
- Det er vedtatt innført bemanningsnorm i barnehagen fra 1.8.2019.

En sterkere statlig styring gjennom bemanningsnormering kan påvirke forutsetningene for struktur- og dimensjoneringsvalg. Generelt vil det være slik at større skoler lettere vil kunne tilpasse seg normkrav enn de mindre.

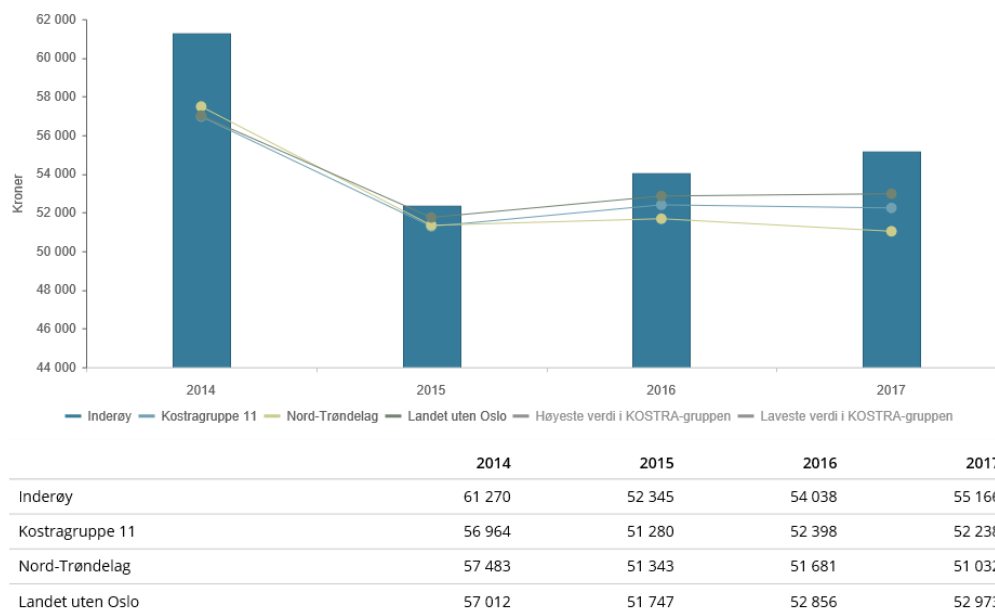
For å møte de økonomiske utfordringene har kommunen innført eiendomsskatt på annen næringseiendommer fra 2017, og på boliger og fritidseiendommer fra 2018.

Frie inntekter

Kommunen har hatt en reduksjon i frie inntekter målt per innbygger i perioden 2014-2017.

I perioden 2015 til 2017 har Inderøy kommune, som øvrige kommuner, hatt en vekst. Dette skyldes den ekstraordinære skatteveksten på landsbasis som i hovedsak skyldtes privat næringslivs tilpasninger til endret regelverk. Frie inntekter per innbygger er for Inderøy kommune fortsatt høyere enn i landet uten Oslo, Nord- Trøndelag og kostragruppe 11.

Likevel har Inderøy i 2018 hatt en realnedgang i frie inntekter på 0,5 prosent.



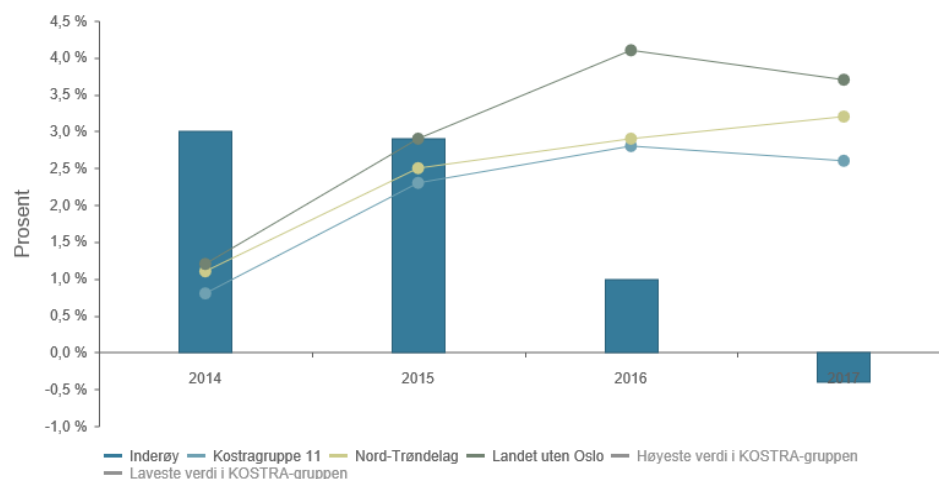
Figur 2.1 Frie inntekter i kroner pr innbygger inflasjonsjustert og justert for utgiftsbehov

Netto driftsresultat

Netto driftsresultat er sentralt for å vurdere økonomisk balanse. Netto driftsresultat er resultat av driftsinntekter etter fradrag av driftsutgifter og netto finansutgifter. Mål for netto driftsresultat er 2 % målt i forhold til driftsinntektene.

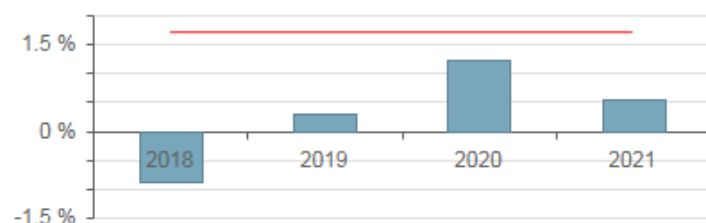
I perioden 2015-2017 har kommunen hatt en negativ utvikling i netto driftsresultat. I 2017 viser regnskapet et negativt netto driftsresultat der kommunen bruker av tidligere oppsparte midler for å balansere driften. Netto driftsresultat er 2,4 prosentpoeng under målsettingen. Dette er ikke bærekraftig over tid.

Både i 2016 og 2017 er netto driftsresultat dårligere enn Kostragruppe 11 (blå linje), Nord-Trøndelag (gul linje) og Landet uten Oslo (grønn linje).



Figur 2.2 Netto driftsresultat 2014-2017

I inneværende planperiode er det lagt til grunn en styrking av netto driftsresultat. Økt eiendomsskatt bidrar vesentlig til dette, men et skattenivå på 3,5 promille er ikke tilstrekkelig til å nå mål om 2 % netto driftsresultat.

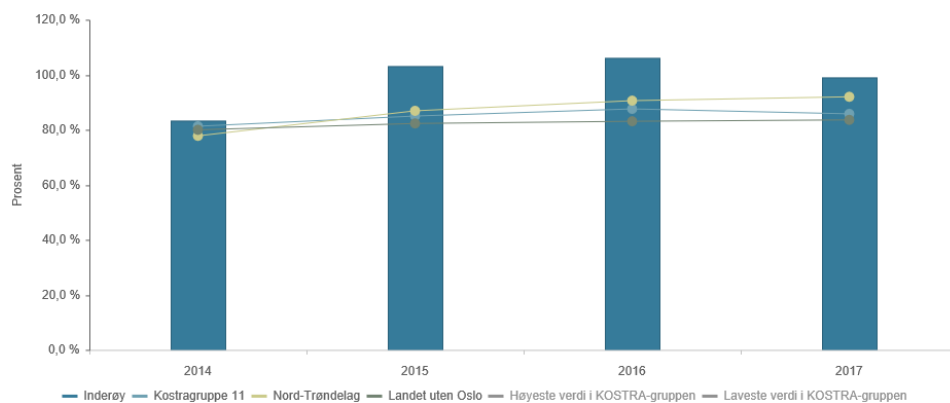


Figur 2.3 Budsjettert netto driftsresultat 2018-2021

Gjeldsgrad

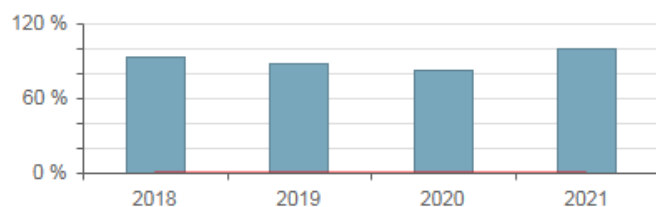
Kommunen har hatt betydelige investeringer som har medført en høy gjeldsgrad. Som det framgår av figur under, er kommunens gjeldsgrad redusert til 99 % i perioden 2015 - 2017, men ligger fortsatt over nivået i kostragruppa. Inderøy kommune har høyere gjeldsgrad enn gjennomsnitt i Nord-Trøndelag (gul linje) og landet uten Oslo (blå linje). Måltallet for gjeldsgrad ligger for en kommune som Inderøy på 85% av kommunens brutto driftsinntekter

I inneværende økonomiplan er investeringer i Helsehus lagt inn. Gjeldsgrad vil derfor øke i perioden fram til 2021.



	2014	2015	2016	2017
Inderøy	83,4 %	103,0 %	106,0 %	99,0 %
Kostragruppe 11	81,3 %	85,0 %	87,6 %	85,8 %
Nord-Trøndelag	77,8 %	86,9 %	90,6 %	92,0 %
Landet uten Oslo	80,0 %	82,3 %	83,1 %	83,6 %

Figur 2.4: Netto lånegjeld i % av brutto driftsinntekter (gjeldsgrad) 2015-2017



Figur 2.5: Netto lånegjeld i % av brutto driftsinntekter (gjeldsgrad) 2018-2021

Det forventes et økt rentenivå høsten 2018. Kommunens høye gjeldsgrad medfører naturlig nok at endringer i rentenivået vil påvirke kommunens økonomi.

3. Status skoler og skolestruktur

3.1 Skolestruktur per i dag

Skolestrukturen i gamle Inderøy kommune har vært uendret i godt over 50 år. To skoler ble nedlagt på 1960-tallet; Verstad skole i 1961 og Stokkan skole i 1962. Dette ble gjennomført like i forkant av kommunesammenslåingen i 1963.

I gamle Mosvik kommune har det vært flere skolenedleggelser de siste 10-15 år. Den siste var i 2010 da Framverran skole ble lagt ned, og ungdomsskolen ble flyttet over til Straumen.

Siden kommunesammenslåingen mellom gamle Inderøy og Mosvik kommune i 2012, har den nye kommunen hatt en ungdomsskole og seks kommunale barneskoler fordelt på kretsene Mosvik, Utøy, Lyngstad, Sandvollan, Sakshaug og Røra.

Oppvekstsektoren har de siste 10 årene vært administrativt organisert med oppvekstsenter; skole og barnehage sammen, med unntak av i Sakshaug krets.

Skolefritidsordning (SFO)

Skolefritidsordningen i skolen er lovpålagt (jmfør Opplæringsloven § 13-7). Alle skolene har derfor et tilbud om SFO, men det er store forskjeller når det gjelder antall elever/prosentvis andel elever i 1.-4.klasse, som benytter seg av tilbudet.

Bruken av SFO per skole siste tre år, vises i tabell under.

SFO	Per 15.12.2016	Per 15.12.2017	Per 18.09.2018	Antall elever, 1.- 4.klasse, 2018/2019	Prosentvis andel på SFO, 2018/2019
Sakshaug	77	68	81	111	73
Røra	20	31	27	53	51
Sandvollan	30	26	25	57	44
Utøy	18	16	13	46	28
Lyngstad	7	10	13	27	48
Mosvik	9	4	4	23	17
SUM	161	155	163	317	51

Tabell: Barn i skolefritidsordning (SFO) 2016-2018

SFO-tilbudet medfører en netto kostnad for kommunen.

De ulike skolene har ulike forutsetninger når det gjelder å tilrettelegge for tilbudet i SFO. Det skyldes først og fremst at det er store forskjeller mellom kretsene med hensyn til antall familier som kjøper tilbudet (det vil si antall barn i SFO), noe som igjen gir betydelige forskjeller i økonomisk ramme. Dette vil gi konsekvenser for hvordan man organiserer tilbudet og hvor stor ansatteressurs man kan sette av. Noen skoler samarbeider med barnehagen for å få organisert et tilbud.

3.2 Elevtall og elevtallsutvikling

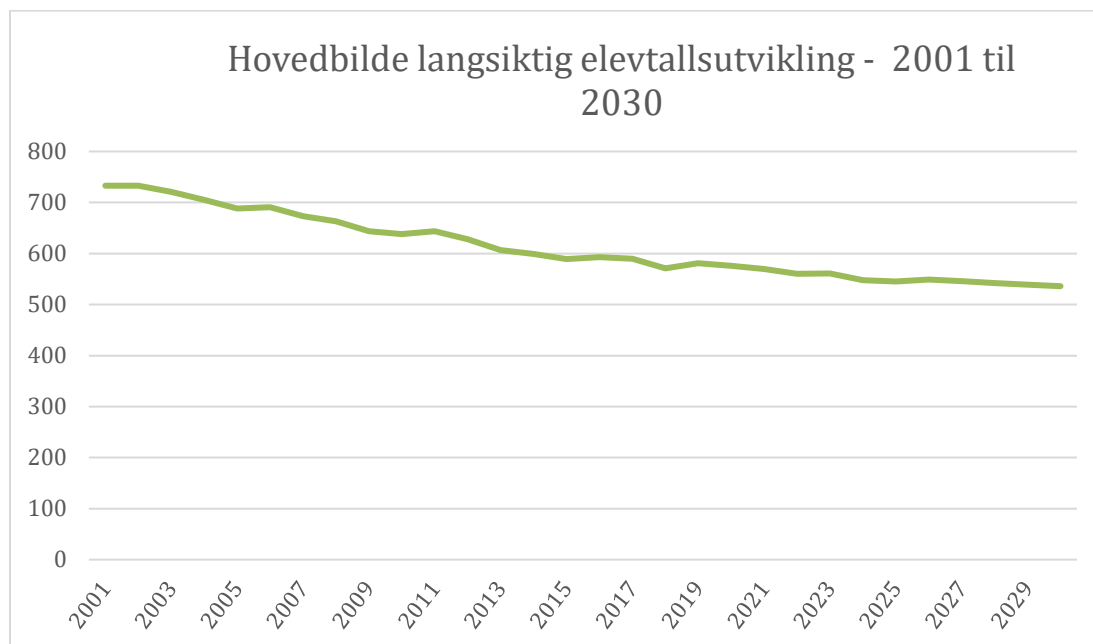
Endringer i elevtall i Inderøy skolen siste år, må hensynstas i utredningen.

Elevnedgangen er svakt nedadgående (se tabell under).

Skoleår/skole	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Sakshaug	196	190	201	191	197
Sandvollan	105	109	110	108	100
Røra	121	110	104	111	99
Utøy	67	72	74	80	80
Mosvik	60	59	58	52	53
Lyngstad	50	49	46	45	43
Totalt	599	589	593	587	572
Inderøy ungdomsskole	303	302	291	274	268

Tabell: Elevtall i barneskolene, 2014-2018

Prognosene fra Statistisk sentralbyrå (SSB) for elevtallsutviklingen i Inderøy i årene framover, midlere alternativ, viser at trenden fortsetter.



Figur: Elevtallsutvikling i Inderøy fra 2000 – 2018 og prognose fram mot 2030 (SSB, midlere alternativ)

3.3 Kvalitet og økonomi

Kvalitet

I det politisk vedtatte mandatet for oppvekstutredningen er kvalitetsbegrepet avgrenset til å kun gjelde tjenestekvalitet. Dette vil si at man i dette høringsdokumentet ikke tar stilling til eventuelle andre kvalitetsindikatorer som måtte bli påvirket av en endring i oppvekststruktur. Dermed vil rådmannen i høringsdokumentet for eksempel ikke tematisere eventuelle effekter for lokalsamfunn. Dette faller, etter rådmannens vurdering, utenfor de rammene som mandatet har satt.

Kvaliteten i skolen er avhengig av flere faktorer, blant annet dyktige pedagoger som har faglig og pedagogisk kompetanse og trygghet, egnede skolebygg/arealer og tilstrekkelig med verktøy; digitale og andre. Kvaliteten påvirkes også av graden av fleksibilitet mht. bruken av lærere og fagarbeidere, blant annet for å dekke vikarbehovet, og for å organisere skoledagen på en best mulig måte for elevene.

Inderøyskolen har historisk vektlagt kvalitet svært høyt – slik er det også i dag. Det har blant annet ført til at man har prioritert kompetanseheving for lærere over år. En ny kompetanseplan for ansatte i skole og barnehage, er under utarbeiding. I planen prioriteres satsinger nedfelt i ny kvalitetsplan for oppvekst.

Andre faktorer som har/vil få betydning for kvaliteten i skolen, er prioritering av flere yrkesgrupper inn i skole og barnehage (miljøarbeidere, helsesøster, forebyggende team), fulldelte skoler og godt utstyrte og tilrettelagte uteområder, et godt planverk med mer.

Det er gode tradisjoner for samarbeid på tvers av skolene i Inderøy. De siste fem årene har man utviklet felles planverk og retningslinjer; eksempelvis Overordnet leseplan (fra 2017), Plan for oppfølging av nasjonale prøver (2016), Plan for arbeid mot mobbing/sosial læreplan (revidert 2018), Plan for forebygging og håndtering av vold og trusler i skolen, Håndbok for god samhandling for barn og unge (revidert 2017), felles kartleggingshjul /verktøy for barnehage og skole (2016), Plan for involvering av grendeskolene i AKSET (2017).

Felles planer og retningslinjer bidrar til å sikre et tilnærmet likt tilbud til alle elever i Inderøyskolen. Det er også med på å sikre god kvalitet.

Andre faktorer av betydning i valg av organisering av oppvekstområdet:

- Et stort behov for større investeringer i skolebygg og barnehagebygg. Dette gjelder særlig Utøy skole og barnehage og Lyngstad skole og barnehage. Det vises til rapporten fra Norconsult.
- Krav til kompetanse hos lærere i skolen
- Større krav til mer samarbeid. Både mellom pedagogene, mellom skolene, mellom grendeskolene og AKSET - og mellom skole og barnehage.
- Krav til utstyr og verktøy i skole og barnehage
- Effektiv organisering av ressurser som jobber med styrking av skolemiljøene (helsesøster, miljøarbeidere, forebyggende team med mer)

Oppgradering av bygg er også en viktig kvalitetsparameter.

På investeringssiden er det i perioden 2015-2018, gjort mindre vedlikehold/oppgraderinger på skolebygg. Gjennomførte investeringer siste tre år (tall inkludert merverdiavgift):

- Mosvik skole: Renovering og nybygg; cirka kroner 36 millioner. Tatt i bruk skoleåret 2015/2016.
- Røra skole: Oppgradering; ny ventilasjon gymsal, oppussing av aktivitetsbygg med skolekjøkken, nytt tak. Cirka kroner 1,5 millioner.
- Utøy skole: Oppgradering med nye garderober, drenering for vel 1 million i 2018. Tiltak brannsikkerhet cirka kroner 400.000 i 2017.
- Sandvollan skole: Ny fasade med etterisolering cirka 1 million kroner i 2018. Oppussing av jordvarmeanlegg for nesten 700.000 kroner i 2015/2016.
- Lyngstad skole: Nytt kjøkken, deler av tak, bunnledninger; kroner 350.000,
- AKSET ble ferdigstilt i 2016.

Rapporten fra Norconsult viser at det er et stort etterslep hva gjelder oppgradering og vedlikehold av bygningsmassen på skoleområdet.

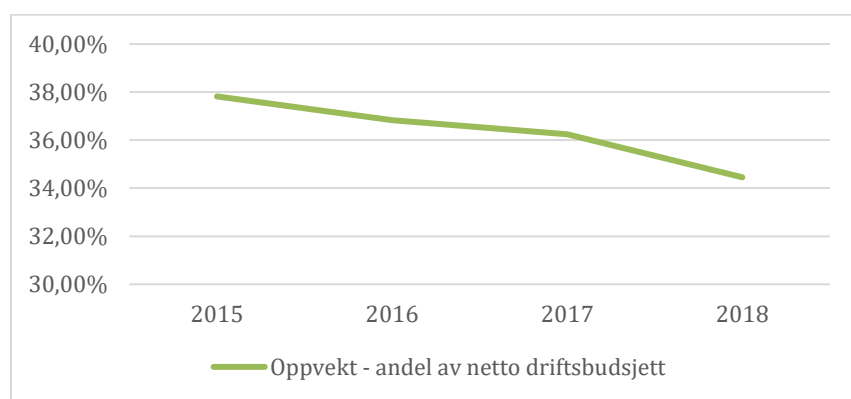
Det vises for øvrig til sak PS 56/2016 og PWC-rapporten, for mer utfyllende informasjon hva gjelder kvalitet i skolen.

Økonomi

Elevtallsutviklingen i kommunen vil få økonomiske konsekvenser framover da rammeoverføringene fra staten blant annet vektlegger befolkningens demografiske sammensetning.

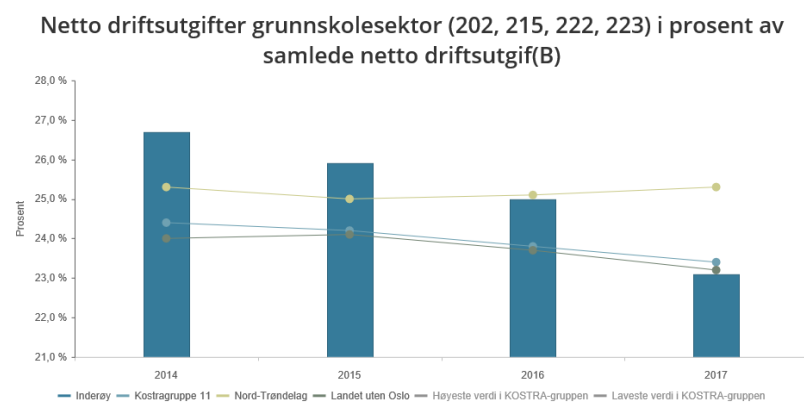
I henhold til PWC-rapporten vil større enheter gir lavere enhetskostnader (per elev per år).

Utviklingen fra 2015 fram til 2018 viser at oppvekstsektorens andelen av netto driftsramme som fordeles til sektorene, er noe redusert. Dette skyldes både utviklingen kommunens frie inntekter, utvikling i elevtall, samt iverksatte innsparingstiltak.



Figur: Driftsramme oppvekt i % av samlet driftsramme til sektorene (til fordeling drift) 2015-2018

I 2015 brukte Inderøy kommune 25,9 % av samlede netto driftsutgifter til grunnskolesektoren (grunnskole, SFO og skoleskyss). I 2017 utgjør samme nøkkeltall 23,1 %. Det har vært en reduksjon i rammen til grunnskole i perioden 2015- 2017.



Figur: Netto driftsutgifter grunnskolesektoren i % av samlede netto driftsutgifter 2014-2017

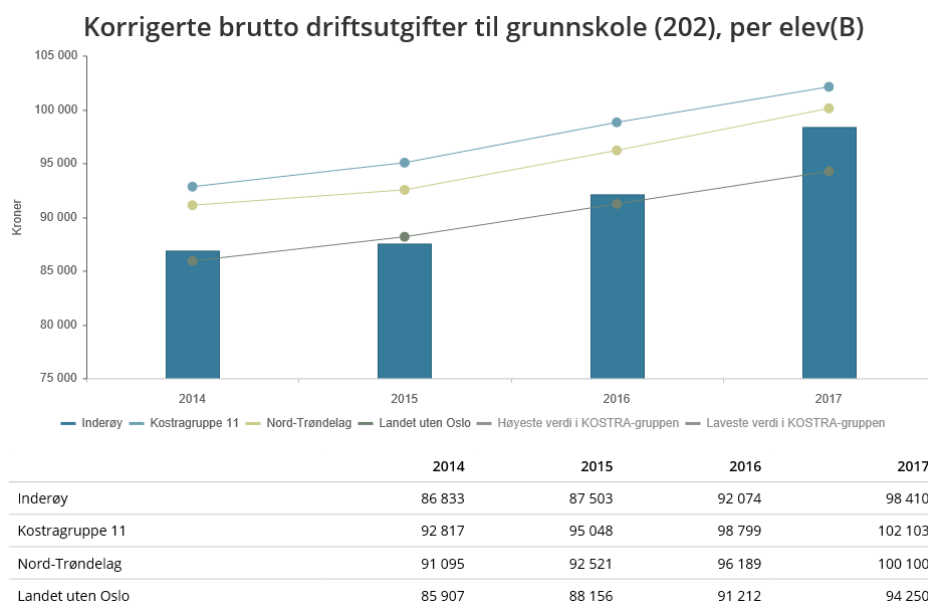
Korrigerte brutto driftsutgifter

Korrigerte brutto driftsutgifter kan brukes som et uttrykk for kommunens produksjonskostnader. Nøkkeltallet måles i kroner per innbygger.

I korrigerte brutto driftsutgifter for grunnskole inngår tjenestene grunnskole, voksenopplæring, skolelokaler inkludert avskrivninger, samt skoleskyss og SFO.

Korrigerte brutto driftsutgifter - grunnskole

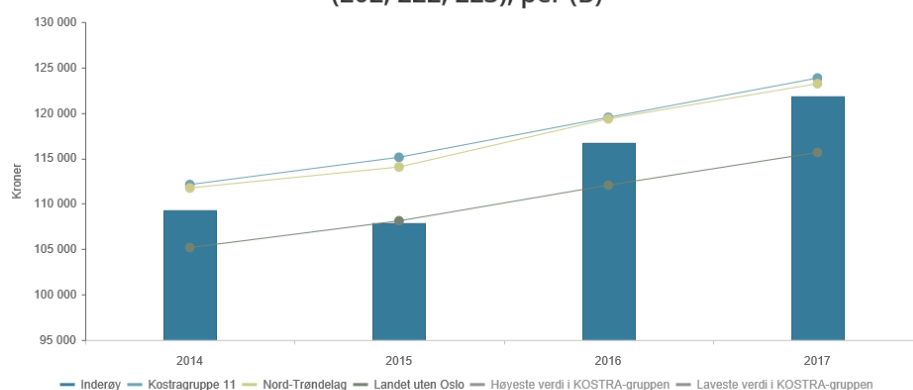
Som figuren viser har det vært en økning i perioden 2015 til 2017. Kommunen har et noe høyere utgiftsnivå enn kostragruppe og fylket. Økningen skyldes i all hovedsak økt lønnsnivå, samtidig som at antall elever er redusert.



Figur: Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole pr elev 2014-2017

Når vi ser på utgifter til grunnskole inklusiv skyss og lokaler, ser vi den samme utviklingen.

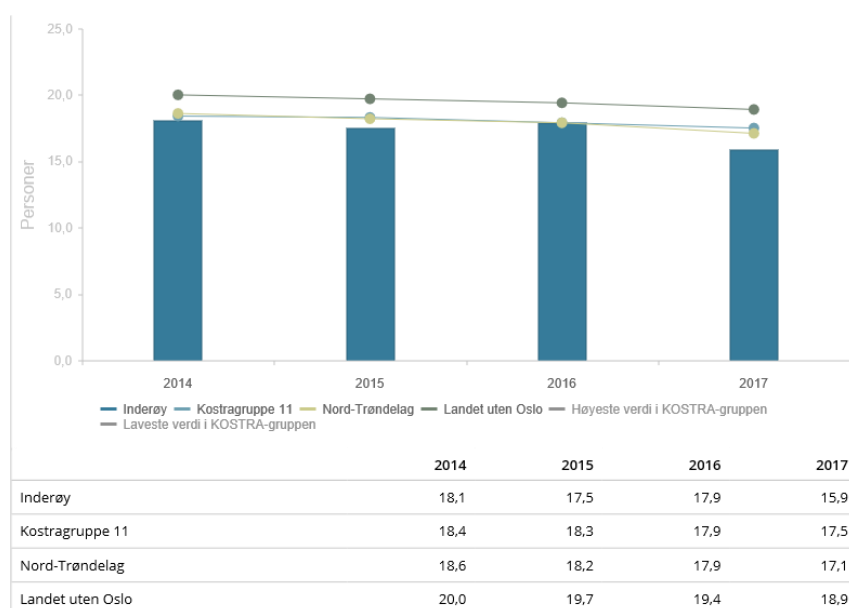
Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole, skolelokaler og skoleskyss (202, 222, 223), per (B)



	2014	2015	2016	2017
Inderøy	109 249	107 833	116 665	121 831
Kostragruppe 11	112 110	115 113	119 506	123 835
Nord-Trøndelag	111 739	114 044	119 349	123 219
Landet uten Oslo	105 171	108 116	112 042	115 649

Figur: Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole, lokaler og skyss pr elev 2014-2017

Kommunen har i perioden 2015 til 2017 hatt en reduksjon i gruppestørrelse 1-10. trinn. Dette må ses i sammenheng med utviklingen i elevtall.



Figur: Gruppestørrelser 1.-10 trinn 2014-2017

Det henvises for øvrig til kapittel 2 om *Økonomiske rammebetingelser og utsikter*.

4. Status barnehager og barnehagestruktur

4.1 Barnehagestruktur per i dag

Barnehagestrukturen i Inderøy er i dag lagt opp slik at man har et barnehage tilbud i hver skolekrets. Det vil si at det finnes kommunale barnehager i Mosvik, Utøy, Lyngstad,

Sandvollan, Sakshaug og Røra. Alle kommunale barnehager, med unntak av Sakshaug, har rektor på den respektive skole som sin enhetsleder.

I tillegg har vi fire private barnehager. Eventyrskogen, Kribelin og Inderøy familiebarnehage ligger nært Straumen, mens Markvoll familiebarnehage ligger på Sandvollan. Elvebakken barnehage var fram til 1. august 2018 en privat barnehage på Hylla i Røra krets. Elvebakken barnehage ble fra 1. august 2018 lagt ned og barna flyttet over til Røra barnehage. Inderøy kommune leier i dag areal av Røra idrettslag for dekke behovet for økt kapasitet. Røra krets vil mest sannsynlig ha behov for samme kapasitet framover som den i dag ivaretar.

4.2 Antall barn og utvikling

Høsten 2018 er det til sammen 355 barn i Inderøybarnehagen. 268 barn har plass i kommunal barnehage og 87 barn har plass i privat barnehage.

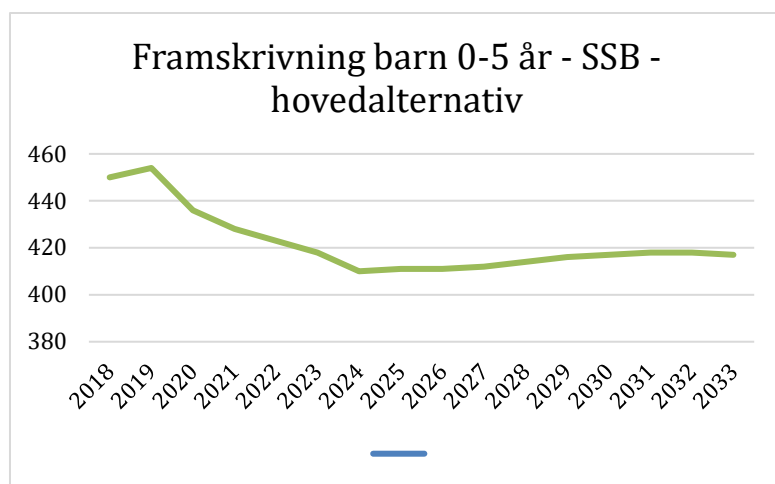
I dag er antall barn i kommunale barnehager fordelt slik:

Barnetall	Barnetall 2018	herav - 0-3 år
Sakshaug	76	32
Sandvollan	54	18
Røra	66	25
Lyngstad	29	9
Mosvik	19	3
Utøy	24	7
Totalt	268	

I 2017 dekker barnehagene i Inderøy etterspørselen etter barnehageplass. I 2017 gikk 86,1 % av barn i aldersgruppen 1-2 år i barnehage, og i aldersgruppen 3-5 år 95 %.

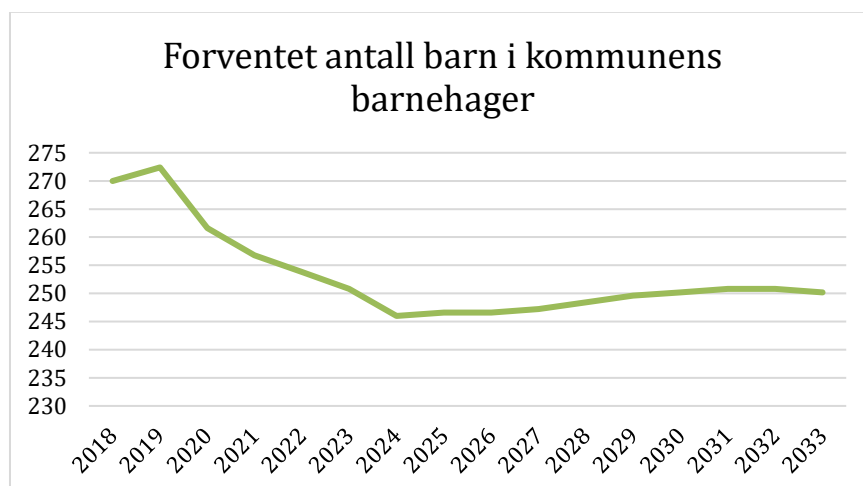
Prognose for barnetallsutvikling

Når vi legger til grunn SSBs prognose om middels nasjonal vekst viser prognosen en nedgang i antall barn i gruppen 0-5 år fra 450 barn i 2018 til om lag 400 barn i 2040. Antall barn reduseres betraktelig de første 5-7 årene. Prognosen viser at det i 2025 er om lag 410 barn i gruppen 0-5 år.



Figur: Aldersgruppen 0-5 år, middels nasjonal vekst 2018-2040

I tabellen under illustreres forskjell mellom middels nasjonal vekst, og alternativene lav vekst og høy vekst. Om man legger høy vekst til grunn vil kommunen i 2014 ha samme antall barn i aldersgruppen 0-5 år som i dag.



Figur: Aldersgruppen 0-5 år, lav, middels og høy nasjonal vekst 2018-2040

4.3 Kvalitet og økonomi

Kvalitet

Kvaliteten i barnehagen er på samme måten som i skolen avhengig av flere faktorer, blant annet dyktige pedagoger som har faglig og pedagogisk kompetanse og trygghet, egnede barnehagebygg/arealer og tilstrekkelig med verktøy; digitale og andre. I tillegg til pedagogisk personale i barnehagen har vi fagarbeidere og assistenter. Alle medarbeiderne i barnehagene er med på å påvirke kvaliteten på tilbudet. Kvaliteten påvirkes også av graden av fleksibilitet i bruken av pedagogisk personale og øvrige medarbeidere. Praktisk organisering av barnehagedagen er av stor betydning for kvaliteten på det tilbudet som gis. Det skal legges til rette for en barnehagedag som gir barna et optimalt tilbud til deres beste.

Inderøybarnehagen har historisk vektlagt kvalitet svært høyt – slik er det også i dag. Kompetanseheving for barnehagemedarbeidere har vært prioritert over år. Det er likevel viktig å merke seg at på medarbeiderundersøkelsen i 2018 kom kompetanseheving ut med dårlig score for barnehagepersonalet. En ny kompetanseplan for ansatte i skole og barnehage, er under utarbeiding. I planen prioriteres satsinger nedfelt i ny kvalitetsplan for oppvekst. I den nye kompetanseplanen vil det være viktig å ivareta et løft for barnehagepersonalet, slik at vi sikrer en stø kurs der vi har kompetanse til å dra oss inn i framtidens barnehage. Barnehagen som samfunnsinstitusjon har fått en stadig sterkere plass. Barna begynner gjerne i barnehagen før de er 1 år, og det betyr at kompetanse på tilknytning og relasjonsarbeid i barnehagen blir svært viktig i et framtidsperspektiv. Denne kompetansehevingen kan knyttes til satsingsområdet livsmestring.

Andre faktorer som har betydning for kvaliteten i barnehagen, er prioritering av ulike kompetanser. Ledelsen i barnehagen skal være opptatt av at personalgruppen er komplementær på den måten at barnehagen sikrer ivaretagelse av alle målsettinger i ny rammeplan for barnehagen.

Det er gode tradisjoner for samarbeid mellom barnehagene i Inderøy. Det er i siste periode av gjeldende kvalitetsplan, det vil si til og med 2017, vært arbeidet godt med god ledelse av og i barnehagen. Styrerne har fått anledning til påfyll av teori med tematikk på prosjektledelse og utviklingsarbeid på egen barnehage. Det har vært fokus på samspill mellom barnehagene for å utvikle Inderøybarnehagen. Øvrige medarbeidere har også vært involvert og Inderøybarnehagen har brukt en «pedagogista» som coach. En «pedagogista» er en pedagog med bakgrunn i Reggioinspirert pedagogisk arbeid, som i all hovedsak kan betegnes som verdiorientert med utgangspunkt i barns medvirkning.

Felles planer og retningslinjer bidrar til å sikre et tilnærmet likt tilbud til alle barn i Inderøybarnehagen. Det er også med på å sikre god kvalitet.

Andre faktorer som er av betydning for god kvalitet i Inderøybarnehagen:

- Et stort behov for større investeringer i skolebygg og barnehagebygg.
- Funksjonalitet av bygningsmasse, inventar og utstyr er av avgjørende betydning for kvaliteten på det tilbudet man gir barna. Det er viktig å tenke gjennom at bygget skal kunne gi maksimal utnyttelse av personalet. Det innebærer at man innenfor rammene av lov og normkrav får mer ut av hver medarbeider. Areal og inndeling av rom er av betydning med tanke på at man ikke lager seg tidstyver. Eksempel på det kan være hvordan man bygger på tomte. Et ideelt uteområde er oversiktlig, gjør det lett å ha oversikt over barna, og sikrer samarbeid på tvers av avdelinger på en god måte.
- Inventar, utstyr og digitale verktøy etter dagens standard. Barnehagen er en viktig leike- og læringsarena for barna. For å drive utviklingsarbeid som sikrer at

man stadig er lærende i arbeidet med barna, kreves det optimalt inventar, utstyr og digitalt verktøy.

- Krav til kompetanse hos pedagogisk personale og øvrige medarbeidere i barnehagen.
- Større krav til mer samarbeid. Både mellom pedagogene, mellom barnehagene, og mellom skole og barnehage
- Sterke fagmiljøer vil bidra til gode profesjonsfelleskap til beste for barna
- Effektiv organisering av spesialpedagogisk personale.

Økonomi

Kommunale barnehager har arealmessig kapasitet til å ta imot flere barn. Det er variasjoner mellom de kommunale barnehagene, men gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse er på 82 % i 2018. Rådmannen vurderer at det er sannsynlig at kommunale barnehager har kapasitet til å møte svingninger i barnetallet.

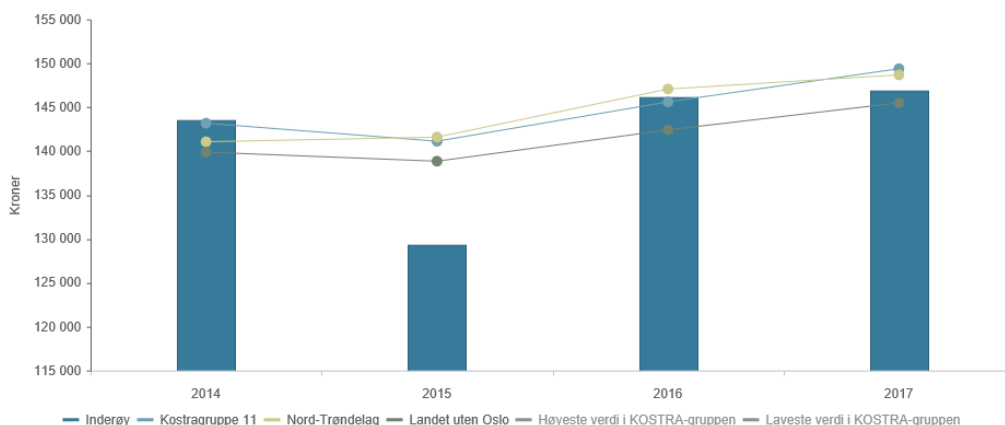
I perioden 2015 til 2017 har kommunens utgifter til barnehagesektoren vært på samme nivå, om lag 13 % av kommunens netto driftsutgifter. Dette er på nivå med kostragruppa.

Inderøy kommune har i perioden 2015-2017 økte driftsutgifter, fra kroner 121 823 per innbygger i aldersgruppen 1-5 år, til 143 423 kroner per innbygger.

Netto driftsutgifter per innbygger 1-5 år i kroner, barnehager(B)

*) Tallene er inflasjonsjustert med endelig deflator (TBU).

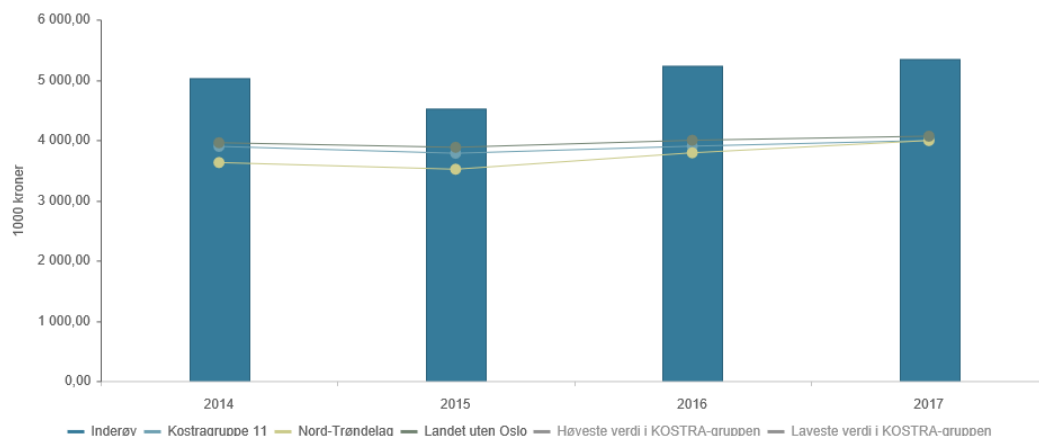
**) Graf er justert med utgiftsbehov



Korrigerte brutto driftsutgifter – barnehage

Korrigerte brutto driftsutgifter gir en indikasjon på kommunens produksjonskostnader. Nøkkeltallet måles i kroner per innbygger. Dette omfatter driftsutgifter for barnehage (funksjon 2010 ordinær barnehage), inklusive avskrivninger etter at refusjon sykepenges er trukket fra.

Som figuren viser har det vært en økning på kroner 300 per innbygger i perioden fra 2015 til 2017.



Figur: Korrigerte brutto driftsutgifter (funksjon 201) førskole, per innbygger

Kommunen forventer etter revidert budsjett å utbetale i underkant av 14 millioner i kommunalt tilskudd til ikke-kommunale barnehager for 2018.

Rådmannen velger å opplyse om faktaforhold i et økonomisk perspektiv i strukturdebatten. I denne sammenhengen ser man at utviklingen i Norge, når det gjelder utbygging av barnehager, går i en retning av større barnehager. Hovedårsaken til denne utviklingen er muligheter for mer effektiv drift, men også kvalitetsmessige gevinster gjennom sterke fagmiljøer og gode profesjonsfellesskap.

Kostnader til drift av barnehager er i stor grad knyttet til personalkostnader.

Personalkostnader utgjør omtrent 80 % av totale driftskostnader i barnehagene.

Kommunale barnehager har gjennomsnittlig høyere bemanningstetthet og høyere lønn per årsverk enn private barnehager. Høyere lønn per årsverk kan i hovedsak forklares med høyere kostnader til pensjon. Lønnsnivå inkludert pensjon og bemanningstetthet vil derfor være avgjørende faktorer for innsparinger knyttet til barnehagedrift.

Flere undersøkelser viser at større barnehager er mer kostnadseffektive enn små barnehager (Econ Pövrý og Fürst og Høverstad, 2008 og Telemarksforskning, 2008).

Fürst og Høverstad (2009) viser til de viktigste variablene som forklarer variasjonene i kostnader til ordinær drift per korrigerte oppholdstime i barnehage:

- Antall korrigerte oppholdstimer per årsverk (bemanningen i barnehagen)
- Personalkostnader per årsverk
- Personalkostnadenes andel av de samlede kostnadene i barnehagen

Personalkostnadene er i stor grad bestemt av gjeldende avtaleverk og kan være vanskelig å påvirke. Dersom kommunen ønsker å spare penger på barnehager kan dette grovt sett gjøres ved å redusere bemanningstettheten i barnehagen, eller ved å bygge større barnehager. Inderøy kommune følger lovkrav om pedagogtetthet og nasjonale føringer på antall voksne per barn over og under tre år. Dette må vi ta høyde for også for

framtidens barnehage, da dette vil være avgjørende for den kvalitet som tilbys i barnehagen. I realiteten er innsparing reelt ved å tenke større barnehager.

I og med at kostnadene til basistilbudet utgjør den overveiende andelen av de samlede kostnadene, vil en liten barnehage ha høyere kostnader per oppholdstime. Bergseng og Løyland (2001) finner at den kostnadsoptimale barnehagestørrelsen er ved omkring 64 storbarnsplasser. Færre eller flere barn enn dette gir høyere gjennomsnittskostnader per plass. De finner at i nærheten av dette punktet vil økning i antall oppholdstimer ha svært liten effekt på gjennomsnittskostnaden.

I følge Telemarksforskning vil nyere barnehager ha høyere kapitalkostnader enn eldre barnehager. Eldre barnehager har lavere avskrivninger og kalkulatoriske rentekostnader enn yngre, og denne effekten er sterkere enn økt vedlikeholdsbehov. På den annen side vil et nybygg og en samlokalisering av små enheter gi en innsparing i form av mer rasjonell drift, gjennom felles ledelse og bedre utnytting av bemanning og kompetanse. En ny barnehage kan tilby et mer moderne og tilpasset leike- og læringsmiljø til barna, i tråd med krav til framtidens barnehage.

5. Beskrivelse og gjennomgang av alternative strukturer skolene

5.1 Hovedforutsetninger – framtidig skolestruktur

5.1.1 Innledning

En skolestrukturbeslutning innebærer i praksis en beslutning om framtidig bygningsmessig kapasitet i skolene (samlet dimensjonering), beslutning om antall skoler og lokalisering og dimensjonering av enkeltskolene.

Kommunen ved kommunestyret står fritt til å bestemme hvor skoler skal ligge og hvor store disse skal være. Det bør, og vil, selvsagt være en sammenheng mellom lokalisering og dimensjonering.

Nedenfor gjennomgås de viktigste formelle og reelle forutsetninger for strukturbeslutningen; forventninger til framtidig elevtall samlet og fordelt på dagens kretser- og visse formelle og reelle forhold som bør tas hensyn til når det gjelder lokalisering og dimensjonering.

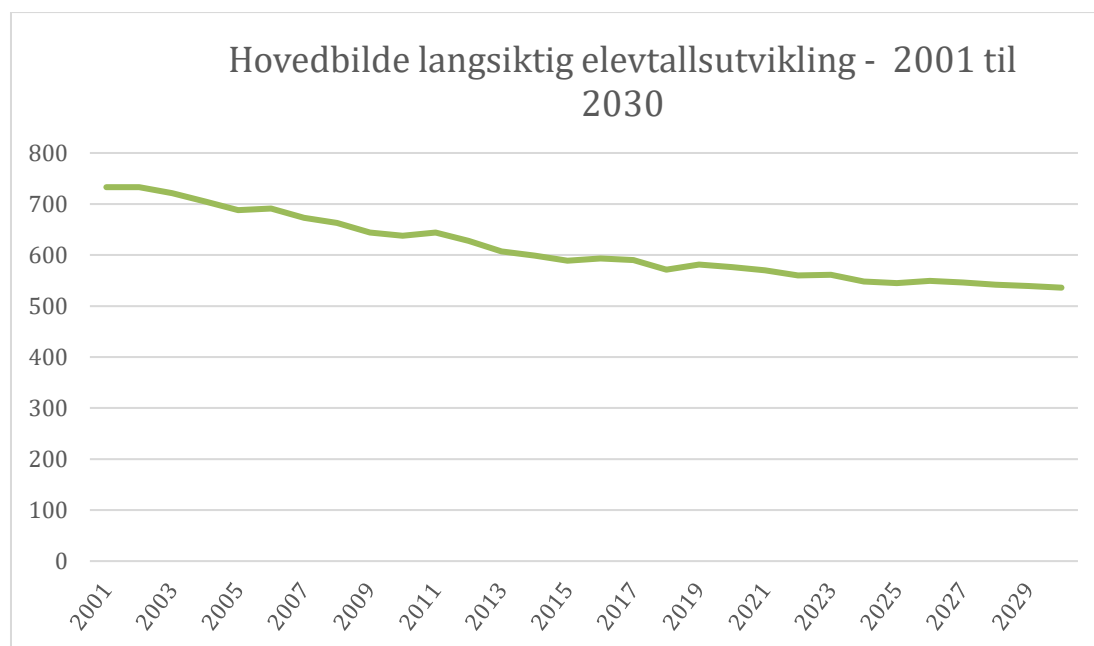
5.1.2 Inderøyskolen. Elevtallsutviklingen

De lange linjer i elevtallsutviklingen. Faktisk utvikling og framskrivinger.

Forventningen til elevtallsutviklingen endres ikke vesentlig fra PWCs anslag. PWC la til grunn 590 elever i 2020 som grunnlag for sine beregninger. Vi har lagt til grunn vel 570. For skoleåret 2018/2019 er det 571 elever i barneskolen i Inderøy, og tendensen fram til 2025 er et ytterligere sannsynlig fall i elevtallet.

Elevtallet i Inderøyskolen har hatt en nedadgående trend fra år 2000. Dette er en trend som er forholdsvis vanlig for vår kommunetype og skyldes demografiske endringer. Uendret befolkning og flere eldre må nødvendigvis bety færre yngre.

SSBs prognoser basert på et midlere anslag på vekst i befolkningen på landsbasis – med en følgelig svak tilbakegang i Inderøy – gir et fall i elevtallet ned mot 530 fram mot 2030. Det er 200 elever færre enn i år 2000.



Elevtallsutvikling barneskole

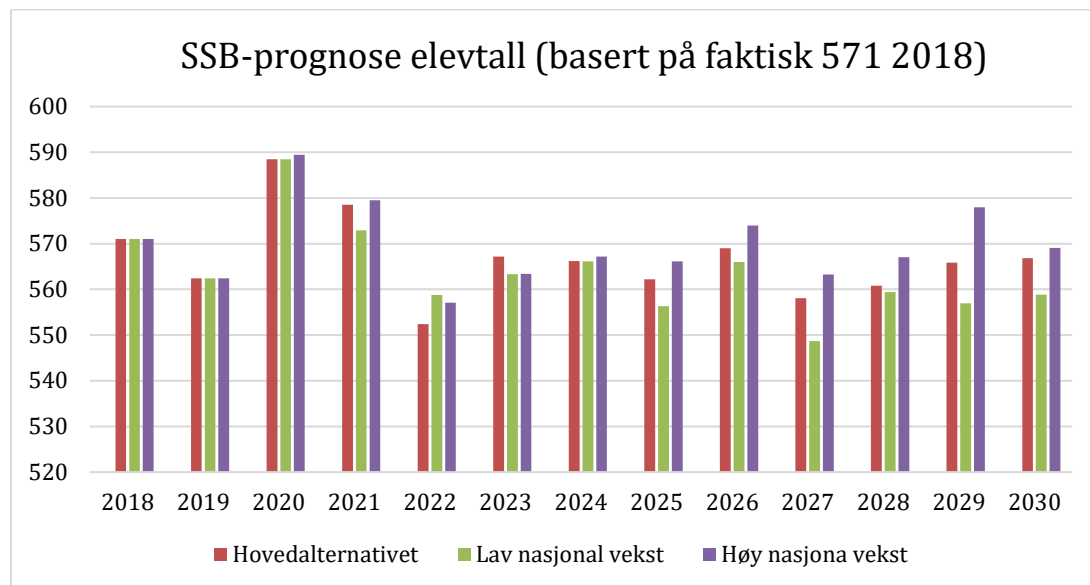
Etter 2030 viser prognosene stabilisering og en svak økning ved det midlere alternativ for samlet befolkningsvekst. Ved en forutsetning om høy nasjonal vekst kommer framskrivingene noe bedre ut, men hovedbildet endres ikke vesentlig.

Med utgangspunkt i vårt beslutningstema – framtidig struktur og dimensjonering av Inderøyskolen – har vi valgt å ha fokus på forventet elevtall i 2025 og sett for oss at dette gir et relevant grunnlag for å bestemme struktur og kapasiteter.

2025 er 7 år frem i tid. Ut fra de langsiktige trender over kan vi anta at dersom elevplassbehovet er dekket opp i 2025, så vil det etter stor sannsynlighet også være dekket opp for ti-året etter.

Inderøy kommune har et befolkningsmål i kommunedelplanen på 7200; det vil si cirka 5 % over nivået i 2018. Dette tilsvarer en økning på 30 barn i grunnskolen. Alle de kapasitetsalternativer som er beregnet i denne utredningen, vil i praksis håndtere også en slik befolkningsutvikling.

Med basis i SSBs prognoser basert på et hovedalternativ, lav nasjonal vekst og høy nasjonal vekst får vi slike framskrivninger for elevtallet i Inderøy:



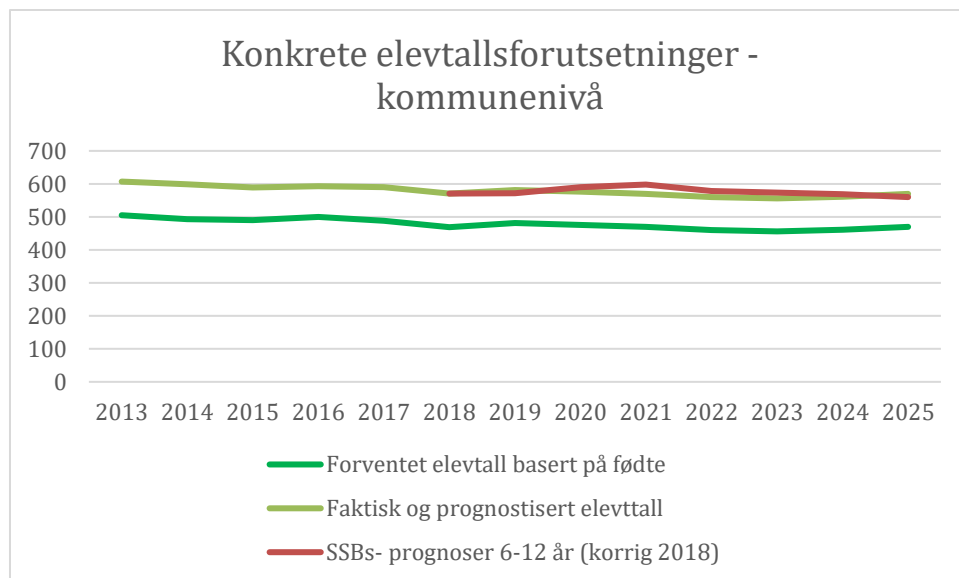
Denne framskrivningen gir grunnlag for å forvente i underkant av 570 elever på barnetrinnet i 2025. Forskjellen mellom høyeste og laveste anslag er på vel 10 elever.

SSB sine prognoser for 2020/21 viser inntil 590 elever. Våre framskrivninger basert på elevtall i skolen i dag, fødselstall og hensyntatt innflytting indikerer at SSB statistikken her ikke fanger de faktiske forhold – uten at det har noen betydning for de valg som skal foretas.

En konkret antagelse om elevtallsutviklingen på kommunenivå fram til 2025

Vi har gjort en konkret framskrivning fram til 2025 på forventet elevtallsutvikling på kommunenivå og skolenivå.

Hovedbildet er beskrevet i figur nedenfor:



Spesifisert på kretser kommer anslagene ut som spesifisert nedenfor.

Framskrivningen baseres på dagens elevtall og trinnfordelingen og hvor snittet av antall elever i trinn 1 og trinn 2 erstatter trinn som avslutter.

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Sakshaug	195	196	201	192	192	184	190	189
Sandvollan	101	101	99	95	91	86	82	89
Røra	99	106	105	104	110	116	115	119
Lyngstad	43	45	48	50	51	53	53	54
Mosvik	53	50	40	40	38	38	40	39
Utøy	80	81	83	81	76	79	77	81
Sum	571	577	577	561	558	555	557	570
Sum kretser vest	176	175	172	170	165	169	171	173

Vi får en viss økning i elevtallet de to neste årene før tallet igjen faller fram til 2025, hvor vi igjen ser for oss et elevtall rundt 570.

Når det gjelder prognosene for totalt elevtall, så er det all grunn til å tro at disse er relativt sikre. Framskrivningene på kretsnivå vil selvsagt være noe mer usikre, etterhvert som man beveger seg utover i perioden.

En prognose på 570 barn som grunnlag for våre beregninger forutsetter en viss nettoinnflytting av barn i perioden fremover. Fødselstallene i Inderøy alene - over de siste år med et snitt på 66 - vil uten en viss nettoinnflytting over tid gi et barnetall på vel 460 elever i barneskolen.

Om vi sammenholder prognoser for elevtall basert på fødte med faktisk elevtall får vi følgende bilde: Av et samlet antall på 571 elever i barneskolene i 2018 er cirka 102 elever resultat av en nettoinnflytting (cirka 14 per trinn per år). Dette tallet har de sist 6 årene variert mellom 106 og 93; det vil si stabilt rundt 100. Det skal nevnes at dette nivået i denne tidsfasen vil være noe påvirket av innvandrerinnflytting, uten at vi har analysert styrken av denne effekten nærmere.

Om vi framskriver med grunnlag i en antagelse om samme forholdstall de nærmeste årene, kan en forvente et samlet elevtall på cirka 570 i 2025; det vil si det samme elevtallet som i 2018.

5.1.3 Skolestrukturen – formelle og reelle forutsetninger

Nærskoleprinsippet. Strukturvalg og fastsetting av nye skolekretser.

Grunnskoleloven § 8 gir i utgangspunktet elevene rett til å gå på nærskolen, det vil si den skolen som eleven mest naturlig tilhører. Geografisk avstand vil ofte være avgjørende for vurderingen i individuelle tilfeller.

Samtidig følger det av loven at kommunen beslutter skolestruktur – det vil si hvor mange skoler kommunen skal ha, hvor disse skal lokaliseres og hvor store disse skal være. Det er i realiteten opp til det politiske skjønn.

Kommunen kan regulere skolenes elevgrunnlag gjennom bruk av adgangen til å fastsette skolekretsgrenser (forskrift). Kommunen kan velge å benytte seg av denne muligheten - eller la være. Flertallet av kommunene benytter seg av denne ordningen. Inderøy kommunes skolekretsgrenser er, i all hovedsak, fra 1960-tallet og ikke revidert siden.

Det vil være formålstjenlig for kommunen å fastsette skolekretsgrenser samtidig med at det fattes vedtak om ny skolestruktur – med eventuelle nedlegginger og etablering av nye skoler. Rådmannen vil dermed legge opp til at det framlegges forslag til ny forskrift om skolekretsgrenser, samtidig som at det fremmes forslag til ny skole- og barnehagestruktur. Etter at vedtak om ny struktur er fattet vil det bli fremmet en egen sak som omhandler forskriften, som er tilpasset eventuelle endringer i kommunestyrevedtaket om ny struktur innen oppvekst. Det vil være en egen høringsrunde knyttet til denne.

Videre vises til vedlagte kartutsnitt som viser skolekretsgrensene ved de ulike strukturalternativene. Det presiseres at disse oversiktene kun er et anslag på hvor kretsgrensene vil gå. Man vil komme tilbake med en nærmere konkretisering av dette etter at vedtak om ny skole- og barnehagestruktur er fattet.

En konkret problemstilling fra vårt beslutningsbilde som gjelder strukturvalg: Ved valg av **alternativ tre** – videreføring av Mosvik skole og overføring av andre elever fra Utøy og Lyngstad til Sakshaug og delvis Sandvollan: I hvilken grad står kommunen fritt til å fastsette skolekretsgrensene slik at kapasiteten ved Mosvik skole, og Sandvollan skole, kan utnyttes fullt ut før en bestemmer nivået på utbyggingen ved Sakshaug skole?

Svaret på dette er at kommunen i stor grad står fritt. En skolekretsgrense mellom en utvidet Sakshaug krets og en utvidet Mosvik krets kan trekkes så langt øst mot Straumen som nødvendig for å sikre en optimal utnyttelse av ledig arealkapasitet ved dagens Mosvik skole. Det samme vil selvsagt gjelde for kretsgrensene mot Sandvollan skole og Røra skole.

Det er samtidig klart at den individuelle retten til å gå på nærskolen kan påberopes til enhver tid. Om en da ut fra en samlet vurdering velger å gå for alternativet best mulig utnyttelse av dagens skoler, og dette gir for flere en opplevd kunstig skolekretsgrense, så må kommunen være forberedt på oftere å måtte forholde seg til søknader om overflyttinger.

En tilsvarende problemstilling gjelder forutsetninger for dimensjonering av en felles skole i Vest etter **alternativ 1**. Dette alternativet legger til grunn at den nye kretsen (ny skole Vest) tilsvarer dagens kretser Lyngstad, Utøy og Mosvik. I dette tilfellet vil områder i østre del av Lyngstad krets ha Sandvollan og Sakshaug skole som nærmeste skole. Det må påregnes at en del foresatte/elever vil anse Sandvollan og Sakshaug som nærskoler og eventuelt søke om å få gå der. Omfang av denne problemstillingen vil selvsagt være avhengig av hvor en ny felles skole blir plassert.

Ettersom elevgrunnlaget i området er relativt begrenset så vil omfanget uansett ikke være vesentlig. Rådmannen vil i denne sammenheng vurdere hensiktsmessigheten ved å dimensjonere ny skole Vest basert på et større elevgrunnlag, når man samtidig har mulighet til å benytte seg av restkapasitet i allerede etablerte skoler.

Disse beskrivelser og vurderinger bygger i hovedsak på Utdanningsdirektoratets tolkningsuttalelse datert 12.12.14 og samtaler med fylkesmannens juridiske rådgiver og KS sine rådgivere.

Skoleskyss, reisetid og skolestruktur

Det er kommunen som fastsetter skolestrukturen, og det settes i praksis ingen begrensninger i lovverket for utøvelse av lokalt skjønn.

Endret skolestruktur vil påvirke samlet reisetid i elevmassen og kommunens kostnader knyttet til skyss. Det er fylkeskommunen som har ansvaret for å organisere skoleskyssen så vel i grunnskolen som i videregående skole.

Etter sammenslåingen har Trøndelag fylkesting vedtatt nye og felles retningslinjer for nord og sør, jamfør vedtak i fylkestinget av 25.04.18. Reglene var i stor grad like de som eksisterte før sammenslåingen; harmoniseringen etter fylkessammenslåingen innebærer således små endringer og uansett av helt marginal (om noen) betydning for konsekvensberegninger av skolestrukturvalg i Inderøy.

Som anført i PWCs rapport, opererer Kunnskapsdepartementet med anbefalte normer for maksimal reisetid mellom hjem og nærmeste skole:

- 45 min (hver vei) for 1-3 klasse
- 60 min (hver vei) for 4-6 klasse

Fylkeskommunens retningslinjer refererer ikke disse normene, men bruker formuleringen «Skoleskyssen skal organiseres slik at elevene får en akseptabel reisetid (inkludert gangtid og ventetid)». Videre: «Ved organisering av skyss for 1.-4. trinn, er det spesielt viktig at reisetiden blir så kort som mulig». Under punkt 5.3 i retningslinjene anføres også: «Akseptabel reisetid er ikke fastsatt, men vil vurderes individuelt etter praktiserte normer».

Alle strukturalternativer som utredes vil i hovedsak gi reisetid med ordinære transportløsninger innenfor det som anses å være norm. Den lengste reiseavstanden enkeltelever kan få med buss, vil være 30 km ved strukturalternativ 2. Per i dag gjelder dette elever i høyere trinn. I verste fall kan sum gangtid og ventetid for noen ytterst få være på grensen av normene ved ordinær bruk av buss.

Det må presiseres at det vil være fylkeskommunens ansvar å organisere skyssen slik at normkrav kan tilfredsstilles. Kommunens egenandel er uavhengig av hvordan fylkeskommunen organiserer skyss. Rådmannen kan imidlertid ikke utelukke at man i enkelttilfeller vil få en utfordrende situasjon knyttet til reisetid. Man kan dermed ikke se bort fra at det unntaksvis kan oppstå behov for et individuelt tilrettelagt skysstilbud.

Fra 01.01.18 er det også vedtatt nye priser, billett og sonemodell for kollektivtrafikken i Trøndelag. Det er samtidig etablert et nytt system for beregning av den kommunale egenandelen for skoleskyss.

Dette gjøres gjeldende for skoleåret 2018/2019 når det gjelder kommunene i gamle Nord-Trøndelag. Systemet innebærer en refusjon per dag per tur på kroner 16,- pluss 0,94 øre per kilometer utover 4 kilometer. Endringen slår litt ulikt ut for kommunene, mens det for Inderøy i praksis ikke vil innebære noen endring i samlede egenandeler (estimert til cirka 2,6 millioner kroner).

Nærskoleprinsipp, faktiske avstander i Inderøy og strukturalternativene

Som det fremgår over kan kommunen fastsette skolestrukturen – med lokalisering og dimensjonering - ut fra lokalt skjønn.

Tabellen nedenfor dokumenterer de faktiske avstander (veg) mellom skoler og steder som vil berøres. (Dette er avstander målt etter raskeste fylkesveg og/eller kommunal veg.)

	Sandvollar skole	Sakshaug skole	Utøy skole	Næss-plassen	Mosvik skole
Kjerknesvågen	12	9		9	17
Skjemstadaunet	11	10	8	10	18
Sakshaug skole					18
Utøy skole				2	
Tømte		4			
Vuddugrenda	7	7	11	13	21
Rostadkrysset		5	3		
Stokkan			5		15
Hastad	9	3	9	11	19
Flatås	7	6	12	14	
Mosvik (skole)		18	10	8	
Framverran		20	13	11	12
Åsbygda		22	15	13	
Meltingen		31	24	22	14

Hovedbildet kan sammenfattes slik:

- Uansett valg av struktur – jamfør alternativene - så vil reiseavstandene for elever være innenfor det som anses akseptabelt; også jamfør normen om 45 min samlet reisetid for elever på 1.-4. trinn og 60 min for elever på 5.-7. trinn.
- Den lengste turen for enkeltelever vil være strekningen Meltingen – Sakshaug skole i alternativ 2. Elevgrunnet i dette området er svært lavt.
- Det vil naturligvis være alternativ 2 som gir størst økning i samlet reisetid. Likevel; en løsning etter alternativ 2 vil innebære at over 90 % av elevmassen ligger innenfor en reiseavstand på 12 kilometer fra skolen. Det vil selvsagt være elevene i dagens Mosvik krets som ved dette alternative får en merkbart lengre reisevei.
- Alternativ 1 og 3 gir tilnærmelsesvis lik effekt på samlet reisetid. Når det gjelder alternativ 1 er det påpekt at etablering av en ny krets basert på Lyngstad, Utøy og Mosvik, potensielt kan «utfordre» nærskoleprinsippet i grenseområdene mot Sandvollar og Sakshaug krets. Det er likevel ikke snakk om differanser i avstander som på noen måte kan anses urimelige. Om en for eksempel tar

utgangspunkt i Hastadkrysset, så er avstanden til Sakshaug 4 kilometer (kommunal veg), mens avstanden til for eksempel en ny skole i området Næssplassen, vil være 11 kilometer. Eksempellet representerer en økning i daglig reisetid på 14 minutter begge veger.

- Alternativ 3 – alternativet hvor Mosvik skole beholdes – vil sannsynligvis kunne «utfordre» nærskoleprinsippet om en legger opp til et elevtall på 85. I så fall vil dagens Utøy skolekrets måtte splittes geografisk med den konsekvens at elever som bor nærmere Sakshaug vil bli overført til Mosvik.

5.1.4 Konkrete elevtallsforutsetninger for valg av skolestruktur og dimensjonering av skoler
Det legges til grunn at kommunestyret gjør endelig vedtak på struktur og på dimensjonering av eventuelle nybygg eller ombygginger i denne saken.

Når struktur og rammer er vedtatt, fremmes en egen sak med en mer detaljert begrunnelse for dimensjoneringsvalg, og dermed behov for investeringer i nybygg, tilbygg eller ombygginger.

I tabellen under er det gjort anslag på fordelingen av elevtallet i 2025 som grunnlag for struktur og dimensjoneringsvalg:

			Elevtallsprognoser -2025 - fordelt på krets						
	Elevtall	Elevtall	Alt	Alt	Alt	Alt	Alt	Alt	Alt
Elevtall	17/18	18/19	null	S1	S1A	S2	S2A	S3	S3A
Sakshaug	191	195	195	191	191	364	334	279	249
Sandvollan	108	101	101	102	132	102	132	102	132
Røra	113	99	99	108	108	108	108	108	108
Lyngstad	45	43	43						
Mosvik	52	53	53					85	85
Utøy	81	80	80						
Ny skole vest				173	143				
Elever	590	571	571	574	574	574	574	574	574

Som det framkommer har vi ved dimensjonering av de ulike strukturalternativer tatt utgangspunkt i dagens elevtall, selv om elevtallsframskrivninger viser et lavere anslag for 2025.

De tre hovedstrukturalternativene S1, S2 og S3 kan relateres til de politisk vedtatte alternativene for utredning, jamfør vedtak i formannskapet/styringsgruppen. («S» refererer til skole; vi refererer til barnehagealternativene med «B», se kapittel 6)

Skolealternativ 1	
S1	Gjelder felles barneskole i vest.
S1A	Forutsetter endring i skolekretsgrenser i området Lyngstad, Sandvolla og Sakshaug, slik at ledig kapasitet ved Sandvolla skole kan utnyttes og felles barneskole vest kan dimensjoneres med cirka 30 færre elever
Skolealternativ 2	
S2	Gjelder strukturalternativet med tre skoler i Inderøy, nedlegging av alle tre barneskolene i vest og utbygging ved Sakshaug skole
S2A	Gjelder strukturalternativet med tre skoler i Inderøy, nedlegging av alle tre barneskolene i vest og utbygging ved Sakshaug skole. I dette tilfellet er det sett på konsekvensene av endringer i skolekretsgrenser for i tillegg å utnytte ledig kapasitet ved Sandvolla
Skolealternativ 3	
S3	Gjelder strukturalternativet hvor Mosvik skole videreføres. For å sikre et forsvarlig elevtall ved Mosvik og begrense nyinvesteringene mest mulig, forutsettes skolekretsgrensen for Mosvik krets forflyttet østlig så langt som nødvendig for å kunne utnytte nåværende kapasitet på cirka 85 elever
S3A	Gjelder strukturalternativet hvor Mosvik skole videreføres. For å sikre et forsvarlig elevtall ved Mosvik og begrense nyinvesteringene mest mulig, forutsettes skolekretsgrensen for Mosvik krets forflyttet østlig så langt som nødvendig for å kunne utnytte nåværende kapasitet på cirka 85 elever. Alternativ A forutsetter bedret utnyttelse av Sandvolla skole, jamfør også de øvrige alternativer.

I tabellen nedenfor er **kapasitetstallene** for skolene beskrevet ved de ulike alternativene:

	Elevtall	Elevtall	Kapas	Alt	Alt	Alt	Alt	Alt	Alt	Alt
	17/18	18/19	i dag	null	S1	S1A	S2	S2A	S3	S3A
Sakshaug	191	195	200	200	200	200	380	350	295	265
Sandvolla	108	101	140	140	140	140	140	140	140	140
Røra	113	99	130	130	130	130	130	130	130	130
Lyngstad	45	43	84	84						
Mosvik	52	53	85	85					85	85
Utøy	81	80	84	84						
Ny skole vest					180	150				
Kapasitet	590	571	723	723	650	620	650	620	650	620
Elevtall 2018	178	176		571	570	570	570	570	570	570
Elevtall 2025					574	574	574	574	574	574
Utnyttelse 2018				79,0 %	88 %	92 %	88 %	92 %	88 %	92 %
Kapasitet 2023					88 %	93 %	88 %	93 %	88 %	93 %

Tabellen beskriver kapasiteten samlet og ved de enkelte skoler ved ulike strukturvalg:

Alle alternativer legger til grunn et forventet elevtall på vel 570 (574) i Inderøyskolen i 2025. (PWC la til grunn en prognose på 590 i 2020.) Forskjellen her anses marginal.

Kapasitetsforutsetningene varierer mellom alternativene – mellom 620 og 650. Kapasiteten i dagens skoler er beregnet til 733. Differansen i kapasitet er en konsekvens av utnyttelse – eller ikke utnyttelse - av kapasiteten ved Sandvollan.

5.1.5 Konsekvenser av ulike strukturvalg. En hovedoversikt.

I tabellen nedenfor er de viktigste langsiktige økonomiske konsekvenser sammenfattet (Besparelse minus/merutgift pluss):

Hovedoversikt økonomi	Alt	Alt	Alt	Alt	Alt	Alt	Alt
	S0	S1	S1A	S2	S2A	S3	S3A
		Felles skole vest 180 elever	Felles skole vest 150 elever	3 skoler Utvidelse Sakshaug 380 elever	3 skoler Utvidelse Sakshaug 350 elever	4 skoler Mosvik 85 elever/ Sakshaug 295 elever	4 skoler Mosvik 85 elever / Sakshaug 265 elever
Samlet elevkapasitet		650	620	650	620	650	620
Forventet antall elever		574	574	574	574	574	574
Investeringsutgifter livsløp	167,5	171,1	159,9	143,4	123,2	124	110,8
Kostnadsdifferanse fra nullalternativet - grunnlag for valg (i mill. kroner):							
Årskostnader FDV	29,3	-7,3	-8,2	-9,0	-10,6	-7,0	-8,6
Undervisningskost, inkl adm	53,3	-3,1	-3,4	-5,1	-5,4	-2,7	-3,0
Skoleskyss	1,3	0,5	0,5	0,9	0,9	0,6	0,6
Sum kostnader - diff nullalt.		-9,9	-11,1	-13,2	-15,0	-9,2	-11,0
Rangering		5	3	2	1	6	4

Rangeringen av alternativene følger av beregnede langsiktige årlige differanser i kostnader fra nullalternativet.

Investeringsutgifter livsløp er de brutto investeringer som anses nødvendige å gjennomføre over et 30-årsløp ved alle skolene for å sikre akseptabel funksjonalitet og kvalitet på bygg. Nyinvesteringer forutsettes å ha en levetid på 50 år. (se vedlegg for nærmere spesifisering – Norconsults rapport).

Nullalternativet, som innebærer videreføring av dagens skolestruktur, er anslått å komme ut med et samlet investeringsbehov på 167,5 millioner kroner. Se underliggende spesifikasjon i Norconsults rapport.

Med grunnlag i antatt investeringsbehov beregnes **årskostnader FDV** som omfatter såvel kapitalkostnader som drifts- og vedlikeholdskostnader. Nullalternativet anslås til 29,3 millioner kroner årlig.

De øvrige alternativene viser differanser til nullalternativet. Differanser oppstår som følge av ulike effekter på kapitalkostnader, energi, renholdskostnader, tekniske tjenester med mer som følge av de forskjellige strukturvalg. Det benyttes standardkostnader (normerte kostnader) for de ulike innsatsfaktorer, jamfør Norconsults rapport.

Differansene til nullalternativet varierer fra 10,6 til 7,3 millioner kroner, hvor det mest gunstige alternativet er tre-skolealternativet med tyngden av investeringene på Sakshaug (med tilpassede skolekretsgrenser og utnyttelse av kapasiteten på Sandvollan).

Ved vurdering av de ulike strukturalternativene vil man også måtte ta i betraktning at nybygg vil gi bedre fleksibilitet og levetid for investeringene (jfr. vedlagte rapport fra Norconsult). Dessuten er det viktig å være oppmerksom på at det er kun alternativ S3 og S3A som inkluderer et kommunalt basseng.

Undervisningskostnader, inkludert administrasjon. Det er gjort et beste estimat med grunnlag i følgende alternative tilnærminger, og hvor vi har vektet hver av anslagsvariantene med 1/3:

1. Beregninger basert på reduksjon i antall klasser. Kostnaden per klasse er anslått til kroner 700 000,-. I tillegg er det gjort konkret anslag på reduksjon i administrative kostnader (i praksis ledelse). Det er videre lagt inn tentative anslag på reduksjoner i andre driftskostnader, som uansett ikke slår vesentlig ut i denne sammenheng.
2. En beregning basert på enhetskostnadsnivået til Sakshaug skole som har de laveste enhetskostnadene i Inderøyskolen. For en felles skole i vest antas et kostnadsnivå på samme nivå som Sakshaug. For alternativ S2 tas hensyn til en stordriftsfordel tilsvarende cirka 5 %; i alternativ 3 anslås en effekt på cirka 2,5 %.
3. PWCs anbefalte anslag korrigert for lønns- og prisstigning. Som et «referansepunkt» bruker vi PWC-rapportens anslag fra 2016 og korreterer med antatt lønns- og prisstigning. (i underkant av 10 % over tre år)

Sammenholdt med PWC-rapportens anslag gir våre anslag mindre differanser mellom alternativene, men endret økonomisk rangering. PWCs anslag rangerer alternativ 3 høyere enn alternativ 1 når det gjelder effekten på undervisningskostnader.

Den siste omfattende strukturutredningen som er gjort i vårt nærområde er fra Verdal. De økonomiske hovedkalkylene tok utgangspunkt i forventede reduksjoner i antall klasser ved strukturendringer, og antok en reduksjon på 1,5 millioner per klasse. Tilsvarende forutsetninger ville i vårt tilfelle gitt betydelig større differanser mellom alternativene (en tilsvarende utredning i Levanger benyttet kroner 700 000,- per klasse redusert).

Effektene på **skoleskyss** er beregnet konkret med grunnlag i det nye systemet for beregning av kommunens egenandel - med effekt fra skoleåret 2018/2019. Etter det nye systemet betaler kommunen kroner 16 hver veg for inntil 4 kilometer og 0,94 per kilometer over. Den samlede effekten av de ulike alternativene er beregnet ut fra konkrete anslag på hvor mange som kan komme inn under skoleskyssordningen, samt reiselengde. Som det fremgår er ikke skoleskysskostnader avgjørende for det samlede regnestykke og rangering.

Samtlige alternativer vil for over 90 prosent av elevmassen gi ytterst moderate reiseavstander. For Mosvik-elevne vil alternativ 2 gi økt reiseavstand, men godt innenfor normkravene. For et begrenset antall elever i området Meltingen vil reiseavstanden i alternativ 2 overstige 30 kilometer.

Oppsummert kan man konkludere med følgende: Rangeringen og resultatene basert på differanser i samlede årlige kostnader kan leses slik:

De økonomiske beregninger viser at 3-skolealternativet gir de største langsiktige besparelsene – i størrelsesorden 3-4 millioner kroner høyere årlig enn det «nest beste alternativ» (avhengig av om en utnytter kapasiteten ved Sandvollan eller ikke).

Alternativet 1 med en felles skole i Vest og alternativet 3 med videreføring av dagens Mosvik skole med utvidet skolekrets fremstår som tilnærmet likeverdige i økonomisk forstand (med en viss fordel alternativ 1). Dette under forutsetning av at elevtallet på Mosvik skole økes til 85 elever. Reduserer en elevtallet ved Mosvik skole i alternativ 3, så svekker dette selvsagt alternativets økonomiske rangering.

5.2. En kort beskrivelse av skolealternativene og konsekvenser

5.2.1 Alternativ S1 Felles barneskole vest

Alternativ 1 innebærer nedlegging av Utøy, Mosvik og Lyngstad skoler, og etablering av en ny skole i vest. Spørsmålet om endelig lokalisering er ikke gjenstand for behandling i denne utredningen, men en legger til grunn for beregninger og vurderinger at denne blir liggende i området mellom dagens Utøy skole og Skarnsundet. Dette legges til grunn for

eksempel for skoleskyssanslagene hvor en tentativt har brukt Nessplassen som et referansepunkt for beregning av avstander.

Konsekvenser er beregnet for to alternative dimensjoneringsalternativer – 180 elevplasser og 150 elevplasser. Som det fremgår av oversikten innebærer 1A at ledig kapasitet ved Sandvollen utnyttes bedre. Skolekretsgrenser i området Lyngstad, Sandvollen og Sakshaug justeres slik at cirka 30 elever får Sandvollen som definert nærscole. Se kartskisser.

Investeringene. Det samlede langsiktige investeringsbehov er ved dette alternativet anslått til 171,1 millioner eller 159 millioner kroner ved en neddimensjonering fra 180 til 150 elever (kapasitetsutnyttelse Sandvollen skole). De isolerte investeringsutgifter i ny barneskole (initielle investeringsutgifter) anslås til 112,2/97,9 millioner kroner.

Årskostnader FDV ligger vel 2 millioner kroner høyere enn alternativ 2, og omlag på samme nivå som alternativ 3. Forskjellene er her så vidt marginale at alternativ 1 og 3 kan anses å komme ut som tilnærmet økonomisk likeverdige når det gjelder FDV. Samlokalisering i et felles oppvekstsenter vest for Straumen vil imidlertid kunne gi en effektiviseringsgevinst (se kapittel 7 for en nærmere beskrivelse av dette).

Pedagogiske kostnader/undervisningskostnader ligger cirka 2 millioner kroner høyere enn alternativ 2. Beregningen antyder noe lavere kostnader enn alternativ 3, men differansene er knapt signifikante. Det er imidlertid viktig å legge merke til at man ved alternativ 3 fortsatt har fådelte klasser.

Skoleskyss. Det vises til beskrivelser i endringer av skoleskyssfinansieringen over. Strukturalternativet med en felles skole i vest, viser økte skoleskyssutgifter på 0,51 millioner kroner sammenlignet med nullalternativet. Dette er cirka 0,1 millioner kroner gunstigere enn alternativ 3 med videreføring av Mosvik og cirka 0,4 millioner kroner gunstigere enn alternativ 2 som innebærer nedlegging av samtlige skoler i vest.

99 % av elevene vil fortsatt oppleve reiseavstander og reisetid som anses tilfredsstillende, og som i alle fall ikke vil utfordre de tidsfrister som eventuelt kan utløse krav om særskilte transportløsninger.

Det tas selvsagt forbehold om eventuell endelig plassering av en ny skole vest for Straumen.

Skolefritidsordning (SFO)

Mens skoleelever har rett til skoleskyss gitt visse avstander, så gjelder ikke det samme for skolefritidsordningen. Eventuelle behov for skyss må ordnes privat.

Det er cirka 30 elever i de tre kretsene Lyngstad, Mosvik og Utøy som benytter seg av dagens skolefritidsordning. Tendensen har vært fallende de siste år.

Med en samling av skolefritidsordningen bør denne kunne treffe behovene bedre. Samtidig så vil skyssbehovet kunne representere en begrensning på etterspørselen.

Det legges til grunn for arealdimensjoneringen en skolefritidsordning med cirka 30 brukere. Det forutsettes at de ordinære skolelokaler disponeres for formålet.

5.2.2 Alternativ to. Tre barneskoler i Inderøy. Utbygging ved Sakshaug

Alternativet innebærer videreføring av tre skoler i Inderøy. Skolene i vestkretsene legges ned, og elevene i nedslagsfeltet overføres til Sakshaug skole og dels Sandvollan skole.

I alternativ 2A er det lagt til grunn for beregningene at cirka 30 elever overføres til Sandvollan; dette vil i praksis innebære at både elever fra dagens Lyngstad krets og delvis Sakshaug krets overføres.

Begrunnelsen er i begge alternativer å utnytte ledig kapasitet i eksisterende skoler, samt begrense behovet for nyinvesteringer og redusere både samlede pedagogiske kostnader, herunder administrative, og FDV-kostnader. 30 elever vil innebære forskyvning av dagens skolekretsgrense for Sandvollan både mot Lyngstad og delvis Sakshaug.

Investeringene i dette alternativet beløper seg samlet til henholdsvis 143,4 millioner kroner og 123,2 millioner Kroner (2A); anslaget viser en besparelse i investeringsutgiftene på cirka 20 millioner kroner dersom en utnytter mulighetene for å disponere ledig kapasitet ved Sandvollan skole.

Investeringene i Sakshaug skole alene (initielle investeringer) utgjør i underkant av 89,7 millioner kroner. (66,4 millioner kroner i A-alternativet)

Årskostnadene (FDV og kapitalkostnader) kommer ut mest gunstig av samtlige alternativer. Differansene er likevel ikke så store som i PWCs rapport. Nærmere analyser gir høyere investeringsanslag for dette alternativet enn det PWC la til grunn.

Norconsult viser i sin rapport til at en full utbygging til 380 elever kan være noe utfordrende med hensyn til arealer. Ut fra en samlet vurdering anses det likevel fullt mulig å realisere dette alternativet uten at det fortrenger nødvendige «utearealer» på en uakseptabel måte (leke- og oppholdsareal/parkeringsareal med mer).

Skoleskyssen vil naturlig komme minst gunstig ut ved dette alternativet. Merkostnader til skoleskyss vil likevel være relativt begrensede, og ikke få noen betydning for rangering.

Alternativet vil for 90 prosent av elevene representere en reiseavstand og en reisetid som ligger godt innenfor det akseptable. For storparten av elevgruppen fra Mosvik så bør reisetiden også fremstå som akseptabel selv om den selvsagt innebærer en økning fra dagens situasjon.

Skolefritidsordning (SFO)

Samling av skoletilbudet på Sakshaug vil innebære at også skolefritidstilbudet samles her. Som fremgår er det i dag relativt liten bruk av skolefritidstilbudene, spesielt ved Mosvik.

Et samlet og mer omfattende skolefritidstilbud kan gjøres mer attraktivt og relevant enn et desentralisert tilbud. Dette har likevel liten verdi for dem som ikke anser det mulig å benytte tilbudet på grunn av reiseavstand. Det må vurderes om en løsning med tre skoler i så fall bør ta inn en mulighet for kommunalt delfinansiert skyss fra og til skolefritid for elever med lengst reiseavstand.

Kostnadene ved dette er naturlig nok ikke tatt inn i regnestykket, men vil uansett være begrensede sammenlignet med de økonomiske gevinster som et 3-skole-alternativ vil representere.

5.2.3 4 skoler. Videreføring Mosvik og utbygging Sakshaug

Dette alternativet innebærer nedlegging av skolene ved Utøy og Lyngstad, og overføring av elevene til Sakshaug.

Mosvik skole, som ble betydelig renoveret og oppgradert i 2012, forutsettes i dette alternativet videreført.

Begge delalternativene (3 og 3A) forutsetter endrede kretsgrenser, slik at skolens elevgrunnlag utvides til 85 elever. I dag går 53 elever ved Mosvik skole. Rådmannen vurderer ikke dette som en bærekraftig skolestørrelse.

Utvidelsen av kretsgrensen østover vil innebære at cirka 30 elever (40 %) fra dagens Utøy krets vil få definert Mosvik skole som nærscole, selv om Sakshaug skole geografisk ligger nærmere og den naturlige tilhørigheten går i den retning. Ved en økning til 85 elever ved Mosvik skole vil man fortsatt ikke kunne realisere fulldelte klasser.

Investeringene utgjør brutto 124 millioner kroner (3A 110,8), som er av de laveste investeringsanslag av alternativene.

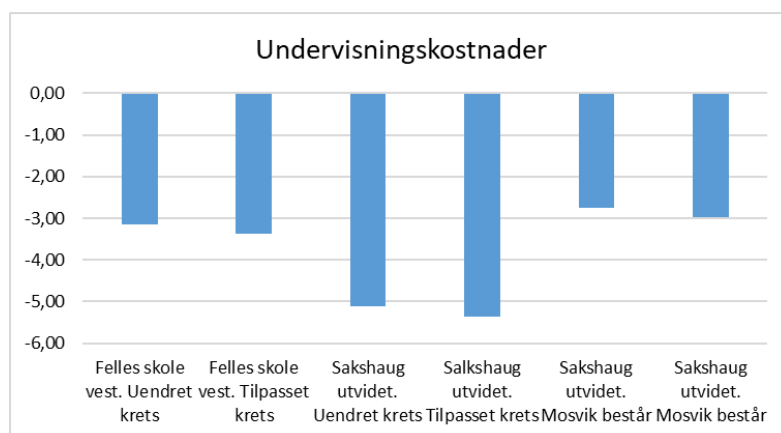
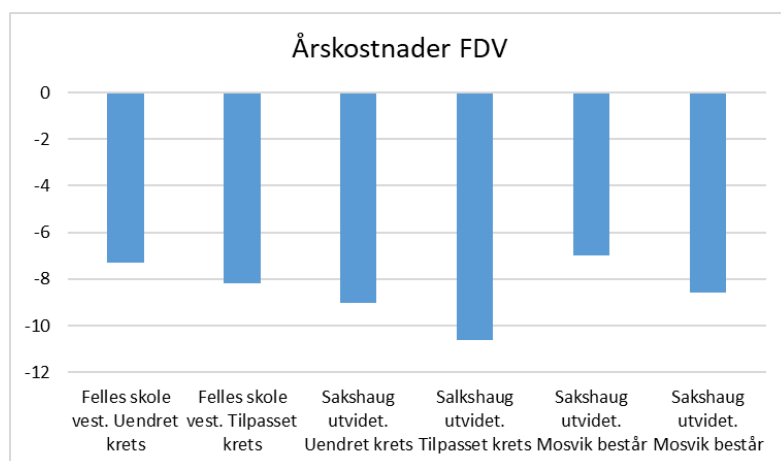
Årskostnader FDV kommer ut på nivå med alternativ 1. Alternativene framstår omtrent likeverdige – hensyntatt usikkerhet - ut fra økonomiske besparelser.

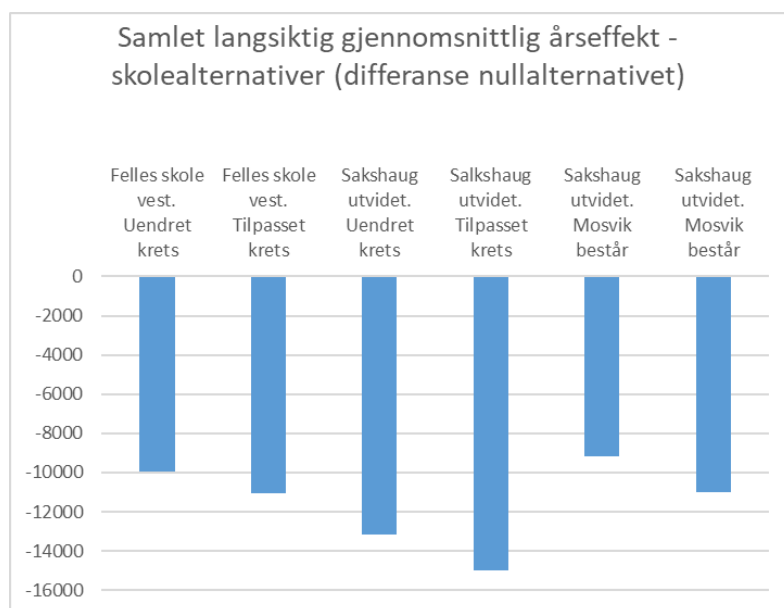
Undervisningskostnadene viser noe høyere kostnader enn alternativ 1, men også innenfor en naturlig usikkerhetsmargin, og framstår som tilnærmet likeverdige alternativer.

Skoleskyssen viser merkostnader omlag som for løsningen en felles skole.

De samlede **årskostnader** for dette alternativet kommer svært likt ut med alternativ 1 – felles barneskole Vest. Forskjellene er små mellom disse alternativene for alle kostnadsfaktorer – såvel årskostnader FDV, som undervisnings-/pedagogiske kostnader som skoleskyss. Merk at forutsetningen er et elevtall på cirka 85 elever i alternativ 3.

Ovenstående beskrivelser er illustrert i stolpediagrammene nedenfor:





I ovenstående stolpediagrammer viser man differansen mellom 0-alternativet og de øvrige skolealternativer. Her har man forutsatt at også 0-alternativet utløser et investeringsnivå, jamfør den økonomiske hovedoversikten og vedlagte rapport fra Norconsult.

6. Beskrivelser av alternative strukturer barnehagene

6.1 Hovedforutsetninger – framtidig barnehagestruktur

6.1.1 Innledning. Bakgrunn

For oversiktens og ryddighetens del velger rådmannen å beskrive skolestrukturløsninger og barnehagestrukturløsninger i egne avsnitt.

Vi bruker forkortelsen B når det refereres til barnehagealternativer og S når det gjelder skolealternativer.

Det legges til grunn at et strukturvedtak etterfølges av en sak som i detalj avklarer forutsetninger for og dimensjonering av utbygginger - med mer detaljerte anslag for investeringsbehov og finansieringsløsninger. De anslag som er gitt i denne utredningen, er likevel tilstrekkelig presise som grunnlag for å bestemme strukturvalg og grov-dimensjonering av utbygginger.

Politiske vedtak – utredningsmandatet og barnehageløsninger

For barnehageløsningen er det bedt om alternative løsninger – i form av en samlet barnehage vest og videreføring av dagens barnehagestruktur med tre barnehager i vestdelen av kommunen.

Rådmannen har valgt også å beskrive ytterligere ett alternativ – to barnehager i vest i to varianter. Det ene innebærer sammenslåing av Lyngstad og Utøy og videreføring av Mosvik, og det andre innebærer sammenslåing av Utøy og Mosvik med videreføring av Lyngstad.

Når det gjelder alternativet en felles barnehage i Vest, er det gjort en vurdering av en arealdimensjonering i to varianter; 90 og 72 plasser. Alternativet med 72 plasser, som tar noe hensyn til foresattes pendlingsmønster, antas å være mulig å gjennomføre uten ytterligere investeringer ved Sakshaug, Sandvollen eller Røra.

Sammenfattet alternative barnehagestrukturer og dimensjonering for konsekvensbeskrivelse:

- B1. En barnehage i vest – enten selvstendig lokalisert eller lokalisert til et oppvekstsenter med en arealmessig kapasitet på 90 plasser. Dette gir plass til 60 barn i alderskategorien 3-6 år og 30 barn i kategorien 0-3 år (arealnormen for oppholds- og lekeareal er forskjellig).
- B1 A. En barnehage i vest – enten selvstendig lokalisert eller lokalisert til et oppvekstsenter med en arealmessig kapasitet på 72 plasser. Dette alternativet hensyntar det faktum at en del foreldre i områdene nærmest Straumen og Sandvollen nok kan ønske å søke barnehageplass der. Det legges til grunn at alternativet ikke vil kreve investeringer i økt kapasitet ved disse barnehagene.
- B2 Tre barnehager i vest, det vil si videreføring av dagens barnehager. For dette alternativet, og for de siste alternativene B3A og B3B, er det lagt til grunn en arealmessig kapasitet på 105 plasser samlet. Det vil være naturlig å planlegge for en mindre reserve ved samtlige enheter.
- B3A og B3B To barnehager i vest – sammenslått enten Mosvik/Utøy eller Lyngstad/Utøy. Dette er alternativer tatt inn i utredningen etter rådføring med styringsgruppen underveis. Det planlegges for en samlet kapasitet tilsvarende 105 helplasser.

6.1.2 Kriterier og hensyn ved valg av barnehagestruktur og dimensjonering av barnehager
Mens opplæringsloven kan gi noen føringer med implikasjoner for valg av skolestruktur – jamfør nærskoleprinsippet – er kommunen i liten grad lov- eller forskriftsstyrt når det gjelder valg av barnehagestruktur.

Kommunen står derfor i stor grad fritt til å bestemme struktur ut fra et lokalpolitisk skjønn. Kommunen kan regulere kapasiteten gjennom planlegging og godkjenningsordninger. Etablering av private barnehager er, i motsetning til private skoler, avhengig av kommunal godkjenning.

Med fallende barnetall i mange distriktskommuner som følge av den demografiske utviklingen, er det på gang mange strukturutredninger i kommunene. I vårt nærområde har Steinkjer over de senere år gjennomført relativt betydelige investeringer og omlegginger. Verdal har på gang en utredning.

Om en ser på omgivelsene og hvordan andre kommuner typisk innretter seg, så registreres følgende tendenser når det gjelder struktur og dimensjonering:

- Det legges ikke avgjørende vekt på sam- eller nærlokalisering av barnehager og skoler. Det gjelder i alle fall ikke de større kommunene.
- Hensynet til pendlingsmønstre og foreldres transportutfordringer vil (og i alle fall bør) være en del av beslutningsgrunnlaget i forhold til lokalisering.
- Størrelse vektlegges mer enn før. Dette motiveres ut fra faglige og kvalitative hensyn, rekrutteringsmessige hensyn, men også økonomiske.

Når det gjelder det økonomiske hensynet, innebærer dagens finansieringssystem en direkte sammenheng mellom kostnadsnivået i kommunale barnehager og tilskudd til private. Om enhetskostnadene i de kommunale barnehager øker med 2 % ett år, blir tilskuddet til private barnehager regulert tilsvarende. Effekten av endringer i kommunale kostnader har imidlertid forsinket effekt da tilskuddet beregnes ut fra regnskapet to år før tilskuddsåret. I Inderøy går 30 % av barn med barnehageplass i private barnehager.

Dette innebærer at dersom en omstrukturering og mer effektiv dimensjonering av de kommunale barnehagene gir en direkte årlig besparelse på 2 millioner kroner, vil dette gi reduserte overføringer til de private barnehagene i størrelsesorden kroner 600.000.

Hvordan er så sammenhengen mellom størrelse og kvalitet? Det foreligger flere studier med ulike vurderinger. Disse kan trekke i ulike retninger, men for vårt beslutningsgrunnlag må det være tilstrekkelig å registrere følgende:

- Inderøy har ingen egentlig store barnehager. Sandvollan, Sakshaug og Røra kan defineres som gjennomsnittlige. Mosvik, Utøy og Lyngstad må defineres som små.
- Med et visst forbehold kan en legge til grunn at våre tre største barnehager er rimelig hensiktsmessig dimensjonert ut fra hensynet til faglighet, rekruttering, organisasjonsmessig fleksibilitet og økonomi.
- Våre minste barnehager, som også er gode barnehager, krever en høyere enhetskostnad enn de største for å oppfylle krav til faglighet og kvalitet.

- Det henvises også til kapittel 4 for en nærmere beskrivelse av kvalitetsdimensjonen i barnehagen.

6.1.3 Dimensjoneringen av det kommunale barnehagetilbudet i Inderøy.

Noen hovedbetraktninger

Barnehagetilbudet i Inderøy tilfredsstiller i dag de lovmessige krav til kapasitet; det vil si man dekker etterspørselen etter plasser på de fastsatte opptakstidspunkter.

I noen få tilfeller de siste årene har man opplevd at søkere ikke har fått tilbud om barnehageplass på ønsket tidspunkt og/eller tilbud i prioritert barnehage. Dette har konkret dreid seg om Lyngstad og Sakshaug. Dette har i praksis hatt bakgrunn i kortsiktige bemanningsbegrensninger og ikke arealbegrensninger – det vil si begrensninger i godkjente plasser.

Strukturvedtaket har to hoveddimensjoner ved seg:

- Hvor stor skal kapasiteten i den kommunale barnehagen være?
- Hvordan skal denne kapasiteten fordeles geografisk?

Vår analyse går ikke nærmere inn på det strategiske spørsmålet om fordelingen av kapasitet på et kommunalt og et privat tilbud. Vi legger så langt til grunn for den fremtidige dimensjonering av det kommunale tilbudet, at kapasiteten i det private tilbudet forblir på dagens nivå.

Dette er også den eneste forutsetning som er mulig å ta. Kommunen har full styring på mulige nyetableringer. Kommunen har selvsagt ikke muligheter for å forhindre at private legger ned tilbud. Det vil dog ikke være hensiktsmessig å planlegge for en reservekapasitet for å møte uventede reduksjoner i det private tilbudet.

Dette betyr ikke at de planer eller strukturer som nå legges betyr låsing av dagens fordeling av tilbudet på de private og kommunen. Kommunen kan på det tidspunkt dette måtte være ønskelig, overføre driften av kommunale barnehager til private – om private drivere er villig til å overta. Denne typen endringer skjer fortløpende i kommune-Norge.

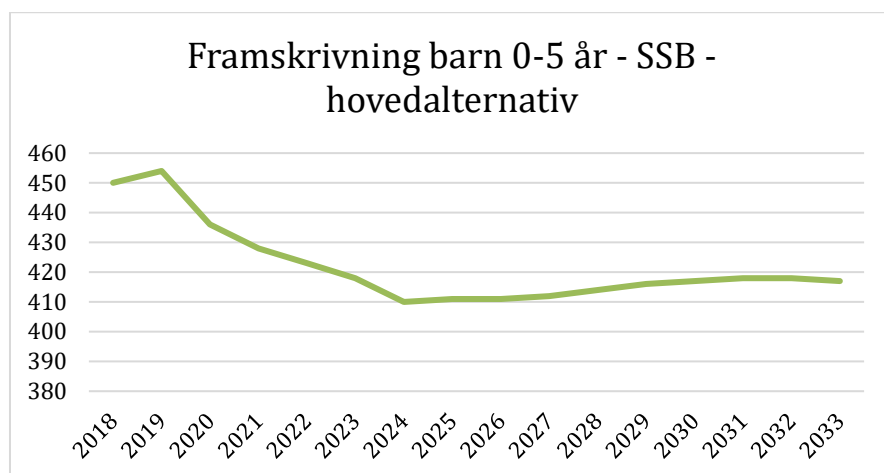
6.1.4 Framskrivninger barnetall som grunnlag for fastsetting av behov for plasser i Inderøy i fremtid.

Det er gjort ulike framskrivninger som grunnlag for å bestemme behovet for plasser i Inderøybarnehagen i fremtiden.

Fokuset er på behovet for plasser fram til 2025, og med det utgangspunkt at ny struktur med nye kapasiteter kan være på plass i 2020/21.

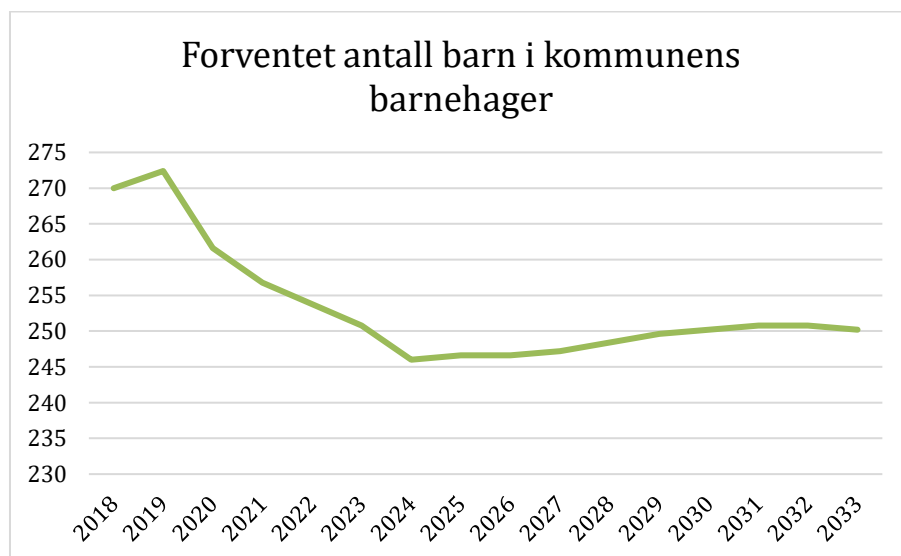
SSBs prognoser for barnetallsutviklingen (0-5 år) er et referansepunkt. Hovedbildet er ytterligere reduksjon fram til medio 20-tallet. (SSBs definerte hovedalternativ med en svak reduksjon i befolkningen i Inderøy.)

Om en korrigerer for denne forutsetningen og legger til grunn stabil befolkning, så vil framskrivningen ikke endres vesentlig (1 % i 2025).



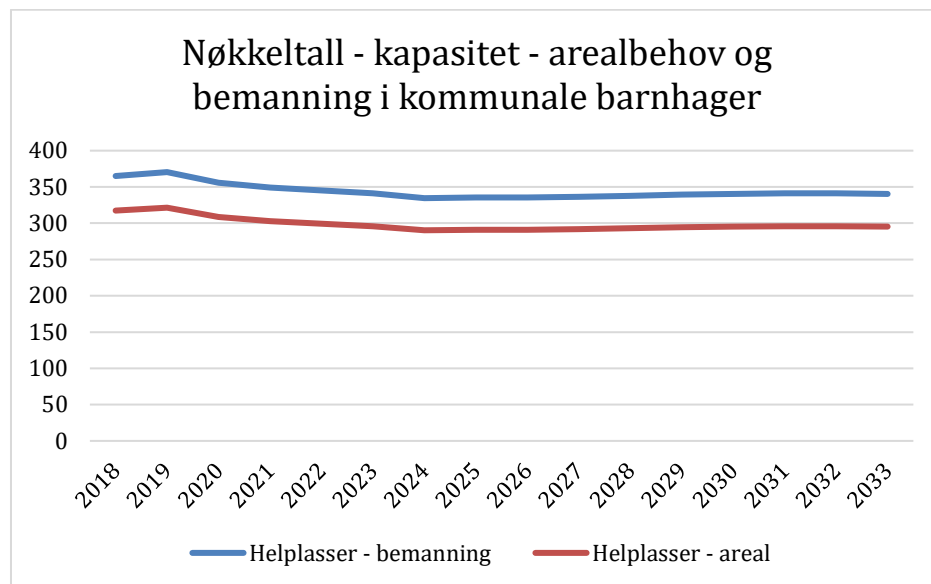
Det forventes inntil 10 % reduksjon i barnetallet (0-5 år) fram til 2025. Om en legger til grunn SSBs høyeste vekstalternativ, vil barnetallet i 2025 være som i dag. Ved laveste vekstalternativ vil barnetallet reduseres fra 450 til 375 – det vil si med en nedgang på nærmere 17 %.

Om en tar utgangspunkt i dagens faktiske barnetall i de kommunale barnehager og framskriver i samsvar med SSBs tall, får vi følgende bilde:



Barnetallet forventes å falle fram til 2025 med inntil 30 barn.

Omregnet til nøkkeltall for helplasser etter areal og bemanningsnormene får vi følgende utvikling:



Vi vil med tilsvarende metodikk for framskrivning ha behov for under 300 godkjente plasser etter arealnormen.

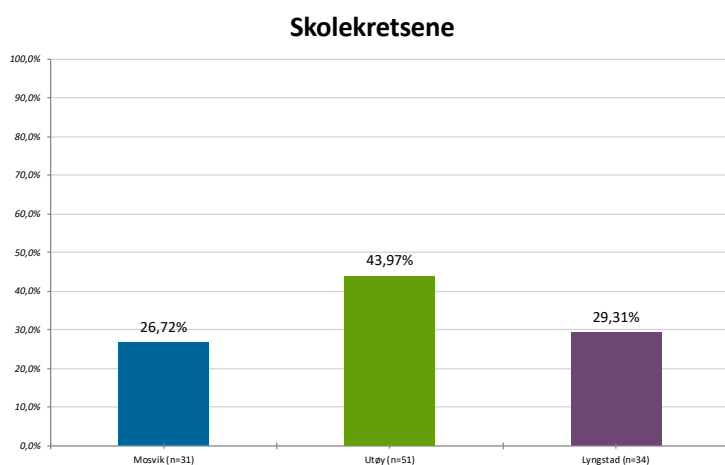
Når det gjelder helplasser basert på bemanningsnormen, anslås behovet til 335 plasser i 2025 mot 365 i dag.

Om en tar utgangspunkt i dagens alderstrinnsfordeling i barnehagene og fremskriver disse, vil en komme ut med samme tendens og med tilnærmet samme styrke.

6.1.5 Transport og pendling

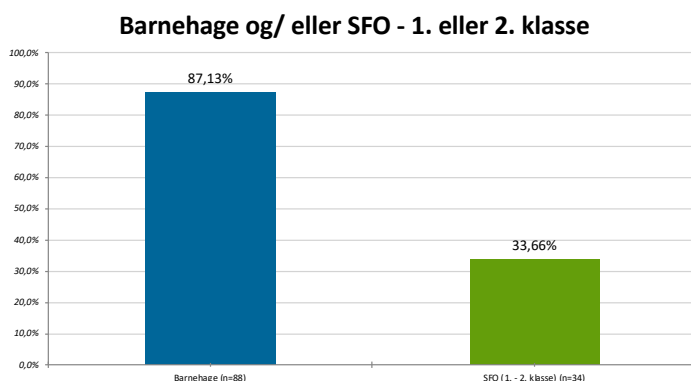
Foresattes pendlingsmønstre har betydning for hva som kan anses som hensiktsmessig lokalisering av barnehager, men også av SFO-tilbudet som en del av skoletilbudet. Derfor har man i løpet av utredningsfasen gjennomført en enkel spørreundersøkelse blant barnehage- og SFO foreldre vest for Straumen for å kartlegge deres pendlingsmønster. Resultatet kan sammenfattes på følgende måte:

Hvilken skolekrets hører du/ dere til?



Det foreligger besvarelser fra 116 respondenter. Om vi antar at kun en person per husstand har besvart, så har nærmere 60 % av husstandene besvart. I så måte er undersøkelsene rimelig representativ.

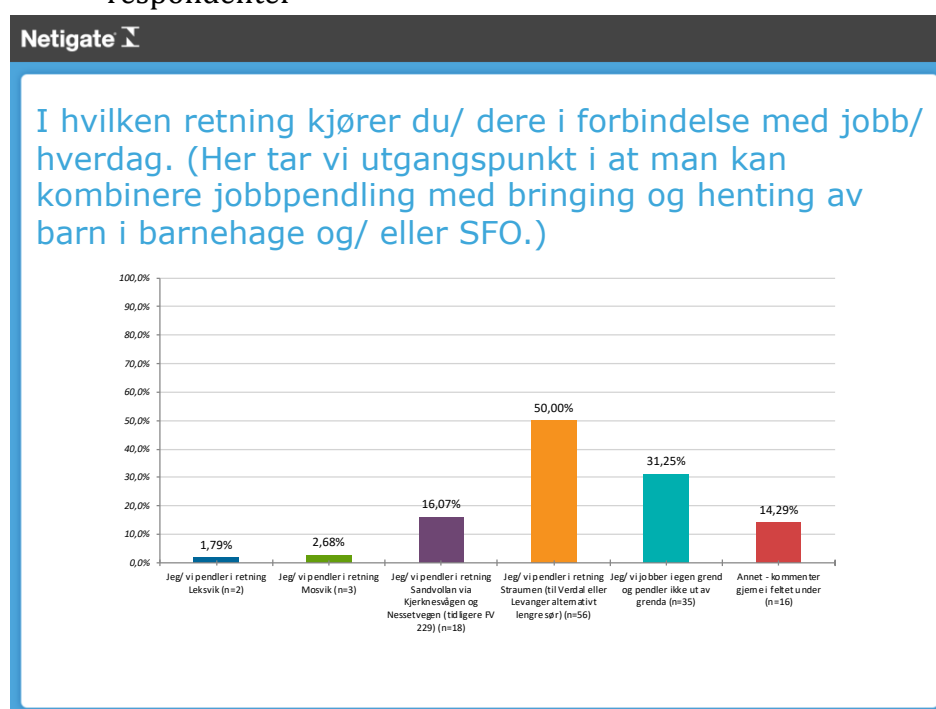
Av respondentene har 87 % barn i barnehage, og 33,6 % barn både i barnehage og SFO.

Har du/ dere barn som går i barnehage og/ eller SFO
(kryss av i begge hvis du/ dere har barn både i barnehage og SFO som går i 1. eller 2. klasse)

50 % av de som har besvart pendler mot Straumen og videre mot øst. Tilsvarende 16 % pendler i retning Sandvollan og videre. Undersøkelsen gir ikke svar på fordelingen av pendlingsmønstre på de forskjellige grendene.

Hovedbildet er likevel tydelig:

- Når det gjelder barnehager og SFO, ser en vesentlig del av respondentene seg tjent med et barnehage tilbud og SFO-tilbud nærmere Straumen hvis alternativet er nedlegging av dagens tilbud
- For en del vil Sandvollan være relevant; 16 % utgjør i underkant av 20 respondenter



6.2 Framtidig barnehagestruktur. Forutsetninger og konsekvenser

6.2.1 En samlet oversikt over alternativene

Med utgangspunkt i framskrivninger av kapasitetsbehov for kommunen totalt i framtida, er det gjort konkrete anslag for dimensjonering av enkeltbarnehager ved ulike strukturalternativer.

	Fremtid - alternativer - godkjente plasser areal				
	Alt B1	Alt B1A	Alt B2	Alt B3A	Alt B3B
	En bhg	En bhg	Tre bhg	To bhg Utøy/Lyng	To bhg Utøy/Mos
Sakshaug	96	96	96	96	96
Sandvollan	69	69	69	69	69
Røra	88	88	88	88	88
Lyngstad			40	40	40
Utøy			35	35	35

Mosvik			30	30	30
Sum barnehager vest	90	72	105	105	105
Sum kommune	343	325	357	358	358
Sum private - godkjente	109	109	109	109	109
Sum total kapasitet - godkjente	452	434	466	467	467
Forventet utnyttet kapasitet(areal)	320	320	320	320	320
Kapasitetsutnyttelse areal	93 %	98 %	90 %	89 %	89 %
Forventet antall barn	270	270	270	270	270
Forventet barn 0-3 år	100	100	100	100	100
Helplasser omregnet (bemanning)	370	370	370	370	370
Utnyttede helplasser (areal)	320	320	320	320	320

Fra høsten 2018 er det 268 barn i de kommunale barnehagene herav 94 i aldersgruppen 0-3 år. Dimensjoneringsmessig ut fra godkjent leke- og oppholdsareal, kan de kommunale barnehagene dekke en større etterspørsel. Dette gjelder spesielt kapasitet i Mosvik barnehage som i dag har 19 barn, men er godkjent for 45 barn over 3 år. Når det gjelder forutsetninger for **framtidig** dimensjonering og struktur har vi i beregningen lagt til grunn 320 helplasser i kommunale barnehager, basert på 270 barn fordelt på 100 opp til 3 år og 170 over 3 år.

Bemanningsbehovet tilsvarer 370 helplasser etter bemanningsnormen.

I praksis innebærer dette å planlegge for en samlet kapasitet som med en viss margin (arealmessig) dekker dagens etterspørsel og som vil gi en økende arealreserve fram mot 2025.

6.2.2 Hovedoversikt strukturalternativer med konsekvenser

Nedenfor gis en samlet tabellmessig oversikt over de ulike strukturalternativene med konsekvenser (tall i millioner kroner, minus er besparelser):

Hovedoversikt økonomi barnehager	Alt B0	Alt B1	Alt B1A	Alt B2	Alt B3A	Alt B3B
	Tre bhg	En felles bhg 90 plasser	En felles bhg 72 plasser	Tre bhg	To bhg Ny vest + Mosvik	To bhg Ny vest + Lyngstad
Kapasitet plasser (areal)	105	90	72	105	105	105
Investeringsutgifter brutto livsløp	57,7	53,8	45,2	57,7	43	65,2
Kostnadsdifferanser som grunnlag for valg (differanse nullalternativ)						
Årskostnader FDV	7,1	-0,90	-1,50	0,00	-1,20	0,00
Ped. bemanning, inkl. ped adm		-1,70	-1,70	0,00	-1,15	-1,25
Sum kostnader – diff. nullalternativ		-2,60	-3,20	0,00	-2,35	-1,25
Rangering av alternativ		2	1	5	3	4

0-alternativet er definert med samme konsekvens som alternativ tre B2 «Barnehager i alle tre grendene». I oversikten er likevel begge alternativer oppstilt. Nullalternativet er beregnet ut fra driften i dag, men nyinvesteringer på Lyngstad og Utøy på grunn av uegnede bygg. Jamfør rapport fra Norconsult

Det er relativt begrensede forskjeller i investeringsutgiftene ved de forskjellige strukturalternativene. Investeringsanslagene (over livsløpet) varierer fra 45,2 millioner kroner i alternativ B1A til 65,2 millioner kroner i B3B; det siste alternativet med sammenslåing Utøy og Mosvik og hvor Lyngstad videreføres.

Merk at det er forutsatt ulikt totalbehov for helplasser (etter arealnormen) avhengig av strukturvalg. En felles barnehage dimensjoneres med 90 helplasser, mens strukturløsninger med tre eller to barnehager dimensjoneres med 105. Dette ut fra den antagelse at det i sum må planlegges for noe større reserveareal når en sprer tilbudet på flere bygg.

Årskostnader pedagogiske. Med nye bemanningsnormer stilles skjerpede krav til både voksentetthet og krav til pedagogisk kompetanse. Se foran. Dersom bemanningsdekningen i utgangspunktet er på minimum, så vil den økonomiske effekten av sammenslåinger begrense seg til kostnadsreduksjoner knyttet til ledelse/administrasjon.

I praksis finnes selvsagt stordriftsfordeler også i barnehagene, og dette er til en viss grad hensyntatt i anslagene.

Grunnlaget for anslagene er en beregningstilnærming etter to linjer:

1. Konkrete anslag på besparelser ut fra redusert administrativ tid, noe redusert vikarbruk og andre kostnader
2. Anslag med utgangspunkt i enhetskostnader ved Sakshaug barnehage, som har de laveste kostnadene.

Med dette som utgangspunkt anslås et potensiale for besparelser ved en barnehage Vest til 1,7 millioner kroner og henholdsvis 1,15 og 1,25 millioner kroner for to-barnehagealternativene.

Samlede årskostnader. Den samlede kostnadseffekten viser de største årlige besparelser med 3,2 millioner for alternativ 1, en felles barnehage vest med en dimensjonering på 72 plasser. Om en dimensjonerer for 90 plasser, reduserer dette besparelsen med 0,6 millioner kroner.

6.2.3 En sammenslått barnehage Vest (B1 og B1A)

Dette er et alternativ for barnehageløsning i utredningsmandatets alternativ 1 og 2 – det vil si alternativ 1 med oppvekstsenter Vest med skole og barnehage samlokalisert og alternativ 2 (tre skoler) med nedlegging av skolene i vest, men etablering av en felles barnehage.

Lokaliseringsspørsmålet avklares ikke i denne utredningen. En barnehage basert på dagens nedslagsområde for barnehagene i Mosvik, Utøy og Lyngstad må i praksis lokaliseres etter aksens riksveg 755, med ytterpunkter i øst avkjørselen til Kirknesvågen og Skarnsundet i vest. En lokalisering som eventuelt skulle ta sikte på å minimalisere reisetid for brukerne i nedslagsfeltet, vil nok ligge på øst for dagens skole på Utøy.

Dimensjoneringsforutsetninger Barnehage Vest. Antatt utvikling i barnetall og plassbehov.

Dimensjoneringsforutsetningen er lagt ut fra den overordnede vurdering av samlet behov for plasser, eventuelt med en viss reserve, se over.

Barnetall	Barnetall 2018	herav - 0-3 år	Areal	Utnyttede plasser i dag	Kap i dag	Kap utnyttelse	Helklass bemanning	Avd
Lyngstad	29	9	177	34	44	76 %	38	2
Utøy	24	7	169	28	42	65 %	31	2
Mosvik	19	3	354	21	45*	46 %	22	2
Lyngstad, Mosvik og Utøy	72	19	700	81,5	131	62 %	91	

(* = Mosvik bhg. er godkjent for 45 plasser)

Tabellen viser dagens barnetall, samlet areal (leke- og oppholdsareal), utnyttede helklasser (arealnормen) med nøkkeltall for kapasitetsutnyttelse areal og helklasser etter bemanningsnormen.

Det er i alt 72 barn i barnehagene i dag, fordelt med 19 i gruppen 0-3 år og 53 i gruppen over tre år.

I de kommunale barnehagene i Inderøy utgjør gruppen 0-3 år cirka 35 % av det samlede barnetallet. I de tre barnehagene i vest utgjør den yngste gruppen 26 % (snitt for øvrige nærmere 40 %).

Dette reflekterer den alminnelige demografiske trend med færre barn i Inderøybarnehagen samlet – med en forsterket tendens i nedslagsfeltet for de tre barnehagene i vest. (Med en lik fordeling på trinn vil andelen 0-3 år utgjøre i størrelsesorden 45 % og over.)

Om en fremskriver barnetallet i barnehagene i vest med bakgrunn i dagens barnetall, hensyntatt fødselstall og eventuelt netto flytting, er det overveiende sannsynlig at behovet for plasser vil falle med 10 – 15 % fram til rundt 2025. (Merk at prognosen for barnehagene samlet er en reduksjon på 10 prosent i perioden.)

Dette gir grunnlag for å forvente et faktisk behov på helplasser framover – om en antar samme nedslagsfelt for en felles barnehage som dagens nedslagsfelt for de tre barnehagene – til litt i overkant av 70. Om en arealmessig forutsetter 10 % reserve, så gir dette 77 helplasser.

Vi har valgt å se på konsekvensene av to dimensjoneringsalternativer. Alternativ B1 gir rom for 90 plasser, og alternativ B1 A gir rom for 72 plasser.

En dimensjonering til 90 plasser vil overveiende sannsynlig gi en tilstrekkelig kapasitet (areal) på barnehage tilbudet i Vest ut fra dagens nedslagsfelt.

En dimensjonering til 72 plasser vil tilnærmet like sannsynlig gi tilstrekkelig areal om en hensyntar et sannsynlig ønske fra foreldre i grenseområdene mot Sakshaug og Sandvollan om å bruke disse barnehagene ut fra transporthensyn. Det er så langt vurdert slik at dette er mulig uten nyinvesteringer ved Sakshaug og Sandvollan. Det må nevnes at også Røra barnehage kan være et tilbud til foreldre som pendler østover. Denne kan sannsynligvis utvides ytterligere med arealmessig kapasitet uten vesentlige kostnader.

Økonomi

Nullalternativet innebærer nyinvesteringer i Lyngstad og Utøy barnehager. Dagens bygningsmessige infrastruktur anses ikke formålstjenlig over tid.

Alternativet en barnehage i Vest dimensjonert med 72 plasser kommer ut som det beste struktur- og dimensjoneringsvalget ut fra foreløpige beregninger. Dette framgår av tabellen.

Alternativet gir en samlet årlig besparelse på 3,2 millioner kroner sammenlignet med nullalternativet. 90 plasser rangeres som det nest beste med en besparelse sammenlignet med nullalternativet på 2,6 millioner kroner. Av dette forklares 1,7 millioner kroner i reduksjoner i pedagogiske kostnader, herunder administrasjon med mer.

Med gitte forskriftsbaserte bemanningsnormer og pedagognormer, er det ikke grunnlag for å anta stordriftsfordeler ut over dette. Uten bemanningsnormer ville stordriftsfordelene vært mer åpenbare. I framtidig planlegging må det på sikt vurderes om de nåværende bemanningsnormer uten videre bør defineres som permanente.

Foresatte og reiseavstand

Vi har estimert effektene av to dimensjoneringsalternativer av en felles barnehage – av to grunner

- 1) Målet om å utnytte barnehagebyggene så godt som mulig (ikke sløse med arealkostnader)
- 2) Eventuelt hensynta foresattes ønsker om å benytte seg av barnehager mer naturlig lokalisert i forhold til pendling

Det er ikke gjort en konkret undersøkelse blant foresatte i dagens nedslagsfelt om i hvilken grad man vil foretrekke å søke barnehageplasser i Straumen og Sandvollan dersom en felles barnehage lokaliseres for eksempel til området rundt Nessplassen. Med grunnlag i pendlerundersøkelsen er antagelsen at en del vil anse en lokalisering av en felles barnehage til for eksempel Nessplassen som uhensiktsmessig.

Høringsrunden gir alle – både foresatte enkeltvis og som grupper – anledning til å gi konkrete tilbakemeldinger på denne problemstillingen.

6.2.4 Alt 2 Tre barnehager i vest

For alle tre utredningsalternativer er det i det opprinnelige mandatet åpnet for to hovedalternativ vedrørende barnehagestruktur – en felles barnehage i vest, alternativt tre barnehager i vest.

Barnetall	Barnetall 2018	herav - 0-3 år	Areal	Utnyttede plasser i dag	Kap i dag	Kap utnyttelse	Helklass bemanning	Avd
Lyngstad	29	9	177	34	44	76 %	38	2
Utøy	24	7	169	28	42	65 %	31	2
Mosvik	19	3	354	21	45*	46 %	22	2
Lyngstad, Mosvik og Utøy	72	19	700	81,5	131	62 %	91	

(* = Mosvik bhg. er godkjent for 45 plasser)

Med grunnlag i framskrivninger er det lagt til grunn følgende dimensjonering av de tre barnehagene:

Lyngstad	40
Utøy	35
Mosvik	30
Sum barnehager vest	105

Dagens barnehage i Mosvik er overdimensjonert og er formelt godkjent for 45
helplasser

Alternativet innebærer nybygg for Lyngstad og Utøy for en sum på cirka 55 millioner
kroner. I tillegg er det påregnet investeringer i oppgraderinger i Mosvik på cirka kroner
500 000.

I våre hovedoversikter er alternativet 3 barnehager listet opp som et selvstendig
alternativ, selv om alternativet i sitt innhold og konsekvens beskrives likt med
nullalternativet. Dette er gjort av prinsipielle grunner ettersom alternativet teknisk sett
er å oppfatte som et selvstendig alternativ.

Sum kapasitet godkjente plasser settes til 105 i tre-barnehagealternativet. Dette er 15 %
over fastsatt høyeste kapasitet for en felles barnehage. Summen av behov for
arealreserver vil nødvendigvis være noe større i tilfellet flere barnehager enn i tilfellet
en felles barnehage.

Nedjusteringen av denne forskjellen vil selvsagt ha betydning for forskjeller i
årskostnader. Om en tenker seg samme effektive arealkapasitet i tilfellet tre barnehager
som i en felles barnehage, så ville investeringsbehovet i tre barnehagealternativet blir
redusert med cirka 13 % eller cirka 6 millioner kroner.

Differansen i årlige kostnader kan beløpe seg til cirka 0,6 millioner kroner. Dette ville i
så fall redusere differansen i økonomiske besparelser mellom tre-barnehagealternativet
og en felles barnehage tilsvarende.

Økonomi

Alternativet representerer langsiktige investeringer på 57 millioner kroner, herav utgjør
investeringer i nybygg for henholdsvis Lyngstad og Utøy tyngden av investeringen.

Dette alternativet er det mest kostnadskrevende på sikt, jamfør beskrivelser over.

Foresatte og skyss

Det vil åpenbart være slik at en spredt barnehageløsning vil gi minst samlet reisetid for
foresatte, sammenlignet både med en felles barnehage og to barnehager.

Vi har ikke gjort konkrete beregninger for effekten på samlet reisetid. Effektene er
uansett begrenset av at avstandene - muligens ved noen få unntak - ikke kan anses som
betydelige.

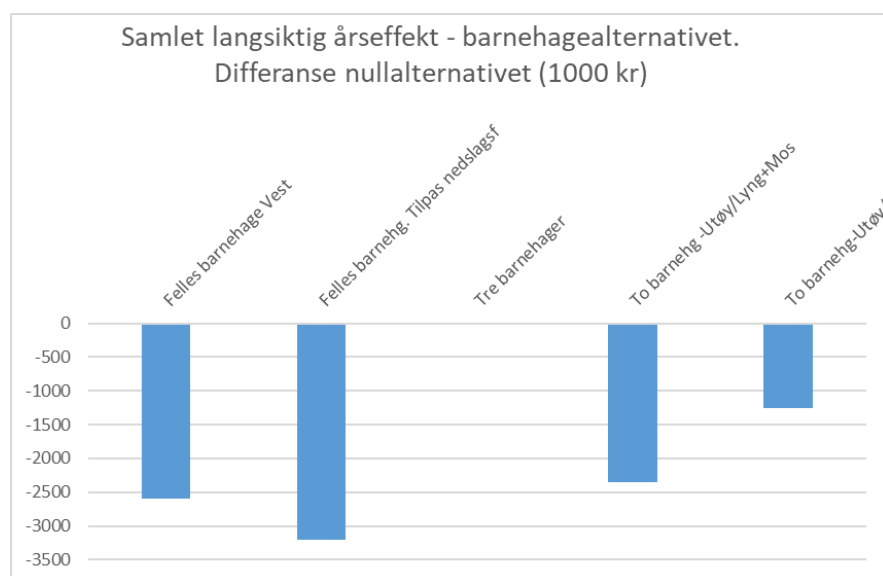
6.2.4 Alternativet to barnehager i Vest

Alternativene B3A og B3B viser de samlede kommunaløkonomiske konsekvenser for
variantene med to barnehager i vest.

B3A Ny barnehage vest + Mosvik kommer ut mest gunstig i anslaget på langsiktige samlede besparelser. Dette er en konsekvens av et begrenset investeringsbehov i Mosvik barnehage.

B3B Ny barnehage vest + Lyngstad krever i sum mer omfattende investeringer. Det beregnes en noe større positiv effekt på pedagogiske kostnader enn B3A, men det antas ikke å oppveie merkostnader knyttet til FDV.

Den økonomiske virkningen knyttet til de beskrevne barnehagealternativene er gjengitt i stolpediagrammet nedenfor



I stolpediagrammet viser man differansen mellom 0-alternativet og de øvrige barnehagealternativer. Her har man forutsatt at også 0-alternativet utløser et investeringsnivå, jamfør den økonomiske hovedoversikten og vedlagte rapport fra Norconsult.

7. Grunnlaget for rådmannens anbefaling om ny oppvekststruktur

I kapittel 5 og 6 er alternative strukturer i henholdsvis skole- og barnehagesektor omtalt. Rådmannen har valgt å beskrive strukturalternativene for skole- og barnehagesektor hver for seg i egne kapitler for å kunne ivareta oversiktighet i de ulike utredningsalternativer. Dette vil si at man i utgangspunktet ikke har tatt stilling til hvilke strukturalternativer innenfor skole- og barnehagesektor som kan, eventuelt bør, kombineres med hverandre. Nevnte strukturalternativer i begge sektorer kan potensielt utløse mange kombinasjoner, og det vil være for omfattende å beskrive alle mulige strukturalternativer.

Den valgte framgangsmåten vil likevel kunne synliggjøre det totale kostnads-/effektiviseringsbildet, gjennom å slå sammen de alternativene som man vurderer kan

være hensiktsmessig å vurdere og på denne måten vil utredningen svare opp den politiske bestillingen som ligger i både mandatet og de tre utredningsalternativene.

Likevel vurderer rådmannen det som hensiktsmessig at alternativet med etablering av et felles oppvekstsenter vest for Straumen beskrives særskilt, da dette er det eneste alternativet som er omtalt konkret i det politiske oppdraget som rådmannen har fått. Derfor vil rådmannen gi en nærmere omtale av dette alternativet i dette kapitlet.

Videre vil det også bli foretatt en vurdering av 0-alternativet i dette kapitlet, siden man med kapittel 5 og 6 har fått et godt grunnlag for å kunne vurdere dagens skole- og barnehagestruktur opp mot de øvrige strukturalternativer.

Til slutt vil man i dette kapitlet også synliggjøre hvilke kriterier rådmannen vil legge til grunn i sin anbefaling for framtidig skole- og barnehagestruktur. Det vurderes som hensiktsmessig å tydeliggjøre dette i forkant av høringsfasen, slik at det er avklart på forhånd hva rådmannen legger til grunn for valg av alternativ.

7.1 Nærmere vurdering av et felles oppvekstsenter vest for Straumen

Utredningsalternativ 1 – felles oppvekstsenter vest for Straumen kan, i grove trekk, etableres i følgende variasjoner:

- 1 felles skole for alle elever vest for Straumen (alt. S1), eller 1 mindre felles skole vest for Straumen (alt. S1A), kombinert med 1 felles barnehage for alle barna vest for Straumen (alt. B1)
- 1 felles skole for alle elever vest for Straumen (alt. S1), eller 1 mindre felles skole vest for Straumen (alt. S1A), kombinert med 1 mindre felles barnehage for barn som bor vest for Straumen. Denne barnehagen kan imidlertid finnes i mange forskjellige varianter:
 - o B1A: ny felles barnehage hvor ledig kapasitet i andre barnehager på Sandvollan, Sakshaug og Røra utnyttes
 - o B3A: ny felles barnehage for Utøy og Lyngstad (Mosvik bhg. består)
 - o B3B: ny felles barnehage for Utøy og Mosvik (Lyngstad bhg. består, dvs. at det skal bygges en egen barnehage for denne kretsen)
 - o Ny barnehage som er dimensjonert i henhold til størrelsen av bare én av dagens barnehage-/skolekrets

Poenget her er at også et felles oppvekstsenter kan bestå av ulike varianter og det vil være for omfattende å beskrive eventuelle synergieffekter ved alle disse. I den videre vurderingen av et felles oppvekstsenter legger rådmannen imidlertid følgende tolkning til grunn: Med felles oppvekstsenter mener man at det etableres en felles skole og en felles barnehage som er dimensjonert for å kunne favne de fleste barn vest for Straumen. Det legges også til grunn at dimensjonering av et felles oppvekstsenter kan tilpasses den ledige kapasiteten som finnes på både skole- og barnehagesiden i henholdsvis Sandvollan, Sakshaug og Røra (barnehage)krets. Det vil si at man også

legger til grunn at man ved etablering av et felles oppvekstsenter vest for Straumen ikke har andre skoler, SFO eller barnehager vest for Straumen. Fortsatt vil det likevel være vanskelig å kunne være veldig konkret på tallfesting av eventuelle synergieffekter en samlokalisering vil gi. Rådmannen velger derfor å gi noen grove anslag på dette.

I den grad en velger en løsning med å samle barnehagene, skolene og skolefritidsordningene i vest så vil dette gi muligheter for visse besparelser når det gjelder FDV og pedagogiske kostnader.

Ved riktig planlegging vil man kunne oppnå følgende synergieffekter:

- Gevinst i kostnad knyttet til etablering av infrastruktur og tomt
- Gevinst fellesanlegg som varmesentral, tekniske rom etc.
- Arealeffektivisering: ved bygningsintegreerte løsninger, sambruk areal, fellesfunksjoner etc. Gir redusert investering, men også mindre areal å drifte
- Mer effektiv FDV-kostnad: for eksempel blir teknisk drift mer effektiv på et oppvekstsenter med samlet bygningsmasse, kontra at vaktmester må kjøre mellom flere steder. Påvirker mange FDV-kostnader
- Personalkostnad kan reduseres: ved tidlig og sen SFO kan man med riktig planløsning redusere antall personell til stede
- Rasjonelt for foreldre etc.

Som det framkommer vil det være mulig å ta ut en del synergieffekter. Norconsult har foretatt en vurdering av dette og illustrerer potensielle økonomiske gevinster av ulike varianter av et felles oppvekstsenter på følgende måte (tall i millioner kroner):

	Alternativ S1/B1	Alternativ S1A/B1	Alternativ S1A/B1A
Brutto investering kr. inkl. mva	225	213,8	205,2
Oppvekstsenter – gevinst	4,5	4,2	4,1
Samlet investering, kr. inkl mva	220,5	209,6	201,1
Beregnet årskostnad, kr./år inkl. mva	28,3	27,4	26,8
Oppvekstsenter gevinst	0,55	0,54	0,53
Samlet årskostnad, kr/år inkl mva	27,75	26,86	26,27

Ovenstående tabell gir en indikasjon av grad av kostnadseffektivitet knyttet til et felles oppvekstsenter. Det presiseres imidlertid at dette forutsetter god planlegging hvor man blant annet har en kritisk gjennomgang av arealbehovet, samt at det man utnytter i størst mulig grad har mulighet for fellesløsninger for skole og barnehage.

Når det gjelder «pedagogisk drift», kan en samlokalisering gjøre det lettere å disponere bemanningen på tvers. Dette kan bidra til å redusere kostnader knyttet til for eksempel fravær. Det er krevende å kvantifisere effekt, men det kan vanskelig i denne fasen anslås besparelser vesentlig over kroner 100.000.

Tentativt anslås at et oppvekstsenter genererer en årskostnad mellom kroner 500.000,- og kroner 600 000,- lavere enn en løsning med en felles skole og en felles barnehage på to separate lokasjoner. Det presiseres at man i denne sammenhengen har tatt utgangspunkt i en overordnet vurdering, uten at man har foretatt konkrete beregninger som evt. bekrefter nevnte tallverdiene.

7.2 Nærmere vurdering av 0-alternativet

Som beskrevet tidligere vil rådmannen komme med sin anbefaling om framtidig skole- og barnehagestruktur etter høringsfasen. Innledningsvis nevnte rådmannen også at han ikke kommer til å anbefale en videreføring av dagens skole- og barnehagestruktur. Dette begrunnes med følgende:

- **Økonomi.** I kapittel 1 ble 0-alternativet og beregnet årskostnad knyttet til dette beskrevet. Som det framkom vil 0-alternativet gi et samlet årskostnadsnivå på kr. 34 900 000. Her har man som sagt forutsatt at det må bygges en ny barnehage i både Lyngstad og Utøy krets. Det viser seg at det framtidige investeringsbehovet ved 0-alternativet er betydelig større enn alle de andre strukturalternativer som er omtalt i denne utredningen.
- **Driftsmessige ulemper.** Rådmannen viser til tidligere beskrivelser om smådriftsulempene som små enheter i dagens skole- og barnehagestruktur fører med seg. Her nevnes særlig utfordringer knyttet til manglende fleksibilitet ved fravær, samt manglende mulighet til å ha fulldelte klasser.
- **Utvikling i elev-/barnetall.** Rådmannen viser til kapittel 3 som beskriver en negativ utvikling av elev- og barnetall, både i et historisk og framtidig perspektiv. Den viser en tydelig tendens med nedgang i barnetallet.

Rådmannen finner disse momentene såpass tungtveiende at han ikke kan anbefale en videreføring av dagens skole- og barnehagestruktur – selv om dagens struktur også har noen klare fordeler. Det henvises for øvrig til følgende avsnitt i det politisk vedtatte mandatet for oppvekstutredningen som omtaler denne problemstillingen på følgende måte: *«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».*

7.3 Nærmere om kriterier som legges til grunn for rådmannens innstilling

I sak 43/18, behandlet i formannskapet den 24. april 2018 (Oppvekstutredning: Valg av utredningsalternativer) refereres det til følgende kriterier som skal anvendes ved vurdering av de ulike utredningsalternativene:

- Elevtall i dag og forventet utvikling
- Barnetall i dag og forventet utvikling
- Bemanningsbehov ved endring av antall elever/barnehagebarn
- Konsekvenser for driftskostnader. Her skilles det mellom:

- Driftskostnader knyttet til pedagogisk drift av skole, SFO og barnehage
- Driftskostnader knyttet forvaltning drift og vedlikehold (FDV)
- Investeringskostnader
- Skoleskyss – primært knyttet til reiseavstand og kostnader

I denne utredningen har man forholdt seg til disse vurderingskriteriene og rådmannens innstilling vil også basere seg på dette. I tillegg vil rådmannen også basere seg på de andre momentene som er tematisert, dvs. forhold knyttet til nærskoleprinsipp og forhold som tar utgangspunkt i at man i størst mulig grad bør legge opp til en skolestruktur som legger til rette for å få fulldelte skoleklasser.

Videre har rådmannen gjort et poeng ut av å gi sin innstilling i etterkant av høringsrunden. Dette for å kunne sikre at alle høringsuttalelsene kan bli tatt i betraktning når rådmannen formulerer sin innstilling. Alle høringsuttalelsene vil bli vedlagt den politiske saken om framtidig oppvekststruktur.

Den videre saksbehandlingen vil bli som følger:

- 8. oktober – formannskapsbehandling hvor rådmannen foreslår at denne utredningen blir vedtatt lagt ut på høring
- 16. oktober kl. 19 – folkemøte i forbindelse med utlegging av denne utredningen. Møtested vil bli annonsert senere
- 30. oktober 2018 – høringsfrist
- 13. november 2018 – behandling av rådmannens av sak om framtidig oppvekststruktur i HU Folk
- 16. november 2018 – behandling av sak om framtidig oppvekststruktur i Formannskapet
- 28. november 2018 – endelig kommunestyrebehandling av sak om framtidig oppvekststruktur.

8. Administrativ organisering av oppvekstområdet

Formannskapet har også gitt rådmannen i oppdrag å skissere løsninger for framtidig organisering av oppvekststrukturen. Med utgangspunkt i dette oppdraget har rådmannen satt i gang en prosess med formål om å kunne presentere en skisse av et nytt organisasjonskart for oppvekstsektoren. I løpet av dette arbeidet har det vist seg at det har vært hensiktsmessig å inkludere kulturområdet i denne skissen.

Videre har man vært opptatt av å relatere skissen til det pågående organisasjonsutviklingsarbeidet som foregår innenfor helse- og omsorgssektoren. Dette er gjort på grunn av følgende:

- Også innenfor denne sektoren er det gjort et grundig utredningsarbeid og det er dette arbeidet som ble lagt til grunn for den organiseringen det legges opp til.
- Mye av de generelle prinsipper som var gjenstand for vurdering vil også være gjeldende for oppvekst- (og kultur-) sektoren.

- Prosessen knyttet til omorganiseringen innenfor helse og omsorg har kommet lengre enn prosessen innenfor oppvekst og kultur. Dermed kan man dra erfaringer ut av det gjennomførte omstillingsarbeid.
- Måten helse og omsorg er organisert på vil på mange måter skape en presedens for øvrig organisering av de kommunale tjenestene. Dette fordi at man bør ha en lignende organisering innen alle sektorene for å kunne sikre riktig og god styring og dialog.

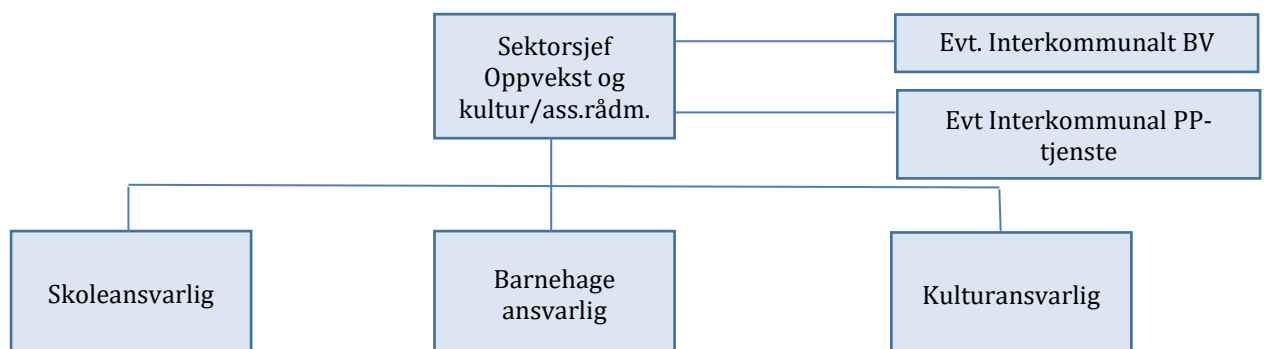
Det må presiseres at det som forelegges er skisser som er et utgangspunkt for videre arbeid med organisasjonsendring innenfor oppvekst og kultur. Skissen drar opp hovedlinjene for framtidig organisering og er et grunnlag for videre diskusjon og prosess. Denne framgangsmåten er for øvrig den samme som ved omorganisering innen helse- og omsorgssektoren hvor utredningen også la fram et organisasjonskart på skissenivå. Det ligger innenfor rådmannens delegerete myndighet å videreutvikle organisasjonskartet. Formannskapet skal konsulteres i denne sammenheng. Rådmannen ser for seg at dette vil bli tema i en senere politisk sak.

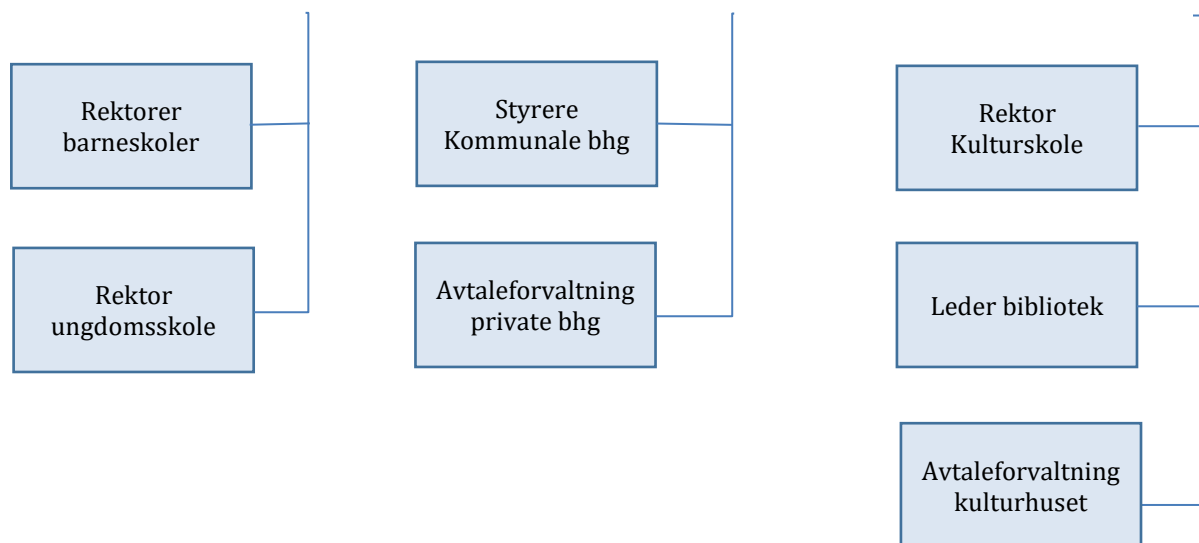
Innledningsvis er det også viktig å nevne at man på det nåværende tidspunkt ikke kan være helt tydelig på framdriften fram til at en ny organisering kan stadfestes. Dette begrunnes i all hovedsak meld følgende:

- Den videre framdriften vil være avhengig av personalmessige forhold som sannsynligvis må finne sin løsning gjennom formelle drøftinger mellom arbeidsgiver og arbeidstakerorganisasjonene. Det er vanskelig å forskutere utfall av slike drøftinger.
- Skissen legger en forutsetning til grunn at noe frigjorte midler fra omstrukturering av oppvekstsektoren kan brukes. Det er på det nåværende tidspunkt fortsatt uavklart hvilken oppvekststruktur man vil gå for og/eller om dette vil utløse muligheten og/eller vilje for en omdisponering
- Den videre framdriften kan også bestå av en «trinnvis» innføring av den nye organiseringen. Muligheten til dette vil imidlertid være avhengig av flere faktorer, og man har pr. i dag ikke den hele oversikten til å kunne konkretisere dette.

Skissen av ny organisering av oppvekst- og kultursektoren er presentert og diskutert i arbeidsgruppen, i rektorkollegiet, samt med representant for kulturenheten. Det presiseres at det ikke er gjennomført formelle drøftinger med tillitsvalgtapparatet, siden man anser det som mer formålstjenlig å gjennomføre dette etter at det foreligger et konkretisert vedtak om framtidig oppvekstsektor.

Mulig ny organisering av oppvekst- og kulturområdet er forsøkt synliggjort som følger:





Som det framkommer legges det opp til en 3-nivåorganisering. I forhold til dagens organisering av oppvekst- og kulturområdet er de mest vesentlige endringer som følger:

- Det etableres en ny stilling som har ledelses-/koordineringsansvar for alle skoler i kommunen
- Det etableres en ny stilling som har ledelses-/koordineringsansvar for alle barnehager i kommunen
- Det etableres en ny stilling som har ledelses-/koordineringsansvar for hele kulturområdet
- Disse ledere rapporterer direkte til sektorsjef for oppvekst og kultur
- Avtaleforvaltning av kulturhuset er flyttet fra rådmannen til kulturområdet
- Avtaleforvaltning knyttet til private barnehager er flyttet fra rådgiver oppvekst til leder for barnehageområdet
- Rådgiverstillingen innen oppvekst legges ned – det vil si at oppgaveporteføljen til rådgiverstillingen fordeles mellom ansvarlige for henholdsvis skole og barnehage
- Rådgiverstillingen innen kultur legges ned, og oppgavene ivaretas av ansvarlig for kulturområdet
- I organisasjonskartet tas det utgangspunkt i at Inderøy kommune inngår et interkommunalt samarbeid om barnevern med en nabokommune som vertskommune. Det presiseres at dette vil bli gjenstand for en politisk vurdering i en egen sak og at ingenting er avgjort her. Likevel var det viktig for rådmannen å illustrere hvordan et slikt interkommunalt samarbeid kan plasseres i et organisasjonskart. Hvis det viser seg at kommunen fortsatt vil ha sin egen barneverntjeneste, vil man i utgangspunktet se bort fra den organiseringen som er skissert i dette organisasjonskartet. Det allerede igangsatte interkommunale samarbeid om PP-tjeneste vurderes plassert i organisasjonskartet. Begrunnelsen for dette ligger i all hovedsak i at både barnevern og PPT er rettet mot barn og unge og at dette forutsetter et tett og godt samarbeid med skolene og barnehagene. Det

presiseres at ovennevnte ikke er diskutert med samarbeidskommunen som forvalter PP-tjenester på vegne av Inderøy

- Det presiseres at man på det nåværende tidspunkt ikke har fattet en beslutning om benevnelse av de overordnede stillingene. For rådmannen er det først og fremst viktig å trekke opp hovedlinjene for den framtidige organiseringen av oppvekst- og kultursektoren.

Organiseringen er tenkt finansiert som følger:

- Stilling som barnehageansvarlig er tenkt finansiert gjennom omdisponering av lønnsmidler fra rådgiverstilling innen oppvekst
- Stilling som kulturområdeansvarlig er tenkt finansiert gjennom omdisponering av lønnsmidler fra rådgiverstilling innen kultur
- Stilling som skoleansvarlig er tenkt finansiert gjennom omdisponering av lønnsmidler som er frigjort gjennom endringer i oppvekststruktur

Med ovenstående organisering ønsker man å oppnå følgende effekter:

- Man ønsker å redusere kontrollspennet for ledernivået. I dag ivaretar flere rektorer også ledelse av kommunale barnehager. Ved å redusere kontrollspennet i organisasjonen, følger man opp anbefalingene fra helse- og omsorgsutredningen, som rådmannen mener har en overføringsverdi til oppvekst- og kultursektoren.
- Rådmannen ser det som en fordel at barnehagesektor etableres som en egen enhet som sidestilles med skolesektoren. Dette for å synliggjøre barnehagesektoren i større grad enn ved dagens organisering.
- Man ønsker å legge til rette for en mer helhetlig tilnærming når det gjelder drift, utvikling og styring av primært barnehagesektor. Det er en forventning at man, ved å skille ut barnehagene som en egen enhet under én leder, legger bedre til rette for at man kan få en enda mer helhetlig «Inderøybarnehage».
- Ansvarlige for skolesektor, barnehagesektor og kultursektor danner et eget lederteam sammen med sektorsjef for oppvekst og kultur. Det er en klar forventning om at dette vil føre til en bedre samhandling på tvers av nevnte områdene
- Omgjøring av rådgiverstillingen innenfor oppvekstområdet til også å ha et lederansvar for barnehagesektor vil medføre en omfordeling av oppgaver mellom ledere av henholdsvis barnehage og skolesektor. Etter rådmannens vurdering lar dette seg gjennomføre, siden denne organiseringen medfører opprettelse av en ny stilling. Avtaleforvaltning for de private barnehagene legges inn under denne enheten, siden dette må ses i tett sammenheng med drift og utvikling av de kommunale barnehagene. Dette vil også si at fastsetting av tilskudd til ikke-kommunale barnehager forvaltes av ansvarlig for denne sektoren.
- Omgjøring av rådgiverstillingen innenfor kulturområdet til blant annet å være leder for kulturområdet, vurderer rådmannen som en hensiktsmessig omprioritering. Rådmannen vurderer det slik at lederansvaret for kultursektoren kan tas inn i oppgaveporteføljen til det som i dag er rådgiverstillingen, uten at man foretar en ytterligere omfordeling av oppgaver innenfor dette området. Dette fordi at kultursektoren er lite i omfang når det gjelder antall ansatte. Avtaleforvaltning av kulturhuset legges også inn under denne enheten. Dette er gjort ut fra en

forutsetning av at fokus på FDV-oppgaver i kulturhuset tones ned, til fordel for mer målrettet kulturutvikling.

- Etablering av en stilling som skoleansvarlig forutsetter som sagt at det kan frigjøres ressurser fra omstrukturingsprosessen innen oppvekstsektor. Rådmannen vurderer dette som en hensiktsmessig omprioritering, siden den nye organiseringen legger bedre til rette for oppfølging av enkeltskoler, rektorkollegiet, samt ansatte. I dette ligger det også at oppgaver som pr. i dag ivaretas av rektorkollegiet, blir omfordelt til denne stillingen.
- Rektorkollegiet har ikke overordnet lederansvar for barnehagene i den nye organiseringen. Dette vil, etter rådmannens vurdering, legge bedre til rette for sterkere fokus på drift og utvikling av det oppvekstfaglige på skolen. Videre vil det være en god del administrative oppgaver som blir flyttet fra rektorkollegiet til den overordnede skoleansvarlige. Rådmannen ser for seg at rektorkollegiet beholder sitt delegerte personal- og økonomiansvar, men at man ved å legge til rette for et sterkere fokus på skolefaglig utvikling, likevel kan bruke mer tid og ressurser på utvikling av det skolefaglige tilbudet. Man vil komme tilbake til en nærmere spesifisering av dette.
- Styrerkollegiet vil i denne sammenhengen få et noe utvidet ansvar. Dette vil si at de i sterkere grad vil få et mer formelt personal- og økonomiansvar for sine respektive barnehager. Rådmannen vurderer styrerkollegiet kan ta dette inn i sin nåværende oppgaveportefølje. Dette begrunnes i all hovedsak med følgende: Det forutsettes at ny oppvekststruktur vil gi færre og større barnehager, dog likevel ikke større enn Sakshaug barnehage. Pr. i dag har styrer for Sakshaug barnehage både personal- og økonomiansvar for egen enhet – noe som kommer styring av barnehagen til gode. Ved å gi hele styrerkollegiet det samme personal- og økonomiansvar, vil det være mer likhet i styringsform og delegert ansvar mellom barnehagene. Dessuten vil man, ved etablering av en overordnet ansvarlig for barnehagesektor, uansett ha en sentral koordinerende funksjon, også innenfor personal- og økonomiforvaltning. Det må også nevnes at styrerkollegiet pr. i dag allerede har en god del oppgaver knyttet til dette. Man skal imidlertid ikke se bort fra at man må inn med kompetansehevende tiltak på disse områdene.

Oppsummert vil rådmannen understreke at man ved denne organiseringen ønsker å legge til rette for et enda sterkere fagfokus innenfor både skoler, barnehager og kulturområdet uten at dette skal gå utover det tverrfaglige fokuset. En slik organisering mener rådmannen legger bedre til rette for å få et mer tverrsektorielt fokus på tvers av skole, barnehage og kulturområdet. Dette vil komme i tillegg til de øvrige nevnte momentene som taler for en organisering etter de hovedprinsippene som trekkes opp i denne utredningen.

Ovenstående må som sagt betraktes som en grovskisse av hvordan rådmannen ser for seg en framtidig organisering av oppvekst- og kulturområdet. Rådmannen vil komme tilbake med en egen sak om temaet som spesifiserer både organisering og (om)fordeling av oppgavene – særlig mellom de ulike ledernivåene i kartet, men det presiseres allerede nå at oppgaveporteføljen til skole-, barnehage- og kulturansvarlig både inneholder administrative og merkantile oppgaver. I denne sammenheng vil man ivareta

alle nødvendige involverings- og medbestemmelsesprosessene som er fastlagt i hovedavtalen mellom KS og arbeidstakerorganisasjonene.

Som nevnt vil det på det nåværende tidspunkt være vanskelig å være konkret på framdriftsplan for innføring – men rådmannen ser for seg at hele eller deler av den nye organiseringen kan effektueres i løpet av 2019.

9. Etterbruk av eventuelle tomme skole/barnehagebygg

Mandatet sier følgende om tematisering av 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 åpnet 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.»

Som det framkommer vil denne utredningen ikke presentere ferdige løsninger for etterbruk av eventuelle tomme skole- og/eller barnehagebygg. Utredningen vil heller beskrive ulike alternative prosesser som må følges opp videre etter at det er fattet et vedtak om ny oppvekststruktur. Rådmannen understreker at det, ut fra formuleringene i mandatet, ikke legges opp til en alternativ form for kommunal tjenesteproduksjon i den tomme bygningsmassen. Fra rådmannens side vil det heller ikke bli lagt opp til at man kan ha privat skole og/eller barnehagedrift i lokalene.

Rådmannen finner det naturlig å ta utgangspunkt i at byggene bør avhendes. I kalkylene i utredningen er det ikke tatt høyde for salgsinntekter fra salg av skole-/barnehagebygg. Det er heller ikke lagt inn driftsutgifter knyttet til videre drift og vedlikehold av de byggene som ikke skal brukes til skole og/eller barnehage. Rådmannen ser for seg at det uansett vil ta tid før man kan effektuere nye strukturløsninger (særlig hvis løsningene forutsetter nybygg). Dermed vil man ha tid til å finne gode løsninger for avhending og etterbruk av tomme bygg.

Det er ønskelig å gå i dialog med lokalsamfunnet om hvordan byggene skal benyttes. Rådmannen vil i den videre prosessen rette hovedfokus på om, og i så fall hvordan lokalsamfunnet ønsker å bruke de ledige byggene. Dette må gjerne ses i sammenheng med bruk av samfunnshus – evt. basseng i tilfelle skolen i Mosvik legges ned. Rådmannen ønsker å legge opp til en tett dialog med lokale grendelag for å kartlegge mulighetsrommet. I denne sammenhengen er det også naturlig å adressere spørsmålet om eventuelle vilkår knyttet til avhending.

En alternativ tilnærming kan være at byggene selges på det åpne markedet, slik at høystbydende får tilslaget. Man kan også i et slikt tilfelle sette vilkår knyttet til bruk av eiendommen. Hvordan man gjennom dette kan ivareta en eventuell restriksjon om å ikke ha privat skole og/eller barnehagedrift må vurderes nærmere.

Rådmannen vil komme tilbake til hvordan den videre prosessen skal legges opp. Det kan være naturlig å oppnevne en referansegruppe med representasjon fra både administrasjonen, politikken og fra de aktuelle skolekretser, som rådmannen kan konsultere med i det videre arbeidet.

10. Miljøvurderinger

Mandatet for utredningsarbeidet gir følgende avgrensning når det gjelder det miljømessige perspektivet i oppvekstutredningen: «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 omgjøringer/ombygginger.

I dette kapitlet vil man dermed kun komme med noen overordnede betraktninger om hvordan dette kan bli fulgt opp i den videre prosessen etter at vedtak om ny oppvekststruktur er fattet. Videre vil man kun konsentrere seg på det miljømessige perspektivet ved eventuell nybygg. Dermed vil eksempelvis miljømessige konsekvenser ved økt bruk av skoleskyss ikke bli tematisert.

Vedlagte rapport fra Norconsult påpeker at nybygg gir større mulighet til å bygge miljø-, areal- og energieffektivt. Dette er vanskeligere å nå ved renovering av et gammelt bygg, men de gjør også oppmerksom på at utnyttelse av allerede bygde areal kan være en god miljøstrategi, og at det i noen tilfeller er mer bærekraftig å beholde det man har, enn å rive og bygge nytt. Det gjøres også oppmerksom på at kommunen kan oppnå vesentlige tilskudd til energi- og miljøeffektive løsninger, bl.a gjennom Enovas støtteprogram.

I de forelagte kalkylene er denne effektiviseringsgevinsten hensyntatt ved at m2-kostnad for ulike FDV-kostnader er lavere enn det man kan oppnå i eksisterende bygg. Dette blir gjenspeilet i årskostnad. I dette ligger det imidlertid en direkte fare for at man strekker effektiviseringsgevinsten for langt, siden erfaringen viser at det kan være vanskelig å følge opp dette ambisjonsnivået i praksis når nytt bygg skal planlegges.

En hel ny skole eller barnehage gir mulighet til å planlegge og bygge en optimal bygningsmasse som læringsarena slik man ønsker den. Man kan vektlegge løsninger og materialvalg som gir lave investeringskostnader, men også optimale/lave framtidige driftskostnader, både mht. bygningsdrift og i selve virksomheten. Den vil kunne erstatte flere åpenbart mindre egnede bygg, sett i et framtidsrettet perspektiv. Imidlertid må dette ses opp mot utnyttelse av allerede bygd kapasitet.

Videre gjør Norconsult rådmannen oppmerksom på at de på prinsipielt grunnlag vil fraråde å trekke ambisjonsnivået for mer klimanøytrale bygg for langt. Et pilotbygg med ikke uttestede løsninger, for teknologisk komplekst etc, er risikabelt. Det er en klar anbefaling fra deres side å planlegge med beste konvensjonelle løsninger, og ikke pilot. Alternativet er at man risikerer å bygge et bygg som ikke fungerer, eller blir svært kostbart både investeringsmessig, men ikke minst i drift.

For den videre prosessen etter at det er fattet et vedtak om ny oppvekststruktur, vil rådmannen ha et fortløpende fokus på de momentene som er nevnt ovenfor. Dette under forutsetning av at vedtaket vil utløse behov for nybygg og/eller utbygging av eksisterende bygningsmasse.