

A photograph of a bright green apple with a short stem, resting on a stack of three books. The top book has a blue cover, the middle one has a white cover, and the bottom one has a red cover. The books are on a light-colored wooden surface. The background is dark.

Strukturanalyse

Skoleområdet 2010



Middelfart
KOMMUNE



Dato 25.02.10

Temaanalyse/strukturanalyse i skoleafdelingen

1. Indledning

Det specialiserede socialområde udgør i disse år et stort udgiftspres på de kommunale budgetter. Kommunerne oplever stigninger i udgifterne på dette område, som langt overstiger den generelle vækst i kommunernes økonomi.

Det medfører, at der må spares på andre områder, hvis der skal være sammenhæng mellem den kommunale økonomi og de økonomiske vilkår, som hvert år forhandles mellem Regeringen og KL.

Det er en uholdbar situation, som udhuler "normalområderne." Der er derfor behov for øget fokus på og endnu bedre styring af området.

I budgetforliget for budget 2010 har forligsparterne således indgået aftale om, at der skal effektiviseres for 1 mio. kr. i 2010 og 2 mio. kr. i overslagsårene på hvert af områderne specialundervisning, voksne handicappede og anbringelsesområdet samt unge handicappede. I alt effektiviseringer på 3 mio. kr. i 2010 og 6 mio. kr. fra 2011.

Nærværende temaanalyser har til formål at belyse områderne og pege på de steder, hvor der kan effektiviseres. Det sker blandt andet på baggrund af analyser af nøgletal, herunder benchmarking med andre, sammenlignelige, kommuner.

Benchmarkingen giver grundlag for at undersøge, hvad andre kommuner gør anderledes end os. Flere kommuner er i den forbindelse blevet besøgt, for at få inspiration til alternative måder at håndtere områderne på.

Analyserne vil også beskæftige sig med det serviceniveau kommunen har – set i forhold til andre kommuner og lovgivningen.

Temaanalyserne giver således et overblik over, hvor der er effektiviseringspotentialer på de udvalgte områder, og vil også komme med anbefalinger til de politiske beslutninger, som skal træffes på baggrund heraf.

God læselyst.

2. Sammenfatning

Skolevæsenet har været under pres gennem snart mange år. Dels på grund af nye lovgivninger som lægger beslag på de professionelles opmærksomhed, men også på kræfterne når de skal implementeres.

Skolevæsenet har som mange kommunale kerneydelser været udsat for besparelser og effektiviseringer som har gjort at færre medarbejdere skal løse flere opgaver. Det betyder at megen opmærksomhed har været bundet til driftsopgaver.

Skolevæsenet står ved en skillevej hvor det viser sig vanskeligt at effektivisere uden at komme i konflikt med lovgivningens mindstebestemmelser. En skillevej, hvor også trivselsmålinger blandt personalet viser os, at det er vanskeligt at bede den enkelte medarbejder løbe stærkere.

Der er med andre ord brug for at vi bringer os i offensiven. Vi skal udvikle os ud af udfordringerne. Det stiller krav om at vi udvikler nye modeller for ressourcefordeling, på normalområdet og på specialområdet. Modeller der giver de decentrale enheder mulighed for at arbejde aktivt med pengene, med henblik på forebyggende og rettidig indsats for eleverne, både når det drejer sig om faglige, sociale eller emotionelle forhold. Modellerne skal sikre at vi stopper udledningen fra normalområderne til specialområderne. Det stiller nye krav til strukturerne.

Skoleafdelingen anbefaler at vi undgår at *tilpasse* eller *justere* i skolevæsenet, men at vi laver en egentlig *reorganisering*. Både af normalområdet, men også af specialområdet.

Konkret betyder det at skoleafdelingen anbefaler at kommunen skal have færre, og større skoler og at vi samler nogle af de specialiserede tilbud på færre matrikler, hvor det er hensigtsmæssigt. Det vil frigøre et økonomisk rationelt som dels kan bruges til at løse de forestående økonomiske udfordringer, og dels kan bruges til at foretage nødvendige investeringer i det antal skoler, der så er tilbage. Analysen peger på at der også i specialområdet kan hentes praktiske, pædagogiske og ledelsesmæssige fordele ved denne samling.

Folkeskolen vil være i fokus i de næste mange år, nationalt som kommunalt. Vi skal lave det "set up", der sætter os i stand til at løse de opgaver der venter. Skoleafdelingen vurderer at vi ikke kan gøre det kvalitativt eller økonomisk bæredygtigt med den nuværende struktur.

Direktør og skolechef vil på byrådsseminaret fremlægge den skolestruktur med forslag til de ressourcefordelingsmodeller, der kan sikre at vi ikke bare bevarer kvaliteten i skolevæsenet, men at vi tilpasser os de fremtidige udfordringer rettidigt, og på en måde, der fremtidssikrer skolevæsenet.

3. Gennemgang af områdets økonomi

I kommissorierne er indskrevet at der skal spares 1 million i '10 og 2 millioner i '11. Midt i arbejdet med kommissorierne blev det tydeligt, at udfordringerne er markant større end de var beskrevet i kommissorierne. Budget '11 stiller helt andre krav til besparelser.

Vedlagt er nationale nøgletal, og talmateriale fra skoleafdelingen, samt analyse af specialområdets økonomi med udgangspunkt i analyser af visitationsudvalgets afgørelse for 2009.

4. Gennemgang af relevante arbejdsprocesser

Til at beskrive opgaverne som var stillet i de to kommissorier er der nedsat et struktur- og temaanalyseudvalg. Det er tværfagligt, og omfatter 15 ledere og medarbejdere fra hhv. skoleafdelingen, staben og familieafdelingen og UU-Lillebælt. Udvalget er nedsat med henblik på også at være følgegruppe for de indsatser som rækker frem i tid.

Det er medlemmer fra dette udvalg der har produceret de analyser og fremstillinger som oplægget og bilagsmaterialer består af.

5. Analyse og anbefalinger

Analyserne viser at muligheden for at tilvejebringe besparelser kan gå via:

1. Færre timer til klasserne/eleverne ved at skolerne går ned på folkeskolens minimumstimetal

eller

2. Ved strukturelle tilpasninger. Det betyder at der skal lukkes skoler, og eleverne fra de lukkede skoler skal overføres til nærliggende skoler og fordeles i eksisterende klasser.

Færre timer til klasserne/eleverne ved at vi i skolevæsenet går ned på folkeskolens minimumstimetal:

Hvis vi går fra vejledende timetal til minimumstimetal i vores tildelingsmodel, vil det betyde en besparelse på **8,9 mio. kr.** Det vil selvsagt presse skolevæsenets kvalitet markant. En undervisning lagt an på minimumstimetallet vil gøre det særdeles vanskeligt at leve op til de nationale standarder og mål, der netop forudsætter at kommunen giver det vejledende timetal. Skoleafdelingen kan ikke anbefale denne løsning, da vi ikke kan se at skolens personale, i samarbejde med elever og forældre, har mulighed for at levere de nødvendige resultater i denne model. Den kan faktisk fastholde en negativ udvikling for de svageste elever, da de simpelthen vil blive undervist for lidt. Men modellen kan altså tilvejebringe et økonomisk rationale.

Ved strukturelle tilpasninger:

I analysen er der arbejdet med en strukturtilpasning hvor kommunen får færre og større skoler. Der er tale om skolelukninger, og ikke andre strukturelle modeller som fx fælles ledelse som skoleafdelingen vurderer giver for lidt i denne sammenhæng. Både pædagogisk, ledelsesmæssigt og altså økonomisk. Analyserne viser tilsammen at der er økonomisk, men også fagligt potentiale ved at nedlægge skoler og reorganisere nogle specialtilbud. Disse analyser ledsages af økonomiske beregninger der underbygger vurderingerne. De strukturelle tilpasninger vil samlet give effektiviseringer for **8,8 mio.kr.** Besparelsen findes ved reduktion i ledelse, teknisk serviceledere, sekretærer og lærere/pædagoger. Men da der er behov for at investere i det antal skoler der er tilbage vil en overvejende del af besparelsen ligge i, at det er billigere at drive og vedligeholde færre skoler på færre matrikler. Når vi ser på reduktionen af lærere og pædagoger er det skoleafdelingens vurdering at antallet af regulære afskedigelser på grund af overtallighed vil være få. Vi forventer med andre ord at omplaceringer, naturlig afgang m.v. løser langt den største part af den udfordring.

Specialanalysen peger på at der kan være faglige og økonomiske fordele ved at samle nogle af de løse specialfunktioner i ét specialcenter som får egen ledelse og eget faglig miljø. Det er

skoleafdelingens vurdering at det vil højne kvaliteten, og altså være en effektivisering på sigt. Den sammenlægning kræver yderligere analyse, men uanset hvilken form den gennemføres i, vil man kunne iagttage en kvalitetshøjnelse.

Anlæg

Anlægsmæssigt betyder det at den oprindelige skolerenoveringsplan vil kunne reduceres med ca. **31,4 mio. kr.** Simpelthen fordi der på trods af udbygninger på modtagende skoler, samlet er færre kvadratmeter på færre matrikler, der skal renoveres eller nybygges. Det betyder at de lukkede skoler kan bruges til noget andet i kommunen, eller de kan frasælges.

At nogle skoler lukkes kan betyde ændret prioritering i renoveringsrækkefølgen, da de større klasser formodentlig vil lægge pres på lokaler på nogle af de modtagende skoler.

Som konsekvens af analyserne anbefaler skoleafdelingen af følgende skoler lægges sammen:

Aulby skole lægges sammen med Strib Skole
Båring Skole lægges sammen med Nørre Aaby Skole
Fjelsted Harndrup lægges sammen med Brenderup Skole
Tanderup Skole lægges sammen med Gelsted Skole

Strukturelle tilpasninger rejser spørgsmålet om kvaliteten i hhv. store og små skoler

Analysen peger på at der kan trives mange holdningsmæssige vurderinger om kvaliteten af henholdsvis store og små skoler. Det er svært at føre bevis for om den ene eller den anden størrelse skole kvalitativt kan hævde sig.

Man kan føre det synspunkt at store skoler er gode til store børn og små skoler er gode til små børn, men det synspunkt forholder sig ikke til det økonomiske aspekt som i høj grad er drivkraften i disse analyser. Men der er da heller ikke forskning der peger på om der er mere eller mindre trivsel det ene sted frem for det andet. Heller ikke når det gælder mobning. Derimod har professor Niels Egelund har gennemført en undersøgelse der peger på at børn på store skoler lærer mest.

Men nogen form for entydighed kan ikke formuleres. Til gengæld kan det påvises at det er billigere at drive færre skoler på færre matrikler. Så megen af argumentationen i nærværende analyse beror på denne økonomiske betragtning som skal imødekomme kommunens økonomiske udfordringer.

Som optakt til præsentationen for byrådet på byrådsseminaret, tager vi her hul på drøftelsen om *kvalitative* fordele og ulemper ved hhv. store og små skoler.

Fordele ved store skoler:

Rekruttering. Analysen tyder på at det er lettere at have flere kvalificerede ansøgere til ledige stillinger. Det kan være fordi det, for medarbejderen, er lettere at få adgang til at få det jobindhold man ønsker på en større skole, end på en lille skole. Fra et fagligt synspunkt giver det markant den bedste undervisningsmæssige kvalitet, når lærerne under viser i deres hovedfag. Det gør de bedst på en større skole.

En anden faktor der kan betyde noget er geografi, hvor meget tyder på at det er lettere at rekruttere yngre lærere i områder der er tæt på offentlig transport.

To-lærertimer og holddannelser. Vores tildelingsmodel sikrer at der er flere timer til to-lærerordninger og holddannelser når klassekvotienten er højere. Det vil sige at vilkåret for lærerens undervisningsdifferentiering er bedre. Det betyder mere læring for det enkelte barn.

Sociale valgmuligheder. På skoler hvor klassekvotienten er lidt højere er der langt flere muligheder for den enkelte elev, når det drejer sig om relationer og venskaber.

Skoleafdelingen peger på, at klasser med 5, 8 og 12 elever simpelthen er for små til at sikre det enkelte barn lege- og dannelsesmuligheder. Små klasser kan med andre ord føre til social fastlåsthed for det enkelte barn, evt. til direkte mistrivsel.

Fagligt miljø/professionalisme. Noget tyder på at der på større skoler er mere variation og bredere faglig dialog. Det har betydning når flere lærere kan drøfte og sparre om fx undervisningen i et bestemt fag på en bestemt årgang. Det kan man ikke på en mindre skole, hvor der ofte kun er en lærer pr. fag pr. årgang. Man kan antage at et godt fagligt miljø giver bedre undervisning.

Ulemper ved nedlæggelse af de små skoler:

Transport. Nogle elever vil få længere i skole. Det er en ulempe for barnet og familien.

Personale. Set fra et personalesynspunkt er det godt at der er mange situationer, hvor læreren underviser en lille klasse. Det giver flere minutter pr. barn.

Direktør og skolechef vil på byrådsseminaret underbygge skoleafdelingens vurdering af at det kan lade sig gøre at bevare kvaliteten i skolevæsenet med færre og større skoler. Drøftelsen tager udgangspunkt i 3 væsentlige aspekter i overvejelserne om store og små skoler:

1. Land / by- problemstillinger. En drøftelse om nærhed og lokal tilknytning.
2. Kvalitet. Er store skoler bedre end små skoler, når man vurderer de faglige og de sociale resultater?
3. Økonomi. Uanset hvad man kan mene om ovenstående, så er det muligt at sige noget objektivt om hvad det koster at drive hhv. store og små skoler.

Skoleafdelingen gør opmærksom på at der er tids- og høringsfrister vi skal iagttage, hvis der skal lukkes skoler pr. 01.08.11. Det er ikke muligt at lukke skoler pr. 01.08.10.

6. Konklusion

Budgetudfordring '10: Den konkrete økonomiske effektivisering der skal foretages som konsekvens af kommissorierne foretages i '10 via a) strammere visitation b) effektivisering af sags gange, c) udvikling af det tværfaglige samarbejde. Altså ved at sænke serviceniveauet. Det vil betyde at familier og skoler vil opleve serviceforringelser.

Budgetudfordring '11: Den konkrete økonomiske effektivisering der skal foretages som konsekvens af kommissorierne foretages i '11 via a) strammere visitation b) effektivisering af sags gange, c) udvikling af det tværfaglige samarbejde. Altså ved at sænke serviceniveauet. Det vil betyde at familier og skoler vil opleve serviceforringelser. Men det løser ikke i sig selv udfordringerne. Hvis de økonomiske realiteter bliver som udsigten er, vil dette indgreb ikke række. Vi ser os nødsaget til at modeltilpasse i ressourceudmålingen til skolerne, og strukturtilpasse på normal- og specialområder.

Budgetudfordring '11 + overslagsårene: Skoleafdelingen anbefaler strukturelle ændringer/sammenlægning af skoler. Den rationalisering der opnås anbefales for en dels vedkommende at investeres i de resterende skoler, sådan at vi kan stoppe udviklingen, hvor der bruges flere og flere penge i specialområderne, på bekostning af fremdriften i normalområderne.

Det fremgår i øvrigt af vedlagte bilag (især PP-præsentationen) hvordan skoleafdelingen via en halvårsplan og en helårsplan agter at løse opgaverne som de var beskrevet i de strukturanalysekommissoriet og i tema-analysekommissoriet.