



KONSULENTVIRKSOMHED

Roskilde Kommune

Sammenfatning af analyser til budget 2019 vedr. skoleområdet

27. juni 2018

1 Indledning

Roskilde Kommune har iværksat to temaanalyser i forbindelse med budgetlægningen for 2019-2022. Det overordnede sigte med igangsættelsen af analyserne er at finde effektiviseringer til brug for balanceforbedring og råderum til udviklingsinitiativer. De to analyser dækker skoleområdet (inkl. SFO) samt ældre- og sundhedsområdet. Analyserne skal færdiggøres, så analysedataet kan indgå i budgetforhandlingerne i august 2018. Det er hensigten med temaanalyserne, at besparelserne besluttet på baggrund af et helhedssyn på de forskellige kommunale opgaveområder.

Roskilde Kommune (RK) udarbejder selv de to tema-analyser, men kommunen har ønsket en ekstern sparringspartner, der blandt andet kan foretage analyser baseret på erfaringer fra andre kommuner. Det har resulteret i to analyser om henholdsvis skoleområdet og ældreområdet, udarbejdet af KLIK i samarbejde med Roskilde Kommune. Nærværende dokument sammenfatter analysens konklusioner på skoleområdet, der er nærmere uddybet i en bilagsrapport.

2 Sammenfatning

2.1 Skoleområdet i Roskilde Kommune fra et overordnet perspektiv:

Roskilde Kommune har et velfungerende skolevæsen i forhold til faglige resultater, trivsel og inklusion, men samtidig er udgiftsniveauet højt sammenlignet med andre kommuner. Den gennemsnitlige udgift pr. elev i Roskilde Kommune er 7.000 kr. højere end landsgennemsnittet, og 16.000 kr. højere end kommuner med tilsvarende rammevilkår som Roskildes. Hvis Roskilde Kommune kunne drive kommunens skoler bare på niveau med gennemsnitsudgiften på landsplan pr. elev, så ville besparelsen med Roskildes 9.500 folkeskoleelever overstige 65 mio. kr./år.

Klassekvotienten er et helt afgørende parameter ift. at drive skolerne effektivt. Roskildes gennemsnitlige klassekvotient har ligget stabilt på 21 elever gennem 2010'erne, selv om Roskilde som bykommune har relativt gode forudsætninger for at sikre optimale klassestørrelser. I samme periode har et stort antal kommuner tilpasset deres skolestruktur.

Med Roskildes nuværende skolestruktur, hvor stort set alle skoler udbyder 0. – 9. klasse, er skolestørrelserne en central parameter i forhold til klassekvotienter og dermed udgiftsniveau. Udgiftsniveauet pr. elev er således markant højere pr. elev på kommunens mindre skoler, og hvis alle skolerne kunne have en gennemsnitsudgift på niveau med kommunens 3-4 største skoler, så ville Roskilde Kommune kunne spare 57,6 mio. kr. årligt.

Der findes overordnet to veje til store klasser i form af enten skolesammenlægninger eller specialisering af skolematrikler i udvalgte klassetrin, og det er også disse to veje, som er afspejlet i forvaltningens tre scenarier.

Mens der er en stærk sammenhæng mellem skolestruktur og udgiftsniveau, så viser såvel forskningen som KLIK's egne nøgletalsanalyser ingen entydige sammenhænge mellem skolestruktur og hverken faglige resultater eller trivsel. Med andre ord kan

der opnås økonomiske gevinster uden, at det må forventes at medføre dårligere resultater ift. afgangsprøver og trivsel for eleverne.

2.2 Roskilde Kommunes tre scenarier for en ny skolestruktur

Roskilde Kommune har udarbejdet tre scenarier. Forslagene har det til fælles, at de alle involverer lukning af Vor Frue Skole, der med 80 elever udgør en meget lille skole og med meget høje gennemsnitsudgifter pr. elev. Herudover kan de tre scenarier beskrives således:

1. Scenarie 1 samler kommunens skoler i 5 skoler, der alle har en ren udskolingsskole fra 7. klasse og opefter, samt nogle tilhørende grundskoler til og med 6. klasse. Dette giver grundlag for mange spor pr. klassetrin og dermed høje klassekvotienter, og derfor rummer dette scenarie også det største langsigtede besparelspotentiale på 25-26 mio. kr.
2. Scenarie 2 nøjes med at dedikere matrikler til udvalgte klassetrin i Jyllinge og Viby, mens strukturen på de øvrige skoler ikke ændres. Mekanismemæssigt minder dette om scenarie 1, men i scenarie 2 ændres kun 2 ud af 5 potentielle områder. Dette giver et årligt besparelspotentiale på 11-12 mio. kr. efter implementering.
3. Scenarie 3 er baseret på en anden type mekanisme, nemlig lukning af mindre skoler. Udover Vor Frue Skole lukkes her også Margretheskolen og Dåstrup Skole, der begge har omkring 400 elever. Det bringer den gennemsnitlige skolestørrelse i Roskilde op på ca. 590 elever mod omkring 530 elever i de to øvrige scenarier. Det årlige besparelspotentiale her er 19-20 mio. kr.

Alle scenarierne har hver deres fordele og ulemper. Det er KLK's samlede vurdering, at scenarie 1 er mest attraktiv ud fra en samlet vurdering af faglige og økonomiske aspekter.

Scenarie 1 giver således den største driftsbesparelse, og det er den model, der giver de største faglige miljøer, ligesom scenarie 1 har den største robusthed over eventuelle stigninger i privatskolefrekvensen. Samtidig giver scenarie 1 den mest jævne fordeling af indvandrere og efterkommere af de tre scenarier.

Med scenarie 1 sparer Roskilde Kommune ca. 2.700 kr. årligt pr. elev. Selv om dette scenarie indebærer de største udgiftsreduktioner, vurderer KLK, at der fortsat vil være et solidt økonomisk grundlag for driften af skolerne. Dels vil skolerne have flere ressourcer end nu til eksempelvis tolærer- og gruppeordninger, da skolerne efter implementeringen vil have flere ressourcer til rådighed i gennemsnit pr. klasse i sammenhæng med, at den gennemsnitlige klassestørrelse stiger. Samtidig vil udgiftsniveauet i Roskilde fortsat – selv med besparelsen – ligge højere end landsgennemsnittet og kommuner med sammenlignelige rammevilkår.

Det primære opmærksomhedspunkt i forhold til scenarie 1 er, at det er det scenarie, der stiller størst krav til implementeringen og arbejdet med ledelse, jf. afsnittet nedenfor.

De primære fordele ved scenarie 2 er, at det er den, hvor færrest får længere til skole, ligesom det vurderes at være det mest enkle scenarie at implementere. Til gengæld vil det øge implementeringsudfordringen, at det i scenarie 2 især kan være nødvendigt at supplere med andre besparelser.

Scenarie 3 har primært den styrke, at lukningen af 3 skoler tilvejebringer et økonomisk råderum, og at eleverne ikke skal skifte skole i løbet af folkeskolen.

Givet at der er en given økonomisk ramme for skoleområdet, er det væsentligt i forbindelse med valget af model, at scenarie 2 og 3 kræver en række supplerende besparelser – besparelser, der potentielt set kan påvirke eksempelvis trivslen eller de faglige resultater i en uheldig retning. Selv hvis byrådet vælger at tilvejebringe den ekstra finansiering, er det en overvejelse, at de samme midler også kunne være anvendt til at styrke faglighed og/eller trivsel under scenarie 1.

Der er erfaring for, at privatskolefrekvensen kan stige i forbindelse med skolestrukturændringer. Risikoen for en stigende privatskolefrekvens vurderes at være størst i scenarie 3, da der her lukkes flest matrikler. Den økonomiske robusthed over for en stigende privatskolefrekvens vil være størst i scenarie 1, fordi der her er det største antal spor pr. skole, hvilket fortsat vil give grundlag for hensigtsmæssige klassekvotienter.

2.3 Ledelse som opmærksomhedspunkt

Det er KLK's erfaring, at ledelsesspørgsmål er den enkeltfaktor, der hyppigst giver startvanskeligheder ved implementeringen af en ny skolestruktur. Det udfordrende synes særligt at være den kompleksitet, der følger af at drive flere matrikler under én skole – en kompleksitet, der i de senere år har lagt sig oveni arbejdet med at implementere skolereformen. Enkelte kommuner har drevet skoler med flere matrikler i nogle år og herefter besluttet at selvstændiggøre skolerne igen. KLK vurderer, at dette i flere tilfælde har skyldes frustrationer i forhold til at få ledelsesstrukturerne til at fungere hensigtsmæssigt.

Det er i forlængelse heraf KLK's anbefaling, at Roskilde Kommune i en eventuel videre skolestrukturproces sætter særlig fokus på ledelsesdimensionen af forandringsprocessen. Dette handler bl.a. om 1) at få defineret ledelsesopgaver og –roller klart; 2) særligt at understøtte implementeringen i praksis de første år og 3) at ledelsesressourcerne er tilstrækkelige og fair fordelt.

I tema-analysen forudsættes stordriftsbesparelser på ledelse på mellem 1,0 mio. kr. årligt i scenarie 2 og 5,8 mio. kr. årligt i scenarie 1 med effekt fra og med 2020. KLK er enig i, at det er relevant at hente sådanne stordriftsbesparelser, men vi anbefaler, at der afsættes ekstra ressourcer i årene 2019-2020 til at understøtte skolelederne med omstillingerne på de skoler, der har større omstillingsopgaver.

2.4 Alternative effektiviseringsmuligheder

KLK har analyseret mulighederne for alternative effektiviseringsmuligheder baseret på erfaringer fra andre kommuner. Der er her identificeret 4 alternative effektiviseringsmuligheder, jf. tabellen herunder.

Table 2.1. Overview of alternative efficiency opportunities and their economic consequences

Mio. kr., 2019-PL, drift	2019	2020	2021	2022
Fordeling af faggrupper på folkeskoler og SFO (70/30)	-7,0	-7,0	-7,0	-7,0
Skoletilbud til anbragte børn	-0,5	-1,5	-1,5	-1,5
Reducere udgifterne til STU	-1,0	-2,5	-3,3	-3,3
Administrative fællesskaber ift. dagtilbud og skole (v. 10% besparelse)	-2,4	-2,4	-2,4	-2,4
I alt	-10,9	-13,4	-14,2	-14,2

2.4.1 Distribution of subject groups in primary schools and SFO

The proposal implies that the distribution between subject groups is changed in part by supporting teaching between teachers and pedagogues, part by SFO between pedagogues and pedagogical assistants. Currently, the budget models assume 50% teachers in supporting teaching and 60% pedagogues in SFOs. The economic potentials are calculated for the two areas for different levels of distribution between subject groups. If a 70/30 distribution is chosen in both areas, the annual saving will be 7.0 million kroner. Currently, there is an assumed 50/50 distribution in the budget model for supporting teaching, and in SFOs there is an assumed 60% pedagogues / 40% pedagogical assistants. The proposal does not change the total number of employees, but there will be 4 fewer teachers, 14 fewer pedagogues and 18 more pedagogical assistants, if a 70/30 distribution is chosen for supporting teaching and 50/50 distribution in SFO.

2.4.2 School offer for children with special needs

70 of Roskilde Municipality's 110 children with special needs in the school age receive special teaching instead of ordinary primary school. The municipality is already now covering the area from an inclusion approach, where work is done so that children as far as possible can go to general education, as it is evaluated to be both best and cheapest.

This can be strengthened by addressing school questions more systematically in the process of bringing cases. In the analysis, there are a number of possible areas, where there can be a basis for strengthening practice in the area by prioritizing the area in PPR and by doing so as early as possible in cooperation with the bringing cases. The personnel consequences of the proposal in Roskilde Municipality are limited, as ca. 70% of the children with special needs in the school age are placed in other municipalities, so the expected reduction is a total of 1-2 years' work in Roskilde Municipality's teaching offer.

2.4.3 Reducing expenses for STU

An evaluation of STU for the Ministry of Education has shown that the average expenses for STU in Roskilde's own offer are high, and that the municipalities, which are mostly using their own STU offer, are the ones with the lowest average prices. The proposal therefore aims to optimize the municipality's own offer, so it can be driven to

konkurrencedygtige takster, dels herefter at øge brugen af kommunens egne tilbud. Det foreslås, at de to tiltag indføres gradvist over 2-3 år. Det langsigtede besparelspotentiale er 3,3 mio. kr. pr. år. Personalemæssigt vil forslaget medføre et stigende antal ansatte på kommunens STU-tilbud. Forslaget indebærer godt nok en reduktion i takster (og dermed snævert set mindre personale), men dette mere end opvejes af, at forslaget forudsætter øget brug af kommunens egne tilbud, der aktuelt kun rummer ca. halvdelen af kommunens STU-elever.

2.4.4 Administrative fællesskaber ift. dagtilbud og skoler

Det foreslås, at der etableres administrative fællesskaber omkring dagtilbud og skoler til løsning af de fælles opgaver. Dette muliggør en mere effektiv arbejdstilrettelæggelse bl.a. i form af stordriftsfordele og øget specialisering af medarbejderne. Den præcise organisatoriske model og de deraf følgende besparelser skal operationaliseres nærmere, når den fremadrettede organisering af skolestrukturen er fastlagt.

Der er meget stor variation i, hvor store besparelser forskellige kommuner har hentet på at etablere administrative fællesskaber. Da Roskilde ikke har administrative ledere på skolerne og allerede forudsætter besparelser på ledelse i de fremlagte scenarier, foreslår KLK et ambitionsniveau, hvor der spares 5-10 pct. af ressourcerne. Personalemæssigt indebærer forslaget en reduktion på ca. 5 årsværk.