



Saksbehandler: Bjørn Andersen

Kommunedirektør/rådmann: Vibeke Vikse Johnsen

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
025/22	Hovedutvalg oppvekst og kultur	15.06.2022
075/22	Formannskapet	29.08.2022
	Kommunestyret	

Ny skole sone 2

Rådmannens forslag til vedtak:

1. Karmøy kommunestyre vedtar å bygge én ny skole på allerede ervervet tomt på Åkra, til erstatning for barneskolene Grindhaug, Ådland og Åkra. Skolene Grindhaug, Ådland og Åkra blir da lagt ned når ny skole står klar.
2. Oppdatert kostnadsestimat innarbeides som del av økonomiplan 2023-2026

Vedtak som innstilling fra Hovedutvalg oppvekst og kultur - 15.06.2022 - 025/22

1. Karmøy kommunestyre vedtar å bygge én ny skole på allerede ervervet tomt på Åkra, til erstatning for barneskolene Grindhaug, Ådland og Åkra. Skolene Grindhaug, Ådland og Åkra blir da lagt ned når ny skole står klar.
2. Oppdatert kostnadsestimat innarbeides som del av økonomiplan 2023-2026
3. Det forutsettes at Karmøy kommune prioriterer nødvendige trafikale grep.

Hovedutvalg oppvekst og kultur 15.06.2022:

Behandling:

Nytt punkt 3: Nødvendige trafikale tiltak, foreslått av Wenche Lindtner, Senterpartiet

Det forutsettes at Karmøy kommune prioriterer nødvendige trafikale grep.

Alternativ 2, foreslått av Per Magnus Mannes, Karmøylista

Karmøy kommunestyre vedtar å bygge en ny skole på ervervet tomt i Åkrehamn, til erstatning for barneskolene Åkra og Ådland. Skolene Åkra og Ådland blir da lagt ned når ny skole står klar.
Grindhaug skole består som idag.
Trafikksikkerhet, avstand og samhold er stikkord.
Per M. Mannes KL

Mannes (KL) forslag fikk 2 stemmer (1 KL, 1 H, Sæbø) og falt.
Rådmannens innstilling vedtatt med 6 stemmer mot 3 (1 Sp, 1 H, Sæbø, 1 KL).
Lindtners tilleggssforslag enstemmig vedtatt.

HOK- 025/22 Vedtak:

1. Karmøy kommunestyre vedtar å bygge én ny skole på allerede ervervet tomt på Åkra, til erstatning for barneskolene Grindhaug, Ådland og Åkra. Skolene Grindhaug, Ådland og Åkra blir da lagt ned når ny skole står klar.
2. Oppdatert kostnadsestimat innarbeides som del av økonomiplan 2023-2026
3. Det forutsettes at Karmøy kommune prioriterer nødvendige trafikale grep.

Formannskapet 29.08.2022:

Behandling:

Helge Thorheim, Gruppeleder Karmøylista, foreslått av Helge Thorheim, Karmøylista
Karmøy kommunestyre vedtar å bygge en ny skole på ervervet tomt i Åkrehamn til erstatning for barneskolene Åkra og Ådland. Skolene Åkra og Ådland blir lagt ned når ny skole står klar.
Grindhaug skole består som i dag.
Trafikksikkerhet, avstand og samhold er stikkord.

Thorheim (KL) fremmet følgende forslag:

*Karmøy kommunestyre vedtar å bygge en ny skole på ervervet tomt i Åkrehamn til erstatning for barneskolene Åkra og Ådland. Skolene Åkra og Ådland blir lagt ned når ny skole står klar.
Grindhaug skole består som i dag.
Trafikksikkerhet, avstand og samhold er stikkord.*

Votering:

Innstillingen ble vedtatt med 6 mot 5 (1 KL, 3 H, 1 R) stemmer for forslag fremsatt av Thorheim (KL).

FSK- 075/22 Vedtak:

1. Karmøy kommunestyre vedtar å bygge én ny skole på allerede ervervet tomt på Åkra, til erstatning for barneskolene Grindhaug, Ådland og Åkra. Skolene Grindhaug, Ådland og Åkra blir da lagt ned når ny skole står klar.
2. Oppdatert kostnadsestimat innarbeides som del av økonomiplan 2023-2026
3. Det forutsettes at Karmøy kommune prioriterer nødvendige trafikale grep.

Bakgrunn

Spørsmål i tilknytning til bygging av en ny skole på Åkra har vært oppe til drøfting ved ulike anledninger i over 20 år. Skoletomt til formålet ble avsatt i reguleringsplan i 2011, og i 2016 kjøpte kommunen tomt som ligger i tilknytning til Åkra Idrettspark.

I forbindelse med kommunestyrets behandling av økonomiplan 2021 - 2024, desember 2020, fattet kommunestyret følgende vedtak under sak KST 176/20, verbale punkter:

«Karmøy kommunestyre er utolmodig med å bygge ny skole på ervervet tomt i Åkrehamn. Etter modell fra Torvastad (Håland/Hauge) og Kopervik (Eide/Stokkastrand) ber kommunestyret om sak som belyser de pedagogiske og økonomiske effektene ved sammenslåing av skoler i sone 2 (utenom Sevland). Forutsetningene er å bygge 1 skole til erstatning for 2, eller bygge 1 skole til erstatning 3 skoler. I den politiske saken skal det redegjøres for hvor mye av finanskostnadene ved investering i nybygg som kan dekkes inn av sparte driftsmidler».

I juni 2021, sak KST 086/21, fikk kommunestyret til behandling sak med en foreløpig utredning av skolestruktur i Sone 2, jf. kommunestyrets bestilling et halvt år tidligere. I rådmannens forslag til vedtak ble det anbefalt videre utredning av alternativet som innebærer en sammenslåing av de tre skolene Grindhaug, Ådland og Åkra i ett nytt skolebygg.

Kommunestyret fattet følgende vedtak i saken:

KST- 086/21 Vedtak [i sak 21/5760]:

1. *Kommunestyret slår fast at det skal bygges ny skole på Åkra, på ervervet tomt i tilknytning til idrettsanlegget.*
2. *Kommunestyret ber om at prosessen rundt skolestruktur på Åkra går så raskt som mulig. Rådmannen legger frem endelig sak om skolestruktur våren 2022, etter at nødvendige høringer er gjennomført.*
3. *Det er ønskelig at alle aktuelle skolekretser får uttale seg, slik at grunnlaget for ny sak blir godt forankret. Kommunestyret ber derfor rådmannen om å gå videre med utredning av alternativ 1 om mulig sammenslåing av Grindhaug, Ådland og Åkra skole i ett nytt bygg.*
4. *Dersom utredningen viser at andre løsninger enn alternativ 1 vil være mer fremtidsrettet, så ber kommunestyret Rådmannen om å også synliggjøre dette i kommende sak.*

Rådmannen har etter ovennevnte vedtak i kommunestyret gått videre i sin utredning og på nytt vurdert saken. En har da tatt utgangspunkt i de premisser kommunestyret har lagt gjennom vedtak i KST sak 176/20 (desember 2020) og KST sak 086/21 (juni 2021). Videre har en i stor grad lagt til

grunn de samme saksopplysninger som i de tidligere sakene behandlet av kommunestyret. Dette i den utstrekning forhold ikke har talt for at en burde gjennomføre aktuelle beregninger på nytt.

Dagens situasjon

Rådmannen ser ikke at situasjonen i Sone 2 med hensyn til skolene Grindhaug, Åkra og Ådland er særlig endret i forhold til de beskrivelser som er gitt i KST sak 086/21.

Åkra skole

Skolen består av en bygningsmasse som er sammensatt av hovedbygning og gymnastikksal. Den eldste delen er fra 1913, med to tilbygg fra nyere tid. De siste årene er det gjort noen endringer/ forbedringer, slik at flere rom er tilgjengelige for undervisning og lager. Garderobe- og toalettforhold er også blitt forbedret. Mellomtrinnet har nå kroppsøving i ny idrettshall, noe som også samlet sett bidrar til en bedring av fasilitetene. Samtidig setter arbeidsforholdene for både lærere og elever begrensninger i organiseringen av undervisningen. Uteområdet er lite og ikke i tråd med dagens normer. God organisering, tilpasning og mindre oppgraderinger gjør likevel at det fungerer i det daglige. Det har lenge vært et sterkt ønske om en ny skole, et syn som tilkjennegis i mange ulike fora, herunder gjennom nylige mottatte høringsvar.

Ådland skole

I forhold til elev- og klassetall, har skolen god dekning på rom til undervisningsformål. Areal til andre fasiliteter så som til personal er noe i underkant av normalkravet for nybygg. Det er imidlertid også mulighet for endringer innenfor allerede eksisterende areal. Deler av dette kan gjennom omdisponering bedre dekke opp aktuelle behov. Utearealet har god størrelse, og standard ved skolen totalt sett er generelt god. Skolens personale er i hovedsak fornøyd med lokalitetene og arbeidet fungerer godt.

Grindhaug skole

Skolen er utvidet og oppgradert i flere omganger. Romkapasitet og standard på klasserom og spesialrom er bra. Dette gir grunnlag for variert og godt tilrettelagt undervisning. De ansatte disponerer mindre areal enn det som i dag er normen for nye skolebygg. For de praktiske forhold synes dette likevel å fungere tilfredsstillende. Skolens ledelse mener de har gode lokaliteter for både elever og ansatte. Dette bidrar til at en kan gi et godt og variert pedagogisk tilbud.

Elev- og klassetall ved ulike alternativ basert på elev- og klassetall for skoleåret 21/22

I dag er det til sammen 32 klasser med 622 elever ved de tre skolene.

ELEV-TALL - MÅLFORM - KLASSETALL				21/22														
	Åkra skole				Ådland skole				Grindhaug skole				Åkra, Ådland, Grindhaug SUM I DAG					
	bm	nn	sum	klasser	bm	nn	sum	klasser	bm	nn	sum	klasser	bm	nn	sum	klasser		
1. kl.	0	20	20	1		6	6	1	0	50	50	2	0	76	76	4		
2. kl.	0	21	21	1		19	19	1	13	53	66	3	13	93	106	5		
3. kl.	0	26	26	1		16	16	1	27	26	53	2	27	68	95	4		
4. kl.	0	19	19	1		20	20	1	11	28	39	2	11	67	78	4		
5. kl.	12	13	25	2		19	19	1	0	41	41	2	12	73	85	5		
6. kl.	12	18	30	2		13	13	1	21	21	42	2	33	52	85	5		
7. kl.	17	20	37	2		20	20	1	23	17	40	2	40	57	97	5		
Sum:	41	137	178	10	0	113	113	7	95	236	331	15	136	486	622	32		

Tabell 1: Viser den enkelte skole og summen av de tre skolene slik status er i dag.

Befolkningsutvikling og prognoser

Når en skal vurdere fremtidig elevtall innen Sone 2 og den enkelte skolekrets, har en på kort sikt viktige data i oppdaterte fødselstall og oversikt over bosatte i sonen inne ulike aktuelle årsklasser. I

denne saken bygger en i all hovedsak videre på de data som er innhentet/ elevtallsprognose lagt til grunn i KST sak 171/20.

Styring og utvikling i boligbygging i Karmøy skjer for det meste gjennom arealdisponering i kommuneplanen, reguleringsplaner, tilhørende teknisk tilrettelegging og andre forhold som må være på plass for at utbygging er i samsvar med gjeldende regelverk.

Boligbygging blir oftest utført av private byggefirma som med utgangspunkt i vedtatte planer tar kontakt med grunneiere for kjøp av tomteareal. Dermed kan det oppstå situasjoner der skolen i det aktuelle området får for liten kapasitet i forhold til utbyggingsplaner. Det motsatte kan også skje - at den tiltenkte utbygging/ endring i demografimønster ender opp annerledes enn først forespeilet. En kan altså risikere at en skole blir (bygget) for liten eller at en har for stor kapasitet. Kapasiteten vil også svinge gjennom årene.

Utbyggingsmønsteret har endret seg de siste årene. Mens det tidligere ble bygget ut større boligfelt som ofte medførte en tydeligere demografisk endring ved at mange «like» boenheter ble etablert innen en kort tidsperiode, går tendensen nå mer i retning av bygging i mindre felt.

I Karmøy har det de siste årene vært en økning i bygging av leiligheter. Her er det stort sett eldre som flytter inn, mens den tidligere (ene)boligen blir overtatt av familier med barn. Dette fører til en utvikling hvor flere elever kommer fra modne, etablerte boligområder hvor det foregår en mer langsiktig og dynamisk demografisk endring, med økt spredning i befolkningssammensetningen.

Endringene i utbyggingsmønsteret gjør det vanskeligere å forutse utvikling i fremtidige elevtall. Tidligere kunne en med utgangspunkt i erfaringstall bedre beregne tilveksten av elever, blant annet etter størrelsen på et boligfelt under planlegging og utbygging. Gitt den retning utbyggingsmønsteret de siste årene har utviklet seg, bør en i tillegg til tidligere enklere beregningsmodeller nå ta høyde for større usikkerhetsmomenter som fremkommer gjennom mer sammensatte forhold.

Store areal i Åkraområdet har de siste årene blitt «satt på vent» på grunn av uavklarte forhold i tilknytning til den såkalte «omkjøringsveien». Hva som skjer videre i den saken vil ha betydning for trafikksikkerhetsforhold som videre vil ha betydning for områder avsatt til boligbygging. Eventuelle konsekvenser som følge av vedtak av ny kommuneplan med nye mål og prioriteringer vil også kunne få betydning for utbygging og struktur i Åkra- området.

Grindhaug skole:

Prognosene viser at skolen vil ha et nokså stabilt elevtall på rundt 320 elever. Skolen har kapasitet til å klare en moderat tilvekst og fungerer godt med hensyn til undervisningsareal.

Åkra skole:

Skolen har i dag 180 elever. Det kunne vært rundt 20 flere, men disse går i dag på Grindhaug skole da Åkra skole p.t. ikke har bokmålsundervisning på 1. - 4. trinn. Prognosene viser nedgang til 169 elever på det laveste. Tar en høyde for den stansen det har vært i utbygging de siste årene, er det rimelig å legge til grunn et fremtidig middeltall for skolekretsen Åkra på 180 elever.

Ådland skole:

Skolen har i dag 113 elever. Prognosene viser at elevtallet går ned til 84 på det laveste. Skolen har 1 klasse pr. trinn, og tilveksten synes å ha vært noe ujevn. Klassenes størrelse varierer i dag med elevtall fra 6 til 20 elever på trinnene. Et antatt fremtidig gjennomsnittstall på 95 elever synes

rimelig å legge til grunn som fremtidig prognose.

Bygging av én ny skole - Alternativ I - (til erstatning for Grindhaug, Ådland og Åkra)

I vedtaket (KST 086/21 Vedtak [i sak 21/5760]) har rådmannen fått i oppdrag:

«...å gå videre med utredning av alternativ 1 om mulig sammenslåing av Grindhaug, Ådland og Åkra skole i ett nytt bygg».

En slik ny skole vil med det samlede elevtallsestimatet få 595 elever. Videre må det med grunnlag i etablerte tradisjoner innen de tre skolekretsene i Sone 2, antas at en også fremover vil ha en situasjon med språkdeling på de fleste klassetrinn. Om en tenker «tradisjonell» klassestruktur, bør en ny skole rigges for 31 «klasser».

Rådmannen er også bedt om følgende:

«Dersom utredningen viser at andre løsninger enn alternativ 1 vil være mer fremtidsrettet, så ber kommunestyret Rådmannen om å også synliggjøre dette i kommende sak.»

Ut fra det som har fremkommet gjennom tidligere politisk behandling av spørsmål i tilknytning til ny skole i Sone 2, herunder slik saken står per i dag, legger rådmannen til grunn at «...andre løsninger...» i denne saken ville være et Alternativ II hvor en ved bygging av ny skole kun slår sammen Ådland og Åkra. Dette samtidig som Grindhaug da fortsetter som egen skole. Videre har rådmannen avgrenset drøftinger i denne saken mot eventuelle justeringer av skolekretsgrenser som følge av den endelige situasjonen med hensyn til skoler i Sone 2.

Romprogram for Alternativ I vurdert ut fra valg av pedagogisk profil ved Stangaland skole (sammenlignbar størrelse)

I romprogrammet til Stangaland skole er det tatt med idrettshall. Ved bygging av ny skole i Åkra-området er det alt dekning for kroppsøvingssdelen i den nye Åkrahallen. Utgangspunktet i sammenligningen blir da det som trengs av areal til undervisning (klasserom, grupperom, spesialrom ol.), administrasjon, arbeidsplasser personal, SFO og andre funksjoner.

Alt. 1: Tre skoler slått sammen til en skole (som Stangaland skole)

Nettoareal	Bruttoareal
5 888 m ²	8 243 m ²

Rådmannen mener at den pedagogiske profilen som ligger til grunn for bygging av skolene Stangaland og Veia, er godt begrunnet. Fleksibilitet og variasjon er viktige tema. Et skolebygg skal ha lang levetid og fungere, ikke kun innen skiftende pedagogiske retninger over tid, men i det daglige arbeidet på skolen. Et nybygg, som lagt til grunn ved bygging av Stangaland og Veia, vil gi personalet meget gode forutsetninger for tilrettelegging av god og fremtidsrettet undervisning. Samtidig vil elevene få topp moderne lokaler for læring og lek.

Elever og ansatte ved Åkra skole er de som klart synes å få mest igjen ved bygging av ny skole. Nåværende elever ved Ådland skole vil trolig merke størst overgang til en ny og større skole – fra et mindre og tett miljø til en større skole med flere å forholde seg til. Samtidig vil dette også for den enkelte elev kunne oppleves positivt, da det ved for små klasser kan bli vanskelig for elever å

finne klassevenner med samme interesser. Det kan også være utfordrende eksempelvis å være den eneste gutten eller jenta i klassen. Over tid og særlig for nye elever, vil overgangen til et større miljø gå seg lettere til, samtidig som en får positive effekter gjennom et totalt sett større og bredere skoletilbud enn det en mindre skole er i stand til å gi.

Størrelsen på skolen vil ha betydning for rekruttering av ansatte i skolen. Det er mange og relativt sett små skoler i Karmøy. Erfaringen viser at en på de største skolene har flere lærere som følger opp ett klassetrinn. Dette gjør at lærere kan få undervise i de fagene hvor de har sin spesialkompetanse eller mestrer best.

Ved de minste skolene er det mindre rom for fleksibilitet i forhold til hvilke fag en underviser i, da en kontaktlærer underviser stort sett klassen i alle fag. Dette gjør at det er vanskelig å tilsette 5. - 10. trinns lærere som i utdanningen sin bare har tre undervisningsfag. Opplæringsloven sier at for å undervise i norsk, engelsk og matematikk må en ha minimum 30 studiepoeng i faget. Det vil ellers være mer attraktivt for en nyutdannet lærer å jobbe på en større skole, da det er flere ansatte som en kan samarbeide med og lære av.

Prof. Thomas Nordahl ved Senter for praksisrettet utdanningsforskning, Høgskolen i Innlandet, har på bestilling fra Hamar kommune, nylig utgitt rapporten *“Skolestørrelse og sammenhenger med elevenes trivsel og læring”*, se vedlegg 1. I rapporten skriver han i sammendraget;

“Flere av studiene peker på en svak tendens til kurvlineære sammenhenger, det vil si at det er en svak positiv sammenheng mellom skolens størrelse og elevenes læringsutbytte opp til et vist punkt, og at det deretter blir en svak negativ sammenheng når skolene blir større. De ulike studiene peker her i litt ulike retninger, men det kan se ut til at et slikt punkt for ideell skolestørrelse ligger på mellom 500 – 700 elever for barneskoler. Samtidig er det viktig å understreke at de skolefaglige prestasjonene statistisk sett bare vil synke marginalt om skolene er større eller mindre enn dette.”

Økonomi

Ressurstildeling til undervisning, administrasjon, SFO og støttefunksjoner

Tildeling av personalressurser til den enkelte skole, følger i dag av kommunens felles tildelingsmodell for skoleressurser. Her er det dels mange parametere som blir ivaretatt, både tallmessig (kvantitativt) og etter vurdering (kvalitativt). Flere avtaleverk setter minstestandard for tildeling av ressurser til ulike elevgrupper. I tillegg kommer tildeling med bakgrunn i enkeltelevers rettigheter, språkdeling, antall deltakere i skolefritidsordning, alderssammensetning blant personalet etc. De minste skolene blir også tildelt noen ressurser for å opprettholde tilstrekkelig antall voksne på skolen og nødvendig fleksibilitet. Til sist må det sikres at alt kan ivaretas med hensyn til avtale- og regelverk, de enkeltes rettigheter og barnets beste.

Hovedfordelingen av ressurser følger imidlertid av antall elever innenfor de ulike alderstrinn. «Pedagognormen» fastsetter at det skal være en pedagogdekning med én pedagog per 15 elever på 1. – 4. trinn, og én pedagog per 20 elever for 5. – 10. trinn.

«Klassebegrepet» finnes ikke lengre i kommunens ressursmodell eller innen regelverket. Så lenge en i Karmøy ikke opererer med fådelte skoler, vil det imidlertid kunne ha ressursmessig betydning når en elevgruppe på et trinn ligger svært lavt eller i et ugunstig tallmessig område i forhold til det praktisk mulige med hensyn til gjennomføring av undervisning. Dette medfører ofte at det ut fra gruppestørrelse og skolens fysiske fasiliteter likevel må opprettes flere «klasser» i fysisk forstand – fysiske adskilte elevgrupper som til enhver tid vil ha behov for et minimum av bemanning. Konsekvensen av opprettelse av flere slike klasser er at ressursene får en noe annen fordeling enn

hva som vil være naturlig utfra elevtall.

Dette forholdet kan også slå noe uheldig ut uavhengig av størrelsen på den enkelte skole, men generelt er fleksibiliteten for å håndtere denne problemstillingen bedre ved de større skolene. Faktum er likevel at innenfor visse rammer, følger hovedtyngden av ressurser den enkelte elev og det til enhver tids gjeldende elevtallet ved den/ de aktuelle skolen(e). Den samlede fleksibiliteten medfører imidlertid at en generelt vil se stordriftsfordeler i de større skolene i forhold til de mindre. Dette vil som nevnt også bero på de tekniske fasilitetene ved skolen.

Rådmannen har gjort en vurdering av ressursituasjonen ved sammenslåing av de tre skolene til en ny større skole. Basert på det kvantitative og kvalitative «daglige» ressursarbeidet som gjøres i karmøyskolen, ressursituasjonen og ressursmodeller som er gjeldende, status gjennom de siste år - både for de tre aktuelle skolene og generelt i karmøyskolen, mener rådmannen at en vil kunne oppnå en besparelse på fire pedagogstillinger. Den største gevinsten i denne sammenheng ligger i at skolene Åkra og Ådland vil gå inn i en større enhet, mens det isolert sett på personalsiden vil være mindre besparelser ved at Grindhaug inngår i en ny og større skole.

Bygg og drift

Store kostnader er forbundet med investeringer i nybygg, ombygginger, rivning og årlig forvaltning for drift og vedlikehold av bygninger. Det er viktig at mengden av ressurser forbundet med dette blir holdt så lavt som mulig sett helhetlig over byggets levetid, samtidig som den ønskede kvaliteten blir opprettholdt. Dette gjelder for så vidt for alle skoleanlegg i Karmøy.

Byggekostnader

Ved kostnadsberegning i tilknytning til bygging av ny skole, Alternativ 1, har en tatt utgangspunkt i størrelse på nye Stangaland skole herunder pedagogisk profil.

Alt. 1: Tre skoler slått sammen til en skole (som Stangaland skole)

Nettoareal	Bruttoareal
5 888 m ²	8 243 m ²

I kostnadsoverslaget som fulgte KST sak 086/21 baserte seg på de kalkyler som på tidspunktet ble benyttet i forbindelse med budsjett for ny Stangaland skole, og ny Veia skole. Rådmannen har på nytt utredet et kostnadsestimat for ny skole på Åkra – med utgangspunkt i at en går videre med Alternativ I – at skolene Grindhaug, Ådland, Åkra slås sammen til en ny skole;

Alternativ I

Grindhaug, Ådland og Åkra samlet i en ny skole.

Nytt bygg for 31 klasser, 595 elever (middeltall) og uten idrettshall. Kostnad ved grunnerverv holdes utenfor, men byggemodning tas med.

Nettoareal	Bruttoareal
5 888 m ²	8 243 m ²

Byggekostnad: 437 millioner kroner.

Forbehold:

Kostnadskalkylen er ikke basert på et prosjekteringsunderlag. Dette innebærer at det tas forbehold om grunnforhold, overvannshåndtering og sanering/flytting av eventuelle høyspentkabler.

Det vises ellers til vedlegg 2 for nærmere detaljer i tilknytning til kostnadsoverslaget.

Vedlegg 2: Oppdatert kostnadsoverslag byggekostnad ny skole Alternativ I

Verdi av fraflyttede bygg

Ådland skole	6 millioner kroner.
Åkra skole	8 millioner kroner.
Grindhaug skole	15 millioner kroner.

Dette er grove og usikre anslag. Eventuell salgsverdi er i stor grad avhengig av hva en kjøper tillates å nytte eiendommen til innen gjeldende eventuelt endrede planformål. Salgsinntektene for aktuelle (nedlagte) skoler kan betraktes som fratrekk i byggekostnadskalkyle for ny skole.

Livssykluskostnader ved et skoleprosjekt / bygging av ny skole er summen av kapitalkostnad og alle kostnader til forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling i brukstiden og restkostnad ved avhending. I tilknytning til sak(er) om bygging av ny skole på Åkra, har kommunestyret bedt rådmannen synliggjøre «...*hvor mye av finanskostnadene ved investering i nybygg som kan dekkes inn av sparte driftsmidler*». Dette er også gjort – sist ved fremleggelse av sak KST – 086/21.

Endring personalkostnader

Med hensyn til personalkostnader vises det til ovenstående vurdering av mulig innsparingspotensial. Direkte lønns- og sosiale kostnader for en pedagogstilling utgjør ca. 760 000 kroner. Lagt til grunn at en ved Alternativ I kan spare inn fire pedagogstillinger, vil dette gi en innsparing på 3,040 millioner kroner årlig (2022). Videre har årlig gjennomsnittlig lønnsvekst i perioden 1991 – 2021 utgjort ca. 4,1 % (SSB). Dette legges derfor til grunn også i perioden fremover.

Endring andre driftskostnader

For skoledrift (kostnader i tilknytning til den daglige operative drift ved skole og skolefritidsordning), følger dette den enkelte elev / deltaker i SFO og er derfor ikke relevant i den videre vurderingen i denne saken.

Tekniske driftskostnader

Hva gjelder tekniske driftskostnader, er disse samlet sett summert for de tre skolene i dag på ca. 5,8 millioner kroner per år. Ved et alternativ I (tre skoler i én) er estimatet at tekniske driftskostnader vil ligge på 3,8 millioner kroner per år (2022). En ny skole vil således ha en antatt besparelse på 2,0 millioner kroner per år i forhold til dagens situasjon med tre separate skoler. Årlig gjennomsnittlig endring i konsumprisindeks i perioden 1991 – 2021 har vært ca. 2,1 %.

En gjennomsnittlig kommunal deflator for de siste 30- år er dermed ca. 3,4 %.

For å beregne innsparingspotensialet på personalkostnader (undervisningspersonell) legges det i det videre til grunn at kostnadene vil øke med 4,1 % årlig fremover.

For de tekniske driftstjenestene, herunder vedlikehold og tilhørende tjenester, legges det til grunn et anslag i kostnadsvekst lik kommunal deflator 3,4 %.

Som mål på inflasjon fremover, vises det til Norges Banks gjeldende pengepolitiske strategi, hvor konsumprisvekst over tid forsøker å styres mot 2 % årlig.

Samlet innsparing i driftskostnader

Gitt ovenstående forutsetninger, hvor det spares inn 3,040 millioner kroner i personalkostnader (undervisningspersonell) og 2,0 millioner kroner i tekniske driftskostnader årlig, med tilhørende respektive anslag på kostnadsvekst og inflasjon, vil nåverdien av dette i et 40- årsperspektiv utgjøre 286 millioner (2022) kroner i innsparing (positiv nåverdi).

Byggekostnad

Fast rente i et 25- års perspektiv anslås i dag å ligge på 3,4 %. Rentenivå utover 25 år finnes det i dag ikke direkte markedsdata på. Renteberegning i et 40- års perspektiv gir større usikkerhet med hensyn til renterisiko. Med bakgrunn i en antatt risikofri rente på 4 % over tid, og kommunen som låntaker, er det realistisk å legge til grunn et rentenivå på 3,7 %.

Gjeldende kalkyle for byggekost er 437 millioner kroner. Trekker en ut en antatt salgsgevinst ved avhending av de tre skolene som tenkes avviklet (29 millioner kroner), står en igjen med 408 millioner kroner som må skaffes til veie for å finansiere bygging av den nye skolen. For modelleringen sin del, kan investeringen tenkes finansiert gjennom et annuitetslån med 40 års løpetid og 3,7 % årlig rente.

Dette vil for kommunen gi en årlig negativ kontantstrøm på 19,7 millioner kroner. Hensyntatt 2 % inflasjon utgjør dette imidlertid oppsummert over 40 år på 538 millioner (2022) kroner (negativ nåverdi).

Samfunnsøkonomisk perspektiv

De to nåverdiberegningene ovenfor gir imidlertid ikke et særlig meningsfylt grunnlag i denne saken for å vurdere de totale kostnadene eller gevinstene ved å gjennomføre det tiltenkte prosjektet. Om en skulle rettfærdiggjøre en slik ren kalkulatorisk tilnærming metode, måtte en også prissatt +/- «alle andre» faktorer som antas påvirket i et (samfunns)økonomisk perspektiv ved gjennomføring av prosjektet – og ikke kun enkeltelementer «stykkevis og delt». I tillegg måtte en tatt stilling til generell risiko ved prosjektets gjennomføring.

Konkrete eksempler i så måte ville være;

Frafall av kostnader i tilknytning til ellers fremtidige nødvendige investeringer ved dagens tre eksisterende skoler for å opprettholde akseptabel funksjon, gevinst ved at det trolig blir enklere å rekruttere personell til en ny større skole enn til tre mindre skoler, verdien av bedre læringsmiljø for elevene og bredere kompetansemiljø for de ansatte, kostnad for den enkelte elev ved lengre skolevei, trafiksikkerhetsforhold, betydningen (positive og negative) av ringvirkninger for Åkra som bysentrum ved at det bygges én ny større skole til erstatning for tre eldre skoler osv. (Denne «listen» er ikke prioritert eller uttømmende).

En slik «full» samfunnsøkonomisk analyse blir sjelden gjennomført i kommunale prosjekter med omfang som i dette tilfellet. Rådmannen har imidlertid forsøkt å svare opp de konkrete enkeltelementene (innsparing i driftskostnader) kommunestyret har etterspurt, uten at prosjektets generelle gjennomføringsrisiko er hensyntatt som del av beregningen.

Vurdering

Som en ser av beregningen, er i utgangspunktet bygging av en ny skole ulønnsomt i et forenklet finansielt perspektiv gitt de konkrete kalkulatoriske forutsetningene. Dette når en kun regner på

selve byggekostnaden, besparelser i personalkostnader (undervisning) og tekniske driftskostnader hvor en for alle disse tre har tall-kalkyler med ulik grad av sikkerhet. En har imidlertid ikke en oppsummering av den aggregerte samfunnsøkonomiske effekten et slikt investeringsprosjekt antas å ville ha uttrykt i en positiv (eller negativ) pengeverdi. En har heller ikke – hverken for de tre kalkylene eller så langt i vurderingen – tatt stilling til økonomisk usikkerhet/risiko ved gjennomføring av et slikt prosjekt.

På den annen side, hva kommunen sparer ved at en investerer i ett nytt skolebygg, og dermed slipper fremtidige investeringer i tilknytning til tre eldre bygg av varierende kvalitet, er ikke synliggjort (tallfestet). Likeledes er heller ingen andre av de ovenfor eksemplifiserte opplistede forhold av positiv (eller negativ) økonomisk verdi tallmessig uttrykt. Positive samfunnsøkonomiske effekter kan som eksempel her være at alle elever og ansatte ved tre eksisterende skoler høyst sannsynlig får et bedre læringsmiljø både ute og inne, hvor elever og ansatte vil oppleve en mer moderne skole i nybygg med mer variert skoletilbud. Bygging av en ny stor skole i Åkrehamn vil gi alle elever og ansatte på Åkra nye og gode lokaler.

Rapporten til Prof. Nordahl om skolestørrelse og sammenhenger med elevenes trivsel og læring, indikerer at det er fornuftig å legge opp til en skolestørrelse på ca. 600 elever som vil være tilfellet om en slår sammen tre skoler på Åkra. Selv om det nok ikke er skolestørrelsen som har størst betydning for elevenes læringsutbytte, er det likevel en faktor en bør ha med seg når en planlegger bygging av en ny skole.

En annen faktor er muligheten for å rekruttere ansatte med riktig kompetanse. En stor skole vil gi større fleksibilitet for at ansatte med en faglig bredde kan jobbe sammen om undervisningen, fremfor i en liten skole hvor en lærer må undervise i de fleste fag for klassen. De ansatte får et større fagmiljø, med en variert og faglig godt sammensatt kompetanse som i seg selv gir verdi for læringsmiljøet, utviklingen i karmøyskolen og attraktivitet i forhold til rekruttering. Ny skole med størrelse for ca. 600 elever vil ha alle forutsetninger med hensyn til å kunne tilby fremtidsrettet undervisning av høy kvalitet i et godt og attraktivt pedagogisk fagmiljø.

Sak om bygging av ny skole i Åkra-området har hovedsakelig sin bakgrunn i situasjonen ved Åkra skole. Dette går både på plass, ute og inne, og tidsmessighet på bygningsmassen. Kommunestyret har i KST- 086/21, sak 21/5760 vedtatt at det skal bygges en ny skole på Åkra, og bedt rådmannen gå videre med Alternativ I. Innenfor rammene av vedtaket, bes også rådmannen synliggjøre andre alternativ enn Alternativ I dersom utredningen skulle vise at andre løsninger er mer fremtidsrettet.

Rådmannen har vurdert de ulike elementene fra sitt forrige saksfremlegg. Rådmannens vurdering og beskrivelse av de respektive saksforhold er i stor grad de samme som tidligere. Samtidig har rådmannen på nytt vurdert om det er andre momenter som bør trekkes inn i saken på nåværende tidspunkt.

Kostnadskalkylen for bygging av en ny stor skole hvor Grindhaug, Ådland og Åkra slås sammen i en ny skole er endret. Det oppdaterte kostnadsestimatet viser at en ny skole nå antas å bli langt dyrere enn lagt til grunn i KST sak 21/5760.

Da sak KST- 086/21 ble lagt frem, var kommunen midt i byggefasen av nye Stangaland skole. Vurderingen som da ble gjort var at budsjett for bygging av Stangaland skole (tilsvarende størrelse og elevtall) kunne legges til grunn ved etablering av en ny skole etter Alternativ I på Åkra. Vurdert på nytt i dag, viser dette seg ved nærmere utredning og kontroll/ oppdatering av kostnadskalkyler, å være en for enkel tilnærming. Nye kalkyler viser derfor en langt høyere kostnad for bygging av ny

skole gitt alternativ I enn det rådmannen presenterte i KST sak 086/21.

Rådmannen har også i sin vurdering av personell, funnet grunnlag for å endre tidligere anslag over mulige besparelser. Med bakgrunn i ny vurdering, er dagens anslag at en kan spare inn kostnader tilsvarende fire pedagogstillinger ved å slå sammen tre skoler til én sett i forhold til dagens situasjon.

Driftskostnader teknisk er etter kontroll lagt til grunn som tidligere, mens driftskostnader operativ skoledrift er tatt ut av sammenligningsgrunnlaget. Sistnevnte følger i dag i all hovedsak den enkelte elev.

Med hensyn til demografiske forhold er gjeldende status oppdatert med dagens tall. Rådmannen har i sin utredning ikke sett nye momenter som trekker i retning av å endre prognoser i forhold til demografiske framskrivninger eller pedagogiske vurderinger.

De pedagogiske effektene antas å bli størst for elevene og de ansatte som i dag er på Åkra skole. De vil få et mye bedre læringsmiljø både ute og inne. Utemiljøet blir variert med ulike arenaer og tilgang på ny Idrettshall for alle.

Elever og ansatte fra Ådland og Grindhaug vil også oppleve en mer moderne skole i nybygg, men både Ådland og Grindhaug har i dag godt fungerende skoleanlegg. Elevene fra Ådland er nok de som vil oppleve en størst plutselig endring, fra en liten og oversiktlig skole til ei langt større enhet. Samtidig vil de møte et mer variert skoletilbud, noe som kan bli en positiv opplevelse. Ny skole med størrelse på ca. 600 elever vil uansett ha alle forutsetninger med hensyn til å kunne tilby fremtidsrettet undervisning av høy kvalitet i et godt og attraktivt pedagogisk fagmiljø.

Rådmannen har i denne saken tatt utgangspunkt i ny oppdatert kalkyle for byggekostnad Alternativ I og forsøkt å belyse hva dette vil innebære i forhold til totalkostnad angitt i 2022 kroner. På samme måte er også besparelser i form av pedagogstillinger (undervisning) og tekniske driftskostnader estimert og angitt i 2022 kroner. Disse tre beregningene kan betraktes hver for seg isolert sett, men utgjør kun tre elementer i et fullstendig samfunnsøkonomisk totalbilde hvor også prosjektets samlede risiko til sist ville måtte bakes inn i beregningen med positiv eller negativ verdi for de ulike elementene.

Karmøy kommunestyre har i sak KST- 086/21 vedtatt at det skal bygges ny skole på Åkra. Ved en økonomisk tilnærming, kan en da legge til grunn at kommunestyret så langt har vedtatt at det i alle tilfeller er en positiv samfunnsøkonomisk verdi å gjennomføre bygging av en ny skole på Åkra – en har bare ikke tatt stilling til den mest fremtidsrettede løsningen. Videre er rådmannen bedt om å arbeide videre med Alternativ I, samtidig som en også skal vurdere eventuelle andre løsninger. Om andre løsninger er mer fremtidsrettede skal dette synliggjøres i saken som nå legges frem.

Rådmannen har lagt til grunn at det mest aktuelle alternativet på «...andre løsninger...» i denne saken, foruten Alternativ I, ville være Alternativ II, hvor en kun slår sammen Ådland og Åkra i en ny skole, samtidig som Grindhaug fortsetter som egen skole. Rådmannen har i så måte vurdert Alternativ II som en annen mulig løsning, men ikke funnet at dette er en bedre eller mer fremtidsrettet vei å gå. Grunnen til dette er at rådmannen finner det mest fremtidsrettet å ha kun en skole på Åkra, som størrelsesmessig vil være sammenliknbar med Stangaland skole. Dette vil da være en skole for ca. 600 elever og sann sett være i tråd med Prof. Nordahls anbefalte skolestørrelse. Denne løsningen vil også kunne gjøre skolen mer attraktiv som arbeidsplass og deriv gi en bedre rekrutteringssituasjon. Selv om kostnadskalkylen isolert sett viser at det er

kostbart å bygge en ny stor skole på Åkra, og naturligvis rimeligere å bygge en mindre skole (som i Alternativ II), mener rådmannen at bygging av én stor skole som erstatning for skolene Ådland, Åkra og Grindhaug vil være det mest fremtidsrettede og samfunnsøkonomiske mest lønnsomme.

Høring

Rådmannen sendte medio april ut høringsbrev hvor det ble gjort rede for situasjonen og rådmannens anbefaling i denne saken som gjengitt ovenfor. Frist for å inngi høringssvar var 3. juni d.å. Kommunalsjef oppvekst og kultur m.fl. har i tillegg deltatt på møter med FAU ved skolene Grindhaug og Åkra, og det har vært avholdt omvisning for ansatte og FAU- representanter ved de tre skolene på nye Stangaland skole. Gjennom dette har flere av de som antas å ville bli berørt av en eventuell omlegging av skolestrukturen i Sone 2 også hatt mulighet til å stille spørsmål i tilknytning til saksforholdet og høringsbrevet. De har videre kunnet få et innblikk i hvordan en ny større skole kan bygges og pedagogisk organiseres, ref. nye Stangaland skole, og ellers gitt mulighet til å stille utdypende spørsmål i forhold til høringsbrevet.

Det har innkommet 13 høringsinnspill, som alle er vedlagt saken:

Vedlegg 3: Høringsinnspill.

Det henvises i sin helhet til de mottatte høringsinnspill.

Rådmannen registrerer at de fleste av høringsinnspillene er negative eller nøytrale til en sammenslåing av alle de tre skolene Grindhaug, Ådland og Åkra til en stor skole. Videre er det delte meninger om hvorvidt det er positivt eller negativt for den enkelte elev å gå på en stor eller en mindre skole. Sammenslåing av skoler og økning i skolens elevtall blir trukket frem både som positivt og negativt med hensyn til læringsmiljø og psykososialt miljø.

Særlig to forhold blir særskilt trukket frem i de respektive høringssvar;

Trafikksikkerhet

Det stilles spørsmål ved hvorfor det i rådmannens høringsbrev [og for så vidt også i denne saksfremstillingen] i liten grad synes å være tatt høyde for trafikale forhold og trafikksikkerhetstiltak. Det er korrekt at dette er viet liten plass i høringsbrevet og i denne saksfremstillingen. Dette betyr ikke at rådmannen ikke er opptatt av trafikale forhold og sikker skolevei for alle. Rådmannen mener imidlertid at dette må endelig vurderes og utredes i en senere del av prosessen i samarbeid med andre myndigheter, når en har tatt stilling til hvilken ny skole som skal bygges.

Hallkapasitet

Det tas opp i flere høringsuttalelser at hallkapasiteten på Åkra ikke er tilstrekkelig om en legger ned de tre aktuelle skolene og baserer ny skoledrift på de resterende idrettsanlegg i området. Det er korrekt at en eventuell full avhending av de eksisterende skolene og tilhørende idrettsfasiliteter vil gi en netto nedgang i innendørs hallflate i Åkra- området i forhold til gjeldende situasjon i dag. Rådmannen er imidlertid av den oppfatning at dette bør løses gjennom en mer effektiv utnyttelse av de idrettsanlegg en har i dag. Dette heller enn bygging av en egen idrettshall i tilknytning til ny skole som flere synes å mene det ellers vil være behov for om skolene Åkra, Ådland, Grindhaug legges ned.

Rådmannens oppsummering/ konklusjon

Når det skal bygges ny skole på Åkra i Sone 2, anbefaler rådmannen fortsatt kommunestyret å velge Alternativ I – ny skole hvor Ådland, Åkra og Grindhaug slås sammen til én skole. Dette til tross for at flere av høringsinnspillene er noe negative til dette forslaget. Basert på den samlede kunnskap rådmannen i dag sitter med i forhold til samfunnsøkonomiske effekter ved realiseringen av et slikt prosjekt, sett opp mot andre alternativer, inkludert erfaringer med sammenslåing av skoler, fremstår dette som den beste og mest fremtidsrettede løsningen.

Vedlegg:

Vedlegg 1 - Nordahl rapport

Vedlegg 2 - Oppdatert kostnadsoverslag byggekostnad ny skole Alternativ 1

Vedlegg 3 - Høringsinnspill