

Budgetanalysen: Optimering af skoledistrikter

Kommissorium - se sagsnummer: 253-2019-11895/dokumentnummer: 253-2019-44620

Økonomiudvalget har på møde d. 11. juni 2019 ændret opdraget: Der ønskes en analyse på muligheden af optimering af skoledistrikter ved flydende skoledistrikter for de eksisterende 9 skoler. Der analyseres på optimering med henblik på gennemsnitlige klassekvotienter på henholdsvis 24, 25 og 26 elever pr. klasse.

Optimeringen angår kun eleverne, der optages til skolestart i 0. klasse i hvert af de anførte skoleår. Der sker for de øvrige klasser ikke ændringer som følge af denne analyse.

Formel, juridisk baggrund:

Af folkeskolelovens §36, stk. 2 fremgår: "Til hver skole hører et skoledistrikt, der kan være større eller mindre for de enkelte klassetrin". Det fremgår endvidere af stk. 4, at en elev har krav på at fortsætte på den skole, hvor eleven har påbegyndt sin skolegang. Det betyder, at med mindre skolestrukturen ændres, kan eleverne efter påbegyndt skolegang ikke flyttes til andre skoler.

Denne analyse tager derfor kun sigte på, at skoledistrikter er flydende frem til skolestarten. Det betyder, at skoledistrikterne først fastlægges i perioden mellem skoleindskrivningen og skolestart. Der skal ved sådanne ændringer af skoledistrikter i forbindelse med den årlige skoleindskrivning så vidt muligt indhentes udtalelse fra de berørte skolebestyrelser.

Analyse af potentialet ved optimering gennem flydende skoledistrikter ved skolestart

Sammenfatning af analysen

Der ligger et væsentligt potentiale i at anvende flydende skoledistrikter i forbindelse med dannelse af de ny 0. klasser. Effekten er kumulativ, da der er tale om en vedvarende besparelse for resten af skoleforløbet, når den måles mod den nuværende situation med faste skoledistrikter. Eller med andre ord: Hvis man opnår en rationalisering svarende til besparelse på én klasse ved skolestarten i 0. klasse, vil der være den samme besparelse i 1. klasse det efterfølgende år.

Med flydende skoledistrikter kan man fra politisk hold udpege en ønsket gennemsnitlig klassekvotient og dermed fastlægge antal klasser på hver nystartet årgang. Eleverne bliver derefter gennem ændringerne i skoledistrikterne fordelt på det planlagte antal klasser.

Proceduren kommer altså til at se ud som følger:

- Ved skoleindskrivning angiver forældre ønske om valg af skole for deres barn – forældre, der ikke angiver valg, bliver opført som havende valgt den foreløbige distriktsskole
- Antal klasser på den ny årgang bestemmes ved at dividere antal elever til skolestart med den ønskede gennemsnitlige klassekvotient oprundet til nærmeste heltal
- Det beregnede antal klasser fordeles over kommunens 9 skoler
- Skoledistrikterne fastlægges, således at der kan oprettes med klasser med den ønskede gennemsnitlig klassekvotient
- Proceduren gentages hvert år ved skolestart

Det overordnede billede af den periode, analysen dækker, er, at der skal føres elever til Arena, Damager og Karlslunde, under den forudsætning, at ingen skoler skal være et-sporede. Andre skoler vil også i forskellige scenarier skulle afgive elever, hvilket afhænger af, hvor man ønsker at placere tre frem for to spor.

Det økonomiske potentiale afhænger først og fremmest af valget af gennemsnitlig klassekvotient. Besparelsen måles mod det antal klasser, der forudses at blive udløst, hvis man fortsætter med de nuværende skoledistrikter uden ændringer.

Analysens afgrænsning er, at der alene beregnes på udgifter til aflønning af det pædagogiske personale på alment skolerne.

I runde tal vil den årlige besparelse ved valg af henholdsvis 24, 25 og 26 som gennemsnitlig klassekvotient - målt mod skoleprognosen med de nuværende skoledistrikter - blive som følger:

0. klasser: kr. 1.000.000 (i 0. klasse medgår en børnehaveklasseassistent ved siden af børnehaveklasselederen)

1. klasser: kr. 693.000

(for begge klassetrin er omkostningen lig med de samlede omkostninger ved det antal skoletimer, der fremgår af lovgivningen for indeværende skoleår)

Besparelse, klasser	19/20	20/21	21/22	22/23	23/24	24/25
kl.kvotient =24	0	1	2	0	0	0
kl.kvotient =25	0	2	3	1	1	1
kl.kvotient =26	0	2	4	2	2	2

Besparelse, kroner	19/20	20/21	21/22	22/23	23/24	24/25
kl.kvotient =24	0	1.000.000	2.693.000	2.079.000	2.079.000	2.079.000
kl.kvotient =25	0	2.000.000	4.386.000	4.465.000	5.158.000	5.851.000
kl.kvotient =26	0	2.000.000	5.386.000	6.158.000	7.544.000	8.930.000

Øverste tabel viser, hvor mange færre klasser der skal oprettes det pågældende år *ved skolestart* sammenlignet med den nuværende situation med faste skoledistrikter. Besparelsen bæres videre i efterfølgende år, og derfor akkumuleres besparelsen, når den omsættes til besparelse i kroner. Tabellen viser således besparelsen i hvert af skoleårene målt mod situationen med de nuværende faste skoledistrikter under den forudsætning, at optimeringen sker fra og med skoleåret 2021/21.

På de følgende sider vil beregningerne bag analysen blive gennemgået. Der vil også være en uddybende analyse af, hvilke konkrete flytninger af elever fra foreløbigt til endeligt skoledistrikt, der vil være nødvendige for at opnå de angivne mål for optimering.

MATERIALE TIL BELYSNING AF ANALYSENS BEREGNINGER

Skoleprognose og etablering af baseline

Analysen tager udgangspunkt i den seneste skoleprognose for kommunen, der angiver den forventede fordeling af skolebørn i de kommende 10 år. Prognosen tager udgangspunkt i fordelingen af elever på eksisterende klasser, nye elever til skolestart (først og fremmest distriktsbørn, søskendebørn, historiske forventninger til frit skolevalg, privatskolefrekvens) samt til- og fraflytning til kommunen. Sammenholdes disse data med de rammer for etablering af klasser, der fremgår af folkeskoleloven, fås følgende baseline for analysen:

	19/20	20/21	21/22	22/23	23/24	24/25
AR	43	41	33	39	38	36
DA	31	41	37	44	43	43
HE	50	62	61	69	72	70
HO	71	77	74	78	74	73
KA	42	40	41	48	41	44
KRO	48	65	72	76	75	75
MO	79	75	84	89	82	82
STR	54	67	71	65	64	63
TU	68	56	69	73	67	72
	486	523	543	581	556	558

	25	19/20	20/21	21/22	22/23	23/24	24/25
AR		2	2	2	2	2	2
DA		2	2	2	2	2	2
HE		2	3	3	3	3	3
HO		3	3	3	3	3	3
KA		2	2	2	2	2	2
KRO		2	3	3	3	3	3
MO		3	3	4	4	3	3
STR		2	3	3	3	3	3
TU		3	2	3	3	3	3
Baseline		21	23	25	25	24	24

Baseline: Genm.snit klassekvotient	23,1	22,7	21,7	23,2	23,2	23,2
---	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

De med **grønt** anførte tal er forventede realiserede tal pr. august 2019.

Baseline udtrykker således forventningen til udvikling af antal klasser på de enkelte skoler ved skolestart på baggrund af de forudsigelser om elevtal, som fremgår af skoleprognosen.

Potentialet på baggrund af de udpegede gennemsnitlige klassekvotienter

Der kan på baggrund af ovenstående data opstilles følgende tabel, der viser det nødvendige antal klasser ved de udpegede gennemsnitlige klassekvotienter (beregningen udført ved simpel division af elevtal med den ønskede gennemsnitlige klassekvotient og oprundet til heltal):

antal klasser ved gennemsnitlig kl.kvotient:	19/20	20/21	21/22	22/23	23/24	24/25
24 elever		22	23	25	24	24
25 elever		21	22	24	23	23
26 elever		21	21	23	22	22

Sættes disse tal i relation til baseline, giver det følgende besparelser:

Resultat i forhold til baseline	20/21	21/22	22/23	23/24	24/25
24 elever	1	2	0	0	0
25 elever	2	3	1	1	1
26 elever	2	4	2	2	2

Grundlæggende præmisser for klassestrukturen på skolerne

Det kan prioriteres, at kommunens skoler som minimum er tosporede. Skoler med kun ét spor på enkelte eller alle klassetrin kan blive udfordret på det faglige miljø, elevernes oplevelse af muligheden for at finde sammen med kammerater og på rationel udnyttelse af kommunens bygningskapacitet.

Udgangspunktet for beregningerne af et muligt provenu tager således udgangspunkt i den klassestruktur, der fremgår af den viste baseline.

Når denne klassestruktur sammenholdes med målene for optimering af klasser med henblik på højere klassekvotienter, fremgår det, at der skal reduceres i antal klasser på en række skoler.

Kan man faktisk tilpasse skoledistrikterne til optimeringen?

Ja, det kan man som udgangspunkt godt. Det er et formelt krav til et skoledistrikt, at det skal være sammenhængende; man kan således ikke skabe en "ø" i et skoledistrikt for at lade elever bosiddende i "øen" gå på en anden

skole. Hvis man ønsker at forfølge analysens mål, kan det imidlertid blive nødvendigt i sidste ende at foretage ændringer i den nuværende skoledistrikter på en sådan måde at veje i kommunen med hensyn til skoledistrikt bliver delt på både langs og tværs samt evt. i sektioner. Dette kan også medføre øgede udgifter til skoletransport.

Mulige scenarier ved optimeringerne

I nedenstående er der valgt en klassestruktur, der matcher de tre forskellige scenarier for optimering: En gennemsnitlig klassekvotient på henholdsvis 24, 25 eller 26 elever pr. klasse.

Den venstre side af viser klassestrukturen, og den højre side viser de nødvendige justeringer af skoledistrikterne målt i antal elever, der skal flyttes. Negative tal viser hvor mange elever, der skal flyttes ud af de respektive distrikter, og positive tal viser, hvor mange elever, der skal ind i de respektive distrikter for at opnå de ønskede mål for optimering af antal klasser.

Tabeller følger på næste side:

Optimering til: 24	19/20	20/21	21/22	22/23	23/24	24/25		19/20	20/21	21/22	22/23	23/24	24/25
AR		2	2	2	2	2		AR	7	15	9	10	12
DA		2	2	2	2	2		DA	7	11	4	5	5
HE		2	2	3	3	3		HE	-14	-13	3	0	2
HO		3	3	3	3	3		HO	-5	-2	-6	-2	-1
KA		2	2	2	2	2		KA	8	7	0	7	4
KRO		3	3	3	3	3		KRO	7	0	-4	-3	-3
MO		3	3	3	3	3		MO	-3	-12	-17	-10	-10
STR		2	3	4	3	3		STR	-19	1	31	8	9
TU		3	3	3	3	3		TU	16	3	-1	5	0
Antal klasser	0	22	23	25	24	24		0	5	9	19	20	18

Optimering til: 25	19/20	20/21	21/22	22/23	23/24	24/25		19/20	20/21	21/22	22/23	23/24	24/25
AR		2	2	2	2	2		AR	9	17	11	12	14
DA		2	2	2	2	2		DA	9	13	6	7	7
HE		2	2	3	2	2		HE	-12	-11	6	-22	-20
HO		3	3	3	3	3		HO	-2	1	-3	1	2
KA		2	2	2	2	2		KA	10	9	2	9	6
KRO		3	3	3	3	3		KRO	10	3	-1	0	0
MO		3	3	3	3	3		MO	0	-9	-14	-7	-7
STR		2	2	3	3	3		STR	-17	-21	10	11	12
TU		2	3	3	3	3		TU	-6	6	2	8	3
Antal klasser	0	21	22	24	23	23		0	2	7	19	19	17

Optimering til: 26	19/20	20/21	21/22	22/23	23/24	24/25		19/20	20/21	21/22	22/23	23/24	24/25
AR		2	2	2	2	2		AR	11	19	13	14	16
DA		2	2	2	2	2		DA	11	15	8	9	9
HE		2	2	2	2	2		HE	-10	-9	-17	-20	-18
HO		3	3	3	3	3		HO	1	4	0	4	5
KA		2	2	2	2	2		KA	12	11	4	11	8
KRO		3	3	3	3	3		KRO	13	6	2	3	3
MO		3	3	3	3	3		MO	3	-6	-11	-4	-4
STR		2	2	3	2	2		STR	-15	-19	13	-12	-11
TU		2	2	3	3	3		TU	-4	-17	5	11	6
Antal klasser	0	21	21	23	22	22		0	23	3	17	16	14

Når summen af ændringerne i et givent skoleår er større end 0, betyder det, at der med det givne antal klasser vil være en overskudskapacitet, der som udgangspunkt kan placeres i vilkårlige skoledistrikter og dermed klasser. Den gennemsnitlige klassekvotient bliver således en smule mindre end den valgte klassekvotient. Inden for folkeskolelovens krav om, at der maksimalt ved skoleårets start kan være 28 elever i en klasse, vil man kunne flytte enkelte elevpladser mellem kommunens skoler.

De her viste scenarier er lavet med udgangspunkt i beslutninger om en konkret klassestruktur, og der kunne være valgt anderledes. Der vil være en række muligheder for valg af de skoler, hvor antal klasser reduceres, og der er her blot udvalgt et enkelt af disse scenarier. Men selve valget af, hvilke skoledistrikter der skal afgive klasser i forhold til baseline, udfordrer ikke matematikken bag beregningerne og dermed heller ikke de mulige potentialer.

Ser man på, hvordan klassestrukturen i de beskrevne scenarier vil udvikle sig over tid, kan man opstille følgende tabel over antal klasser på de fem første klassetrin:

Baseline	19/20	20/21	21/22	22/23	23/24	24/25
0.	21	23	25	25	24	24
1.		21	23	25	25	24
2.			21	23	25	25
3.				21	23	25
4.					21	23
5.						21
	21	44	69	94	118	142

Kl.kvotient = 24	19/20	20/21	21/22	22/23	23/24	24/25
0.	21	22	23	25	24	24
1.		21	22	23	25	24
2.			21	22	23	25
3.				21	22	23
4.					21	22
5.						21
	21	43	66	91	115	139

Kl.kvotient =25	19/20	20/21	21/22	22/23	23/24	24/25
0.	21	21	22	24	23	23
1.		21	21	22	24	23
2.			21	21	22	24
3.				21	21	22
4.					21	21
5.						21
	21	42	64	88	111	134

Kl.kvotient =26	19/20	20/21	21/22	22/23	23/24	24/25
0.	21	21	21	23	22	22
1.		21	21	21	23	22
2.			21	21	21	23
3.				21	21	21
4.					21	21
5.						21
	21	42	63	86	108	130

Af tabellen kan man se, hvorledes en nedgang i antal klasser ved skolestart i et givent år også slår i gennem det efterfølgende år som en nedgang i antal klasser i 1. klasse, når der sammenlignes med situationen, som den er beskrevet baseline øverst i tabellen. Baseline er som tidligere anført det forventede antal klasser med de nuværende faste skoledistrikter.

Det er et betydeligt arbejde at lave en konkret beskrivelse af, hvilke ændringer der skal ske i de enkelte distrikter for at opnå den valgte klassestruktur og dermed resultater for optimeringen. Et sådan arbejde udestår i forhold til denne analyse.

Hvis man ser på et af de mest vidtgående scenarie: Optimeringen til en klassekvotient på 26 i 2021/22, vil man kunne se, at der skal flyttes henholdsvis 19 og 17 elever ud af skoledistrikterne for Strandskolen og Tune. Kun 11 af disse elever kan komme på Karlslunde skole og Mosede kan ikke optage elever. Kun den ovenfor beskrevne konkrete analyse vil kunne vise, hvordan skoledistrikterne vil se ud, for at opfylde dette mål.

Det gælder for alle de viste optimeringer at Arena, Damager og Karlslunde skal have tilført elever. Heraf kan man udlede, at det er disse tre skole, der ifølge skoleprognosen har den laveste kapacitetsudnyttelse, og at alle

optimeringer vil have som resultat, at der skal føres elever til disse skoler, hvis man skal undgå, at en eller flere af skolerne kun får et enkelt spor.

Optimeringerne omsat til besparelser i kroner

På den baggrund kan man med udgangspunkt i foregående tabel beregne besparelspotentialer i kroner for hvert af de viste skoleår i forhold til den nuværende situation med faste skoledistrikter:

Kl.kvotient = 24	19/20	20/21	21/22	22/23	23/24	24/25
0.		0 1.000.000	2.000.000	0	0	0
1.		0	0 693.000	1.386.000	0	0
2.		0	0	0 693.000	1.386.000	0
3.		0	0	0	0 693.000	1.386.000
4.		0	0	0	0	0 693.000
		1.000.000	2.693.000	2.079.000	2.079.000	2.079.000

Kl.kvotient = 25	19/20	20/21	21/22	22/23	23/24	24/25
0.		0 2.000.000	3.000.000	1.000.000	1.000.000	1.000.000
1.		0	0 1.386.000	2.079.000	693.000	693.000
2.		0	0	0 1.386.000	2.079.000	693.000
3.		0	0	0	0 1.386.000	2.079.000
4.		0	0	0	0	0 1.386.000
		2.000.000	4.386.000	4.465.000	5.158.000	5.851.000

Kl.kvotient = 26	19/20	20/21	21/22	22/23	23/24	24/25
0.		0 2.000.000	4.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000
1.		0	0 1.386.000	2.772.000	1.386.000	1.386.000
2.		0	0	0 1.386.000	2.772.000	1.386.000
3.		0	0	0	0 1.386.000	2.772.000
4.		0	0	0	0	0 1.386.000
		2.000.000	5.386.000	6.158.000	7.544.000	8.930.000

Analysens begrænsninger

Det er vigtigt at bemærke, at alle afvigelser mellem skoleprognosen og de i fremtiden faktisk realiserede børnetal vil kunne give anledning til ændringer i de anviste potentialer. Potentialer vil altid være i hele antal klasser, og der er således altid en tærskelværdi, ved hvilken der udløse en klasse mere eller mindre i forhold til analysens tal.