



---

**22****Orienteringssag: Analyse af skole- og dagtilbudsområdet**

Sagsnr: 17.00.00-A00-2-22

Sagen afgøres i: Børne- og Familieudvalget

**Sagsgang**

Børne- og Familieudvalget

**Sagsresumé**

Orienteringssag. Sagen præsenterer fortsat status for arbejdet med analyse af skole- og dagtilbudsområdet og lægger op til drøftelser på mødet i udvalget.

**Indstilling**

Forvaltningen indstiller, at Børne- og Familieudvalget

- tager orienteringen til efterretning
- drøfter den foreløbige status på analysen

**Sagsfremstilling****Baggrund**

Børne- og Familieudvalget besluttede på mødet den 8. juni 2022 at igangsætte en samlet analyse af skole- og dagtilbudsområdet i Rebild Kommune. Analysen undersøger, hvordan vi kan imødegå udfordringer i forhold til det stigende antal børn og elever med særlige behov og den økonomiske udfordring heraf og hvilke udviklingspotentialer, der er på området.

Den 30. november blev Børne- og Familieudvalget orienteret om status på analyse herunder, hvordan 'BDO - Danmarks konsulenter havde udarbejdet benchmark-data for Rebild Kommunes skoler og dagtilbud sammenholdt med andre kommuner på en række parametre. Derudover gennemgik de mulige økonomiske greb. Oplægget ved BDO viste, at flere af de justeringer og tiltag, som BDO ville anbefale, allerede er igangsat eller implementeret i Rebild Kommune med undtagelse af strukturelle ændringer og/eller nedjustering af serviceniveau.

**Struktur****Skolestruktur**

Med den nuværende struktur og tildelingsmodel på skoleområdet, skabes der 386 'fiktive elever' (se nedenstående tabel). Fiktive elever er elever, som skolernes tildeles økonomi til, men som ikke er reelle elever, der findes i klasserne. Fiktive elever opstår i de tilfælde, hvor det ikke er muligt at klasseoptimere ideelt. Med den nuværende tildelingsmodel er det primært på skoler med få elever eller skoler, hvor der er elever til 1,5 spor, at der opstår mange fiktive elever.



Klassetrin/Skole	Bavnebakkeskolen	Haverslev skole	Karensmindeskolen	Skørping skole	Sortebakkeskolen	Suldrup skole	Køften - Terndrup	Køften - Bælum	Øster Hornum skole	Ravnkilde Skole	Køften - Blensrup	Total
0. kl	0	7	0	0	9	2	0	16	0	-	-	34
1. kl	2	5	0	0	0	0	11	14	0	-	-	32
2. kl	0	4	7	3	12	0	0	11	4	-	-	41
3. kl	0	4	0	0	10	2	11	8	2	-	-	37
4. kl	0	4	0	1	3	0	0	14	5	-	-	27
5. kl	0	0	0	5	0	0	0	20	1	-	-	26
6. kl	0	8	5	0	15	11	0	0	7	-	-	46
7. kl	4	0	0	0	0	4	9					17
8. kl	6	0	0	0	1	13	5					25
9. kl	0	0	0	1	3	0	2					6
10. kl	0	0	10	0	0	0	0					10
I alt	12	32	22	10	53	32	38	83	19	50	35	386

De fiktive elever er samtidig forklaringen på, hvorfor der bliver store udsving i udgiften pr. elev på kommunens skoler (Se nedenstående tabel). Den dyreste elev koster i dag 84.328 kr., hvorimod den billigste koster 48.413 kr. Der er således en forskel på 35.915 kr. pr. elev i tildelingen, som den er sammensat i dag. Budget pr. elev i 2022 kan ses af nedenstående tabel.

	Elevtal*	Budget pr. elev
Bavnebakkeskolen	735	48.413
Haverslev/Ravnkilde Skole		
Afdeling Haverslev	127	84.328
Afdeling Ravnkilde	38	84.328
Karensmindeskolen	725	49.222
KILDEN - Børne- og ungeunivers		
Blensrup Skole	53	88.868
Bælum Skole	71	97.344
Terndrup Skole	298	56.997
Skørping Skole	605	54.814
Sortebakkeskolen	352	61.030
Suldrup Skole	265	60.704
Øster Hornum Børneunivers		
Øster Hornum Skole	142	63.539

\*Elevtal pr. 5. september 2022

Haverslev-Ravnkilde er ét samlet budget, derfor er budget pr. elev ens.

Fiktive elever kan ikke udryddes som fænomenen, men der er en omfattende potentiel besparelse ved at optimere på skolestrukturen.

### Dagtilbudsstruktur

På dagtilbudsområdet er der også forskelle i udgifterne pr. barn i de respektive distrikter med den nuværende struktur og tildelingsmodel. Denne forskel i tildeling pr. barn på dagtilbudsområdet tilskrives primært den grundtildeling, som sikrer, at der kan drives dagtilbud i de distrikter, hvor der ikke er mange børn og de midler, der fordeles med afsæt i socioøkonomi.

På dagtilbudsområdet er der vedtaget lov om minimumsnormeringer, som medfører en række økonomiske bindinger på dette område, som gør det potentielle økonomiske rationale på dette område mindre, og fokus vil derfor primært være på udviklingspotentialet i



forhold til at anvende og prioritere midlerne bedre. Arbejdsgruppen undersøger derfor, hvad der udgør et bæredygtigt dagtilbud, og hvordan vi kan skabe disse forudsætninger.

### Kvalitet

Der er ikke nogen skoler og dagtilbud i Rebild Kommune, som ikke lykkes med opgaven i dag, inden for de givne rammer. I forhold til landsgennemsnittet er der eksempelvis generelt højere trivsel blandt eleverne, et lavere fravær og de klarer sig fagligt, som man kan forvente - alt sammen til en lavere udgift (uddannelsesstatistik.dk).

Rebild Kommune består af nogle stærke borgere med en høj socioøkonomi, hvorfor man også kan have høje forventninger til, hvad vores skole- og dagtilbudsområde kan formå, men det tyder på at, der er en udvikling, som vi også er nødt til at vende, for at kunne fastholde og øge kvaliteten.

### PPR

PPR løser i dag en række ikke-lovbundne opgaver, som vil være her, hvor der umiddelbart kan findes et økonomisk rationale. Disse opgaver vedrører dog den forebyggende indsats, som samtidig vurderes at være afgørende for at sikre, at den negative udvikling i antallet af børn/elever med behov ikke stiger endnu mere markant. Der er blandt medarbejdere og forældre en stor ros til - og tilfredshed med - samarbejdet med PPR. Der er et ønske om at øge PPRs tilstedeværelse i form af sparring og praksisnær vejledning.

### Specialtilbud

Der er en række greb, som undersøges nærmere i forhold til specialområdet herunder målgrupper, visitationsprocedure og takster. Derudover er der en stigning i antallet af elever, der segregeres i Rebild Kommune (se tabel nedenfor). Det kan være et udtryk for, at vi ikke realiserer strategien Udviklende Fællesskaber, dog ses samme tendens i hele landet.

Inklusionsprocent	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22
Rebild Kommune	96 %	95,9 %	95,5 %	95,2 %	95,5 %	94,90%
Landsgennemsnit	95 %	94,8 %	94,5 %	94,2 %	94,1 %	93,80%

### Specialpædagogisk bistand og støtte i almen skolen/dagtilbuddet (mellemløser)

En stor del af de specialiserede indsatser foregår også i almenområdet, hvor skoler og dagtilbud giver børn og elever støtte og specialpædagogisk bistand. Skoler og dagtilbud arbejder i dag på forskellig vis med det, der også benævnes 'mellemløser'. Mellemløser er et 'undervisningstilbud, der tilrettelægges under folkeskoleloven, og som styrkes af tæthed og fleksibilitet mellem den almene undervisning og specialundervisning'. Det kan eksempelvis være, når der anvendes specialpædagogiske tilgange i den almene undervisning eller, hvor der er tilrettelagt samarbejde mellem de almene klasser og specialklasser (Børne- og Undervisningsministeriet, En vejledning om mellemløser, 2021). I dag arbejdes der allerede med forskellige måder at tilrettelægge specialundervisningen på med eksempelvis holddeling, inklusionsgrupper, co-teaching, lokale vejledere og ressourcepersoner og meget mere.

### Ledelse og administration

Der er i dag forskellige måder at organisere ledelse og administration på i distrikterne, og det alene medfører forskellige vilkår for lederne og muligheden for ledelse tæt på medarbejdere og børn. Hvad er det man ønsker vores ledere i skole og dagtilbud kan, skal og prioriterer? Det er afgørende at det overvejes, hvilken ledelse man ønsker på området, og hvad lederens opgave og ansvar er. Den høje grad af decentralisering, som området er



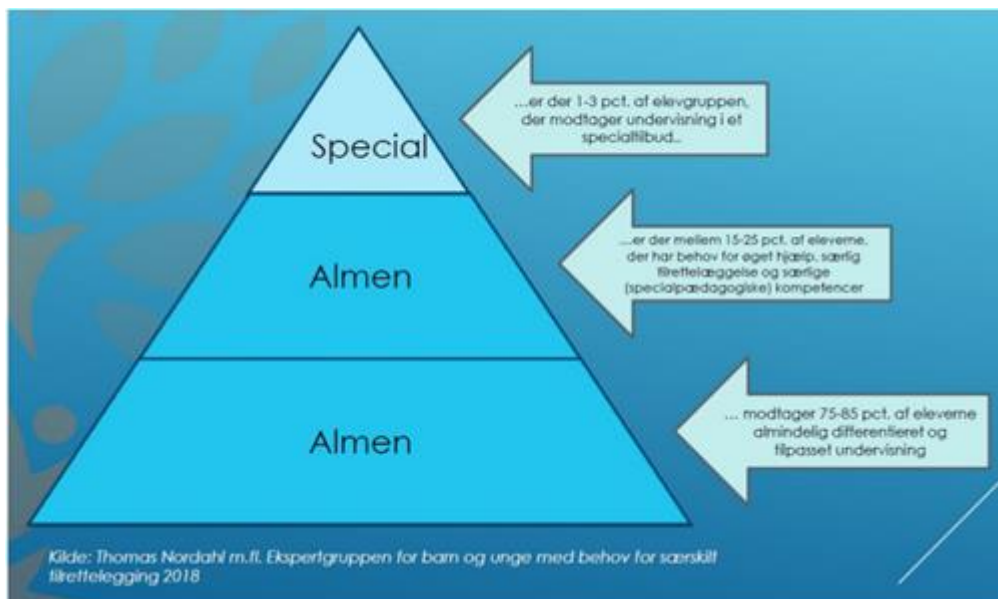
kendetegnet ved betyder, at lederne varetager mange forskelligartede opgaver og er i høj grad generalist ledere.

Centralt vs. decentralt samt lokalt vs. forpligtende fælles

Endelig vil analysen lægge op til overvejelser i forhold til centralisering vs. decentralisering samt lokalt vs. forpligtende fællesskaber på nogle parametre. Der er en tradition for at børne- og ungeområdet i Rebild Kommune er yderst decentralt organiseret. Det har vægtige fordele, som man ønsker at værne om. Det har dog også nogle udfordringer i forhold til den nuværende organisering, hvor det blandt andet kommer til udtryk i forskelligt serviceniveauet på tværs af kommunen.

Vende udviklingen

Arbejdsgrupperne arbejder på at udvikle nye scenarier med henblik på både at lokalisere økonomiske rationaler og udvikling af praksis, så ovenstående udvikling kan vendes. I forhold til det arbejde er arbejdsgrupperne i høj grad inspireret af Svendborg Kommune, som holdt et oplæg for arbejdsgrupperne i september måned. I Svendborg kommune arbejder man under mantraet 'Færre skal segregeres - flere skal hjælpes'. Dette mantra baserer sig på forskning, som viser, at omkring 15-25 % af børn og unge har behov for særlig støtte, 75-85 % af eleverne har behov for et alment, differentieret og tilpasset undervisning, og endelig er det kun 1-3 % af eleverne, som bør modtage undervisning i et specialtilbud (se figur nedenfor).



I dag er der ca. 5-6 % af eleverne i Rebild Kommune, som modtager undervisning i et specialtilbud. Vi har endnu ikke et entydigt billede af, hvor mange elever, der får støtte i almenområdet, men det er under udarbejdelse. Forventningen i arbejdsgrupperne er, at vi i dag anvender ressourcerne uforholdsmæssigt på elever i specialiserede tilbud, frem for at bruge midlerne på inkluderende foranstaltninger til gavn for flere elever i almenområdet.

Det, der er essentielt ved at fremhæve trekantsmodellen i denne sammenhæng, er at den visualiserer, hvordan økonomien potentielt kan anvendes mere bæredygtigt, og derved 'hjælpe flere' og dermed 'segregere færre'. Det vurderes, at der er et langsigtet økonomisk rationale og fagligt potentiale ved at udvikle og investere i arbejdet med, hvordan man kan give flere børn/elever den tilstrækkelige støtte i almen (mellemløst). Da dette vil være en prioritering af indsatsen for de mange elever, som placerer sig i den mellemste



---

del af trekanten, så færre vil have/få behov for et decideret specialtilbud qua den tidligere, forebyggende og mindre restriktive indsats, en mellemform er.

### **Tildelingsmodeller**

Med afsæt i den proces, der er i gang i forhold til analysen, er det blevet tydeligt, at det er nødvendigt med en indsnævring af, hvilket eller hvilke scenarier, der ønskes at arbejde videre med, inden det er meningsfuldt at udarbejde egentlige bud på nye tildelingsmodeller. Der vil i den endelig fremlæggelse af analysen blive peget på, hvilke forudsætninger et givent scenarie har i forhold til en kommende tildelingsmodel. Med de mange bud på scenarier og delelementer, som der arbejdes på for nuværende, vurderes det at være et uforholdsmæssigt stort ressourcetræk at udarbejde adskillige komplette tildelingsmodeller. Forslag til tildelingsmodeller vil således blive forelagt til beslutning, når der er truffet afgørelse om fremtidige scenarier.

### **Sag genoptaget den 8. februar**

På Børne- og Familieudvalgets møde d. 10. januar blev ovenstående sag behandlet, og udvalget blev præsenteret for et oplæg ved forvaltningen.

Pointerne fra oplægget var;

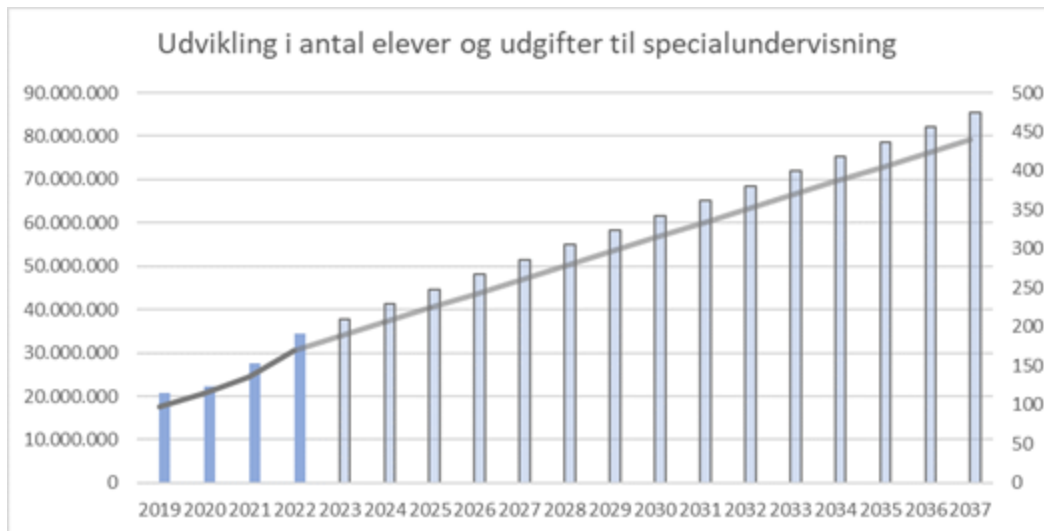
- Stigningen i børn og unge, der mistrives og har behov for støtte og specialiserede indsatser, er en generel tendens, som rækker udover Rebild Kommune. Det skaber et øget pres på økonomien på området og kapaciteten på specialområdet.
- Minimumsnormeringer på dagtilbud er en ramme, som betyder, at det er begrænset, hvilket økonomisk besparelses-potentiale, der er, på dagtilbudsområdet.
- Eksterne konsulenter fra BDO har peget på mulige redskaber til at finde råderum på området. Rebild Kommune har stort set gjort brug af dem alle i forvejen.
- Rebild Kommune har i forvejen de laveste udgifter på området. Jævnfør KL (Kommunerne Landsforenings) nøgletal er Rebild Kommunes skoler og dagtilbud blandt landets billigste opgjort i udgifter pr. elev/barn.

### **Aktuelle udfordringer/tendenser**

Specialområdet

Nedenstående figur viser, hvordan udviklingen i antal elever og udgifter til specialtilbud i kommunen er steget markant bare de seneste 4 år. Det har i 2022 alene resulteret i en merudgift til specialundervisning på knap 10 mio.

Derudover viser figuren en prognose, hvis udviklingen fortsætter som de seneste 4 år.



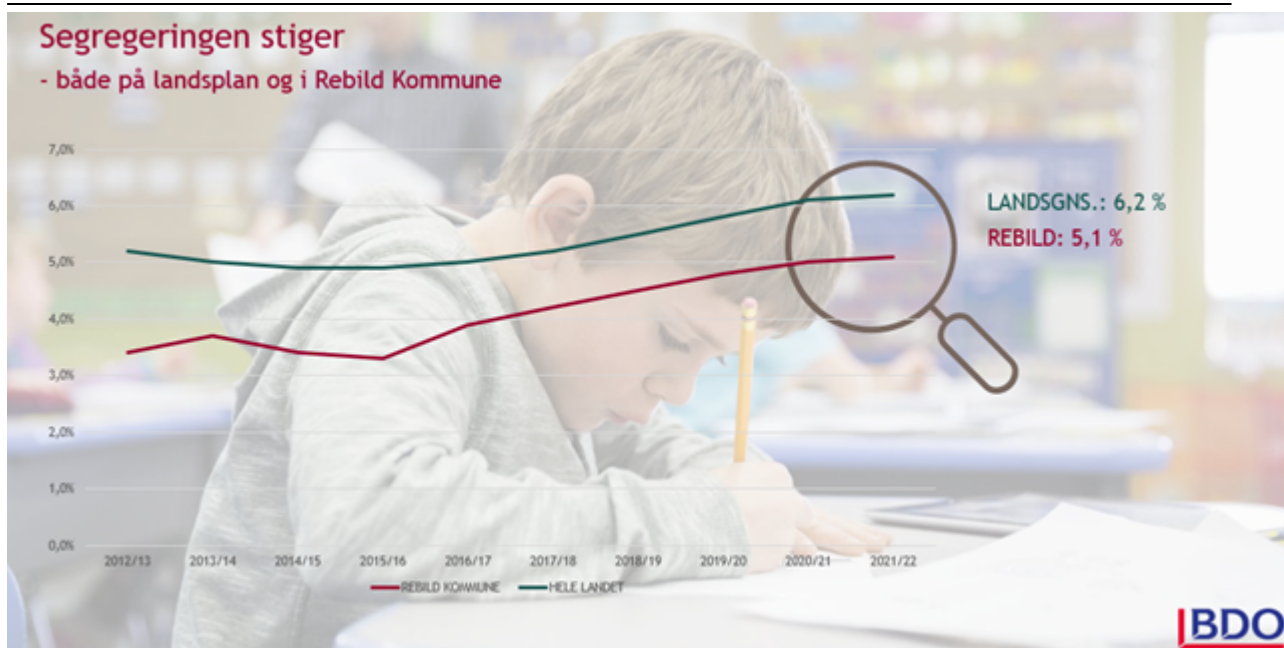
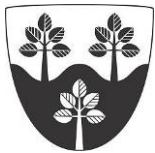
Analysen hidtidige fund på specialområdet viser umiddelbart, at alle de kommunale specialtilbud er bæredygtige ift. antal. Det er gældende i forhold til bæredygtig linjefagsdækning, robusthed overfor personalefravær og ligeledes i forhold til, at der er et elevgrundlag, som indenfor det specialiserede område tilbyder eleverne relevante relationer på egen alder.

Dog er der aktuelt udfordringer i forhold til eleverne på Lærings Center Himmerlands (LCH) spejlingsmuligheder i det almene grundet den fysiske placering af tilbuddet. LCH har en smal målgruppebeskrivelse, og i tendenserne ses en nedadgående elevtilgang, som kan give udfordringer ift. bæredygtighed og kvalitet - herunder også adgang til specialviden og kompetencer.

Specialområdet oplever i dag kapacitetsudfordringer i takt med, at flere børn har behov for et specialiseret tilbud, det gælder særligt AK skoven. Derudover er der kendskab til potentiel oprettelse af to nye opholdssteder i Rebild Kommune med plads til i omegnen af 30 børn samlet set. De børn vil forventeligt have behov for et specialtilbud, hvilket vil belaste kapaciteten yderligere. Derudover vil det betyde en ekstraordinær opgave til PPR i forhold til skoleplacering og betjening af disse nye elever.

Grundlæggende vurderer arbejdsgruppen, at vi i Rebild Kommune lykkes godt med vores specialiserede område, hvor der er en lav udgift og høj grad af inklusion. Det er også et udtryk for, at skolerne arbejder godt med inklusion. Kommunens segregeringsgrad har været stigende, hvilket skal ses i relation til den generelle nationale tendens herpå. Aktuelt inkluderes 1,1 % mere end landsgennemsnittet i 2021/22 (se figur nedenfor).





### Skoleområdet

På skoleområdet er den helt store udfordring økonomien. I 2022 ender skoleområdet overordnet med et merforbrug på 15 mio. kr.

Den økonomiske udfordring er et symptom på den udfordring skolerne har med stigning i behov for specialiserede indsatser.

Der er behov for en udvikling af området, for at imødekomme de aktuelle udfordringer. Nogle af de elementer, der arbejdes på nationalt og i nærværende analysearbejde, i forhold til at imødekomme problematikkerne er eksempelvis nye organiseringsformer og kompetenceudvikling.

I december måned blev der foretaget en spørgeskemaundersøgelse blandt kommunens medarbejdere og forældre på området i forbindelse med analysen. Forvaltningen arbejder fortsat på at analysere resultaterne samlet set, men nogle af pointerne er blandt andet, at medarbejderne fra kommunens skoler giver udtryk for, at der er behov for kompetenceudvikling i forhold til den udfordring skolerne aktuelt står i. Generelt oplever medarbejderne kun i nogen grad at have viden nok om diagnoser og inklusion af børn med særlige behov i almenklasser. Halvdelen vurderer, at der mangler kompetenceudvikling på deres skole, og at deres undervisningstilbud ikke tilgodeser alle børn, ligesom 64 % af medarbejderne på skolerne kan genkende, at der ikke er mulighed for at understøtte alle børns potentiale. Samtidig er det netop efteruddannelse og kurser sammen med et styrket samarbejde med PPR, som medarbejderne vurderer, er dét, der bedst understøtter arbejdet med specialiserede indsatser i almenområdet.

Skolernes lykkes i dag med at levere god kvalitet i form af karakterer, trivsel, andel unge i uddannelse mm. Med det nuværende underskud og yderligere besparelser vil der ske en markant service og formentlig kvalitets-forringelse på nuværende praksis, medmindre der foretages en anderledes prioritering.

Analysens umiddelbare fund er, at hvis alle matrikler bevares, og der skal etableres økonomisk balance inklusiv en yderligere besparelse, vil det medføre en markant serviceforringelse. Denne forventes at ville forstærke den negative økonomisk udvikling på skoleom-



rådet ved at det ikke vil være muligt at udvikle nye forebyggende initiativer. Analysen tyder indtil videre på, at der ikke kan skabes bæredygtighed på skoleområdet fagligt eller økonomisk, medmindre der prioriteres væsentligt anderledes.

#### Dagtilbudsområdet

I 2022 ender daginstitutionerne med et merforbrug på godt 2 mio. kr. Derudover ender dagplejen alene i 2022 med et samlet merforbrug på knap 3 mio. kr. Merforbruget i dagplejen tilskrives primært, at der ikke er tilstrækkeligt med lønmidler til dagplejerne. I forhold til budgettet er der udgifter til løn på 107 %. Det skyldes til dels den generelle årlige 0,5 % besparelse, som har været gældende i hele kommunen. Efter en længere årrække betyder det nu, at dagplejens budget er reduceret i en sådan grad, at der ikke er tilstrækkelige midler til løn. Noget af underskuddet skyldes stordagpleje, som lukkes ned med udgangen af marts.

Endelig er der et merforbrug på særlige dagtilbud på godt 3 mio. kr.

Som tidligere nævnt er loven om minimumsnormeringer en begrænsende ramme for det økonomiske potentiale, der er at finde på dagtilbudsområdet. Analysens fokus er derfor primært på at afdække, hvad der udgør et bæredygtigt dagtilbud, og hvordan man med forskellige greb kan øge bæredygtigheden, hvor det er muligt/nødvendigt. Samt ser på muligheder for udvikling af området, for at imødekomme de aktuelle udfordringer. Nogle af de elementer, der arbejdes på nationalt og i nærværende analysearbejde er tilsvarende skoleområdet, i forhold til at imødekomme problematikkerne er eksempelvis nye organisationsformer og kompetenceudvikling.

Medarbejderne på dagtilbudsområdet giver i spørgeskemaundersøgelsen udtryk for samme udfordring som på skoleområdet. Halvdelen af medarbejderne på dagtilbudsområdet synes slet ikke eller blot i mindre grad, at der er tilstrækkelige kompetencer til specialpædagogiske opgaver i deres institution og 84 % er enige eller meget enige i, at arbejdet med børn, som har særlige behov, vanskeliggør muligheden for at have tilstrækkelig opmærksomhed på den øvrige børnegruppe.

#### PPR

PPRs opgave hænger tæt sammen med den praksis og de udfordringer der opleves på skole- og dagtilbudsområdet. Derfor vil en ændring af PPRs fremtidige arbejde være afhængig af en ændring i arbejdet på skolerne og i dagtilbuddene.

PPR varetager i dag en række opgaver som er lovbundne eller som er besluttet som et kommunalt serviceniveau på et tidligere tidspunkt. Derudover varetager PPR en mindre opgaveportefølje af undervisningsopgaver og forebyggende indsatser.

Arbejdsgruppen omkring PPR har udover perspektiv på økonomiske rationaler et fokus på, hvordan PPR kan understøtte og bidrage til en ændring i mindset og kultur i skoler og dagtilbud, som ligeledes på sigt vil betyde en ændring i opgaverne hos PPR.

#### Opsamling

Med budgetaftalen for 2023 blev det vedtaget, at der med nærværende analyse skal findes en besparelse på skole- og dagtilbudsstrukturen på samlet set 12 mio. kr. årligt. Samtidig er der en aktuel udfordring, som kræver omstilling og udvikling.

Rebild Kommune har i dag en skole- og dagtilbudsstruktur, hvor man har prioriteret mange matrikler og mange forskellige organiseringer både i størrelse og indhold. Der er





---

landdistrikter og bydistrikter, store skoler og små enheder, ligesom der er dagtilbudsdistrikter med mange store institutioner mens andre distrikter består af en enkelt daginstitution.

Denne store diversitet gør også, at der er stor forskel på udgifter og tildeling til børn/elever internt i kommunen, og det kan betyde en forskel i serviceniveau og i den kvalitet, der er mulig at yde for børn/elever og forældre. Diversiteten i tilbuddene betyder endvidere, at det er vanskeligt at sparre på tværs med lignende tilbud.

Jævnfør kommissoriet er formålet med analysen, at sikre skoler og dagtilbud i Rebild kommune, der inden for de gældende økonomiske rammer, kan levere pasning og undervisning, der lever op til både kommunens vision, børne- og ungepolitikken og målene i inklusionsstrategien. Analysen skal sikre økonomisk potentiale til at imødegå de konkrete økonomiske udfordringer.

Med den nuværende økonomiske udfordring, som ser ud til at fortsætte støt stigende, er der derfor et aktuelt behov for at skabe en større forandring – og det alene for at få genoprettet økonomien. Hvis den nuværende negative udvikling skal imødekommes og vendes, vil det ydermere kræve en investering/omprioritering af midlerne på området til at understøtte udvikling af området.

På den baggrund er der behov for, at der først og fremmest træffes beslutning omkring struktur og de store linjer for derefter at kunne udarbejde tildelingsmodeller der understøtter prioriterede udviklingstiltag, der skal sættes i værk for fortsat at kunne levere gode pasningstilbud og god undervisning til alle børn og elever i Rebild Kommune.

### **Økonomi**

Ingen

### **Beslutning**

Drøftet og taget til efterretning.

Eventuelle kommentarer og spørgsmål fra udvalget kan sendes til forvaltningen inden næste udvalgs møde.