

Juni 2010

Turnusanalyse

Hovedanalyse på skoleområdet

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. Indledning.....	3
2. Resumé	4
2.1 Fremtidig skolestruktur	4
2.1.1 Scenario 0 – den nuværende skolestruktur	5
2.1.2 Scenario A	5
2.1.3 Scenario B	5
2.1.4 Scenario C	6
2.1.5 Scenario D	6
2.1.6 Vurdering af scenarierne i forhold til hinanden.....	7
2.2 Notat om specialpædagogisk bistand samt andre veje til at skabe den ikke-ekskluderende skole	8
2.3 Ændret budgettildelingsmodel	8
2.4 Analyse af udnyttelsen af lærertidsaftalen.....	9
2.5 Økonomistyringspraksis	9
3. Effektiviseringspotentiale.....	10
4. Hvad er processen fremadrettet	12
5. Hovedpointer fra foranalysen	14
6. Hovedanalysens fem indsatsområder	16
6.1 Fremtidig skolestruktur	16
6.1.1 Hvordan er det i dag?	16
6.1.2 Hvad siger forskningen og hvad er erfaringerne fra andre kommuner?	16
6.1.3 Capacents scenarier	17
6.1.4 Vurdering af fordele og ulemper ved de opstillede scenarier	21
6.1.5 Sammenfatning	23
6.2 Notat om specialpædagogisk bistand samt andre veje til at skabe den ikke-ekskluderende skole	24
6.2.1 Hvordan er det i dag?	24
6.2.2 Hvad er erfaringerne fra andre kommuner og hvad siger forskningen?	24

6.2.3	Hovedpointer fra notat om specialpædagogisk bistand samt andre veje til at skabe den ikke-ekskluderende skole	24
6.2.4	Sammenfatning	25
6.3	Ændret budgetfordelingsmodel	25
6.3.1	Hvordan er det i dag?	26
6.3.2	Hvad er erfaringerne fra andre kommuner?	26
6.3.3	Capacents scenarier for budgettildeling	27
	Capacents scenarier for budgettildeling til specialundervisning	27
6.3.4	Sammenfatning	29
6.4	Analyse af udnyttelsen af lærertidsaftalen	30
6.4.1	Hvorfor er analysen lavet?	30
6.4.2	Hovedpointer fra analysen	31
6.4.3	Beregninger på konsekvenserne af analyserne	32
6.4.4	Sammenfatning	33
6.5	Økonomistyringspraksis	33

1. Indledning

Turnusanalysen er udarbejdet som et led i udmøntningen af kommunens effektiviseringsstrategi. Hovedformålet med analysen er at finde effektiviseringspotentialer til udmøntning i forbindelse med budgetlægningen for 2011. Skoleområdet blev på baggrund af foranalysen, gennemført i november og december 2009, udvalgt til at indgå i turnusanalyserne for 2010¹.

Arbejdet med turnusanalysen er gennemført af en bredt sammensat styregruppe og en tværfagligt sammensat projektgruppe². Flere af delanalyserne er udarbejdet af eksterne konsulenter.

Den samlede turnusanalyse og de udarbejdede anbefalinger og scenarier bygger på en række strukturelle og økonomiske analyser kombineret med anbefalinger fra diverse interessenter på området, herunder også Regeringens udspil på folkeskoleområdet 2010.

Det er gennemgående for anvisningerne til råderumspuljen, at serviceniveauet opretholdes på nuværende niveau, idet der alene er tale om effektiviseringsforslag³.

Denne rapport indeholder først et resumé af de enkelte delanalyser. Kapitel 3 anviser variationerne over effektiviseringspotentialer. I kapitel 4 gennemgås processen i overordnede træk i forhold til beslutningstagning og udarbejdelse af implementeringsplaner med henblik på effektivering af evt. politisk beslutning til skoleåret 2011/12. Kapitel 5 opridses hovedpointerne fra foranalysen, herunder begrundelserne for de enkelte indsatsområder i denne hovedanalyse. I kapitel 6 udfoldes i opridsende form hovedkonklusioner og mulige rationaler ved de enkelte delanalyser. Notatet afsluttes med en grafisk fremstilling af dels den nuværende skolestruktur (scenario 0) og dels Capacents fire opstillede scenarier.

Som bilag er de udarbejdede analyser, hvor det er muligt at læse indgående om de bagvedliggende analyser. Det vil sige rapport fra Capacent *'Slagelse Kommune Turnusanalyse på skoleområdet'* omhandlende både fremtidig skolestruktur og budgetfordelingsmodel. Rapport fra KL *'Slagelse Kommune Analyse af lærernes arbejdstid skoleår 2009/10'* omhandlende anvendelsen af lærertidsaftalen samt *'Notat om specialpædagogisk bistand samt andre veje til at skabe den ikke-ekskluderende skole'* omhandlende fremtidig organisering og snitflader mellem almen og specialområdet. Bemærk, at angivelserne af nettogevinsterne i dette notat ikke umiddelbart er identiske med opstillingerne i Capacent og KL rapporter, dette skyldes alene ændringer i PL-reguleringen for 2011.

¹ Vedtaget på Økonomiudvalgsmøde 8. februar 2010

² Såvel styregruppen som projektgruppen har haft repræsentanter fra Økonomiecenteret (Budget og Regnskab samt Projekt og Analyse), Center for Børn, Unge og Familie og Center for Skole.

³ Det vil sige den samme kvalitet for færre ressourcer eller bedre kvalitet for de samme ressourcer.

2. Resumé

Foranalysen af skoleområdet viste helt overordnet, at Slagelse Kommunes udgiftsniveau er højt placeret i sammenligning med andre kommuner. Generelt set er der på en del skoler uudnyttet kapacitet blandt andet grundet en lav klassekvotient. Qua demografiprognosen, der tyder på færre elever fremover, vil der i fremtiden være endnu mere uudnyttet kapacitet.

Foranalysen identificerede også en række forskelligheder i forhold til performance-indikatorer; Ved forskellige karaktersammenligninger opnår eleverne i Slagelse Kommune laveste resultater, en forholdsvis stor andel af elevgruppen modtager en eller anden form for specialpædagogisk bistand, og en relativ stor elevandel vælger private skoletilbud.

På baggrund af foranalysen blev der defineret 5 indsatsområder for hovedanalysen:

2.1 Fremtidig skolestruktur

Analyserne viser, at skolestørrelse, klassekvotient og den gennemsnitlige udgift pr. elev varierer meget skolerne imellem (der ses bort fra ø-skolerne). Der er en klar sammenhæng mellem de tre parametre, således at de største skoler i gennemsnit har en væsentlig højere klassekvotient og en væsentlig lavere udgift pr. elev end de mindste skoler. Skolernes udgifter pr. elev falder i gennemsnit med knap 2.000 kr., hver gang klassekvotienten stiger med én. Forskellen på kommunens billigste og dyreste skole er ca. 19.000 kr. pr. elev. Såfremt den nuværende skolestruktur fastholdes, skal de mindste skoler i år 2018 understøttes med 34 % flere lærerressourcer end de større skoler.

Demografiudviklingen medfører faldende klassekvotient og den deraf stigende bygningsudgift pr. elev betyder samlet set, at gennemsnitsudgiften pr. elev stiger i de kommende år, såfremt man ikke foretager nogen ændringer på skoleområdet.

Der er i forskningslitteraturen ikke konsensus om, hvad der kendetegner en optimal skolestruktur. Forskningen peger på, at en række andre faktorer end klassens og skolens størrelse er vigtigere for elevernes udbytte, herunder særligt lærernes kompetencer. Regeringens rejsehold og KL anbefaler på baggrund af udredninger at etablere større skoler med flere spor.

Capacent har opstillet fire fremtidige scenarier for skolestrukturen i Slagelse Kommune.

Capacent anbefaler, at scenarierne drøftes med henblik på at beslutte en fremtidig skolestruktur, som medfører bedre ressourceudnyttelse og imødegår de faglige og kapacitetsmæssige udfordringer skoleområdet står overfor. Capacent anbefaler, at der etableres større skoledistrikter.

Nedenfor følger en kort gennemgang af de opstillede scenarier. Rationalerne ved scenarierne er opgjort i forhold til den nuværende skolestruktur.

2.1.1 Scenario 0 – den nuværende skolestruktur

Samlet nettogevinst på -2,5 mio. kr. i perioden 2011-14.

Anlægsudgifter i størrelsesordenen 84,2 mio. kr. (nettoinvesteringer) 2011-14.

I dag består skolestrukturen i Slagelse Kommune af 19 almene folkeskoler samt et 10. Klasse center (eksklusiv ø-skoler). Heraf er 13 overbygningsskoler. 1 skole har kun 0.-3. Klassesettrin.

Gennemsnitligt er der 383 elever (svingende fra 51 til 920) og 20,4 normalklasser pr. skole.

Slagelse Kommune opererer budgettildelingsmæssigt med en ikke-bindende norm på maksimalt 24 elever pr. klasse, sammenholdt med Undervisningsministeriets maksimumgrænse på 28.

Klassekvotienten varierer fra 12,5 på den mindste skole til 21,4 på den største skole. Den gennemsnitlige klassekvotient på 18,9 elever er relativt lav.

I den nuværende struktur har 4 skoler 'underkapacitet', dvs. de har flere klasser, end de optimalt set har lokaler til. 13 skoler har 'overkapacitet' i større eller mindre omfang. Samlet set er der i indeværende skoleår ca. 47 klasselokaler mere, end der er klasser.

2.1.2 Scenario A

Samlet nettogevinst på 101,3 mio. kr. i periode 2011-14.

Anlægsudgifter i størrelsesordenen 42,5 mio. kr. (nettoinvestering) 2011-14.

Forudsætninger for opstillingen af scenario:

- Alle skoler har som minimum to spor/klasser på alle klassesettrin fra 0. til 6. klasse
- Overbygningsskoler har mindst fire spor/klasser på alle klassesettrin fra 7. til 9. Klasse

I scenario A reduceres antal af alment skoler fra 19 til 12, hvoraf 5 skoler har overbygning. 6 skoler lukkes. Herved øges den gennemsnitlige skolestørrelse til 595 elever, hvor de mindste skoler har lidt under 300 elever og den største lidt over 1.000. Det gennemsnitlige antal normalklasser pr. skole øges til 28,5, og den gennemsnitlige klassekvotient til 20,9. Klassekvotienten svinger mellem knap 20 på de mindste skoler og ca. 22 på de største. Scenario A indebærer, at der fra 2011 til 2014 etableres væsentlig færre klasser.

Scenario A medfører en merudgift til befordring på 1,9 mio.kr. Den største stigning vedrører Hashøjskolen, hvor alle de elever, der "tilføres" skoledistriktet, er berettiget til gratis befordring på grund af farlig vej. Ved at anlægge en cykelsti til Hashøjskolen kunne befordringsudgifterne formentlig reduceres betydeligt.

2.1.3 Scenario B

Samlet nettogevinst på 87,2 mio. kr. i perioden 2011-14.

Anlægsudgifter i størrelsesordenen 8,4 mio. kr. (nettoinvestering) 2011-14.

Forudsætninger for opstillingen af scenario:

- Alle skoler har som minimum to spor/klasser på alle klassesettrin fra 0. til 6. klasse

- Overbygningsskoler har mindst to spor/klasser på alle klassetrin fra 7. til 9. Klasse

I scenario B reduceres antal af alment skoler fra 19 til 12, hvoraf 10 skoler har overbygning. 7 skoler lukkes. Den gennemsnitlige skolestørrelse er identisk med Scenario A, men elevtallet varierer en anelse mindre skolerne imellem. Idet 7.-9. klasserne samles på 10 skoler, udløses ni klasser flere end i scenario A. Dette resulterer i, at den gennemsnitlige klassekvotient bliver lidt lavere end i Scenario A nemlig 20,3.

Merudgifterne til befordring udgør 1,7 mio. kr., hvilket er ca. 20.000 kr. mindre om året end i Scenario A, da lidt færre elever i 7.-9. klasse vil være berettiget til gratis befordring.

2.1.4 Scenario C

Samlet nettogevinst på 96,4 mio. kr. i perioden 2011-14.

Anlægsudgifter i størrelsesordenen 10,7 mio. kr. (nettoinvestering) 2011-14.

Forudsætninger for opstillingen af scenario:

- Optimal udnyttelse af de eksisterende bygninger og personalemæssige ressourcer ved etablering af skoler (skoledistrikter) med flere undervisningssteder eller fælles ledelse mellem skole og dagtilbud i tyndtbefolkede områder.

I scenario C reduceres antal af alment skoler fra 19 til 12, hvoraf 6 af skolerne har to undervisningssteder. 1 skole nedlægges. Herved bliver den gennemsnitlige skolestørrelse 595 elever, svingende fra under 100 elever på Vestermose til 1120 på Marievang/Stillinge. Klassekvotienten svinger ligeledes meget fra 12,7 på Vestermose til ca. 21,5 på de tre største skoler. I gennemsnit er der 20,4 elever pr klasse.

2.1.5 Scenario D

Samlet nettogevinst på 47,5 mio. kr. i perioden 2011-14.

Anlægsudgifter i størrelsesordenen 0 mio. kr. (nettoinvestering) 2011-14.

Forudsætninger for opstillingen af scenario:

- Kombinerer forskellige elementer fra de øvrige scenarier, herunder Scenario 0.
- En skolestruktur med færre skoler end i dag, men flere end i Scenario A, B og C.
- Der kan etableres skoler med flere undervisningssteder (men ét skoledistrikt) eller fælles ledelse mellem en skole og et dagtilbud.

Antallet af alment skoler reduceres til 15, hvoraf 12 skoler har overbygning. Én eller to skoler har fælles ledelse med et dagtilbud. 4 skoler lukkes. Herved bliver den gennemsnitlige skolestørrelse på 476 elever – altså lidt mindre end i de øvrige scenarier. Elevtallet varierer fra 135 til 817. Klassekvotienterne varierer meget: fra 15,8 til 21,5. Den gennemsnitlige klassekvotient er 19,6.

2.1.6 Vurdering af scenarierne i forhold til hinanden

Scenario A giver de største driftsbesparelser, idet der er den højeste gennemsnitlige klassekvotient. Scenario A er samtidig forbundet med de største anlægsinvesteringer.

De større skoler/skoledistrikter medfører en række økonomiske og faglige fordele, fx mere effektiv anvendelse af lærerressourcer, undervisningsmaterialer, faglokaler, it, bedre muligheder for faglig sparring, specialisering og kompetenceudvikling for lærere, mulighed for at indgå i flere forskellige sociale fællesskaber for eleverne samt en række ledelsesmæssige og administrative stordriftsfordele. Samling af udskolingselever på 5 skoler giver desuden bedre muligheder for holddannelse og mulighed for større udbud af valgfag/specialisering.

De større skoler/skoledistrikter har dog også visse ulemper, herunder at nogle elever får større afstand mellem hjem og skole, at større skoler for nogle elever og forældre kan opleves som mindre trygge, samt at elever og forældre får færre forskellige kommunale skoler at vælge mellem, jf. det frie skolevalg.

Scenario B medfører en mindre grad af faglig fokusering i udskoling. Omvendt bevirker scenariet, at de fleste skoler dækker et fuldt skoleforløb fra 0.-9. Klasse. Herved undgår eleverne et skoleskift, og eleverne i 6. klasse har større skolekammerater at "se op til".

Ellers er fordele og ulemper stort set sammenfaldende med scenario A.

Scenario C tilgodeser lokalområdernes ønske om at bevare den lokale skole.

En væsentlig problematik ved scenariet er, at familier ikke garanteres, at søskende, indskrevet på samme skole, modtager undervisning på samme fysiske matrikel, da flere skoler vil have to undervisningssteder. Fx vil en familie med tre børn i Dalmoose by kunne opleve, at det ene barn undervises fysisk på nuværende Dalmoose Skole, mens de to søskende undervises på nuværende Flakkebjerg Skole.

Scenariet medfører desuden en række ledelsesmæssige udfordringer idet, der til en række skoler er to undervisningssteder. På skoler med to undervisningssteder er det desuden ikke altid muligt at opnå en lige så effektiv ressourceanvendelse som på skoler med ét undervisningssted.

Scenariet sikrer den *mindst* optimale anvendelse af de bygningsmæssige ressourcer, da der vil være en stor 'overkapacitet' af klasselokaler.

Scenario D adskiller ved, at der er 15 skoler/skoledistrikter mod 12 i de øvrige scenarier. Det har dog en betydelig økonomisk omkostning, da disse skoler har en lav klassekvotient og dermed bidrager til, at de samlede udgifter pr. elev er høje.

2.2 Notat om specialpædagogisk bistand samt andre veje til at skabe den ikke-ekskluderende skole

For at kunne opnå målet om en mere inkluderende skole anbefales det, at de eksisterende heldagsskoler⁴ omlægges til kompetencecentre som en særlig afdeling under almenskoler. Kompetencecentrene skal dels forestå undervisning af elever med specifikke indlæringsvanskeligheder samt styrke den specialpædagogiske viden på almenskolerne ved at have en rådgivende og vejledende funktion. Der skal igangsættes kompetenceudviklingsforløb i såvel almenskolerne som kompetencecentrene for at kunne øge vidensniveauet om den inkluderende pædagogik. Dertil kommer, at der er behov for ændret økonomisk styringslogik.

2.3 Ændret budgettildelingsmodel

Den gældende budgetfordelingsmodel i kombination med skolestrukturen (forholdsvis mange mindre skoler med lave klassekvotienter) medfører øgede udgifter pr. elev og skævvridning i ressourcefordelingen pr. elev imellem skolerne.

I kommunens nuværende klassebaserede budgettildelingsmodel udløses der ikke-bindende ressourcer efter maksimalt 24 elever/klasse. I perioden 2011-14 er det samlede rationale i størrelsesordenen 88,9-115,8 mio. kr. (afhængig af skolestruktur). For budgetår 2011 er rationale ved implementering pr 01.08.11 (skoleår 2011/12) mellem 10,0 -13,1 mio. kr. Såfremt kommunen vælger at ændre klassestørrelsen i budgettildelingen til 28 elever og ændre skolestruktur er der et potentiale i 2011 på mellem 23,1 – 34,2 mio. kr. afhængig af skolestruktur ved implementering 01.01.11. Såfremt sidstnævnte implementeringsmodel vælges, skal implementeringen af tildeling ved 28 elever iværksættes umiddelbart efter budgetvedtagelsen (og derved afskedigelse af lærer midt i skoleåret).

Capacent anbefaler, at kommunen overgår fra klassebaseret til elevbaseret budgettildelingsmodel. Ved den elevbaseret budgettildelingsmodel udmåles der ressourcer til den enkelte elev. Det vil sige, at der udmøntes ens lærerressourcer pr. elev. Med den nuværende skolestruktur vil en overgang fra klassebaseret til elevbaseret tildelingsmodel medføre, at der skal reserveres en væsentlig pulje der fordeles fra centralt hold for at sikre, at de mindre skoler kan overholde Undervisningsministeriets vejledende timetal. Ved at følge Capacents anbefaling om overgang til en elevbaseret budgettildelingsmodel vil man således opnå bedre tilpasning til den demografiske udvikling og samtidig skaber man en væsentlig forudsætning for at indføre en model, hvor 'pengene følger barnet'. Modellen forudsætter større skoleenheder end nuværende skolestruktur.

Capacent anbefaler i øvrigt kommunen at understøtte inklusion ved at lade 'pengene følge barnet'. Herved får almenskolerne budget og ansvar i forbindelse med henvisning af elever til specialklasser

⁴ Kommunen har pt. tre heldagsspecialskoler med tilbud for normalbegavede børn, der har følelsesmæssige og sociale vanskeligheder. Herudover har kommunen en tidligere amtsskole målrettet elever med generelle indlæringsvanskeligheder begrundet i udviklingshæmning.

og heldagsskoler/kompetencecentre. Capacent anbefaler at indføre et takstloft på 125.000 kr. ved henvisning af en elev. Alt efter erfaringer kan takstloftet være stigende til 250.000 kr./barn. En sådan model fordrer større skoleenheder end tilfældet med nuværende skolestruktur.

2.4 Analyse af udnyttelsen af lærertidsaftalen

Analysen identificerer, at Slagelse Kommune har en arbejdstidsaftale, hvor undervisningstimetallet er lavere end i sammenligningskommuner. I Slagelse Kommune udmeldes en ressource på 643,8 undervisningstimer pr lærer, men det faktisk gennemførte undervisningstimal er 614,5 timer pr lærer. I fem andre direkte sammenlignelige kommuner er undervisningstimetallet 641,9 timer pr. lærer. Gennemsnitlig er en lærers undervisningstid i Slagelse Kommune altså 27,4 timer mindre end gennemsnittet for lærere i en række andre kommuner.

Ved at forøge undervisningstimetallet pr. lærer med ca. 15,5 timer er der et økonomisk rationale på 6,6 mio. kr. i 2011 (ved implementering 01.01.11). Det samlede rationale i perioden 2011-14 er således 26,6 mio. kr. En sådan omlægning kræver en politisk beslutning og et stærkere ledelsesmæssigt fokus på undervisningen samt styring af den lederdisponerede tid på virksomhederne.

Såfremt lærernes undervisningstimal harmoniseres med den udmeldte ressource (dvs. et scenarie, hvor det forudsættes, at kommunen så at sige 'får det kommunen betaler for'), er der et økonomisk rationale på i alt 12,3 mio. kr. i 2011 (ved implementering 01.01.11). Det samlede rationale i perioden 2011-14 er således 49,0 mio. kr. Imidlertid vurderer KL, at det ikke er muligt at effektuere det anviste rationale, med mindre arbejdstidsaftalen genforhandles.

2.5 Økonomistyringspraksis

Økonomistyringen skal generelt kvalitetsløftes på tværs af skolerne med henblik på en mere sikker økonomistyring og øget gennemsigtighed skolerne imellem samt mellem skolerne og Center for Skole. Kravene til økonomistyring og ledelsesinformation er bl.a., at der videreudvikles gode økonomistyringsværktøjer, styringsparametre og skabeloner, at der udarbejdes operative beskrivelser og minivejledninger, at der udvikles systematisk ledelsesrapportering og controlling fra virksomhederne samt at der udarbejdes og gennemføres en kompetenceudviklingsplan. Gennem et generelt kvalitetsløft med ensrettede systemer samt principper for økonomistyring og ledelsesinformation vil virksomhedernes og fagforvaltningens styringsmæssige overblik blive styrket, hvilket også vil øge gennemsigtigheden på skoleområdet.

3. Effektiviseringspotentialer

Skoleområdet står overordnet set overfor en række udfordringer:

- Faldende demografiudvikling
- Økonomisk skævvridning mellem skolerne til de små skolars fordel
- Sikring af faglig og økonomisk bæredygtighed på alle kommunens skoler
- U hensigtsmæssig incitamentsstruktur der er i modstrid med områdets politiske målsætninger omkring den inkluderende skole
- Nuværende uhensigtsmæssige kapacitetsudnyttelse bliver forværret qua demografiprognose
- Organiseringen mellem almen-specialområdet er uhensigtsmæssig
- Mange elever henvises til specialpædagogisk bistand
- Lærerearbejdstidsaftale hvor undervisning ikke er prioriteret

Der eksisterer imidlertid en række håndtag i kraft af hvilke, det er muligt at prioritere indsatsen og derved anvise en række mulige effektiviseringspotentialer. Effektiviseringspotentialerne ved turnusanalysen på skoleområdet er som angivet nedenfor.

I forhold til en mere optimal udnyttelse af *lærertidsaftalen* er det muligt at sætte lærernes undervisningstimal op med ca. 15,5 timer pr. lærer, kan der anvises et økonomisk rationale på 6,6 mio. kr. i 2011 (forudsætter implementering pr. 1. januar 2011). Såfremt omlægningen foretages pr. 1. august 2011 er rationalet 2,7 mio. kr. I perioden 2011-14 er det samlede rationale i størrelsesordenen 26,6 mio.kr (ved implementering pr. 1. januar 2011).

Der er et økonomisk rationale på i alt 12,3 mio. kr. i 2011 såfremt lærernes undervisningstimal harmoniseres med den udmeldte ressource. I perioden 2011-14 er rationalet i størrelsesordenen 49,0 mio. kr. Imidlertid vurderer KL, at det ikke er muligt at hjemtage det anviste rationale uden en genforhandling af arbejdstidsaftalen.

Tabel 1 Nettogevinst ved justering af lærernes undervisningstimal*

PL11-reguleret, angivet i hele 1000 kr.

	2011		Total 2011-14	
	Implementering pr. 01.01.11	Implementering pr. 01.08.11	Implementering pr. 01.01.11	Implementering pr. 01.08.11
15,5 timer yderligere	6.651	2.702	26.605	22.656
29,3 timer yderligere	12.263	5.113	49.053	41.902

* Tallene afviger fra KL-rapport grundet ændringer i PL-reguleringen

Potentialerne angivet nedenfor knytter sig til ændret *struktur* og ændret *ressourcetildelingsmodel*.

**Tabel 2 Nettogevinst ved scenarierne
- effekt i relation til budgetramme***

PL11-reguleret, angivet i hele 1000 kr.

	2011	2012	2013	2014	Total 2011-2014
Scenario 0	-5.581	-563	2.626	946	-2.572
Scenario A	7.328	30.606	33.418	29.956	101.308
Scenario B	5.362	26.164	29.394	26.326	87.246
Scenario C	5.985	27.628	32.179	30.613	96.404
Scenario D	783	14.416	17.099	15.251	47.549

* Tallene afviger fra Capacentrapport grundet ændringer PL-reguleringen

Potentialerne er opgjort efter implementering til skoleår 2011/12. Da skoleåret er forskudt i forhold til budgetår er rationalet i 2011 derfor 5/12 af 'årsvirkningen'.

Tabel 3 Nettogevinst ved maks. 28 elever/klasse i de enkelte scenarier*

PL11-reguleret, angivet i hele 1000 kr.

	2011		2012	2013	2014	Total 2011-2014	
	<i>Implementering 01.08.10**</i>	<i>Implementering pr. 01.01.11</i>				<i>Implementering 01.08.10**</i>	<i>Implementering pr. 01.01.11</i>
Scenario 0	7.496	23.107	30.309	31.950	27.873	97.627	113.238
Scenario A	17.338	32.948	54.046	54.690	48.500	174.573	190.184
Scenario B	16.139	31.750	51.189	51.804	45.968	165.101	180.711
Scenario C	18.573	34.184	56.098	57.892	56.766	189.329	204.939
Scenario D	10.866	26.477	40.878	44.255	41.478	137.477	153.087

* Tallene afviger fra Capacentrapport grundet ændringer PL-reguleringen

**Implementering ved skoleår 2011/12 – rationalet er således svarende til 5/12 i 2011

Rationalerne i tabel 3 er effekten af at budgettildele ressourcer efter en norm på 28 elever pr. klasse opgjort sammen med rationalerne ved at ændre skoledistrikterne opgjort efter de enkelte scenarier.

4. Hvad er processen fremadrettet

Såfremt Byrådet træffer beslutninger på skoleområdet, der medfører ændringer af fx skolestruktur eller budgetfordelingsmodel følger et større implementeringsarbejde. Nedenfor er angivet et foreløbigt rids af processen, der vil følge efter en eventuel beslutning.

Af Folkeskoleloven § 40, stk. 2, punkt 3 og 4 fremgår, at Kommunalbestyrelsen har ansvaret for skolestrukturen og hjemmel til at ændre skoledistrikterne i kommunen. En ændring af skoledistrikter kan kun gennemføres efter høring af de berørte skolebestyrelser. Derudover fremgår det af § 24, stk. 4 at beslutning om nedlæggelse af en selvstændig skole træffes af kommunalbestyrelsen. Af Lov om ændring af lov om folkeskolen (LOV nr. 486 af 11/05/2010) fremgår endvidere, at en endelig beslutning om skolenedlæggelse skal være truffet senest den 1. marts det kalenderår, hvor nedlæggelsen har virkning fra august.

Derudover er der nærmere regler om proceduren ved skolenedlæggelser jf. Bekendtgørelse Nr. 615 af 19. juli 1993: Forud for en endelig beslutning skal der være en offentlighedsfase på min. 8 uger, og der skal være mindst 4 uger fra afslutningen af offentlighedsperioden til den endelige beslutning i Byrådet.

Tidsperiode	Aktivitet	Indhold
9. august og 23. august 2010	Møder i Økonomiudvalget	Politisk drøftelse af anbefalinger fra turnusanalysen.
16. august 2010	Børn- og Ungeudvalgsmøde	Turnusrapporten fremlægges til drøftelse
24. august 2010	Dialogmøde	Børn- og Ungeudvalget mødes med skoleledere og bestyrelsesformænd til dialogmøde kl. 17-19.
2-3. september 2010	Budgetseminar	Anbefalinger fra turnusanalysen indgår som en del af forhandlingerne om budgettet.
Oktober 2010	Byrådet	Vedtagelse af budgettet. Ved beslutning om ændring af skolestruktur, herunder antal af skoler, sendes beslutningen i høring og processen nedenfor iværksættes.
Oktober 2010 (umiddelbart efter budgettets vedtagelse) (min. 8 uger)	Evt. offentlighedsfase	Høring af forslag om nye skoledistrikter hos skolebestyrelser og interesseorganisationer. Drøftelse af implementering i MEDudvalg og med de faglige organisationer. Møder i diverse formelle organer (MED-system, elevråd og skolebestyrelser).
December 2010-	Evt. behandling af	Center for Skole behandler de indkomne

Tidsperiode	Aktivitet	Indhold
januar 2011 (min. 4 uger fra høringsfasen slutter til endelig vedtagelse)	indkomne hørings svar	hørings svar.
Januar 2011	Børn- og Ungeudvalgsmøde samt økonomiudvalgsmøde	Hørings svarene fremstilles for BUU, der indstiller evt. fremtidig skolestruktur mv. til Økonomiudvalgets behandling. Indstilling fra Børn- og Ungeudvalget behandles i Økonomiudvalget, der foretager endelig indstilling om evt. ændringer til Byrådets vedtagelse.
Februar (senest 1. marts 2011)	Byrådsmøde	Byrådet træffer beslutning om evt. ændret skolestruktur, budgetfordelingsmodel mv.
Februar - juni 2011	Evt. forberedelse og implementering af ny skolestruktur	Center for Skole forbereder og implementerer de politiske vedtagelser. Herunder udarbejdelse af nærmere implementeringsplan over en flerårig periode, forhandling med de faglige organisationer, ændring af styrelsesvedtægt (herunder budgettildelingsmodel, organisering af specialpædagogisk bistand, skoledistrikter, trafikarbejde, CPR registrering, opdatering af elevadministrationssystem, opdatering af kortdata mv.) efter Byrådets beslutning. Der nedsættes en implementeringsorganisation for at sikre inddragelse af skoleledere, medarbejdere og bestyrelser.
August 2011	Evt. ikrafttræden af ny struktur	Implementering af evt. ændret struktur vil foregå i en overgangsfase løbende over en årrække. Hovedelementer af strukturen forventes implementeret pr. august 2011.

5. Hovedpointer fra foranalysen

Foranalysen⁵ identificerede en række tendenser, som på både kort og langt sigt vil udfordre skoleområdet.

Foranalysen af skoleområdet viste helt overordnet, at Slagelse Kommunes udgiftsniveau på skoleområdet er højt i sammenligning med andre kommuner. Generelt set, er der på en del skoler en uudnyttet kapacitet, blandt andet grundet en lav klassekvotient. Qua demografiprognosen, der tyder på væsentlig færre elever fremover, vil der i fremtiden være endnu mere uudnyttet kapacitet.

Foranalysen identificerede også en række forskelligheder i forhold til performance-indikatorer; Ved forskellige karaktersammenligninger opnår eleverne i Slagelse Kommune konsekvent laveste resultater, en forholdsvis stor andel af elevgruppen modtager en eller anden form for specialpædagogisk bistand, og en relativ stor elevandel vælger private skoletilbud.

Den nuværende tildelingsmodel, der primært udløser ressourcer efter antal klasser, giver en økonomisk udfordring, idet den forventede befolkningsudvikling vil betyde, at der fremover vil blive dannet flere klasser med lavere klassekvotient.

På baggrund af foranalysen blev der udpeget en række indsatsområder for turnusanalysen, som afspejler de mest markante udfordringer, der fremover skal løftes på skoleområdet:

Fremtidig skolestruktur

Den nuværende skolestruktur bliver udfordret af den nuværende uhensigtsmæssige kapacitetsudnyttelse og demografiudviklingen. Yderligere indikerede foranalysen, at skolestrukturen ikke i tilstrækkeligt omfang understøtter faglige bæredygtige læringsmiljøer. I turnusanalysen skal der således analyseres nærmere på anvendelsen af de samlede midler på skoleområdet, skolernes struktur på længere sigt, sikring af fagligheden på alle skoler uanset størrelse samt bevidst prioritering og udvikling af tilbudsviften med udgangspunkt i fremtidens udvikling og behov.

Notat om specialpædagogisk bistand samt andre veje til at skabe den ikke-ekskluderende skole

Foranalysen identificerede et højt udgiftsniveau på området for specialpædagogisk bistand samt at en forholdsvis stor elevandel modtager en form for specialpædagogisk bistand. Desuden indikerede foranalysen, at der er behov for at udvikle mere langsigtede strategier for at understøtte den ikke-ekskluderende skole. Ved at hente inspiration indefra og udefra skal der findes nye veje til at udnytte ressourcerne bedre og understøtte normalområdet mere hensigtsmæssigt, blandt andet i kraft af en mere optimal organisatorisk opbygning omkring snitflader mellem almen-specialområdet.

⁵ Foranalysen blev behandlet på Økonomiudvalgets møde den 8. februar 2010, hvor hele analysen indgik som bilag til mødet.

Ændret budgetfordelingsmodel

Foranalysen identificerede, at den nuværende budgetfordelingsmodel er uhensigtsmæssig af to hovedårsager. For det første understøtter budgetfordelingsmodellens incitamentsstruktur ikke i tilstrækkelig grad en ikke-ekskluderende skole. For det andet tyder demografiudviklingen på, at modellen fremadrettet vil skabe et endnu større ressourcepres, idet modellen bevirker, at der fremover vil blive dannet flere klasser med lavere klassekvotient. En ændret budgetfordelingsmodel skal hindre et fremtidigt ressourcepres på skoleområdet. Scenarier for en ny budgetfordelingsmodel skal medføre en mere hensigtsmæssig incitamentsstruktur, der dels understøtter områdets styring og dels omfordeler ressourcer, så budgetansvar og beslutningskompetence i højere grad følges.

Analyse af udnyttelsen af lærertidsaftalen

Foranalysen identificerede, at den nye lærertidsaftale på skoleområdet giver rum for forskellige udmøntninger fra skole til skole, og at der pt. ikke er klarhed over udmøntningen af lærertidsaftalen på skolerne. Derved indikerede foranalysen, at der eksisterer et grundlag for videndeling skolerne imellem, herunder også at optimere anvendelsen af lærertiden.

Økonomistyringspraksis

Foranalysen påpegede mangel på fælles styringsværktøjer, hvilket bevirker, at virksomhedernes økonomistyring og opfølgning sker på varierende niveau. Med dette følger en uigennemsigthed – både på tværs af virksomhederne men også for fagforvaltningens overblik. Med afsæt i det identificerede behov skal der etableres fælles systemer og økonomistyrings- og ledelsesinformationspraksisser med henblik på at understøtte en bedre økonomi- og ledelsesstyring på både centralt og decentralt niveau.

6. Hovedanalysens fem indsatsområder

Nedenfor opridses hovedkonklusionerne ved hvert enkelt delelement af hovedanalysen. De enkelte analyser er vedlagt i bilagsmaterialet, hvor der kan læses mere indgående om de enkelte analyser.

6.1 Fremtidig skolestruktur

Capacent har opstillet fire fremtidige scenarier for skolestrukturen. Rationalerne bag scenarierne er i størrelsesordenen 47,5 – 101,3 mio. kr. i årrækken 2011-2014 (nettogevinst)⁶.

Anlægsomkostningerne er i størrelsesordenen 0 – 42,5 mio. kr.

Capacent anbefaler Slagelse Kommune at etablere større skoledistrikter.

6.1.1 Hvordan er det i dag?

Analyserne viser, at skolestørrelse, klassekvotient og den gennemsnitlige udgift pr. elev varierer meget skolerne imellem (der ses bort fra ø-skolerne og 10.klassecenteret). Der er en klar sammenhæng mellem de tre parametre, således at de største skoler i gennemsnit har en væsentlig højere klassekvotient og en væsentlig lavere udgift pr. elev end de mindste skoler. Skolernes udgifter pr. elev falder i gennemsnit med knap 2.000 kr., hver gang klassekvotienten stiger med én. Forskellen på billigste og dyreste skole er ca. 19.000 kr. pr. elev.

Næsten hver femte elev i kommunen har valgt en privatskole eller efterskole. Dog varierer andelen af elever, der bor i skoledistriktet og er indskrevet på distriktsskolen fra 40 % til 96 %.

Samtidig viser kommunens elevprognose, at der i løbet af de kommende otte år må forventes en nedgang i elevtallet på ca. 12 %. Antallet af klasser falder i samme periode med ca. 10 %, hvilket medfører en faldende gennemsnitlig klassekvotient - især på de skoler, der i forvejen har en forholdsvis lav klassekvotient.

Endelig viser analyserne, at der i dag både er skoler med "overskydende" bygningskapacitet og skoler, der mangler klasselokaler. Samlet set er der ca. 47 klasselokaler flere end antal klasser. Når antallet af klasser falder, vil der blive endnu flere klasselokaler i 'overskud'.

Den faldende klassekvotient og den stigende bygningsudgift pr elev betyder samlet set, at gennemsnitsudgiften pr. elev stiger i de kommende år, hvis der ikke ændres på den eksisterende skolestruktur eller på serviceniveauet.

6.1.2 Hvad siger forskningen og hvad er erfaringerne fra andre kommuner?

Der eksisterer langt fra konsensus i forskningslitteraturen om, hvad der kendetegner en optimal skolestruktur. Der er både undersøgelser, der taler for små skoler og store skoler, og empiriske studier, der tyder på negative, positive og ikke-eksisterende sammenhænge mellem skolestørrelse

⁶ Angivelserne af nettogevinsterne i dette notat er ikke umiddelbart identiske med opstillingerne i Capacent og KL rapporterne, dette skyldes alene ændringer i PL-reguleringen for 2011.

og elevernes faglige færdigheder. Stort set alle danske skoler er dog små skoler i international sammenhæng.

Der peges ofte i litteraturen på, at små klasser giver bedre læringsmuligheder end store klasser. I hovedparten af de empiriske undersøgelser er sammenhængen mellem klassestørrelse og f.eks. fagligt udbytte imidlertid enten svag eller fraværende. Forskning peger samtidig på, at en række andre faktorer end klassens størrelse er vigtigere for elevernes udbytte, herunder særligt lærernes kompetencer. Endelig viser en dansk undersøgelse, at skolelukninger ikke er årsag til lokalområdets tilbagegang, men at lukningerne snarere er resultatet af en forudgående tilbagegang.

Samlet set giver forskningsresultaterne ikke entydigt belæg for at anbefale større skoler eller bevare mindre skoler.

Regeringens skolerejsehold og KL's seneste udredninger peger på, at skolen fremover vil få mere præg af specialiserede linjer og valgfrihed, forelæsningsform og andre undervisningsformer. Dette vil dels udfordre klassebegrebet som grundlæggende byggesten, dels fordre større skoler med flere spor. Rejsesholdet fremhæver på den baggrund, at alle skoler bør have mindst tre spor.

6.1.3 Capacents scenarier

Capacent har opstillet fire scenarier for den fremtidige skolestruktur med konsekvensberegninger. En grafisk opstilling af hvert enkelt scenarie forefindes på nærværende rapport afsluttende sider. Elementer fra de fire scenarier kan kombineres og sammensættes til mange forskellige varianter.

Der findes ikke én skolestruktur, der på optimal vis tilgodeser alle ønsker samtidigt: f.eks. at opnå både fagligt og økonomisk bæredygtige enheder; sikre, at eleverne har en skole inden for en overkommelig afstand; tage hensyn til kommunens geografiske forhold og til den eksisterende bygningsmasse etc. Enhver skolestruktur er forbundet med fordele og ulemper.

Nedenfor er i oversigtsform redegjort for nettogevinsterne ved de enkelte scenarier. Rationalerne ved fremtidig skolestruktur er opgjort i forhold til scenario 0's budgetramme – den nuværende skolestruktur.

Gengivelse af

Tabel 2 Nettogevinst ved scenarierne - effekt i relation til budgetramme*

PL11-reguleret, angivet i hele 1000 kr.

	2011	2012	2013	2014	Total 2011-2014
Scenario 0	-5.581	-563	2.626	946	-2.572
Scenario A	7.328	30.606	33.418	29.956	101.308
Scenario B	5.362	26.164	29.394	26.326	87.246
Scenario C	5.985	27.628	32.179	30.613	96.404
Scenario D	783	14.416	17.099	15.251	47.549

* Tallene afviger fra Capacentrapport, grundet ændringer PL-reguleringen

Tabel 4 Anlægsudgifter (nettoinvestering) i relation til scenarierne*

PL11-reguleret, angivet i hele 1000 kr.

	2011	2012	2013	2014	Total
Scenario 0	14.867	49.558	9.912	9.912	84.248
Scenario A	14.372	23.441	4.648	-	42.461
Scenario B	188	3.578	4.648	-	8.415
Scenario C	2.825	5.600	2.309	-	10.734
Scenario D	-2.151	-1.358	2.309	-	-1.199

* Tallene afviger fra Capacentrapport, grundet ændringer PL-reguleringen

Som det fremgår af tabel 3 påregner fagforvaltningen under alle omstændigheder at skulle anvende ca. 50 mio. kr. til anlæg af ny skole i Slots Bjergby og ca. 35 mio. kr. fordelt på budgetårene 2011-12-13 på yderligere skoleudbygning og reovering. Således et totalbeløb på ca. 84,2 mio. kr. Scenarierne A, B, C og D medfører herudover anlægsudgifter til forbedringer/udbygning af lokalefaciliteter på en række øvrige skoler, etablering af kompetencecentre samt salg af skoleejendomme. De respektive beløb svarer til nettoinvesteringerne. I beregningen af salgsprovenu er benyttet det lavest estimerede salgsprovenu.

Hvert scenarie med dertilhørende potentiale bliver gennemgået nedenfor.

Forudsætninger for samtlige scenarier

Organisering: alle skoler har som minimum 0.-6. Klassetrin. Nuværende fritidshjem omdannes til SFO. Ø-klasser og X-class indgår ikke i beregningerne/scenarierne. Desuden forudsættes, at den gennemsnitlige klassekvotient er minimum 22 ved op til 28 elever pr. klasse eller minimum 20 ved op til 24 elever pr. klasse. Alle skoler skal som minimum dække 0.-6. Klassetrin.

Transport: elever i indskolingen og på mellemtrinnet har højst 30 minutters transport hver vej, elever i udskolingen højst en time.

Befordring: ændrede omkostninger til befordring er medtaget i scenarierne. Dog indgår udgifter til befordring af elever i specialklasserne i beregningerne på det specialpædagogiske område.

Beregninger: ledelse, administrative medarbejdere, kontorhold, it, rengøring og vedligehold forventes sparet på de skoler, der fysisk lukkes. For de fortsættende skoler er rengøring og vedligehold justeret i forhold til aktivitetsomfanget. Eventuelle gevinster er beregnet i forhold til den nuværende skolestruktur og budgetfordelingsmodel (Scenario 0) og rationalet er opgjort på budgetår. Beregningerne er opgjort ekskl. X-class, ø-skolerne, julemærkehjem, specialklasser og fællesudgifter.

Implementering: der skal afsættes 5 mio.kr. over to år til dækning af omkostningerne i forbindelse med implementering af scenarierne.

Scenario 0 – nuværende struktur

Scenario 0 giver samlet set en økonomisk udfordring på -2,5 mio.kr. fra 2011-14. Der er vurderet anlægsudgifter for i alt 84,2 mio. kr. i perioden.

I dag består skolestrukturen i Slagelse Kommune af 19 almene folkeskoler og et 10.klassecenter (eksklusiv ø-skoler). Heraf er 13 overbygningsskoler. 1 skole har kun 0.-3. Klassestrin.

Gennemsnitligt er der 383 elever (svingende fra 51 til 920) og 20,4 normalklasser pr. skole. Slagelse Kommune opererer med en norm på maksimalt 24 elever pr. klasse, sammenholdt med Undervisningsministeriets maksimumgrænse på 28. Klassekvotienten varierer fra 12,5 på den mindste skole til 21,4 på den største skole. Den gennemsnitlige klassekvotient på 18,9 elever er relativt lav.

I den nuværende struktur har 4 skoler 'underkapacitet', dvs. de har flere klasser, end de optimalt set har lokaler til. 13 skoler har 'overkapacitet' i større eller mindre omfang. Samlet set er der i indeværende skoleår ca. 47 klasselokaler mere, end der er klasser.

I scenario 0 er der forventet anlægsudgifter på i alt 84,2 mio. kr. Beløbet dækker anlæg af ny skole i Slots Bjergby (ca. 50 mio. kr.) og yderligere skoleudbygning og renovering (ca. 35 mio. kr.) fordelt på budgetårene 2011, 2012 og 2013.

Scenario A

Forudsætninger for opstillingen af scenario:

- Alle skoler har som minimum to spor/klasser på alle klassestrin fra 0. til 6. klasse
- Overbygningsskoler har mindst fire spor/klasser på alle klassestrin fra 7. til 9. Klasse

Scenario A giver samlet set en nettogevinst på 101,3 mio.kr. i perioden 2011-14.

Samtidig skaber scenario A behov for en anlægsudgift i størrelsesordenen 42,5 mio.kr. (nettoinvestering). Udgiften indbefatter udbygning af fire skoler med sammenlagt 24 nye klasselokaler. Beløbet er foruden scenario 0's anlægsudgifter.

Scenario A kræver en omfattende ændring af skolestrukturen: Antallet af almene folkeskoler reduceres fra de nuværende 19 (ekskl. ø-skolerne og X-class) til 12 skoler, hvoraf de fem skoler har udskoling (7.-9. klasse) og én skole har to undervisningssteder (Nørrevangsskolen og Nymarksskolen).

6 skoler nedlægges: Boeslunde, Flakkebjerg, Kirkeskov, Skælskør, Tårnborg og Vestermose. Heraf vil tre skoler kunne sælges, mens tre bygninger er leasede.

Herved øges den gennemsnitlige skolestørrelse til 595 elever, hvor de mindste skoler har lidt under 300 elever og den største lidt over 1.000. Det gennemsnitlige antal normalklasser pr. skole øges til

28,5 og den gennemsnitlige klassekvotient til 20,9. Klassekvotienten svinger mellem knap 20 på de mindste skoler og ca. 22 på de største. Scenario A indebærer, at der fra 2011 til 2014 etableres væsentlig færre klasser.

Scenario A medfører en merudgift til befordring på 1,9 mio.kr. Den største stigning vedrører Hashøjskolen, hvor alle de elever, der "tilføres" skoledistriktet, er berettiget til gratis befordring på grund af farlig vej. Ved at anlægge en cykelsti til Hashøjskolen kunne befordringsudgifterne formentlig reduceres betydeligt.

Scenario B

Forudsætninger for opstillingen af scenario:

- Alle skoler har som minimum to spor/klasser på alle klassetrin fra 0. til 6. klasse
- Overbygningsskoler har som minimum to spor/klasser på 7.-9. klassetrin

Scenario B giver en nettogevinst på 87,2 mio.kr. i perioden 2011-14. Samtidig fordrer scenariet en række anlægsudgifter i størrelsesordenen 8,4 mio. kr. (nettoinvestering). Udgiften dækker udbygning af 5 skoler med i alt 22 nye klasselokaler. Beløbet er foruden scenario 0's anlægsudgifter.

I scenario B reduceres det nuværende antal skoler ligeledes til 12 (ekskl. ø-skolerne og X-class), hvoraf de ti har overbygning (7.-9. klasse). Syv af de nuværende skoler nedlægges/sælges: de seks skoler i Scenario A samt Nymarkskolen. Heraf vil fire kunne sælges, mens tre bygninger er leasede.

Den gennemsnitlige skolestørrelse er identisk med Scenario A, men elevtallet varierer en anelse mindre skolerne imellem. Idet 7.-9. klasserne samles på 10 skoler, udløses ni klasser flere end i scenario A. Dette resulterer i, at den gennemsnitlige klassekvotient bliver lidt lavere end i Scenario A nemlig 20,3.

Merudgifterne til befordring udgør 1,7 mio. kr., hvilket er ca. 20.000 kr. mindre om året end i Scenario A, da lidt færre elever i 7.-9. klasse vil være berettiget til gratis befordring.

Scenario C

Forudsætninger for opstillingen af scenario:

- Optimal udnyttelse af de eksisterende bygninger og personalemæssige ressourcer ved etablering af skoler (skoledistrikter) med flere undervisningssteder eller fælles ledelse mellem skole og dagtilbud i tyndtbefolkede områder.

Scenario C giver en nettogevinst på 96,4 mio. kr. i perioden 2011-14. Der er dog behov for en mindre udbygning af enten Hashøjskolen eller Hvilebjergskolen beregnet til en anlægsudgift på 10,7 mio. kr. (nettoinvestering). Beløbet er foruden scenario 0's anlægsudgifter.

I scenario C reduceres det nuværende antal skoler til 12 ligesom i scenario A og B. Dog med den forskel, at 6 af skolerne har to undervisningssteder (Hashøj og Hvilebjerg, Flakkebjerg og Dalmose,

Stillinge og Marievang, Nørrevang og Nymark, Skælskør og Eggeslevmagle, Broskolen og Tårnborg), og 2 skoler har fælles ledelse med et dagtilbud (Vestermose og Kirkeskov). Boeslunde skole nedlægges.

Den gennemsnitlige skolestørrelse er 595 elever, svingende fra under 100 elever på Vestermose til 1120 på Marievang/Stillinge. Klassekvotienten svinger ligeledes meget fra 12,7 på Vestermose til ca. 21,5 på de tre største skoler. I gennemsnit er der 20,4 elever pr klasse.

Merudgifter til befordring svarer til 0,8 mio. kr. Der er ikke indlagt besparelser på ledelse og administration udover de skoler, der nedlægges.

Scenario D

Forudsætninger for opstillingen af scenario:

- Kombinerer forskellige elementer fra de øvrige scenarier, herunder Scenario 0.
- En skolestruktur med færre skoler end i dag, men flere end i Scenario A, B og C.
- Der kan etableres skoler med flere undervisningssteder (men ét skoledistrikt) eller fælles ledelse mellem en skole og et dagtilbud.

OBS: Det er ikke muligt på alle skoler at opfylde den fælles forudsætning om en gennemsnitlig klassekvotient på minimum 20 elever ved op til 24 elever p.r klasse.

Scenario D giver en nettogevinst på ca. 47,5 mio. kr. i perioden 2011-14. Anlægsudgiften er beregnet til 0 mio. kr. (nettoinvestering). Beløbet er foruden scenario 0's anlægsudgifter.

Scenario D indebærer en mindre ændring end de tre øvrige scenarier, men dog en betydelig strukturændring, der påvirker de fleste skoledistrikter. Antallet af almene skoler reduceres til 15, hvoraf de 12 har udskoling. En eller to skoler har fælles ledelse med et dagtilbud (afhænger af om der kan opnås dispensation fra folkeskoleloven til at etablere fælles ledelse mellem skole og dagtilbud i Tårnborg). 4 skoler lukkes: Boeslunde, Nymark, Flakkebjerg og Vestermose.

I scenario D er den gennemsnitlige skolestørrelse på 476 elever – altså lidt mindre end i de øvrige scenarier. Elevtallet varierer fra 135 til 817. Klassekvotienterne varierer meget: fra 15,8 til 21,5. Den gennemsnitlige klassekvotient er 19,6.

Udgiften til befordring forventes uændret set i forhold til den nuværende struktur. Det forudsættes at der kan opnås stordriftsfordele på ledelse og administration svarende til i alt 3,1 mio. kr.

6.1.4 Vurdering af fordele og ulemper ved de opstillede scenarier

Scenario A giver de største driftsbesparelser, idet der er den højeste gennemsnitlige klassekvotient. Udover lavere lønudgifter medfører Scenario A også færre udgifter til ledelse, administration og øvrige omkostninger, men højere udgifter til befordring af eleverne. Scenario A er samtidig forbundet med de største anlægsinvesteringer.

De større skoler/skole-distrikter medfører en række økonomiske og faglige fordele, fx mere effektiv anvendelse af lærerressourcer, undervisningsmaterialer, faglokaler, it, bedre muligheder for faglig

sparring, specialisering og kompetenceudvikling for lærere, mulighed for at indgå i flere forskellige sociale fællesskaber for eleverne samt en række ledelsesmæssige og administrative stordriftsfordele. Samling af udskolingselever på 5 skoler giver desuden bedre muligheder for holddannelse og mulighed for større udbud af valgfag/specialisering.

De større skoler/skoledistrikter har dog også visse ulemper, herunder at nogle elever får større afstand mellem hjem og skole, at større skoler for nogle elever og forældre kan opleves som mindre trygge, samt at elever og forældre får færre forskellige kommunale skoler at vælge mellem, jf. det frie skolevalg.

Scenario B medfører en mindre grad af specialisering i udskolingen. Omvendt bevirker scenariet, at de fleste skoler dækker et fuldt skoleforløb fra 0.-9. Klasse. Herved undgår eleverne et skoleskift, og eleverne i 6. klasse har større skolekammerater at "se op til".

Ellers er fordele og ulemper stort set sammenfaldende med scenario A. Driftsbesparelserne er lidt mindre end i Scenario A, men samtidig er behovet for anlægsinvesteringer kun 1/3 af behovet i scenario A.

Scenario C tilgodeser lokalområdernes ønske om at bevare den lokale skole. Det bevirker, at mange elever får kortere afstand til skole, end i scenario A og B.

En væsentlig problematik ved scenariet er, at familier ikke kan garanteres, at søskende indskrevet på samme skole, modtager undervisning på samme fysiske matrikel, da skolen vil have to undervisningssteder. Fx kan en familie med tre børn bosiddende i Dalmose by opleve, at det ene barn undervises fysisk på nuværende Dalmose Skole, mens de to søskende undervises på nuværende Flakkebjerg Skole.

Scenariet medfører desuden en række ledelsesmæssige udfordringer idet, der til en række skoler er to undervisningssteder. På skoler med to undervisningssteder er det desuden ikke altid muligt at opnå en lige så effektiv ressourceanvendelse som på skoler med ét undervisningssted.

Scenariet sikrer den *mindst* optimale anvendelse af de bygningsmæssige ressourcer, da der vil være en stor 'overkapacitet' af klasselokaler. Driftsbesparelsen er den største blandt de fire scenarier. Anlægsudgiften er lidt større end i scenario B.

Scenario D adskiller ved, at der er 15 skoler/skoledistrikter mod 12 i de øvrige scenarier. Der bevares således flere lokale skoler, nemlig Kirkeskovskolen, Skælskør Skole og Tårnborg Skole. Det har dog en betydelig økonomisk omkostning, da disse skoler har en lav klassekvotient og dermed bidrager til, at de samlede udgifter pr. elev er høje. Behovet for anlægsinvesteringer er dog samtidig moderat.

6.1.5 Sammenfatning

De fire scenarier medvirker alle til at sikre mere økonomisk og fagligt bæredygtige skoler. Scenarierne imødekommer i større eller mindre omfang udfordringerne ved den nuværende struktur, herunder ikke mindst de økonomiske udfordringer.

I scenario 0 er der forventet anlægsudgifter på i alt 84,2 mio. kr. Anlægsudgifterne i scenarierne A-D er således yderligere udgifter, og inkluderer derved bl.a. ikke anlæg af ny skole i Slots Bjergby.

Scenario A:

- Reduktion fra 19 til 12 skoledistrikter
- Overbygning på 5 skoler
- 6 skoler lukkes
- Driftsgevinst på 101,3 mio.kr. i perioden 2011-14
- Anlægsudgift på 42,5 mio. kr. (nettoinvestering)

Scenario B:

- Reduktion fra 19 til 12 skoledistrikter
- Overbygning på 10 skoler
- 7 skoler lukkes
- Driftsgevinst på 87,2 mio.kr. i perioden 2011-14
- Anlægsudgift på 8,4 mio. kr. (nettoinvestering)

Scenario C:

- Reduktion fra 19 til 12 skoledistrikter
- 6 skoler med flere undervisningssteder
- 2 skoler efter landsbymodel
- 1 skole lukkes
- Driftsgevinst på 96,4 mio.kr. i perioden 2011-14
- Anlægsudgift på 10,7 mio. kr. (nettoinvestering)

Scenario D:

- Reduktion fra 19 til 15 skoler
- Overbygning på 12
- 4 skoler lukkes
- Driftsgevinst på 47,5 mio.kr. i perioden 2011-14
- Anlægsudgift på 0 mio. kr. (nettoinvestering)

Capacent anbefaler kommunen, at scenarierne drøftes med henblik på at beslutte en fremtidig skolestruktur, som medfører bedre ressourcudnyttelse og imødegår de faglige og

kapacitetsmæssige udfordringer, skoleområdet står overfor. Capacent anbefaler således, at etablere større skoledistrikter.

6.2 Notat om specialpædagogisk bistand samt andre veje til at skabe den ikke-ekskluderende skole

På baggrund af notatet anbefales det, at eksisterende heldagsskoler omlægges til kompetencecentre som en særlig afdeling under almenskoler. Kompetencecentre skal dels forestå undervisning af elever med specifikke indlæringsvanskeligheder samt styrke den specialpædagogiske viden på almenskolerne ved at have en rådgivende og vejledende funktion.

6.2.1 Hvordan er det i dag?

Elever, der har behov for specialpædagogisk bistand af vidtgående art skal i dag visiteres til en foranstaltning. Foranstaltninger indenfor specialpædagogisk bistand af vidtgående art tilbydes udenfor almenskolen, dvs. segregeret på heldagsskoler eller specialklasserækker. Denne organisering giver en række udfordringer som manglende incitamentsstruktur til almenskolerne for at understøtte inkluderende læringsmiljøer, samt at de specialpædagogiske kompetencer og -miljøer ikke er stærke nok bl.a. grundet den spredte organisering.

6.2.2 Hvad er erfaringerne fra andre kommuner og hvad siger forskningen?

Forskningen peger på, at elever i specialskoler og -klasser bør inkluderes i almenskolen, da det både fagligt og socialt vil betyde bedre resultater for eleven. For at dette kan ske, så skal de kompetencer, der i dag er til stede i specialskolerne overflyttes til almenskolerne, så de særlige behov kan identificeres tidligere samtidig med, at der tilrettelægges en særlig pædagogisk indsats. Almenskolen skal med denne kompetencetilførsel være i stand til at styrke det faglige niveau for alle børn. Øget fokus på fagligheden i specialundervisningen er en af de vigtigste faktorer, når det drejer sig om at sikre en faglig udvikling hos elever med særlige behov. Et bedre læringsudbytte vil i høj grad handle om at videreudvikle lærernes praksis og etablere skolekulturer, der er samarbejdsorienterede. Samarbejdet mellem almenskolerne og kommunens øvrige faggrupper (PPR, familie- og socialrådgivere, pædagogiske konsulenter mfl.) skal afklares, prioriteres og koordineres, så der bliver en samlet indsats omkring specialundervisning og specialpædagogisk bistand.

6.2.3 Hovedpointer fra notat om specialpædagogisk bistand samt andre veje til at skabe den ikke-ekskluderende skole

Notatet peger på, at det er afgørende, at den specialpædagogiske viden bliver styrket for, at de rette forløb for eleverne kan igangsættes. Det betyder, at heldagsskolerne bør omlægges til kompetencecentre under almenskolerne. Kompetencecentrene vil have to hovedopgaver, der består af undervisning af elever med specifikke indlæringsvanskeligheder samt rådgivning og vejledning til almenskolerne omkring specialundervisning og specialpædagogisk bistand. Kompetencecentrene

etableres som en afdeling til en eksisterende almenskole for netop at understøtte elevernes fortsatte deltagelse i almenundervisningen og videndelingen mellem kompetencecentre og almenskolerne. Medarbejderne fra heldagsskolerne skal fremover være en del af almenskolen, så de kan bidrage til en god integration af de elever, der tidligere er udskilt til eksterne specialundervisningsforløb. Almenskolerne skal have tilført specialpædagogiske kompetencer fra heldagsskolerne i forbindelse med omlægningen, så der skabes en langt bedre sammenhæng mellem specialpædagogikken og den almindelige undervisning.

6.2.4 Sammenfatning

For at kunne opnå målet om en mere inkluderende skole anbefales det, at:

- De eksisterende heldagsskoler omlægges til kompetencecentre
- Der igangsættes kompetenceudvikling og efteruddannelsesforløb både i almenskolerne og i kompetencecentre for at kunne øge viden om den inkluderende pædagogik
- Indholdet og organiseringen af specialklasserækkerne analyseres nærmere i forhold til samarbejdsfladen til kompetencecentre
- Omlægningen sker faseopdelt over en årrække for at sikre, at de nødvendige kompetencer og efteruddannelser er til stede

6.3 Ændret budgetfordelingsmodel

Det faldende elevtal og den deraf følgende faldende budgetramme medfører krav om reduktion i skolernes udgifter. Den gældende budgetfordelingsmodel i kombination med skolestrukturen – mange små skoler med lave klassekvotienter – medfører øgede udgifter pr. elev og skævvridning i ressourcetildelingen pr. elev.

Capacent anbefaler kommunen, at overgå fra klassebaseret tildeling til en elevbaseret tildelingsmodel. Herved vil man kunne opnå bedre tilpasning til den demografiske udvikling og man skaber samtidig en væsentlig forudsætning for at indføre en model, hvor 'pengene følger barnet'. En sådan ændring forudsætter større skoleenheder. Ændring af budgettildelingsmodel vil ikke i sig selv medføre et økonomisk rationale.

Capacent anbefaler i øvrigt kommunen at drøfte den nuværende klassebaserede tildeling ved 24 elever. Såfremt kommunen vælger at ændre klassestørrelsen i budgettildelingen til 28 elever og ændre skolestruktur er der et potentiale i 2011 på mellem 23,1 – 34,2 mio. kr. ved implementering 01.01.11. afhængig af skolestruktur.

Capacent anbefaler, at kommunen opretholder sin opfølgning, således at man fortsat pr. klasse kan redegøre for overholdelse af minimumstimetal og vejledende timetal.

6.3.1 Hvordan er det i dag?

Slagelses budgetfordelingsmodel på skoleområdet afspejler omkostningsstrukturen ved at tildele et timetal pr. klasse. Skolerne tilføres herved ressourcer svarende til Undervisningsministeriets vejledende timetal for hver klasse. Ved klasser med mere end 20 elever tilføres yderligere ressourcer op til den 24. elev, hvorefter der oprettes en ny klasse. Lønomskostningen for *specialpædagogisk bistand i almen skolen* (ekskl. specialklasser og heldagsskoler) tildeles som timer/elev. *Elevaktiviteter, undervisningsmidler og inventar* budgetteres som 2.173 kr./elev (4.137 kr./elev for 10. klasse). De resterende poster – *ledelse, administration, bygninger og øvrige udgifter* budgetteres konkret/individuel ved fremskrivning efter pris og lønudviklingen.

I den nuværende budgetmodel er PPR-funktionen under børne- og ungeområdet ansvarlig for at visitere elever til specialundervisningstilbud. Budgettet til heldagsskolerne og tilbud, hvor kommunen ikke er driftsherre, er placeret i børne- og ungeområdet. Derimod er udgifterne til specialklasserækkerne indeholdt i folkeskolernes budgetter. Visiteres en elev til en specialklasse, medfører det, at skolen, til hvis specialklasserække eleven visiteres, reguleres budgetmæssigt fra næste skoleår. En elev påvirker således kun budgettet, hvis der nedlægges/oprettes yderligere klasser. Visiteres eleven til en heldagsskole eller til et tilbud hvor Slagelse Kommune ikke er driftsherre, betales taksten af børne- og ungeområdets budget. Der eksisterer en uoverensstemmelse mellem beslutningskompetence og budgetansvar, tillige med at den nuværende model har en indbygget incitamentsstruktur, der fremmer eksklusion af elever fra almenområdet.

6.3.2 Hvad er erfaringerne fra andre kommuner?

Kommunerne benytter sig af flere modeller til fordeling af budget til skolerne. Der er to hovedmodeller: 1) *Elevtalsstyring*, hvor der tildeles ressourcer til den enkelte elev, og 2) *klassetalsstyring*, hvor det er klassen, der er den grundlæggende enhed, hvortil ressourcerne udmåles. De fleste kommuner benytter sig af en mellemting mellem de to hovedmodeller, som så kan kaldes 3) *modificeret elevtalsstyring* og 4) *modificeret klassetalsstyring*, afhængig af hvordan hovedmængden af ressourcer tildeles.

Klasseafhængig tildeling

Fra et økonomisk og styringsmæssigt synspunkt er det en styrke, at den klasseafhængige tildeling afspejler det grundlæggende vilkår, at undervisningen er klassebaseret, hvilket også afspejler skolernes omkostningsstruktur. Omkostningsstrukturen betyder, at udgiften alt andet lige er den samme, uanset om en lærer underviser en klasse med 15 eller 20 elever.

Gennemsnitsomkostningen pr. elev falder således, og ressourceudnyttelsen stiger, hvis klassekvotienten stiger.

En ulempe ved klassetildelingsmodellen er, at den udløser ressourcer trinvis og med en træghed over for udviklingen i elevtallet. Mellem to trin er skolens budget upåvirket af eksempelvis et faldende elevtal. Falder elevtallet, vil det alt andet lige betyde, at udgifterne pr. elev stiger.

Elevtalsafhængig tildeling

Elevtalsafhængig tildeling skaber en direkte sammenhæng mellem antallet af elever på en given skole og skolens ressourcetildeling. Modellen tager udgangspunkt i, at den samlede budgetramme deles med det samlede antal elever på skolerne. Dette giver en tildeling pr. elev, som elevtallet på skolerne ganges med, hvorved den enkelte skoles budget kan beregnes. Enkelte elevers til- og afgang påvirker således skolens budget, modsat klassetildeling, hvor skolens ressourcer kun bliver påvirket, hvis det ændrer på antallet af klasser i budgettet. I en situation med faldende elevtal vil skolen med elevafhængig tildeling opleve, at ressourcerne reduceres løbende. Dette tvinger skolerne til at udnytte deres muligheder for at reducere ressourcetrækket løbende, som elevtallet ændres. Modellens store fordel er, at den delegerer økonomistyringsopgaven til skolerne.

Elevafhængig tildeling er en top-down-model, som sikrer, at det kun er et budget svarende til den samlede ramme, der fordeles til skolerne. Herefter er det skolernes ansvar at sikre budgetoverholdelse. Ulempen ved modellen er, at den ikke sikrer skolerne en minimumstildeling, så lovens krav til minimumstimetal overholdes, ligesom den ikke sikrer, at de enkelte klasser opnår det vejledende timetal. Det kan således være nødvendigt at give ekstra tildelinger til de små skoler for at understøtte minimumstimetalet. Opløses klassebegrebet, hvorved der kan dannes større hold på tværs af årgange (f.eks. ved samlæsning, forelæsning og tilvalgshold), vil man dog i højere grad kunne imødekomme både minimumstimetalet og det vejledende timetal.

6.3.3 Capacents scenarier for budgettildeling

Capacents scenarier for budgettildeling til specialundervisning

For at forbedre styringen af skoleområdet og understøtte kommunens politik om inklusion anbefaler Capacent Slagelse Kommune at lade budgettildelingen overgå til en variant af de modeller, man anvender i Næstved Kommune og Odense Kommune. Capacent anbefaler, at kommunen ændrer sin budgetmodel, så den understøtter inklusion og giver skolelederen en ramme for i højere grad at vælge, om der er/kan etableres et passende tilbud i almenskolen for elever med behov for specialpædagogisk bistand.

I Næstved og Odense Kommuner pålægges skolen i højere grad end Slagelse Kommune det faglige og økonomiske ansvar for alle børn bosiddende i skoledistriktet. Næstved har ingen central pulje og har således i princippet udlagt alle penge og beslutningskompetence vedrørende specialområdet til skolerne. Odense Kommune har en central pulje til betaling af udgifter, der for den enkelte elev ligger over 125.000 kr. Dette betyder, at den enkelte skoles budget udvides med et beløb til specialundervisning, og at man inden for denne ramme skal betale for skolens drift samt for de elever, som er visiteret til et specialpædagogisk tilbud.

Slagelse Kommune kan understøtte kommunens politik om højere grad af inklusion af elever i almenskolen ved at ændre budgettildelingsmodellen for den specialpædagogiske bistand væk fra en visitationsudløsende budgettildeling mod en ressourcetildelingsmodel baseret på 'objektive' sociale

kriterier, f.eks. andelen af enlige forsørgere, på overførselsindkomst, etc., blandt forældre i skoledistriktet. Dette sikrer en både balanceret og styrbar ressourcetildeling.

Dette betyder, at den enkelte skoles budget udvides med et beløb til specialundervisning, og at man inden for denne ramme skal betale for skolens drift samt for de elever, som er visiteret til specialpædagogisk tilbud – pengene følger barnet. Budgetansvaret for specialundervisning er placeret på skolerne, hvor skoleledelsen har beslutningskompetence i forhold til visitationen, mens PPR funktionen har en rådgivende rolle. Visiteres en elev ud af sin lokale skole, betaler skolen de udgifter, som visitationen afstedkommer.

Modellen medfører en høj grad af decentralisering og større økonomisk råderum på den enkelte skole, da skolen får større ansvar og kan disponere midlerne f.eks. ved at ansætte flere medarbejdere lokalt inden for den givne ramme. Der er således indbygget et økonomisk incitament til inklusion af specialundervisningseleverne i almenskolen, samtidig med at modellen kan medvirke til at skabe en mere inkluderende folkeskole, hvor der foruden den økonomiske vinkel også kan fokuseres på at give den enkelte elev det bedste pædagogiske og sociale tilbud. Skolelederen har fortsat ansvaret for eleven, også selv om eleven er visiteret til et tilbud i et kompetencecenter tilknyttet en anden almenskole. Således sikres elevens relation til almenskolen og skolens incitament til at inkludere eleven på et senere tidspunkt. Den lokale almenskole vil have et økonomisk incitament til at få eleven tilbage, forudsat at takstloftet er højt nok, så skolen får en nettogevinst.

Capacent anbefaler, at der indføres et takstloft på 125.000 kr. stigende til 250.000 kr. afhængig af erfaringerne. Betaling for elever, som overstiger loftet, finansieres fra en takstloftspulje, som visitationsudvalget er ansvarlig for. Takstloftet skal fungere, så skolerne ikke bliver hårdt ramt af særligt ressourcekrævende elever. Et loft på 125.000 kr. medfører behov for ca. 59 mio. kr. i central pulje. Et loft på 250.000 kr. medfører puljebehov for ca. 9 mio.

Kommunens skoledistrikter er forskellige hvad angår distrikternes socioøkonomiske struktur. Det betyder, at såfremt man fordeler det samme beløb pr. elev til specialundervisning på alle skoler, vil nogle skoler blive forfordelt frem for andre. Capacent anbefaler derfor, at budgettet til specialundervisning fordeles til skolerne efter socioøkonomiske kriterier, som afspejler den belastning, skoledistriktet har ud fra distriktets befolkningssammensætning. Budgetmidlerne til specialpædagogisk bistand indføres fra at vægte 1/5 til 3/5 frem til 2013/14, modsvarende udfases budgetudmåling efter nuværende anvisningspraksis.

Capacents scenarier for budgettildeling for almenområdet

I Slagelse Kommune udløser den klassebaserede budgettildelingsmodel ressource efter maksimalt 24 elever i klasserne. Der er tale om en ikke-bindende aftale, det vil sige, at virksomhederne kan prioritere anderledes i udmøntningen, fx at oprette én klasse med 25 elever.

Såfremt kommunen vælger at ændre klassestørrelsen i budgettildelingen til 28 elever og ændre skolestruktur er der et potentiale i 2011 på mellem 23,1 – 34,2 mio. kr. afhængig af skolestruktur ved implementering 01.01.11.

Gengivelse af

Tabel 3 Nettogevinst ved maks. 28 elever/klasse i de enkelte scenarier*

PL11-reguleret, angivet i hele 1000 kr.

	2011		2012	2013	2014	Total 2011-2014	
	Implementering 01.08.10**	Implementering pr. 01.01.11				Implementering 01.08.10**	Implementering pr. 01.01.11
Scenario 0	7.496	23.107	30.309	31.950	27.873	97.627	113.238
Scenario A	17.338	32.810	54.046	54.690	48.500	174.573	190.184
Scenario B	16.139	31.750	51.189	51.804	45.968	165.101	180.711
Scenario C	18.573	34.184	56.098	57.892	56.766	189.329	204.939
Scenario D	10.866	26.477	40.878	44.255	41.478	137.477	153.087

* Tallene afviger fra Capacentrapport, grundet ændringer PL-reguleringen

**Implementering ved skoleår 2011/12 – rationalet er således svarende til 5/12 i 2011

I 2011 er rationalerne både opgjort ved implementering i skoleår 2011/12, hvor rationalet i så fald vil være 5/12-dele af budgetåret 2011, samt ved fuld implementering fra 1. januar 2011. Såfremt man vælger at implementere ændringen fra 1. januar 2011 vil det betyde iværksættelse af følgerne (herunder afskedigelse af lærer) umiddelbart efter budgetvedtagelsen og derved midt i et skoleår.

6.3.4 Sammenfatning

De fremtidige udfordringer giver anledning til følgende opmærksomhedspunkter; for det første medfører det faldende elevtal, og derved faldende budgetramme, krav om reduktion i skolernes udgifter. For det andet medfører den gældende budgetfordelingsmodel i kombination med skolestrukturen – mange små skoler med lave klassekvotienter – øgede udgifter pr. elev. For det tredje har den nuværende model en indbygget uhensigtsmæssigt incitamentsstruktur tillige med at beslutningskompetence og budgetansvar ikke følges konsekvent.

Capacent anbefaler, at kommunen overgår fra klassebaseret til elevbaseret budgettildelingsmodel, i det man vil opnå bedre tilpasning til den demografiske udvikling og skaber en væsentlig forudsætning for at indføre en model, hvor pengene følger barnet. En ændring til elevbaseret budgettildelingsmodel forudsætter større skoleenheder.

I kommunens nuværende klassebaserede budgettildelingsmodel udløses der ikke-bindende ressourcer efter maksimalt 24 elever/klasse. Såfremt kommunen vælger at ændre klassestørrelsen i budgettildelingen til 28 elever og ændre skolestruktur er der et potentiale i 2011 på mellem 23,1 – 34,2 mio. kr. afhængig af skolestruktur ved implementering 01.01.11. I budgetår 2011 er der

anvist rationaler alt efter implementering i skoleår 2011/12 (implementeret 1. august 2011) eller fuld implementeret 1. januar 2011. Såfremt sidstnævnte implementeringsmodel vælges, skal implementeringen iværksættes umiddelbart efter budgetvedtagelsen.

Capacent anbefaler, at kommunen understøtter inklusion ved at lade pengene følge barnet, så almenskolerne får budget og ansvar i forbindelse henvisning af elever til specialklasser, heldagsskoler/kompetencecentre. Capacent anbefaler, at der anvendes et takstloft på 125.000 kr. stigende til 250.000 kr. afhængig af erfaringerne. En sådan model fordrer større skoleenheder end den nuværende skolestruktur.

Et takstloft på 125.000 kr. medfører behov for ca. 59 mio.kr. i central pulje. Et loft på 250.000 kr. medfører puljebæbehov for ca. 9 mio. kr. Capacent anbefaler, at kommunen benytter socioøkonomiske kriterier i fordelingen af midler til almenskolernes specialpædagogiske bistand. Disse foreslås indfaset over en årrække med 1/5 stigende til 3/5 med en tilsvarende neddrøsling af budgettildeling efter nu anvendte visitationspraksis.

6.4 Analyse af udnyttelsen af lærertidsaftalen

Slagelse Kommune har indgået en lærertidsaftale, der ikke prioriterer lærernes undervisningstid. I Slagelse Kommune udmeldes en ressource på 643,8 undervisningstimer pr lærer, men det gennemsnitlige reelle undervisningstimetotal er 614,5 timer pr lærer. I fem andre direkte sammenlignelige kommuner er det gennemsnitlige undervisningstimetotal 641,9 timer pr. lærer.

Der er et økonomisk rationale på i alt 12,3 mio. kr. i 2011 såfremt lærernes undervisningstimetotal harmoniseres med den udmeldte ressource. I perioden 2011-14 er rationalet i størrelsesordenen 49,0 mio. kr. Imidlertid vurderer KL, at det ikke er muligt uden en genforhandling af arbejdstidsaftalen.

Ved at sætte undervisningstimetallet op med ca. 15,5 timer pr. lærer, kan der anvises et økonomisk rationale på 6,6 mio. kr. i 2011. I perioden 2011-14 er det samlede rationale i størrelsesordenen 26,6 mio.kr. En sådan omlægning fordrer et stærkere ledelsesmæssigt fokus på undervisningen samt styring af den lederdisponerede tid på virksomhederne.

6.4.1 Hvorfor er analysen lavet?

Foranalysen identificerede, at den nye lærertidsaftale på skoleområdet giver rum for forskellige udmøntninger fra skole til skole, og at der pt. ikke er klarhed over udmøntningen af lærertidsaftalen på skolerne. Foranalysen indikerede derved, at der eksisterer et grundlag for videndeling skolerne imellem, herunder også at optimere anvendelsen af lærertiden.

KL har derfor gennemført en analyse af lærernes arbejdstid i skoleåret 2009/2010 i Slagelse Kommune.

Analysens formål er en afdækning af, hvordan lærernes arbejdstid er planlagt og anvendt i Slagelse Kommune i skoleåret 2009/2010. Resultaterne af afdækningen danner udgangspunkt for en sammenligning mellem Slagelse Kommune og en række andre kommuner med henblik på en vurdering af følgende tre hovedspørgsmål:

- Har lærerne i Slagelse har bedre, gennemsnitlige eller ringere vilkår i forhold til de opgaver, som ligger ud over undervisningen?
- Svarer omfanget af undervisning til udgangspunktet for skolernes ressourcetildeling?
- Er effektiviseringer mulige inden for de rammer, som følger af den lokalt indgåede arbejdstidsaftale for lærere?

Analysen er baseret på data fra 19 skoler i Slagelse Kommune og dataene sammenlignes med data fra Capacents landsanalyse (32 kommuner i 2006) og KL's analyse i de 5 kommuner Albertslund, Høje-Taastrup, Esbjerg, Lolland og Faxe, foretaget inden for de sidste år.

6.4.2 Hovedpointer fra analysen

Nedenstående tabel viser, hvordan lærernes samlede nettoarbejdstid er fordelt på de forskellige opgaver, der indgår i lærernes arbejdstid.

Tabel 4 Opgørelse af anvendelsen af lærerarbejdstid i Slagelse og 5 sammenlignelige kommuner

Aktiviteter og opgaver	Slagelse	5 kommuner
Fravær	29,1	19,4
Undervisning	614,5	641,9
Opgaver i tilknytning til undervisningen	797,5	783,7
Andre opgaver	248,4	242,6
Arbejdstimer, ekskl. ferie og helligdage	1689,5	1687,7
Heraf overtid	-16,0	-12,5

Det fremgår af analysen, at det gennemsnitlige timetal anvendt til undervisning i Slagelse er 614,5 time. Dette svarer til 20,5 ugentlige undervisningslektioner pr lærer – svarende til 36,4 % af den samlede arbejdstid.

For de 5 sammenligningskommuner ligger undervisningstimetallet på 641,9 – svarende til 38 % af den samlede arbejdstid og for de 32 'Capacentkommuner' er de tilsvarende tal 650 undervisningstimer – svarende til 38,5 % af den samlede lærerarbejdstid.

I Slagelse Kommune udmeldes en ressource på 643,8 undervisningstimer pr lærer – men som det fremgår af ovenstående tabel anvendes der 614,5 timer pr lærer. Den gennemsnitlige undervisningstid er således ca. 29,4 time lavere pr lærer, end det timetal skolerne får udmeldt ressourcer til.

Baggrunden for denne forskel er, at en del af undervisningsressourcen veksles til andre arbejdsopgaver på skolen. Dette er en mulighed, der ligger inden for lokalaftalens rammer. KL vurderer, at det svarer til ca. en ugentlig undervisningslektion pr lærer.

Ud over undervisningstimetallet er fastlagt et timetal til "opgaver i tilknytning til undervisningen". Dette timetal tildeles efter en aftale indgået mellem CFS og den lokale lærerkreds. Aftalen betyder et gennemsnitligt tidsforbrug til disse opgaver på 778,9 timer pr lærer.

Som det fremgår af tabellen er det reelle forbrug på 797,5 timer pr lærer. Der tildeles således 18,7 timer mere pr lærer til "opgaver i tilknytning til undervisningen", end aftalen mellem CFS og lærerkreds lægger op til.

Med hensyn til overtid ligger Slagelse på -16 timer mod sammenligningskommunernes på -12,5 timer. Overtidsforbruget er meget omkostningstungt, idet en lektion på 45 minutter koster 2,5 nettoarbejdstime – svarende til en omkostning på 235 %.

For alle gennemsnitstallene i analysen for Slagelse Kommune gælder det, at disse dækker over endog meget store individuelle forskelle skolerne imellem. Som eksempel på dette, dækker gennemsnitstallet vedr. overtidforbrug på -16 timer, over et spænd på mellem 0,0 timer til -38,4 timer i overtidforbrug.

6.4.3 Beregninger på konsekvenserne af analyserne

Sættes undervisningstimetallet i Slagelse op svarende til den ressourcefordeling skolerne får, betyder det en stigning på 29,4 timer pr lærer og medfører et økonomisk rationale på 12,3 mio. kr. i 2011. I perioden 2011-14 er det samlede rationale i størrelsesordenen 49,0 mio. kr. Da lokalaftalen binder den overvejende del af den tid, der ikke anvendes på undervisning, skal tiden til øget undervisningstimetal findes på anden vis. Det vil derfor forudsætte, at der frigøres timer fra den tid, som den enkelte skoleleder disponerer over – og med en stigning på 29,4 timer pr lærer svarer det til, at 50 % af den lederdisponerede tid skal omdefineres til undervisningstid. Det er KL's vurdering, at det næppe er muligt at indhente dette rationale uden ændringer i den nuværende arbejdstidsaftale.

Vælges det at sætte undervisningstimetallet op med ca. 15,5 timer pr lærer er der et økonomisk rationale på 6,6 mio. kr. i 2011. I perioden 2011-14 er det samlede rationale i størrelsesordenen 26,6 mio.kr. Konsekvensen svarer til, at 30 % af den lederdisponerede tid skal omdefineres til undervisningstid. Dette vil naturligvis være mindre indgribende i forhold til de ledelsesmæssige prioriteringer, men fordrer et stærkt ledelsesmæssigt fokus på undervisningen samt styring af den lederdisponerede tid.

Lokalaftalen binder en del af den tid, der er knyttet til undervisningen, hvilket begrænser mulighederne for effektiviseringer. Det vil kræve en ny lokalaftale, hvis omregningsfaktoren for

opgaver i tilknytning til undervisningen skal reduceres til et niveau, der svarer til sammenligningskommunernes niveau.

6.4.4 Sammenfatning

KL vurderer på baggrund af analysen, at det på nuværende tidspunkt ikke vil være muligt at nå et niveau for undervisning, der svarer til ressourcetildelingen, idet lokalaftalen binder en del af den timetalsressource, der kunne veksles til undervisningstimer.

Det vil dog være muligt at omprioritere en mindre del af lærernes arbejdstid under den nuværende lokalaf tale. Dette kræver en stærk ledelsesmæssig styring.

Det er KL's vurdering, at Slagelse Kommune står over for et strategisk valg mellem en opsigelse og genforhandling af lokalaftalen – eller anden optimering af driftsøkonomien f.eks. gennem højere klassekvotienter, nedlæggelse af små fødeskoler og andre typer af organisationsændringer.

6.5 Økonomistyringspraksis

Foranalysen identificerede væsentlige forskelle i økonomistyringspraksis i virksomhederne.

Manglende fælles styringsværktøjer betyder, at skolerne selv har udviklet selvstændige praksisser for den løbende økonomistyring og ledelsesinformation. Med dette følger en uigennemsigthed – både på tværs af virksomhederne men også for fagforvaltningens overblik på virksomhedsniveauet. Såvel virksomheder som fagforvaltning mangler en understøttende it-plattform med mulighed for at trække div. oplysninger af styringsmæssig faktisk karakter.

Med afsæt i det identificerede behov skal der etableres fælles systemer og økonomistyrings- og ledelsesinformationspraksisser med henblik på at understøtte en bedre økonomi- og ledelsesstyring på både centralt og decentralt niveau. Økonomi og ledelsesstyringsværktøjer og -praksisser skal naturligvis tage afsæt i såvel Indenrigsministeriets bekendtgørelser og love samt kommunens interne dokumenter i form af kasse-regnskabsregulativ og cirkulærer.

Gennem et generelt kvalitetsløft med ensrettede systemer samt principper for økonomistyring og ledelsesinformation vil virksomhedernes og fagforvaltningens styringsmæssige overblik blive styrket og tillige vil det øge gennemsigtheden på skoleområdet.

Kravene til økonomistyringen og ledelsesinformationen er følgende:

- Identifikation og videreudvikling af gode økonomistyringsværktøjer og systemer der allerede findes på en eller flere virksomheder i dag, og som fremadrettet kan anvendes bredt på virksomhederne.
- Udarbejdelse af notat med operative beskrivelser samt minivejledninger i økonomisystemer.

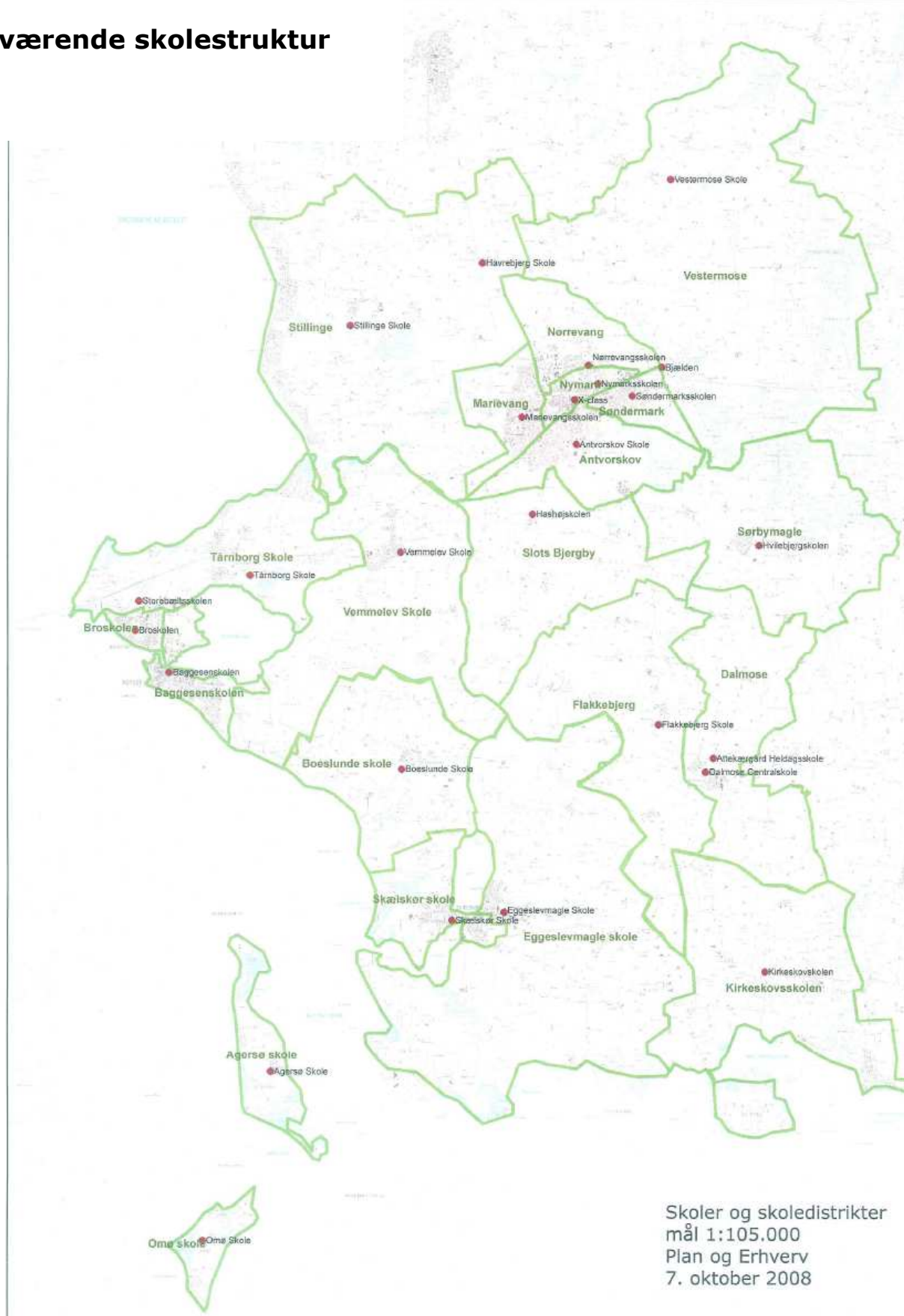
- Udvikling af systematisk ledelsesrapportering og controlling fra virksomhederne til Center for Skole, herunder også udarbejdelse af forretningsgang for intern og øvrig kontrol.
- Udarbejdelse af kompetenceudviklingsplan for nøglepersoner i relation til økonomistyring samt afvikling af undervisningsforløb
- Identifikation og udvælgelse af fælles styringsparametre og skabeloner til brug for ledelsesinformation, således at virksomhedsområdet systematisk har overblik over budget og regnskab.

I skrivende stund forestår en større udbudsrunde omkring nyt økonomistyringssystem, der forventes implementeret pr 1. december 2011. Udvikling af økonomistyringspraksis skal derfor naturligvis tilrettelægges i forhold til implementering af nyt økonomistyringssystem.

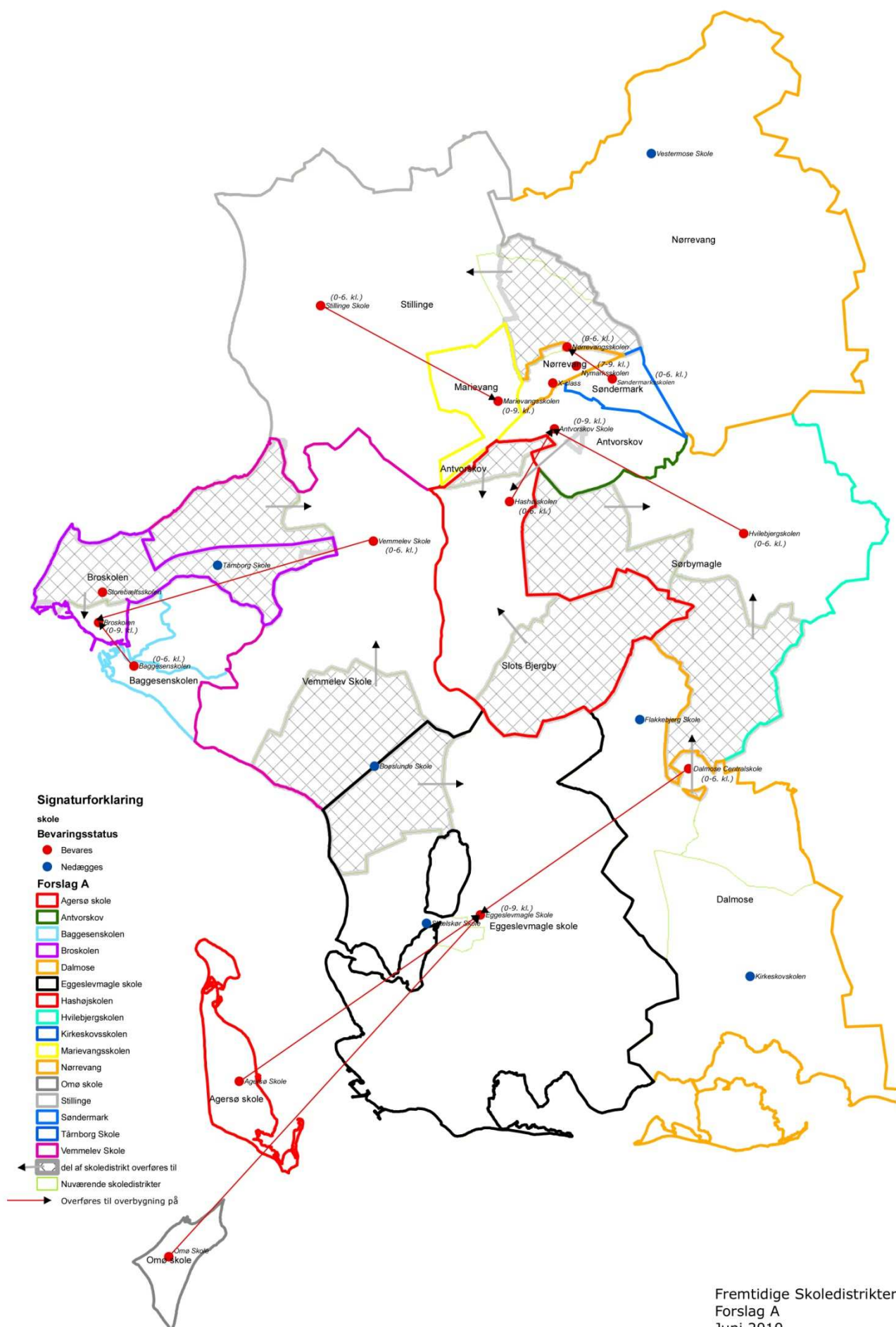
Imidlertid kan HR samt Økonomiecenteret iværksætte en række af ovenstående delkrav i efteråret 2010 i kraft af udvikling af fælles værktøjer indtil endelig implementering af nyt økonomisystem. Der er desuden allerede indgået aftale omkring HR samt Økonomiecenterets deltagelse i skoleledernetværk med henblik på videreformidling af indsigt i optimal anvendelse af nuværende økonomistyringsværktøjer.

Scenario 0

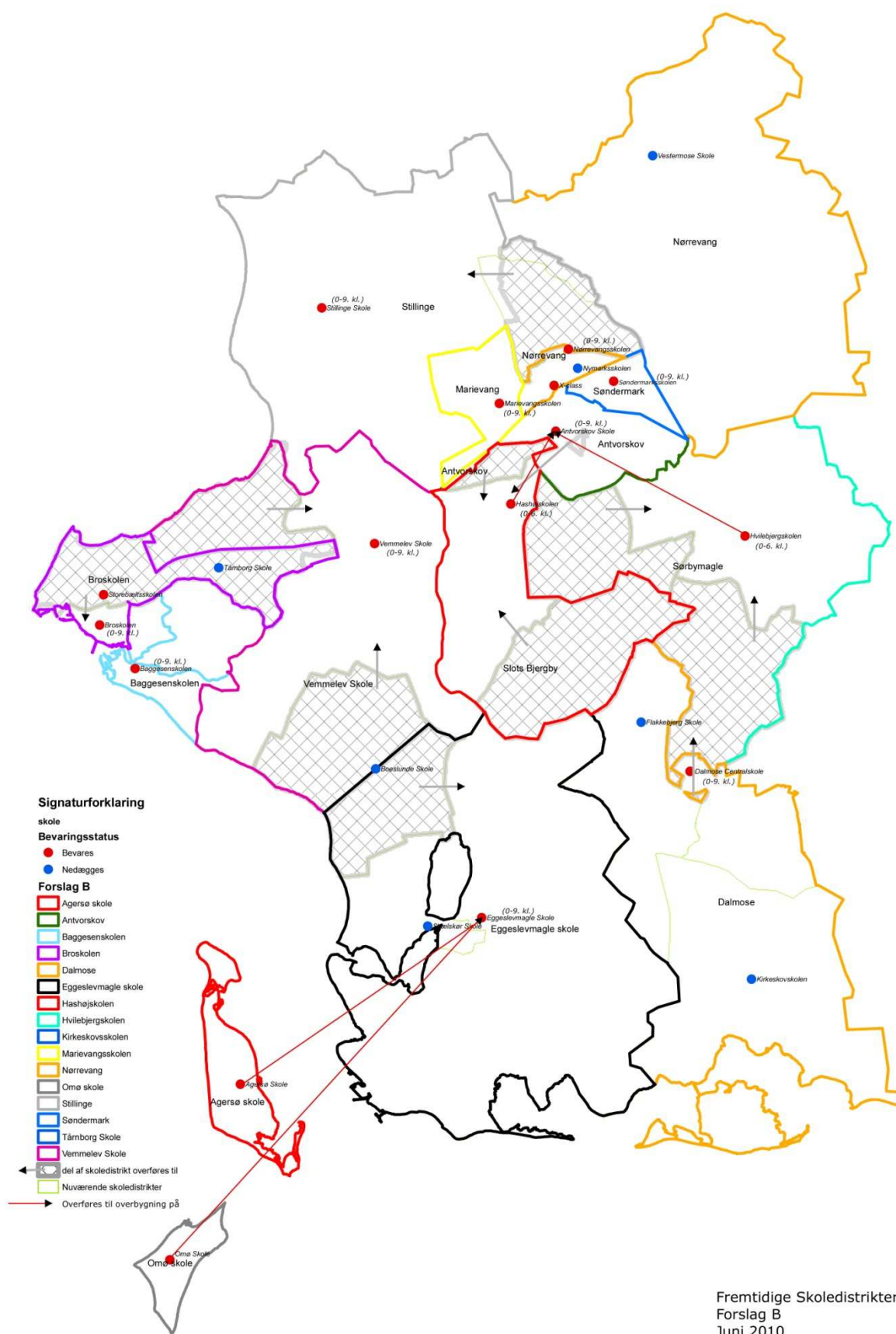
Nuværende skolestruktur



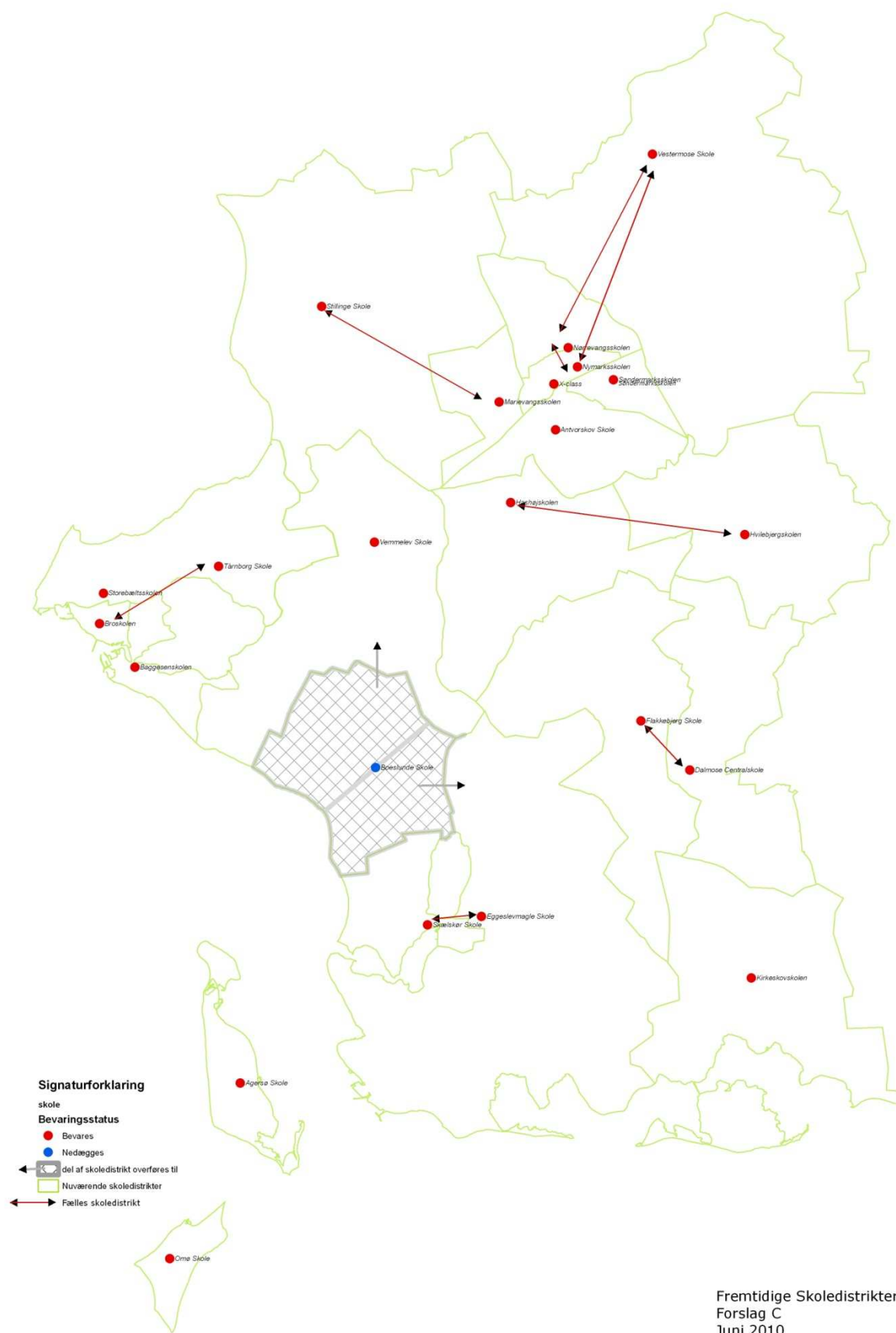
Scenario A



Scenario B



Scenario C



Scenario D

