

Sakspapir

Saksbehandlar	Arkiv	ArkivsakID
Berit M.Eskeland	FE - 610	15/23

Saksnr	Utvalg	Type	Dato
101/2015	Formannskapet	PS	26.08.2015
107/2015	Formannskapet	PS	02.09.2015
71/2015	Kommunestyret	PS	09.09.2015

Utbygging Sagstad og Grasdal Prioritering og tilleggsfinansiering

Saksopplysningar:

Bakgrunn

Våren 2013 vart det satt i gang eit arbeid med å sjå på framtidig skulestruktur i Meland kommune. I utgangspunktet vart det lyst ut eit anbod for utarbeiding av ny skulestrukturplan. Dette vart tildelt Norconsult, men grunna manglande politisk godkjenning av anbodet, vart det i staden for satt ned ei administrativ gruppe som skulle utarbeide planen, jf. FS-sak 054/13. Arbeidet til den administrative gruppa vart lagt fram i Prosjektrapport - Utgreiing av skulestruktur 2015-2018 i samband med busjetthandsaminga hausten 2014. Prosjektrapporten tok for seg ulike strukturalternativ for skulen i Meland, og skisserte aktuelle utbyggingsalternativ.

I KS-sak 078/2014 den 17.12.2014, vart det vedteke at Sagstad og Grasdal skule skulle byggast på. Det vart lagt inn midlar i økonomiplan investering for utbygging av skulane i 2015-2016. Utrekning av kostnad for utbygging var basert på kor mykje areal som ei utbygging krevde multiplisert med 30 000 kr pr m², som er omtrentleg standardkostnad for denne type utbyggingar. Dette var såleis ein enkel kostnadskalkyle som ikkje tok omsyn til bygga som heilskap, men kun såg isolert på eit foreløpig uttrykt behov for ekstra areal. Utbygging av Grasdal skule vart då kostnadsrekna til 18 mill eks mva og Sagstad vart rekna til 26 mill eks mva. Alle tal i utgreiinga er eks. mva.

Forprosjekt

Det vart i januar 2015 satt ned ei gruppe for å jobbe vidare med forprosjekt for utbyggingane, og det vart henta inn arkitekt for å utarbeide teikningar og anbodsgrunnlag. Arbeidsgruppa har bestått av arkitekt, prosjektleiar frå PUK, rektor frå Grasdal og Sagstad, verneombod frå Sagstad og Grasdal og oppsynsmann frå driftsavdelinga.

Arealanalyse

Det vart i Prosjektrapport – Utgreiing av skulestruktur 2015-2018 lagt opp til at utbyggingane av Sagstad og Grasdal burde vere siste byggetrinn på begge skulane. Bakgrunnen er at begge skulane har avgrensa uteareal for vidare utbygging. Ettersom kommunen i utgangspunktet ikkje skal gjere større endringar av skulane etter planlagte utbyggingar er gjennomført, var det no ønskeleg å sjå på korleis dei nye tilbygga kan sikre at skulebygga som heilskap vert gode bygg. For å utgreie dette vart

det som ein del av forprosjektet gjennomført ei arealanalyse av begge skulane, for å undersøke korleis areala på skulane er nytta i dag, og nærare kva eit tilbygg bør tilføre av type areal.

Arealanalysa viser at både Sagstad og Grasdal ber preg av å vere bygd ut i fleire trinn med tilbygg som isolert sett dekker eit arealbehov, men som ikkje nødvendigvis har ført til samla gode bygg. Sagstad har mykje kommunikasjonsareal (vestibylar, ganger, garderober) medan Grasdal har veldig lite av den type areal. På Grasdal er det i dag ei stor utfordring med kommunikasjon gjennom bygget utan å forstyrre undervisning eller å måtte gå ut på skuleplassen. Det er heller ikkje nok garderobeplass for elevar og lærarar.

På bakgrunn av arealanalyse har forprosjekta gått vesentleg meir i detalj på korleis eit tilbygg bør integrerast i eksisterande bygningsmasse. Ein har søkt å løyse plassbehovet samtidig som ein har sett om det er mogeleg å utnytte eksisterande bygningsmasse betre. Dette har ført til at prosjekta har utvikla seg frå reine tilbygg til utvikling av skulane som heilskap for å skape best mogleg lærings- og arbeidsmiljø. Denne utviklinga må gjerast gjennom ombygging av delar av eksisterande skule. Hovudsakleg inneberer dette flytting av veggjar og ulike funksjoner t.d. klasserom.

Eit anna moment, spesielt for Sagstad, er at ventilasjonsanlegget på det eldste byggetrinnet på skulen ikkje gir tilfredsstillande luftkvalitet. Målingar har vist at anlegget leverer for låge mengder luft i henhold til dagens krav. Anlegget bør difor skiftast ut, og det vert anbefalt at dette vert gjort samtidig med utbygginga og ombygginga elles.

Større behov for areal

Forprosjekta har vist at det er behov for større tilbygg enn det som opphøveleg var tenkt i prosjektrapporten om skulestruktur. På Sagstad har det vore eit sterkt ønske om å få eit samlingslokale som kan huse mange elevar på ein gang t.d. til skuleavslutningar. I dag har ikkje skulen høve til dette, og må leige lokaler andre stader i kommunen. Sagstad har også eit større behov for auka areal til personale enn først estimert. Det er no kome skjerpa krav frå Arbeidstilsynet grunna ny arbeidstidsavtale, og det vil dermed ikkje vere mogleg å få godkjent ei utbygging av skulane utan å sikre nok areal til personale. I tillegg har tilpasning til eksisterande bygg ført til behov for noko meir areal enn først antatt.

På Grasdal har det vore behov for fleire spesialrom. I dag er både skulekjøkken og sløydsal brukt som ordinære klasserom. Forprosjekta har difor lagt opp til at desse funksjonane vert flytta til tilbygget medan dagens rom vert omgjort til ordinære klasserom. Spezialromma er noko meir arealkrevande enn ordinære klasserom. Det er i likskap med Sagstad også behov for meir areal for personale og tilpasning til eksisterande bygg har også ført til behov for noko meir areal.

Alle løysingane som forprosjekta legg opp til fokuserer på å helde driftskostnadene nede. Det er tatt utgangspunkt i materialer som reduserer behov for vedlikehald. Nytt samlingsareal på Sagstad vil redusere behovet for å leie lokalar og dei kostnadene det medfører. Tilstrekkeleg areal til personale vil gi betre arbeidsforhold.

På Sagstad er det i dag for lite uteareal for elevane. Dette arealet vil bli enda mindre når eit tilbygg kjem på plass. Det bør snarleg settast i gang eit eige prosjekt for å sikre nok uteareal til skulen som omfattar tomte kjøp og opparbeiding av areal. Administrasjonen meiner at dette er ein sjølvstendig prosess, og det vert difor ikkje tatt med som ein del av utbyggingsprosjektet.

Kostnadskalkyle forprosjekt

På bakgrunn av den vesentlege auka i omfanget på skuleutbyggingane har også kostnadskalkyle auka betrakteleg. Det er nytta same m² pris som i Prosjektrapporten (30 000 kr), men det har kome fram nye behov som har auka omfanget av utbyggingane.

Ny kostnadskalkyle for Sagstad skule er 59,5 mill. Auka i investeringskostnaden på Sagstad har si hovudårsak i:

- Auka areal (1000 m² til 1650 m²)
- Behov for ombygging av eksisterande bygningsmasse, ca 700 m²
- Behov for nytt vetilasjonsanlegg i eks. bygg
- Leie av moduler til klasserom ol. i byggeperioden

Tilsaman er desse tilleggga kostnadsrekna til ca 26 mill. I tillegg kjem utgifter til renter, prosjektleiing og ein buffer for uforutsette kostnader

Ny kostnadskalkyle for Grasdal skule er 37,5 mill. Auka i investeringskostnaden på Grasdal har si hovudårsak i:

- Auka areal (750 m² til 1050 m²)
- Behov for ombygging av eksisterande bygningsmasse, 450 m²
- Leie av moduler til klasserom ol. i byggeperioden

Tilsaman er desse tilleggga kostnadsrekna til ca 15 mill. I tillegg kjem utgifter til renter, prosjektleiing og ein buffer for uforutsette kostnader.

Vurdering

Dei nye kostnadskalkylene for utbygginga av skulane er meir enn dobla samalikna med det som vart kalkulert med i Prosjektrapporten frå 2014. Hovudårsaken til dette er at på det tidspunktet prosjektrapporten vart utarbeidd hadde ein ikkje den kunnskapen om bygga som ein har tileigna seg i samband med forprosjektet. Det er først i forprosjektet ein har hatt tid og ekstern kompetanse til å utgreie dette. Sjølv om kostnadskalkylene er betydelege så meiner administrasjonen at dersom ein skal bygge permanent på Sagstad og Grasdal, så bør det gjerast slik forprosjekta skisserer. Når ein først investerer mange millionar, så er det først og fremst viktig at midlane vert brukt på ein måte som sikrar gode bygg, ikkje berre nok bygningsmasse.

Hovudproblemet er at ein vesentleg auke i investeringskostnaden fører til ein stor auke i avdrag og renter for kommunen. Avdrag og renter belastar driftsbudsjettet, og sjølv om renta i dag er låg, vil avdraga verte store. Summen er vanskeleg å fastsette nøyaktig. I tillegg er det usikkert korleis det nye inntektssystemet til kommunane vil bli. Rådmannen vurderer at Meland kommune per dags dato ikkje bør ta på seg ein så stor investering som forprosjekta legg opp til for både Sagstad og Grasdal skule.

Administrasjonen har vurdert forprosjekta nærare og sett på om det er noko ein bør kutta ned på i utbyggingane for å få ein lågare investeringskostnad. Dette har vist seg å vere utfordrande fordi tilbygga i forprosjekta er utforma på ein slik måte at dei er tilpassa ei ombygging av eksisterande bygningsmasse for å muliggjere tilbygget. Dette gjeld spesielt Grasdal, der eit tilbygg er avhengig av at det vert laga ein korridor gjennom eksisterande bygg, som ikkje eksisterar i dag. Tilbygget på Sagstad er også svært integrert i eksisterande bygningsmasse, og dei innsparingane man kan få ved å kutte i utbygd areal eller mengden areal som vert ombygd er svært liten. Utrekning viser at innsparingar kun vil vere på rundt 10 % av samla investeringskostnad. Det einaste alternativet som kan gi vesentlege innsparingar er å etablere modulbygg.

Det er eit stort behov for meir areal både på Sagstad og Grasdal dei næraste åra. Elevantalprognoser viser ein sterk auke i elevar på begge skulane. Dette er bakgrunnen for at begge skular vart vedtatt utbygd i desember 2014. Sagstad skulekrins omfattar store utbyggingsområder på Frekhaug og Mjåtveit, og i kommuneplanen er det satt av vesentleg meir areal for utbygging i krinsen. Det er ingen grunn til å tru at elevtalet vil gå nedover. I Grasdal skulekrins er utbygginga noko meir usikker. Vidare utbygging av bustader er avhengig av utbetring av fylkesveg 245 og Fosse-krysset. I tillegg vil

det vere tale om mindre omfang på dei aktuelle utbyggingsområda. Elevantalsprognosen viser at tal barn født i 2014 i Grasdal skulekrins er lågare enn på fleire år. Det er vanskeleg å vite om dette er byrjinga på ein nedgang eller om det berre er eit avvik frå den generelle trenden med auke i tal barn. I alle tilfeller er det faktiske utbyggingsbehovet på Grasdal meir usikkert.

På bakgrunn av den usikre prognosa rår Rådmannen til at ein utsett utbygging på Grasdal skule. I mellomtida må plassmangelen løysast med modulbygg. Det er spesielt dei 3 næraste åra ein ventar ein store auke i tal elevar. Ein reknar med at det vil bli behov for minimum 1 klasserom ekstra i året dei neste 3 åra, samt behov for meir areal til personale. På Grasdal i dag er det allereie for lite klasserom og grupperom. For å sikre at eit modulbygg har tilstrekkeleg areal anbefaler administrasjonen at det vert satt av 5 mill til innkjøp av modulbygg. Dersom ein etterkvart vedtar å bygge ut Grasdal permanent kan modulbygget seljast eller nyttast andre stader i kommunen.

Folkehelse – ikkje relevant

Miljø – ikkje relevant

Økonomi – følgjer av utgreiinga

Konklusjon

I utgangspunktet meiner Rådmannen at det er eit stort behov for utbygging på både Sagstad og Grasdal skule. Begge skulane treng meir areal for elevar og personale. Samtidig så har forprosjekta vist at det vil innebere vesentleg høgare investeringskostnader enn først berekna for å sikre gode utbyggingar. Hovudproblemet er at ein vesentleg auke i investeringskostnaden fører til ein større auke i avdrag og renter for kommunen. Rådmannen vurderer at Meland kommune per dags dato ikkje bør ta på seg ein så stor investering som forprosjekta legg opp til for både Sagstad og Grasdal skule. Grunna meir usikre elevantalsprognoser i skulekrinsen til Grasdal vert det anbefalt at utbygginga her vert utsett. Det bør gjerast ei ny vurdering om vidare utbygging når det nye inntektssystemet for kommunane er avklart og ein får oppdaterte elevantalsprognosar. For å løyse arealbehovet i mellomtida vert det rådd til at ein kjøper inn modulbygg til Grasdal skule med ei budsjettamme på 5 mill.

Framlegg til vedtak:

«Kommunestyret godkjenner at kostnadsramma for utbygging på Sagstad skule vert auka til kr 72,4 mill. Prosjektet vert finansiert med mva. refusjon på kr 12,9 mill og kr 59,5 mill i lånemidlar. Utbygginga på Grasdal skule vert utsatt i påvente av nye elevantalsprognoser. Det vert løyvd midlar til midlertidige moduler for å dekke arealbehovet til skulen. Modulane har ei kostnadsramme på kr 6,25 mill. Prosjektet vert finansiert med mva. refusjon på kr 1,25 mill og kr 5 mill i lånemidlar.»

Formannskapet - 101/2015

FS - behandling:

Skriv frå FAU Grasdal skule og frå Klubben i Utdanningsforbundet v/Anita L. Askeland og Fagforbundet v/Gunn Torill Berge vart delte ut i møtet.

Framlegg til vedtak frå Nils Marton Aadland (H):

"Formannskapet bed rådmannen leggja fram sak i ekstramøte onsdag 2. september der følgjande ligg til grunn.

1. Grasdal og Sagstad skular skal byggjast ut i samsvar med tidlegare vedtatt tidsplan og utarbeidd forprosjekt for dei to skulane.
2. Rådmannen blir beden om å presentere moglege tiltak som kan redusere investeringskostnadane for dei to prosjekta.
3. Rådmannen blir beden om å leggja fram ei samla økonomisk konsekvensutgreiing for dei to skuleutbyggingane, og oversikt over andre investeringsprosjekt som kan utsetjast."

Avrøysting:

Framlegget frå Nils Marton Aadland vart samrøystes vedteke.

FS - vedtak:

"Formannskapet bed rådmannen leggja fram sak i ekstramøte onsdag 2. september der følgjande ligg til grunn.

1. Grasdal og Sagstad skular skal byggjast ut i samsvar med tidlegare vedtatt tidsplan og utarbeidd forprosjekt for dei to skulane.
2. Rådmannen blir beden om å presentere moglege tiltak som kan redusere investeringskostnadane for dei to prosjekta.
3. Rådmannen blir beden om å leggja fram ei samla økonomisk konsekvensutgreiing for dei to skuleutbyggingane, og oversikt over andre investeringsprosjekt som kan utsetjast."

Formannskapet 02.09.2015:

Nye opplysningar i saka:

Punkt 2 i formannskapet sitt vedtak

Rådmannen har vurdert om det er mogleg å redusere investeringskostnadene.

Sagstad:

Vurderinga omfattar både å kutte ned på utbyggingsarealet og å kutte vekk ombygging av eksisterande bygg.

Kutt i utbyggingsareal er lite hensiktsmessig grunna den sterke vedvarande veksten i elevtalsutviklinga i skulekrinsen. Dersom ein bygger ut mindre i denne omgang, vil det om kort tid tvinge seg fram eit behov for meir utbygging. Klattvis, mindre utbyggingar i fleire omgangar medfører større kostnader for kommunen.

Kutt i ombygging av eksisterande bygg kan vere eit mogleg alternativ. Dette inneber at ein ikkje oppgraderer kontorsituasjonen for personalet. Det tyder at ein ikkje bygger om personalfløyen i eksisterande bygg til klasserom. Deler av prosjektert personalareal i nytt bygg må då omprosjekterast til klasserom og grupperom. Prosjektet må i så fall sendast tilbake til arbeidsgruppa for å få gjennomført omprosjekteringa. Det er estimert at å kutte ombygginga vil gje ei innsparing på ca kr 5 mill. Innsparinga er svært beskjeden.

Grasdal:

Vurderinga omfattar både å kutte ned på utbyggingsarealet og å kutte vekk ombygging av eksisterande bygg.

Grunna den meir usikre elevtalsutviklinga på Grasdal er det mogleg å kutte i utbyggingsareal utan at det vil føre til plassmangel ved skulen. Arealet som då kan kuttast er 200 m² med spesialrom. Dette er estimert å gje ei innsparing på ca kr 4,8 mill. Innsparinga er også her svært beskjeden. Det vil vere teknisk mogleg å bygge desse romma seinare ved behov, men kostnaden vil vere høgare.

Kutt i ombygging av eksisterande bygg er lite hensiktsmessig. Bygget manglar gjennomgang og har i tillegg for lite garderobeplass. Ombygging av eksisterande areal er nødvendig for å sikre eit tenleg bygg for framtida.

Oppsummert

Dersom ein gjennomfører desse kutta er det estimert at samla prosjektkostnad for Sagstad skule vert 54,1 mill og for Grasdal 32 mill. Tilsaman 86,1 mill. Dette vil gje ein innsparing på vel 10 mill, samanlikna med full utbygging av begge skulane.

Byggetid er venta å vere ca 15 mnd. Grunna anbudsprosessen kan ein tidlegast starte byggeprosessen rundt årsskiftet 2015/-16. Tilbygga vil kunne vere klare til skulestart hausten 2017. Under byggeprosessen vil midlertidige modular sikre tilstrekkeleg areal for begge skulane.

Punkt 3 i formannskapet sitt vedtak

Ein grundig økonomisk analyse ligg ved som vedlegg. Analysen syner at uavhengig av utbygginga vil kommunen stå ovanfor ei stor utfordring dei neste åra grunna nedgang i inntektene.

Handlingsrommet vert brukt opp, og kommunen vert såleis lite rusta for å takle nye utgifter dei komande åra.

Analysen syner likevel at utbygginga reint praktisk let seg gjennomføre men med den konsekvens drifta truleg må frysast på 2015 nivå i heile økonomiplanperioden.

I tillegg kjem den uvissa som er knytt til moglege endring i reglane for tilskot til private barnehagar, nytt inntekssystem, moglege endring i reglane for eigedomskatt og effekt av tilbakeføring av deler av selskapsskatten.

Konklusjon

Skuleutbyggingprosjektet starta som eit tiltak for å møte behovet for nye klasserom i dag. Prosjektet vart opprinneleg både kostnadsrekna og omtalt som eit tiltak for å løyse ein akutt situasjon, men samtidig ivareta eit framtidig arealbehov.

Arbeidet i den felles prosjektgruppa for dei to skulane starta då arkitekt var engasjert. Etter kvart som arbeidet gjekk framover såg ein at utbyggingsbehovet er større for begge skulane enn først tenkt, både i høve til folketalsutviklinga og økonomien i investeringsprosjekta. For folketalsutviklinga sin del, legg kommuneplanen føringar for vekst, som igjen definerer behovet for utbyggingsareal. For økonomien i investeringsprosjekta sin del, vil klattvis og stegvis utbygging føre til auke i kommunen sine samla investeringskostnader.

Forprosjekta syner dermed ei større utbygging med lengre byggetid enn opprinneleg venta, og ein løyser ikkje lenger det akutte behovet for meir areal på begge skulane frå skuleåret 2016/2017. For å imøtekomme arealbehovet frå hausten 2016, må det takast i bruk modulløysingar som kan nyttast i påvente av ferdigstilling av bygga. Dette gjeld både Sagstad og Grasdal skule, uavhengig av om ein byggjer begge skulane samtidig eller reduserer omfanget.

Rådmannen meiner at dei to prosjekta som er utvikla har løyst problemstillingane for begge skulane på ein svært god måte. Elevane får ein god læresituasjon med gode klasserom og dei spesialromma kommunen ønskjer å kunne tilby, lærarane får endeleg gode og ordna arbeidsforhold og innklimaet blir oppgradert for det eldste bygget på Sagstad. Rådmannen finn det vanskeleg å gå inn for ei redusert utbygging, som vil medføre at ein kutter ut spesialromma på Grasdal eller går unngår ombygging av kontorsituasjonen for lærarane på Sagstad. Rådmannen presiserer at desse fasilitetane vanskeleg kan realiserast i ettertid. Etter at desse utbyggingane er gjennomført, er det ikkje aktuelt å tilrå å bygge ut dei eksisterande skulane meir. Behovet for meir areal seinare må løysast ved å etablere nye skular.

Dei økonomiske konsekvensane av å investere i begge skulane samtidig er svært store. Renter og avdrag må dekkjast over driftsbudsjettet, som må reduserast tilsvarande på dei tenesteområda kommunestyret då må velje å nedprioritere. For å redusere rente- og avdragsbelastninga, må andre investeringsprosjekt takast ut eller utsetjast.

Utover elevtalsutviklinga dei to første åra og det akutte arealbehovet på begge skulane, veit vi at Sagstad skulekrins vil få den største folkeveksten i komande 10-års periode. Derfor rår rådmannen til at begge skulane får modulbygg i første omgang, parallellt med at anbudsprosessen startar for Sagstad skule. Neste steg bør bli utbygging av Grasdal skule, med ei framdrift som er tilpassa realisering av Nordhordlandspakken – som igjen styrer folketalsutviklinga i krinsen. På denne måten vil kommunestyret ha større kontroll med utviklinga i kommuneøkonomien over tid. Rådmannen si tilråding står ved lag. I denne er det innebygd modulbygg som løyser den akutte situasjonen for begge skulane under byggeperioden, samtidig som det framtidige arealbehovet blir ivaretatt og kommuneøkonomien er under kontroll.