

The background of the entire page is a photograph of a classroom. Several students' hands are raised in the air, indicating an interactive session. The focus is on the hands in the foreground, with the students' faces blurred in the background.

Analyse af skolestruktur og specialundervisning

Frederikshavn Kommune
September 2024

Indhold

1. Ledelsesresume – skolestruktur, specialundervisning og samlede mindreudgifter	3
2. Baggrund og metode for vores arbejde	15
3. Data om Frederikshavn Kommunes skoler	17
4. Skolestruktur – økonomi og kvalitet	27
5. Skolestruktur – løsningsmodeller	32
6. Specialtilbuddenes organisering og takststruktur	45
7. Transportøkonomi og specialundervisning	53
8. Mellemløst og kvalitativt ændret klasserumspraksis	55
9. En ny fælles forståelse forankret i et børnesyn	58
10. Alle skal lære at læse	61
11. Specialundervisning – Tre løsningsscenarier	63
12. Specialundervisning – pengene følger barnet	77
13. Tids- og handleplan for ny skolestruktur og specialundervisningspraksis	81
14. Samlede anbefalinger	85
15. Bilag	92

1

Ledelsesresume

- generelt
- skolestruktur
- specialundervisning
- samlede mindreudgifter

Ledelsesresume – generelt

Frederikshavn Kommune har på baggrund af en voksende udfordring med stigende udgifter, besparelser, demografi samt en reel bekymring for, om skolernes kvalitet kan opretholdes, indgået aftale med PricewaterhouseCoopers Statsautoriseret Revisionspartnerselskab ("PwC" eller "vi") om en struktur- og budgetanalyse af kommunens skolestruktur og specialundervisning.

Analysen er ikke bestilt for at spare penge, men er et ønske om at synliggøre, hvad pengene bruges til, og i særdeleshed at de trængte økonomiske vilkår ikke går ud over kvaliteten i skolernes arbejde. Der er således en bekymring for om skolerne både kan leve op til de lovgivningsmæssige forpligtelser og være skoler, hvor der er midler til fortsat at tilbyde motiverende læring og trivsel – kort sagt skoler med gode kvalitative rammevilkår.

Frederikshavn Kommune har i lighed med mange andre kommuner en bekymrende vækst i segregering til specialklasser. Derfor har kommunen også et stærkt og ambitiøst ønske om, at flest mulige børn får deltagelsesmuligheder i den almene skole – og dermed mindre segregering væk fra almenområdet.

Frederikshavn Kommune efterlyser robuste løsninger, hvor faglighed og økonomi går hånd i hånd og bliver hinandens forudsætninger.

Udfordringsbilledet er klart

Den kvantitative analysedel bekræfter, at Frederikshavn Kommunes udfordringsbillede er både klart og alvorligt. Kommunen har, jf. Uddannelsesstatistik.dk, i perioden 2013-2023 fået 950 elever færre i skolerne – uden at reducere antallet af skoler. Det svarer til elevtallet på to mellemstore skoler. Frederikshavn Kommune har i dag skoler med under 150 elever.

Økonomisk er skolerne presset af både faldende elevtal, generelle besparelser og af, at skolebudgettet skal finansiere de stadig stigende udgifter til specialundervisning.

Segregeringsprocenten i Frederikshavn Kommune ligger på specialundervisningsområdet på knap 6,9 %, jf. egne nuværende elevdata. Gøres der ikke noget, vil der i 2030 være et betydeligt øget budgetbehov i forhold til 2024, og segregeringsprocenten vil være vokset til ca. 11,7 %.

For almenskoledelen vil en uændret struktur betyde, at skolerne gradvist vil få vanskeligt ved at leve op til folkeskolelovens minimumskrav til undervisningstimal.

Analysens respondenter – centerchef, skoleledere, afdelingsledere, PPR-leder og nøglepersoner i Frederikshavn Kommune - har klart tilkendegivet og accepteret udfordringerne: Der har været – og ser ud til fortsat at være – en tydelig vækst i antallet af elever, som visiteres til Frederikshavn Kommunes specialklasser. Meget få vender tilbage til almenskolen fra specialklasser, og udgifterne til specialundervisning stiger og udhuler budgettet i almenskolen. Samtidig er der kapacitetudfordringer i nogle specialklassetilbud.

Så hvis Frederikshavn Kommune "gør mere af det samme", vil udfordringsbilledet blot blive forværret.

Ledelsesresume – generelt

En samlet afrapportering

Resultatet af analysen fremlægges hermed i form af løsningsmodeller til en ny, økonomisk robust og fremtidssikret skolestruktur samt løsningsscenarier for specialundervisningen, der skaber deltagelsesmuligheder for flest mulige børn.

PwC har gennemført en involverende analyseproces med centrale og decentrale ledere samt fag- og nøglepersoner. Analysen er gennemført på et bagtæppe af Frederikshavn Kommunens elev-, økonomi- og transportdata.

Afrapporteringen er en samlet rapport for de to analyser.

PwC vurderer, at udfordringer og løsninger er hinandens gensidige forudsætninger og derfor hænger sammen: 1. Specialundervisningen udhuler i dag almenskolen økonomisk i en i forvejen uholdbar skolestruktur. 2. Beslattes de anbefalede løsninger, gør en ny økonomisk robust skolestruktur det muligt at investere i en ny specialundervisningspraksis i Løsningsscenarie 3, samtidig med at Frederikshavn Kommune kan imødegå de budgetmæssige udfordringer med en robust og fremtidssikret skolestruktur. En ny skolestruktur vil med større skoler samtidig skabe bedre vilkår for at arbejde med styrkede deltagelsesmuligheder og pædagogiske metoder, som vil komme alle elever til gode. Omvendt vil det være vanskeligt at gennemføre en ny specialundervisningspraksis på de små skoler i den nuværende skolestruktur.

Investering i ny praksis – initialomkostninger

En ny specialundervisningspraksis kræver investeringer for at komme godt igang. Der vil være nødvendige initialomkostninger i de første par år til blandt andet specialpædagogisk kompetenceudvikling, indretning af fysiske læringsmiljøer og programledelse. Finansiering af initialomkostninger kan eventuelt ske ved et lån i kommunekassen, som efterfølgende tilbagebetales ved en budgetreduktion over nogle år.

Modelberegninger for skolestruktur og specialundervisning – skoledistrikter og økonomi

De fremlagte løsningsmodeller og scenarier er baseret på modelberegninger, som PwC forudsætter, at Frederikshavn Kommune skal afsætte ressourcer til at regne præcist igennem, så alle involverede kender de økonomiske konsekvenser. En væsentlig faktor er fastlæggelsen af nye skoledistrikter således, at skolerne sikres et robust elevgrundlag de kommende år, og eleverne får en sikker skolevej.

Vi har vedlagt et bilag 1, som anskueliggør vores beregningsforudsætninger/antagelser.

Ledelsesresume – generelt

Administrationens ressourcer og kompetencer

En ny skolestruktur, som foreslået i Løsningsmodel 2, og en ny specialundervisningspraksis, som foreslået i Løsningsscenario 3, er to meget ressource- og kompetencekrævende projekter at tilvejebringe beslutningsgrundlag for og implementere.

Det er PwC's vurdering, at det formentlig er de to største og mest krævende forandringsprojekter, en kommune kan beslutte om skolernes struktur og indhold.

PwC's anbefalinger rummer udarbejdelse af flere opfølgende analyser – fx af ny model for tildeling af ledelsestid, nye skoledistrikter og afdækning af fysiske læringsmiljøer, samt efterberegning af PwC's modelberegninger. Hertil kommer en udfoldet proces- og kommunikationsplan.

PwC foreslår også udpegning af en dedikeret programleder til det videre arbejde med at implementere både en ny skolestruktur og en ny specialundervisningspraksis.

Det er samlet set PwC's vurdering, at administrationens nuværende ledelsesressourcer og faglige kompetencer ikke er tilstrækkelige og bør suppleres for at sikre et grundigt, ordentligt og langtidsholdbart arbejde med både en ny skolestruktur og en ny specialundervisningspraksis.

PwC anbefaler, at der afsættes ressourcer til disse implementeringsformål, så Frederikshavn Kommune når godt i mål med de forandringer, der sikrer både en robust og fremtidssikret skolestruktur og en skole med deltagelsesmuligheder for alle elever.

Ledelsesresume – skolestruktur

PwC har analyseret Frederikshavn Kommunes nuværende skolestruktur. Vores vurdering er, at skolestrukturen er alvorligt økonomisk og fagligt udfordret, og at den inden for de kommende år ikke længere vil være tilstrækkelig robust – hverken økonomisk eller fagligt.

PwC har fremskrevet nuværende elevdata og økonomi til 2028. Her ses det tydeligt, at de økonomiske udfordringer vil presse skolerne så meget, at de vil få problemer med at leve op til minimumforpligtelserne i folkeskoleloven. De kvalitative rammevilkår – alt det ”rundt om undervisningen” – vil blive yderligt forværret i forhold til i dag, og det bekymrer skolelederne og administrationen allerede nu.

Ny skolestruktur, ”Model 2 – Skoledistriktsændringer”

Der er brug for at fremtidssikre og robustgøre skolestrukturen – både økonomisk og fagligt. PwC anbefaler derfor med ”Model 2 – Skoledistriktsændringer”, at Frederikshavn Kommune ændrer skoledistrikter og reducerer antallet af skoler fra ti til seks.

Model 2 foreslår fortsat skoler i Skagen, Frederikshavn (to skoler), Sæby, Strandby og Østervrå.

Skolenedlæggelser og lukninger

Skolerne Ålbæk, Ravnshøj, Frydenstrand og Hørby-Dybvad nedlægges. Afdelingerne Stensnæs, Gærum og Buhlsvej/Frydenstrand lukkes.

Nye skoler

De seks resterende skoler vil være Skagen Skole, Strandby Skole, Nordstjerneskolens med (fortsat) indskolingsafdeling 0.-4. kl. på Abildvej, Bangsbostrand Skole, Torslev Skole og Sæby Skole – evt. på både Sæby- og Sæbygård-matriklerne. Økonomien i at samle Sæby-skolerne på en matrikel bør beregnes og fremlægges.

Hvad kan en ny skolestruktur?

Model 2 løser de aktuelle økonomiske udfordringer, der opstår i medfør af faldende elevtal, generelle budgetbesparelser, for små og omkostningstunge skoler og den alvorlige bekymring for fortsat at kunne levere rammevilkår for kvalitet i skolerne.

Model 2 er en skolestruktur, som er mere robust og fremtidssikret – hvor der opnås en bedre balance mellem økonomi og faglighed.

Stærkere udskolingsmiljøer

Udfordringen med faldende elevtrivsel og elevafgang i løbet af skoletiden adresseres i Model 2 med større og stærkere udskolingsmiljøer, hvor elevgrundlag og geografi tillader dette. En større udskoling kan tilbyde et mere varieret fagligt tilbud til de større elever med flere hold, fag/linjer mv. Dette vil understøtte elevernes motivation og styrker både elevernes relationsdannelse og lærernes muligheder for at tilpasse undervisningen til den enkelte elev.

Ledelsesresumé – skolestruktur

Er der plads på de nye skoler til flere elever?

PwC har ikke gennemført en fysisk lokaleafdækning på skolerne. Men det er vurderingen, at med det store elevtab, skolerne har haft de seneste ti år på 950 elever, kan de nye skoler rumme alle elever. Nordstjerneskolen får ca. 1.000 elever på Rimmens Allé og er bygget til 1.100 elever. De øvrige nye skoler tilføjes mellem 25 og 110 elever, som maksimalt udløser op til fem nye klasser på en skole. Det kræver en yderligere analyse at fastslå, om Sæby og Sæbygård kan samles og rummes på én matrikel.

Ny model for fordeling af ledelsestid/ressourcer

PwC's analyse viser, at fordelingen af ressourcer til ledelse og administration på skolerne virker uens, så nogle skoler har flere/færre ledelsesressourcer end andre, uden at der ses et grundlag for dette. Besluttet Løsningsscenarie 3 om ny specialundervisningspraksis, vil det øge de ledelsesmæssige opgaver og kompetencebehov.

PwC anbefaler på denne baggrund, at der udarbejdes en ny og gennemsigtig model for fordeling af ledelsestid/ressourcer på skolerne. Der afsættes 1,5 mio. kr. til senere fordeling efter denne nye model, hvilket er finansieret af mindreudgifter til ledelse i en ny skolestruktur i Model 2.

Økonomi

PwC har beregnet den økonomiske effekt, som Frederikshavn Kommune kan opnå med en ny skolestruktur i Model 2. Vi har beregnet det med udgangspunkt i de to væsentligste udgifts-drivere inden for skoledrift: Udgifter pr. skoleenhed til ledelse og administration og udgifter til klassedannelse, når elever flytter til en anden skole.

Model 2: Ny skolestruktur – Samlet økonomisk effekt	
Ledelse og administration	5.677.603 kr.
Klassedannelse	3.187.258 kr.
Mindreudgifter	8.864.862 kr.

Den økonomiske effekt af færre skoler er mindreudgifter til ledelse og administration på i alt 5,7 mio. kr. årligt, fordi der nedlægges skoler, hvor der ikke skal være ledelse og administration. Den økonomiske effekt af klassedannelse opstår ved, at der skal dannes færre klasser. Skolene kompenseres økonomisk for de flere elever i klasserne med Frederikshavn Kommunes trappemodell.

Hermed bliver den økonomiske effekt af klassedannelse og trappemodell mindreudgifter på i alt 3,2 mio. kr årligt (Se udfoldet skema på side 39).

Den samlede økonomiske effekt ved fuld implementering af den nye skolestruktur i Model 2 er mindreudgifter på i alt (5,7 + 3,2 =) 8,9 mio. kr årligt, jf. side 39.

Ledelsesresumé – skolestruktur

Det er PwC's vurdering, at mindreudgifterne til klassedannelse kan reduceres og præciseres yderligere, når Frederikshavn Kommune får et overblik over de nye skoledistrikter. Skolerne kan arbejde mere aktivt med klassedannelse i løbet af skoletiden – i særdeleshed i forbindelse med klassedannelse ved skolestart og ved overgangen til udskoling. Klassekvotienten på de nye skoler er stadig lav.

Elevtransport – uden for Børne- og Ungdomsudvalgets (BUU) budget

Der skal beregnes et nyt udgiftsniveau til elevtransport, når de nye skoledistrikter er fastlagt. Der må forventes færre merudgifter – henset til det nuværende serviceniveau, hvor der er en udpræget fornuftig brug af offentlig transport med skolebuskort.

Bygningsdrift mv. – uden for BUU's budget

Ud over mindreudgifter til ledelse, administration og klassedannelse, jf. oven for, vil Model 2 betyde mindreudgifter til samlet bygningsdrift mv. (Energi, Bygningsdrift, Løn og fællesudgifter/fællesdrift, Planlagt bygningsvedligeholdelse samt Rengøring) på i alt 15,2 mio. kr. på de fire nedlagte skoler og de tre lukkede afdelinger/matrikler.

Ledelsesresume – specialundervisning

Flest mulige børn skal have deltagelsesmuligheder

PwC fremlægger tre løsningsscenarier for specialundervisningen og anbefaler, at Frederikshavn Kommune – med udgangspunkt i et stærkt børnesyn og en forstærket læseindsats – arbejder videre med Løsningsscenarie 3, som giver flest mulige børn deltagelsesmuligheder i almenskolen.

Hovedgrebet i dette scenarie er at etablere flere variationer af mellemformer kombineret med en kvalitativt ændret klasserumspraksis. Dette scenarie – og de ændringer af den pædagogiske praksis, det medfører – vil komme alle børn i almenskolen til gavn og dermed give en bedre folkeskole for alle elever.

PwC præsenterer en kategori-inddeling af kommunens specialundervisning i tre kategorier, hvor kategori 3 er tilbud for de mest støttekrævende elever. PwC foreslår, at alle elever, som ikke er i kategori 3-tilbud, gradvist – og efter en revisitation – kan vende tilbage til almenskolen.

De specialundervisningstilbud, der i dag er i kategori 1 og 2, udfases, mod at distriktsskolerne udvikler de specialpædagogiske kompetencer/ressourcer og kvaliteteten i mellemformer.

Processen skal ske i respekt for, at de fornødne kompetencer, støtteressourcer og fysiske læringsmiljøer skal etableres på skolen, inden eleverne vender tilbage til almenskolen. Kompetencer og ressourcer fra specialklasserne skal følge med børnene ud til almenskolen. Eleverne skal se trygge og kendte voksne, der følger med dem.

Flere mellemformer og kvalitativt ændret klasserumspraksis

Løsningsscenarie 3 forudsætter etablering af mellemformer på alle skoler og en kvalitativt ændret klasserumspraksis. Begge elementer kræver ændringer i organiseringen af den pædagogiske praksis på skolerne. Fælles er også, at det er pædagogiske metoder/didaktikker, som kommer alle børn til gode – og ikke kun børn med udfordringer, som kræver støtte.

Frederikshavn Kommune arbejder i forvejen med mellemformer i flere varianter, men både omfang og indhold skal øges, varieres og spredes ud på flere skoler. Klasserumspraksissen skal også ændres betydeligt – med blandt andet inspiration fra co-teaching-principperne.

Nyt kategori 3-tilbud

De børn, der i dag er i de to kategori 3-tilbud (Nordstjerneskolen/Autister og Frydenstrand/Speciell svær), vurderer PwC er børn, som ikke på noget tidspunkt i deres skoletilbud ville kunne profitere af at have deltagelsesmuligheder i almenskolen.

Ledelsesresume – specialundervisning

Disse to tilbud foreslås sammenlagt til et højkompetent tilbud for elever – med udgangspunkt i deres støttebehov og ikke, som i dag, i en diagnose. Dette kræver en ekstra analyse med udgangspunkt i et ressourceorienteret børnesyn. Det nye sammenlagte tilbud skal samtidig være et højt specialiseret kompetencecenter for støtte til børn i alment skolen, som alment skolen kan trække på og samarbejde med.

Det er helt centralt, at eleverne i de mest funktionsnedsatte positioner i Frederikshavn Kommune ikke berøres eller omfattes af PwC's anbefalinger og det anbefalede løsnings scenarie 3.

Heldagsskolen

Heldagsskolen anbefales indtænkt i den nye løsningsmodel – enten varigt eller midlertidigt i en overgangsfase, fx indtil de nødvendige mellemformer og nye klasserumspraksis er etableret. Der foreslås nedsat en arbejdsgruppe, som nærmere afdækker og klarlægger Heldagsskolens kommende opgaver.

Mange greb tages i anvendelse

PwC anbefaler, at følgende greb skal understøtte, at Frederikshavn Kommune når i mål med realiseringen af Løsningsscenarie 3:

1. Specialpædagogisk kompetenceudvikling
2. Kapacitetsopbygning på skolerne
3. Systematisk og faciliteret videndeling mellem special- og alment skolen
4. Tilpasning af fysiske læringsmiljøer
5. Tilpasning af visitationspraksis.

En forstærket læseindsats

Den nyeste forskning om faglige forudsætninger for deltagelsesmuligheder peger på, at en styrket læseindsats i indskolingen er en meget vigtig forudsætning. Læsning er den faglige nøgle til alle fag.

På den baggrund af anbefaler PwC, at Frederikshavn Kommune afdækker, styrker og systematiserer sin læseindsats i indskolingen i en ny læsestrategi, som inddrages i Skoleudviklingssamtalerne hvert år.

Ledelsesresumé – specialundervisning

Finansiering af Løsningsscenarie 3

Løsningsscenarie 3 foreslås driftsfinansieret inden for den nuværende budgetramme til specialundervisning ved at flytte midlerne – sammen med eleverne – ud til skolerne. På sigt må der forventes mindreudgifter til disse elever, da almenskolen ikke vil få de samme udgifter, når eleverne fra specialklassetilbuddene i kategori 1 og 2 har været på skolerne i ét-to år.

Der afholdes i dag udgifter til ledelse, administration mv. på specialklasseområdet for 4,7 mio. kr. årligt. Disse udgifter vil fremover udgøre ca. 2 mio. kr. årligt, som finansieres ved at samle ledelsen af det nye kategori 1-tilbud. Der foreslås samtidig udarbejdet en ny model for fordeling af ledelsestid til skolerne, da opgaverne ændres.

Investering i ny praksis – initialomkostninger

Der vil blive tale om initialomkostninger (drift og anlæg) til kompetenceudvikling, læringsmiljøer og programledelse de første år for at skubbe udviklingen i gang. PwC har ikke data til at estimere disse initialomkostninger, men foreslår, at Frederikshavn afdækker behovet og fastsætter et udgiftsniveau for dette.

Disse initialomkostninger kan finansieres af mindreudgifter til den nye skolestrukturmodel 2 på i alt 8,9 mio. kr., samt af mindreudgifterne til ledelse, administration mv. for specialklasserne på 2,7 mio. kr. Alternativt kan initialomkostningerne finansieres af et lån i kommunekassen, som tilbagebetales ved en årlig budgetreduktion.

Forældresamarbejde

I forandrings- og implementeringsfasen vil der være behov for et styrket forældresamarbejde i og på tværs af skolerne. PwC anbefaler, at Frederikshavn Kommune afsætter ressourcer til at udarbejde et sæt principper for et styrket og tillidsfuldt forældresamarbejde.

Hvad skal der til for at realisere Løsningsscenarie 3?

Det bliver et langt, sejt træk at få alle interessenter med på at realisere en så omfattende ændring af inklusionskulturen i Frederikshavn Kommune, som Løsningsscenarie 3 er.

Politisk kræver det modige beslutninger baseret på grundige drøftelser med alle parter rundt om folkeskolen: ledere, faglige nøglepersoner, medarbejdere, MED/TR, elever og forældre/skolebestyrelser.

Ledelsesresume – specialundervisning

Forskningen i skoleforandringer taler sit tydelige sprog: Det tager virkelig lang tid at implementere forandringer, hvor medarbejderne er med, så de når helt ud i klasserne. Medarbejderne er i forvejen på mange parametre udfordrede, og det er derfor vigtigt at anerkende, at en omstilling af dette område vil kræve tæt kommunikation, klare budskaber om formål og muligheder for en fleksibilitet, så hverdagen kan fungere. Både medarbejdere og skoler vil have forskellige vilkår for at ændre adfærd, hvorfor det ikke kan ske i samme tempo alle steder.

Skolelederne vil have behov for robust opbakning og kompetencestøtte. Ledere og nøglepersoner har peget på, at det især kræver modig ledelse, opbakning, tillid, investering i kompetenceudvikling til medarbejdere og ombygning på skolerne samt videndeling på tværs – og at både kompetencer og ressourcer følger med ud på skolerne.

Der peges også på, at der skal etableres en meget robust styring og ledelse fra administrationen for at realisere dette forslag. Det kan være i form af en dedikeret og udpeget programledelse/leder, som følger implementeringen på alle niveauer – og hjælper skoler og ledere.

Ledelsesresume – samlede mindreudgifter

Samlede mindreudgifter til ny skolestruktur og specialundervisningspraksis

PwC har beregnet de samlede årlige mindreudgifter i både forslaget om en ny skolestruktur (Løsningsmodel 2 – Skoledistriktsændringer) og forslaget om en ny specialundervisningspraksis (Løsningsscenarie 3). Herefter har vi estimeret mindreudgifter i en fireårig budgetperiode.

Initialomkostningerne til den nye specialundervisningspraksis i Løsningsscenarie 3 i år 1 og 2 er ikke estimeret og skal fratrækkes mindreudgifterne i år 1 og 2.

Hvis denne investering i ny praksis i stedet finansieres ved et lån i kommunekassen, skal den ikke fratrækkes i år 1 og 2, men tilbagebetalingen skal fratrækkes mindreudgifterne i de efterfølgende år.

Mindreudgifter ved ny skolestruktur og specialundervisningspraksis	
Ny skolestruktur	
- Ledelse og administration	5.677.603 kr.
- Klassedannelse	3.187.258 kr.
Mindreudgifter	8.864.862 kr.
Ny specialundervisningspraksis	
- Ledelse og administration, specialklasser	2.685.531 kr.
Mindreudgifter	2.685.531 kr.
Total mindreudgifter år 1	11.550.393

Mindreudgifter ved ny skolestruktur og specialundervisningspraksis i en fireårsperiode (DKK)					
	År 1	År 2	År 3	År 4	Total
Ny skolestruktur					
- Ledelse og administration	5.677.603	5.677.603	5.677.603	5.677.603	22.710.412
- Klassedannelse	3.187.258	3.187.258	3.187.258	3.187.258	12.749.034
Mindreudgifter	8.864.862	8.864.862	8.864.862	8.864.862	35.459.446
Ny specialundervisningspraksis					
- Ledelse og administration, specialklasser	2.685.531	2.685.531	2.685.531	2.685.531	10.742.125
Mindreudgifter	2.685.414	2.685.414	2.685.414	2.685.531	10.741.774
Total mindreudgifter år 1-4	11.550.276	11.550.276	11.550.276	11.550.393	46.201.220

2

Baggrund og metode
for vores arbejde

Baggrund og metode for vores arbejde

Baggrund

PwC har, jf. aftalebrev af 14. februar 2024, analyseret Frederikshavn Kommunes skolestruktur og specialundervisning.

Frederikshavn Kommune har en økonomisk udfordring på skoleområdet på grund af demografi, skolestruktur og sparekrav på 1 %'s rammereduktion samt stigende segregering til specialundervisning. Disse udfordringer betyder, at Frederikshavn Kommune fremover kan få vanskelig ved at levere en tilfredsstillende faglig kvalitet til børnene, da skolernes rådighedsbeløb – som er det beløb, skolerne har at "lave skole" for – udhules af førnævnte udfordringer. Der er derfor brug for løsninger, struktur og styringsgreb, hvor økonomi og faglighed går hånd i hånd, så kommunen fortsat har skoler, som er både økonomisk, fagligt og socialt robuste på alle udbudte klassetrin.

Specialundervisningen optager en stadigt større del af midlerne på skoleområdet, hvilket betyder, at der bliver færre midler til rådighed for almenskolen. Der er derfor hårdt brug for at arbejde med tiltag, der gør, at færre elever visiteres til specialundervisning og enten forbliver i almenskolen eller kommer ned ad indsatsstrappen ved at starte i et mindre indgribende specialtilbud.

Opgaven afrapporteres hermed i samlet form med observationer, anbefalinger og løsningsscenarier. Vi har tilstræbt at gøre anbefalingerne så operationelle som muligt, så Frederikshavn Kommune umiddelbart vil kunne arbejde videre med disse i et implementeringsspor. Alle beregninger er modelberegninger, som skal præcist efterberegnes inden beslutning og implementering.

Metode

Det metodiske grundlag for vores anbefalinger og løsningsscenarier bygger på følgende kvantitative og kvalitative data:

1. Vi har analyseret de centrale data på almenskole- og specialundervisningsområdet i Frederikshavn Kommune med udgangspunkt i økonomidata, elevdata, strategipapirer, handleplaner (fx skoleudviklingssamtaler) og procesdokumenter (fx statusnotater for indførelse af mellemformer og læsning i indskolingen).
2. Der er som opfølgning på den kvantitative dataanalyse afholdt tre workshops med ca. 20 af administrationens udvalgte ledere og nøglepersoner på almen- og specialundervisningsområdet i Frederikshavn Kommune: skoleledere, PPR, administrationen mv.
3. For at forstå årsag/virkning-forhold i de kvantitative data er der gennemført 12 kvalitative interviews med skole- og afdelingsledere på skoler og specialafdelinger samt interviews med henholdsvis centerchef og PPR-chef.
4. De anbefalinger, der indgår i løsningsscenarierne for specialundervisning er "trykprøvet" i en valideringsworkshop med den samme udvalgte gruppe af skoleledere og ledelse fra PPR og administration.

3

Data om
Frederikshavn
Kommunes skoler

Data om Frederikshavn Kommunes skoler

PwC har indsamlet og bearbejdet en lang række data om skolerne i Frederikshavn Kommune.

Formålet har været at etablere et analytisk overblik for at kunne arbejde med løsningsscenarier og anbefalinger for både struktur og specialundervisning.

I afsnittet om specialundervisning er der uddybende data om dette.

Der er en opsummering af data sidst i afsnittet.

Frederikshavn Kommune har ændret skolestruktur/distrikter i løbet af PwC's undersøgelsesperiode (2013-), hvilket Uddannelsesstatistik.dk, som er en af datakilderne, har svært ved at fremstille og afspejle. Det kan give nogle datakomplikationer, som dog ikke forstyrrer de overordnede billeder og tendenser.

PwC har udarbejdet følgende dataoverblik:

- Elevudvikling 2020-2039
- Elevudvikling pr. skole – skoleåret 2013/14 til 2023/24
- Skoledistrikter – hvor går børnene i skole?
- Elevfremskrivning baseret på søgemønstre til skolerne 2019-2024
- Klassekvotient 2013/14-2022/23
- Karaktergennemsnit og socioøkonomisk reference
- Elevtrivsel.



Data om Frederikshavn Kommunes skoler

Elevudvikling 2019-2038

Befolkningsprognose

PwC har med udgangspunkt i Frederikshavn Kommunes elevtalsudvikling og befolkningsprognose fremskrevet udviklingen i antallet af 6-16-årige.

Formålet med dette er at se på bruttomængden af elever og ud fra dette – på de efterfølgende sider – vurdere antallet af elever i alment skole og i specialklasser.

Udviklingen viser et fald på over 14,75 % (svarende til 730 elever), fordelt over de 6-16-årige fra 2020 til 2024.

Forbehold for elevdata

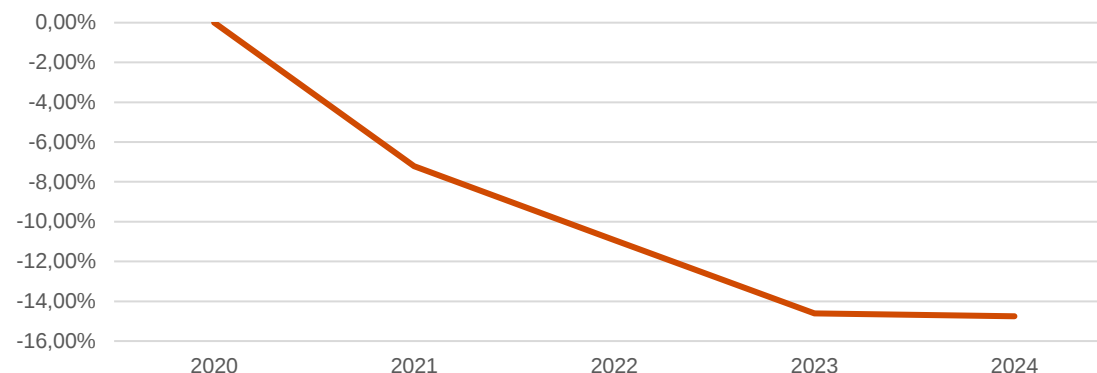
PwC gør opmærksom på, at ved anvendelsen af elevdata er der tale om tre forskellige datakilder.

Vi har anvendt Frederikshavn Kommunes elevdata på klasseniveau til beskrive øjebliksbilledet i 2024 (4.218 elever).

Til brug for fremskrivning fra 2025 til 2030 har vi anvendt Danmarks Statistik 2024, jf. figur til højre.

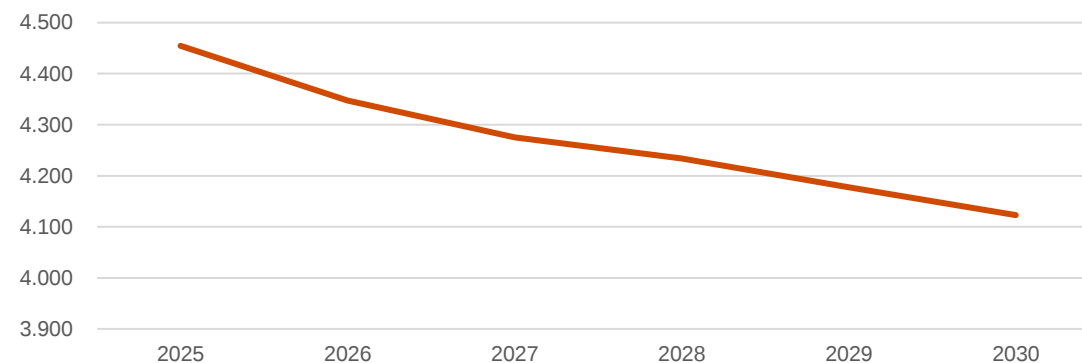
Uddannelsesstatistik.dk anvender Frederikshavn Kommunes indberettede data fra Danmarks Statistik, som er bagudrettede data.

Procentvis udvikling i elevantal 2020-2024



Note: 1) Indekseret udvikling med udgangspunkt i udviklingen fra 2020 til 2024.
2) 14,75 %'s fald.

Forventet elevantal 2025-2030



Note: 1) Befolkningsfremskrivning 2025-2030, antal 6-16-årige.
2) 28 % er fratrasket grundet specialtilbud (5 %), efterskole (3 %) og privat- og friskoler (20 %).
3) Kilde DST FRK124, trukket 2. juli 2024.

Data om Frederikshavn Kommunes skoler

Historisk elevudvikling

Skole	Elever i alt										Elevudvikling	%
	13/14	14/15	15/16	16/17	17/18	18/19	19/20	20/21	21/22	22/23		
Skagen Skole	504	503	471	459	435	436	417	414	396	412	-92	-18,3 %
Ålbæk Skole	184	167	175	176	165	147	182	163	159	142	-42	-22,8 %
Strandby Skole	354	354	496	521	522	469	477	469	459	453	99	28,0 %
Ravnshøj Skole	244	257	279	266	229	218	209	184	179	181	-63	-25,8 %
Frydenstrandskolen	755	754	760	734	784	741	743	743	737	769	14	1,9 %
Nordstjerneskolens	1.029	1037	1008	960	903	885	833	791	756	690	-339	-32,9 %
Bangsbostrand-Gærum Skole												
- Bangsbostrand Skoleafdeling	618	641	683	686	702	692	672	650	607	628	10	1,6 %
- Gærum Skoleafdeling	129	117	100	86	77	74	68	70	59	61	-68	-52,7 %
Sydskolens												
- Sæby Skoleafdeling	387	398	419	380	377	364	331	319	323	305	-82	-21,2 %
- Sæbygård Skoleafdeling	573	557	527	518	480	462	469	468	447	420	-153	-26,7 %
- Stensnæs Skoleafdeling	169	155	103	107	104	108	98	104	95	86	-83	-49,1 %
Hørby-Dybvad Skole	279	264	239	209	204	185	191	204	196	179	-100	-35,8 %
- Hørby Skoleafdeling												
- Dybvad Skoleafdeling												
Torslev Skole	303	330	311	315	317	300	308	288	270	252	-51	-16,8 %
Elever i alt	5.528	5.534	5.571	5.417	5.299	5.081	4.998	4.867	4.683	4.578	-950	-17,2 %

Kilde for tabel: <https://uddannelsesstatistik.dk/Pages/Reports/1795.aspx>

Historisk elevudvikling pr. skole

Der er i perioden 2013/14-2022/23, jf. Uddannelsesstatistik.dk, tale om et markant fald i antallet af skoleelever i Frederikshavn Kommune på i alt 950 elever, svarende til 17,2 %. For næsten alle skoler er der tale om elevfald – op til 52 %. Kun én skole, Strandby Skole, har oplevet en markant elevfremskud på i alt 28 %.

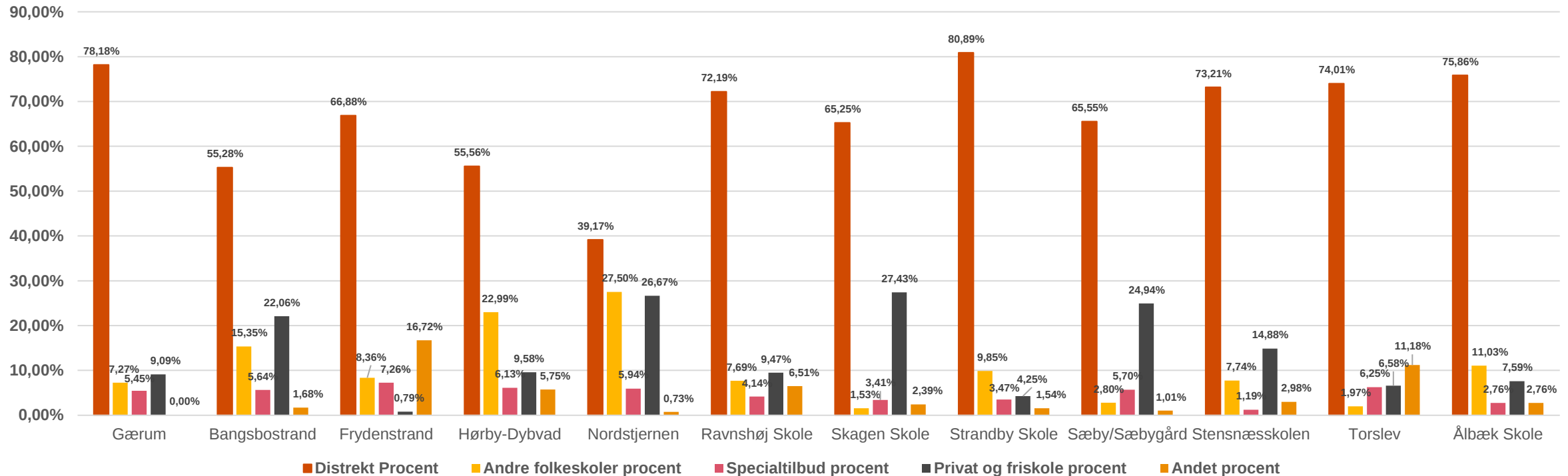
Uden at reducere antallet af skoler/afdelinger har Frederikshavn Kommune i alt mistet 950 elever, svarende til to mellemstore skoler med to-tre spor.

Den gennemsnitlige skolestørrelse er gået fra 425 elever til 358 elever.

Data om Frederikshavn Kommunes skoler

Hvor går børnene i skole i 2023?

Skoledistrikter – søgemønstre



Tabellen viser, hvor de børn, der bor i skoledistrikterne, går i skole. Optimalt søger flest mulige af distriktets elever mod den lokale kommunale folkeskole, fordi den er en god skole, som tilbyder kvalitative lærings- og trivselsmiljøer tæt på hjem og fritidsaktiviteter.

Som det fremgår søger elever i nogle skoledistrikter tydeligvis mod andre folkeskoler eller mod privatskoler. Disse søgemønstre kan være påvirket af mange faktorer, som ikke afdækkes her.

Nogle skoler har en markant højere søgning af distriktets elevgrundlag end andre skoler.

Data om Frederikshavn Kommunes skoler

Klassekvotient 2013/14-2022/24

Skole	Klassekvotient										Elevudvikling	%
	13/14	14/15	15/16	16/17	17/18	18/19	19/20	19/21	21/22	22/23		
Skagen Skole	21,2	21,5	21,5	21,7	20,8	21,1	20,9	20,0	20,2	20,9	-0,3	-1,42 %
Ålbæk Skole	18,4	18,1	18,1	18,3	17,2	19,0	16,6	17,8	17,3	14,2	-4,2	-22,83 %
Strandby Skole	19,6	19,5	21,7	24,7	20,0	20,9	22,0	22,4	21,9	21,6	2	10,20 %
Ravnshøj Skole	18,5	24,2	18,6	18,8	21,2	19,8	20,4	19,6	20,3	20,5	2	10,81 %
Frydenstrandskolen	21,7	22,2	20,2	22,0	21,5	21,5	21,4	21,1	21,4	21,5	-0,2	-0,92 %
Nordstjerneskolen	24,2	23,4	22,8	22,2	21,9	22,5	21,3	21,5	22,4	22,2	-2	-8,26 %
Bangsbostrand-Gærum Skole												
- Bangsbostrand Skoleafdeling	21,1	21,8	23,0	23,4	22,5	20,8	21,5	23,1	21,9	23,8	2,7	12,80 %
- Gærum Skoleafdeling	15,1	14,4	14,6	15,4	14,2	13,8	15,3	12,0	11,7	12,0	-3,1	-20,53 %
Sydskolen												
- Sæby Skoleafdeling	19,2	19,6	17,9	19,6	18,4	17,7	19,3	20,3	20,9	21,4	2,2	11,46 %
- Sæbygård Skoleafdeling	21,9	21,9	23,8	23,8	23,4	22,2	22,4	21,2	21,2	21,1	-0,8	-3,65 %
- Stensnæs Skoleafdeling	15,3	17,3	16,8	17,5	17,0	17,5	16,0	14,1	15,0	14,8	-0,5	-3,27 %
Hørby-Dybvad Skole	18,8	20,8	17,6	18,4	18,7	16,7	17,5	18,1	17,5	16,2	-2,6	-13,83 %
- Hørby Skoleafdeling												
- Dybvad Skoleafdeling												
Torslev Skole	16,3	19,5	16,8	17,6	17,8	16,8	18,3	17,8	16,6	16,7	0,4	2,45 %
Frederikshavn Kommune (gennemsnit)	18,5	19,0	19,2	19,9	19,1	18,4	18,9	18,1	18,1	18,6	0,10	0,54 %

Kilde for tabellerne: <https://uddannelsesstatistik.dk/Pages/Reports/1795.aspx>

Tabellen viser, jf. Uddannelsesstatistik.dk, klassekvotienten pr. skole i perioden/skoleårene 2013/14-2022/23.

Udviklingen i klassekvotient ligger gennemsnitligt stabilt lavt i hele perioden – dog dækker dette over store udsving skolerne imellem: Ålbæk Skole, Nordstjerneskolen, Gærum Skoleafdeling og Hørby-Dybvad Skole har oplevet fald i klassekvotienten i størrelsesordenen 8-22 %. Strandby, Ravnshøj, Bangsbostrand Skoleafdeling samt Sæby Skoleafdeling har øget klassekvotienten i spændet 10-13 %.

Tabellen viser samtidig, at Frederikshavn Kommune har en lav gennemsnitlig klassekvotient, hvorfor der er plads og luft til flere elever i næsten alle klasser på alle skoler. Dette underbygges også af, at den gennemsnitlige skolestørrelse er faldet, og af det store elevfald på ca. 950 elever i perioden.

Data om Frederikshavn Kommunes skoler

Karaktergennemsnit 2013/14-2022/23

Karaktergennemsnit										
Skole	13/14	14/15	15/16	16/17	17/18	18/19	19/20	20/21	21/22	22/23
Skagen Skole	6,6	6,8	6,6	7,4	7,2	7,8	5,8	7,2	7,4	6,9
Ålbæk Skole	6,4	7,5	6,0	7,9	6,9	7,0	6,7	7,7	7,4	7,2
Strandby Skole	6,9	7,0	6,4	7,3	7,2	7,8	7,0	8,2	8,2	8,2
Ravnshøj Skole	7,5	7,7	7,4	8,0	8,1	7,4	7,5	8,8	8,9	8,6
Frydenstrandskolen	6,7	6,9	7,1	7,1	7,1	7,6	6,4	7,5	8,1	7,1
Nordstjerneskolens	6,8	6,7	7,2	5,9	6,9	6,3	6,0	7,8	6,8	6,0
Bangsbostrand-Gærum Skole										
- Bangsbostrand Skoleafdeling	7,8	7,2	7,0	7,3	5,9	6,9	5,8	7,0	6,8	6,9
- Gærum Skoleafdeling	6,0	8,9								
Sydskolens										
- Sæby Skoleafdeling	7,1	7,0	6,8	6,9	7,5	7,2	6,8	7,9	7,5	6,9
- Sæbygård Skoleafdeling	7,6	7,5								
- Stensnæs Skoleafdeling	7,1	7,6								
Hørby-Dybvad Skole	7,1	6,7	7,1	7,1	8,5	7,4	6,1	6,9	7,4	7,6
- Hørby Skoleafdeling										
- Dybvad Skoleafdeling										
Torslev Skole	7,4	6,4	7,8	7,0	7,2	6,6	5,6	6,1	6,8	6,5
Frederikshavn Kommune (Gennemsnit)	7,0	7,1	7,0	7,0	7,1	7,2	6,4	7,6	7,4	7,0

Kilde for tabellerne: <https://uddannelsesstatistik.dk/Pages/Reports/1795.aspx>

Karaktergennemsnit 2013/14-2022/23

Karaktergennemsnittet er, jf. Uddannelsesstatistik.dk, uændret for hele kommunen fra 2013/14 til 2022/23 – med en del udsving i perioden på forskellige skoler. Ravnshøj og Strandby ligger højest i gennemsnitlig karakter.

Data om Frederikshavn Kommunes skoler

Socioøkonomisk reference 2013/14-2022/23

Socioøkonomisk reference										
Skole	13/14	14/15	15/16	16/17	17/18	18/19	19/20	20/21	21/22	22/23
Skagen Skole	6,3	6,5		7,2	6,5	7,3	5,8	7,0	7,0	6,9
Ålbæk Skole	6,1	7,4	7,2	6,5	6,2	6,7	6,7	7,4	7,3	7,2
Strandby Skole	6,7	6,6		7,3	7,2	7,6	7,0	7,9	7,6	8,2
Ravnshøj Skole	7,3	7,5		7,6	7,5	6,9	7,4	8,5	8,6	8,6
Frydenstrandskolen	6,5	6,8	7,0	6,9	6,7	7,2	6,3	7,5	8,0	7,1
Nordstjerneskolen	6,6	6,5		5,5	6,4	6,0	5,9	7,6	6,6	6,0
Bangsbostrand-Gærum Skole										
- Bangsbostrand Skoleafdeling	7,5	7,0	7,1	6,9	5,7	6,7	5,9	7,1	6,8	7,0
- Gærum Skoleafdeling	6,1	8,6								
Sydskolen										
- Sæby Skoleafdeling	7,1	7,4								
- Sæbygård Skoleafdeling	7,1	6,7		6,7	7,1	7,0	6,8	7,6	7,4	6,9
- Stensnæs Skoleafdeling	7,1	7,6								
Hørby-Dybvad Skole	6,5	6,4	6,3	6,7	7,6	6,2	6,0	6,8	7,4	7,6
- Hørby Skoleafdeling										
- Dybvad Skoleafdeling										
Torslev Skole	6,9	6,2		6,9	6,9	5,9	5,4	6,0	6,6	6,5
Frederikshavn Kommune (Gennemsnit)	6,1	7,1		6,9	6,6	6,4	6,5	7,5	7,2	7,0

Kilde for tabellerne: <https://uddannelsesstatistik.dk/Pages/Reports/1795.aspx>

Socioøkonomisk 2013/14-2022/23

Socioøkonomisk er karaktergennemsnittet, jf. Uddannelsesstatistik.dk, gradvist steget svagt for hele kommunen. Det er en positiv udvikling. Ravnshøj og Strandby har gennemsnitligt det højeste gennemsnit.

Data om Frederikshavn Kommunes skoler

Elevtrivsel 2013/14-2022/23

Elevtrivsel										
Skole	13/14	14/15	15/16	16/17	17/18	18/19	19/20	20/21	21/22	22/23
Skagen Skole		88,20 %	90,20 %	88,60 %	90,10 %	96,10 %	92,00 %	86,40 %	85,90 %	92,00 %
Ålbæk Skole		77,70 %	86,20 %	94,10 %	94,70 %	96,20 %	95,60 %	96,80 %	95,00 %	84,40 %
Strandby Skole		94,70 %	91,90 %	89,90 %	90,10 %	93,50 %	96,80 %	90,80 %	88,80 %	91,10 %
Ravnshøj Skole		90,80 %	89,80 %	89,80 %	92,00 %	94,90 %	94,20 %	93,80 %	96,10 %	87,70 %
Frydenstrandskolen		92,80 %	90,90 %	91,00 %	89,50 %	88,50 %	92,40 %	89,30 %	92,10 %	83,50 %
Nordstjerneskolens		89,60 %	85,70 %	88,70 %	88,10 %	88,10 %	87,80 %	86,30 %	88,30 %	84,70 %
Bangsbostrand-Gærum Skole										
- Bangsbostrand Skoleafdeling		93,40 %	89,60 %	91,40 %	92,80 %	94,00 %	92,80 %	87,00 %	89,20 %	84,00 %
- Gærum Skoleafdeling		91,20 %	97,20 %	97,20 %	94,10 %	96,20 %	100,00 %	100,00 %	95,80 %	100,00 %
Sydskolen										
- Sæby Skoleafdeling		94,90 %	89,90 %	92,30 %	91,80 %	90,60 %	94,00 %	89,80 %	93,00 %	91,70 %
- Sæbygård Skoleafdeling		91,90 %	97,80 %	85,90 %	92,80 %	90,90 %	95,10 %	93,90 %	96,90 %	96,90 %
- Stensnæs Skoleafdeling		96,60 %	98,00 %	98,10 %	95,90 %	97,70 %	92,10 %	97,60 %	100,00 %	100,00 %
Hørby-Dybvad Skole		87,00 %	81,20 %	91,60 %	93,00 %	94,40 %	94,50 %	82,30 %	88,30 %	88,00 %
- Hørby Skoleafdeling										
- Dybvad Skoleafdeling										
Torslev Skole		84,90 %	90,70 %	90,40 %	87,00 %	83,50 %	88,20 %	90,80 %	91,60 %	87,80 %
Frederikshavn Kommune (Gennemsnit)		90,80 %	89,30 %	90,50 %	90,50 %	91,50 %	92,40 %	89,10 %	90,70 %	87,80 %

Kilde for tabellerne: <https://uddannelsesstatistik.dk/Pages/Reports/1795.aspx>

Elevtrivsel 2013/14-2022/23 – andel elever med høj elevtrivsel i 4.-9. klasse

Ifølge Uddannelsesstatistik.dk er elevtrivslen gennemsnitligt – med markante udsving undervejs – faldet ganske svagt fra 90,80 % til 87,80 %. Denne tendens ses også på landsplan, hvor den gennemsnitlige elevtrivsel er på 87,5 %. De fremlagte data er for 4.-9 klasse, hvorfor der bør ses bort fra data vedrørende indskolingsskoler.

På landsplan ses der generelt faldende trivsel i løbet af skoletiden. Dette har PwC ikke data til at påvise for Frederikshavn Kommune.

Opsummering af skoledata i Frederikshavn Kommune

Opsummering af observationer

Frederikshavn Kommunes skoler underviser i dag 950 færre elever end i 2013 i den samme omkostningsstruktur, mens antallet af skoler er uændret.

Skolerne har en stabilt lav klassekvotient med store forskelle fra top til bund.

Karaktergennemsnittet for hele kommunen er med nogle udsving i perioden på forskellige skoler stort set uændret.

Socioøkonomisk er karaktergennemsnittet gradvist steget svagt.

Elevtrivslen er gennemsnitligt – med markante udsving undervejs – faldet ganske svagt.

Skolerne har faldende elevtal og dermed klassekvotient i løbet af en elevs skoletid, hvilket er udtryk for at eleverne skifter skole i løbet af skoletiden. Det kan eksempelvis være til en anden folkeskole, privatskole eller efterskole. Det peger på, at udskolingen – måske på grund af de geografiske/demografiske forhold – har vanskeligt ved at tilbyde store fagligt og trivselsmæssigt attraktive miljøer, som sikrer eleverne et robust afsæt for overgangen til ungdomsuddannelse.

Den faldende trivsel og elevtabet gennem skoletiden peger på, at så vidt det er geografisk muligt, bør der etableres et stærkere og større fagligt udskolingsmiljø, som kan skabe en bedre trivsel, og som eleverne finder attraktive.

Skal der arbejdes kvalitativt med disse data på en måde, der giver mening for skolerne, vil det være interessant at analysere dataspredningen mellem klasser på de enkelte skoler.

Samlet set er det PwC's vurdering, at gennemsnitsbilledet med karaktergennemsnit, socioøkonomisk reference og elevtrivsel ligger inden for normalen i en kommune som Frederikshavn.



4

Skolestruktur –
økonomi og kvalitet

Økonomidata og observationer om Frederikshavn Kommunes skoler

PwC har indsamlet og bearbejdet en lang række økonomidata om skolerne i Frederikshavn Kommune.

Formålet har været at etablere et analytisk overblik for at kunne arbejde med løsningsscenarier og anbefalinger til en ny skolestruktur, herunder at kunne synliggøre økonomien.

Observationer

Skolers økonomi bindes på skoleenhed (faste udgifter) og på klasse-/holddannelse (variable udgifter).

Skoleenhederne i Frederikshavn Kommune tildeles budget og demografireguleres i forhold til antallet af elever. Pengene følger således eleverne: Stiger elevtallet, får skolerne flere midler, og omvendt reduceres skolens budget, når elevtallet faldet.

Udviklingen i det samlede budget for alle skoler følger derfor i hovedtræk elevudviklingen. Dog er små skoler kompenseret økonomisk.

Det samlede skolebudget afholder udgifter til specialundervisning, som er markant stigende.

De faste omkostninger til ledelse, administration mv. og bygninger demografireguleres ikke.

Skoleområdet er i lighed med øvrige områder pålagt en årlig procentuel besparelse, som gradvist reducerer budgettet.

De mindre skoler har markant højere gennemsnitlige udgifter til ledelse og administration end de større skoler. Det skyldtes hovedsageligt, at der er færre elever at fordele de faste udgifter på.

De mindre skoler har markant højere gennemsnitlige elevomkostninger. Eleverne er med andre ord dyrere for Frederikshavn Kommune på de mindre skoler.

Klasse-/Holddannelse koster mange penge

Skolerne binder den største del af sin økonomi i klassedannelse, idet en klasse skal undervises i et obligatorisk antal timer, som kræver personaletid.

En klasse binder på årsbasis ca. 900.000 kr., afhængig af klassetrin, og koster således i løbet af skoletiden 9.0 mio. kr.

Færre klasser giver således betydelige årlige mindreudgifter.

De optimale muligheder for ny klassedannelse ligger ved skolestart og ved udskoling.

Flere af skolerne mister i løbet af skoletiden elever til andre skoler, privatskoler og efterskoler. Det betyder en lavere klassekvotient og højere elevomkostninger i løbet af skoletiden, hvis ikke skolen sammenlægger og reducerer antallet af klasser.

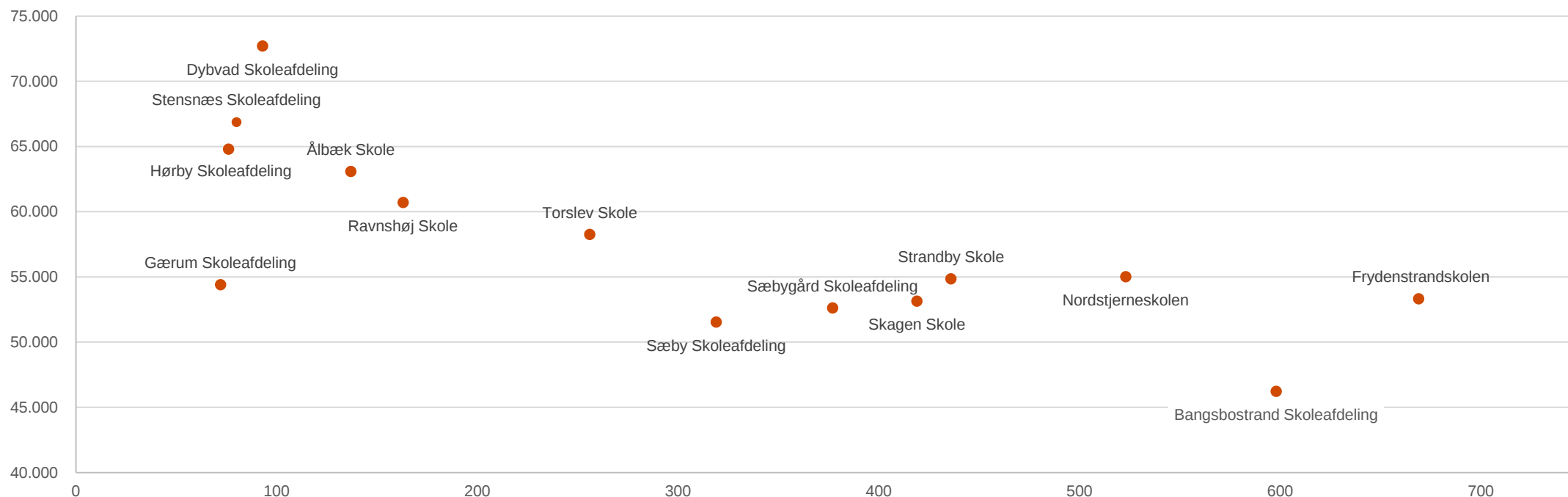
Samlæsning, som praktiseres på nogle mindre skoler, er inden for folkeskolelovens rammer en metode til at reducere behovet for klassedannelse og dermed økonomisk binding.

Samlæsning er kompetencemæssigt krævende, da der samtidig skal gennemføres undervisningsdifferentiering af flere klassetrin i én klasse.

Den faglige kvalitet i og læringsudbyttet ved samlæsning er ikke grundigt forskningsmæssigt belyst.

Økonomidata og observationer om Frederikshavn Kommunes skoler

Omkostning pr. elev på skoleniveau – budget 2024



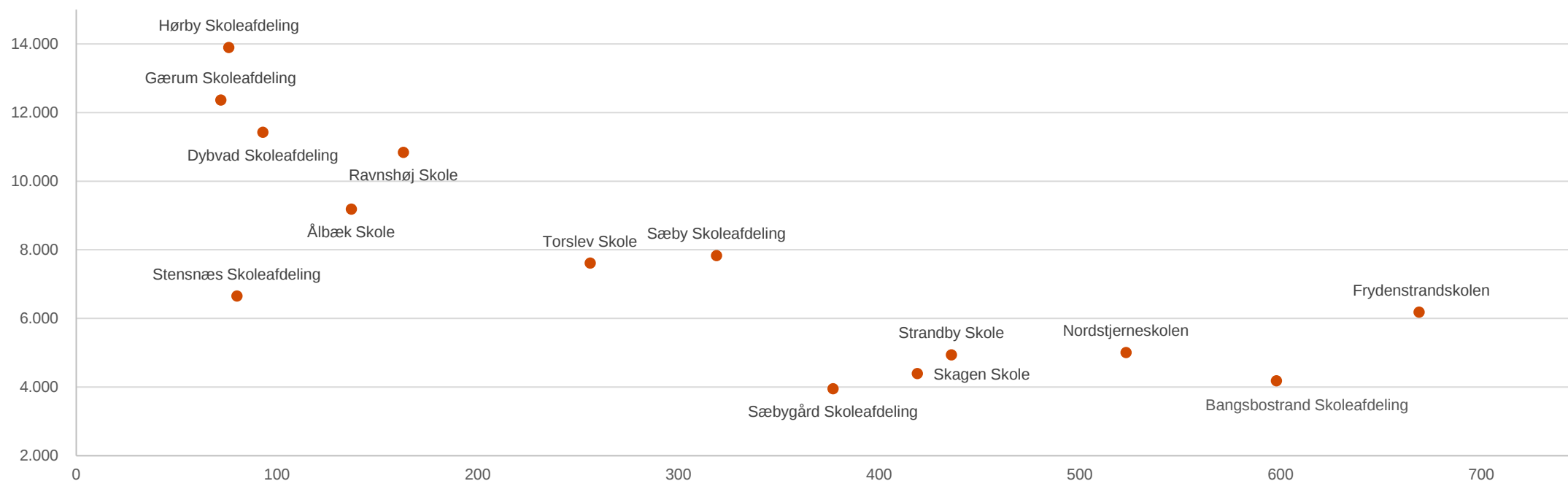
Omkostninger pr. elev på skoleenhed – budget 2024

Modellen viser, at de små skoler/skoleafdelinger Stensnæs, Hørby-Dybvad, Ålbæk og Ravnshøj med under 200 elever har omkostninger pr. elev på over 55.000 kr. Årsagen til dette er i al væsentlighed de faste udgifter til ledelse, administration og bygninger. Skolerne med over 300 elever har omkostninger pr. elev på under 55.000 kr.

Gærum Skoleafdeling har PwC ikke budget- og regnskabsdata for, hvorfor vi har fordelt omkostningerne efter en beregnet elevfordelingsnøgle på baggrund af Bangsbostrand-Gærum Skoles samlede omkostninger.

Økonomidata og observationer om Frederikshavn Kommunes skoler

Ledelses- og administrationsomkostning pr. elev på skoleniveau – budget 2024



Ledelses- og administrationsomkostninger pr. elev på skoleenhed – budget 2024

De mindre skoler med under 200 elever ses i figuren at have større ledelses- og administrationsomkostninger pr. elev, idet disse faste omkostninger "fordeles" på færre elever.

Note: 1) Sydskolens ledelses- og administrationsomkostninger er fordelt på baggrund af elevantallet: Sæby Skoleafdeling (41,11 %), sæbygård Skoleafdeling (48,58 %) og Stensnæs Skole (10,31 %).

2) De tre økonomisekretærers omkostninger er fordelt ud på de respektive skoler, de laver arbejde for: De blev tidligere konteret på én skole hver.

3) For Bangsbostrand-Gærum Skole har Bangsbostrand 75 % af ledelses- og administrationsomkostningerne, mens Gærum besidder de resterende 25 %.

4) Hørby og Dybvads ledelses- og administrationsomkostninger er fordelt med 50 % på hver.

5) Der er tilføjet SFO-ledelses- og -administrationsomkostninger for alle skoleafdelinger, som har SFO.

Økonomi og kvalitet – opsummering

Den nuværende skolestruktur er økonomisk og fagligt udfordret i forhold til det elevfald, der har været og fortsat er.

Udfordringen er, at der opretholdes mange og små omkostningstunge skoler med mange og små klasser, hvor der ofte samlæses for få økonomien til at hænge sammen.

Der er tale om en alvorlig situation for Frederikshavn Kommunes skoler, hvis ikke der træffes de nødvendige omkostningsreducerende beslutninger om skolestrukturen.

Skolerne vil blive udfordret både på den lovpligtige undervisning og på de kvalitative rammevilkår, som er beskrevet til højre.

Lovpligtig undervisning, jf. folkeskoleloven

Frederikshavn Kommunes folkeskoler er, jf. folkeskoleloven, forpligtet på omfang (minimumstimal) og læringsindhold/mål, timer mv. i folkeskolen.

Der er således en nedre grænse for, hvad der er lovligt og acceptabelt, når der skal drives en skole, hvor "alle elever skal blive så dygtige, de kan" og der skal udbydes et minimumstimal.

Det er PwC's vurdering, at såfremt den nuværende skolestruktur og omkostningsniveau i Frederikshavn Kommune fastholdes, vil flere af skolerne frem mod 2028 få vanskeligt ved at leve op til minimumskravet, da der vil være udfordringer med at aflønne det nødvendige personale.

Kvalitative rammevilkår – økonomi til at skabe kvalitet

Udover den lovpligtige undervisning vil Frederikshavn Kommunes skoler blive økonomisk udfordret på de vilkår, der ikke er minimumsforpligtelser såsom basisundervisning.

Det er alt det, som er rammevilkår for at skabe kvalitet og attraktive rummelige skoler for både elever, medarbejdere og ledere.

Som det fremgår, er det vigtige elementer og basale forudsætninger for, at skolen kan fungere i hverdagen.

Følgende kvalitative rammevilkår vil blive udfordret:

- Læremidler – indkøb af materialer, hjælpemidler, AV-udstyr, pc'er/tablets
- Linjefagsdækning- og vikardækning
- Udbud af valgfag, sprogfag og særlige tilbud
- To-lærer-ordninger (til elevstøtte samt gruppe- og holdinddeling)
- Vejlederfunktioner (fx læse- og specialvejlederfunktioner)
- Ressourcepersoner med særlige kompetencer
- Lejrskoler.

5

Skolestruktur – løsningsmodeller

To løsningsmodeller for skolestruktur

De foregående afsnit har afdækket, at Frederikshavn Kommune har en skolestruktur, der både økonomisk og kvalitativt er udfordret.

Udfordringerne består af:

- Faldende elevtal
- Generelle budgetmæssige besparelser
- Omkostningstung struktur med en del små skoler, som er dyrere i drift
- Stigning i specialskeudgifterne, som "udhuler" det samlede skolebudget i den almene skoledel
- Bekymring for kvalitet i form af reducerede pædagogiske og didaktiske handlemuligheder.

Der er således brug for løsningsmodeller og anbefalinger, som håndterer disse udfordringer.

Formålet med løsningsmodellerne er, at Frederikshavn Kommune kan fortsætte sin ambitiøse skoleudvikling med attraktive skoler i en robust og fremtidssikret struktur.

Kommunens skoler skal fortsat være forældre og elevers "førstevalg", fordi de tilbyder de bedste lærings- og trivselsvilkår.

Modellerne er understøttet af PwC's modelberegninger, som Frederikshavn Kommune skal afsætte ressourcer til at efterberegne med udgangspunkt i nøjagtige elevdata og økonomi.

PwC præsenterer to løsningsmodeller, hvor vi anbefaler Løsningsmodel 2 – skoledistriktsændringer.



Løsningsmodel 1 – 2028-model

Model 1 er en fortsættelse af den nuværende skolestruktur, hvor vi ser på, hvordan skolernes økonomiske vilkår vil være i 2028 med udgangspunkt i Frederikshavn Kommunes budgetlagte økonomi pr. 14. September 2024 for almenskolen.

Som ovenfor beskrevet, er den nuværende skolestruktur udfordret.

Skolebudgettet vil i 2028 være reduceret med 21,2 mio. kr. eller ca. 9,42 %. Dette er med udgangspunkt i Frederikshavn Kommunes almen skolebudget for 2025-2028, som er foreløbigt demografireguleret.

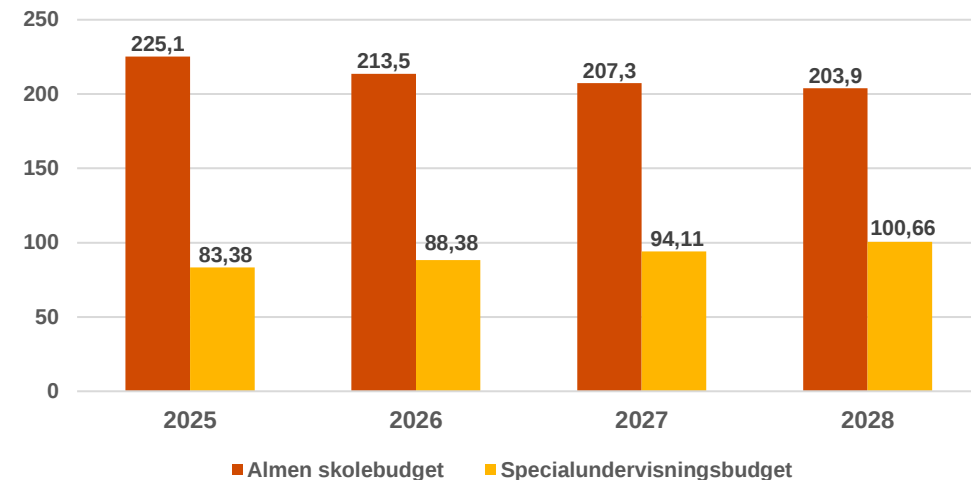
Kendte besparelser er indregnet.

Estimeret budget for almen skole 2025	Estimeret budget for almen skole 2028	Difference	Procent
225,1 mio. kr.	203,9 mio. kr.	21,2 mio. kr.	9,42 %

Vi har i figuren til højre, "Samlet skolebudget 2025-2028, model 1", en opdeling af det estimerede budget for 2025-2028 beregnet af Frederikshavn Kommune. Specialundervisningsbudgettet er beregnet af PwC, jf. side 50, med udgangspunkt i en elevfremskrivning.

Model 1 synliggør den potentielle udvikling i skolebudgettet for henholdsvis almenundervisning og specialundervisning. Der ses et løbende fald for almen skolebudgettet. Dette skyldes demografi og budgettilpasning, jf. note 1.

Samlet skolebudget 2025-2028, model 1



Note: 1) Faldet i almen skolebudget skyldes ændring i demografi og budgettilpasning, jf. mail af 14. September 2024.
2) Specialundervisningsbudgettet er beregnet med udgangspunkt i elevfremskrivningerne, som fremgår af side 50.

Løsningsmodel 1 – 2028-model

Løsningsmodel 1 – 2028-modellen er ikke robust og fremtidssikret – hverken økonomisk eller fagligt.

Det vil blive svært at drive skole i dette scenarie, og på flere skoler vil det på grund af økonomien blive svært at leve op til folkeskolelovens forpligtelser på minimumstimetal, hvilket ikke er acceptabelt.

De kvalitative rammevilkår til alt, der ikke er minimumskrav til undervisningen, vil blive forringet og i praksis gøre det svært at drive skole i en forsvarlig kvalitet.

Løsningsmodel 1 2028-modellen kan medføre, at skolebudgettet skal øges for blot at fastholde det lovkrævede minimumstimetal.

PwC anbefaler ikke model 1, da den løbende forringer skolernes økonomi og kvalitative rammevilkår.



Løsningsmodel 2 – Skoledistriktsændringer

Model 2 er en model, hvor Frederikshavn Kommune skal ændre skoledistrikter og reducere antallet af skoler fra 10 til 6.

Model 2 løser de aktuelle økonomiske udfordringer med faldende elevtal, generelle besparelser, for små og omkostningstunge skoler og den alvorlige bekymring for, om man fortsat kan levere kvalitet i form af ledelsesmæssige, pædagogiske og didaktiske handlemuligheder.

Model 2 foreslår fortsat skoler i Skagen, Strandby, Frederikshavn (2), Sæby og Østervrå.

Skolelukninger og nedlæggelser

Skolerne Ålbæk, Ravnshøj, Frydenstrand og Hørby-Dybvad nedlægges.

Afdelingerne Stensnæs, Gærum, Sæby, Buhlsvej/Frydenstrand lukkes.

Fortsættende/nye skoler

De seks fortsættende/nye skoler vil være Skagen Skole, Strandby Skole, Nordstjerneskolens (med 0.-4. klasse-afdeling fortsat på Abildvej), Bangsbostrand Skole, Torslev Skole og Sæby Skole – eventuelt på to matrikler (Sæby og Sæbygård).

Eleverne fra de nedlagte skoler og lukkede afdelinger overføres til de fortsættende skoler efter en modelfordelingsnøgle, som skal efterberegnes med udgangspunkt i elevernes adresser i de nye skoledistrikter.

PwC har med udgangspunkt i budget 2024 beregnet de nye skolars elevtal, budget og udgift pr. elev. Disse fremgår af de følgende sider.

Frydenstrandskolen foreslås lukket på grund af faldende elevtal i Frederikshavn by, hvor der er tre byskoler, og fordi der er god plads i attraktive rammer på Nordstjerneskolens.

Nordstjerneskolens bliver en stor skole med i alt 1.300 elever, heraf ca. 1.000 fra 0.-9. klasse på Rimmens Alle og en fortsat indskolingsafdeling med 0.-4. klasse på Abildvej. To indskolingsafdelinger giver nærhed og kort skolevej for de mindste elever. Samtidig giver de meget attraktive fysiske rammer på Rimmens Alle rigtig gode muligheder for både et stort udskolingsmiljø centralt i Frederikshavn og at arbejde med flere deltagelsesmuligheder, mellemformer mv.

Nordstjerneskolens tillægges i Model 2 ekstra ledelsesressourcer for i alt 1,6 mio. kr. på grund af dens forøgelse.

Økonomi

De økonomiske konsekvenser af klassedannelserne på de nye skoler beregnes. Det samme gælder de mindreudgifter til ledelse og administration, som færre skoler/afdelinger medfører. Hermed synliggøres de mindreudgifter, som den nye struktur muliggør.

Mindreudgifter til bygningsdrift mv. – uden for BUU's budgetområde – på grund af færre skolebygninger synliggøres også.

Løsningsmodel 2 – Skoledistriktsændringer

Fordele

Økonomi

Model 2 vil give Frederikshavn Kommune en økonomisk mere robust og fremtidssikret skolestruktur, der gør, at skolerne kan møde de økonomiske udfordringer, Frederikshavn Kommune har. Økonomien udfoldes på de følgende sider.

Faglighed og minimumskrav

Modellen vil sikre, at skolerne fortsat kan leve op til folkeskolelovens minimumskrav, og samtidig give nogle rammevilkår, der gør, at der kan arbejdes kvalitativt på skolerne.

Fleksibilitet og manøvrerum

Større skoler har større økonomisk råderum, som ledelsen kan arbejde med.

Der er også flere medarbejdere rundt om børnene, som kan skabe fleksible faglige løsninger efter behov ved eksempelvis fravær og sygdom.

Fysiske læringsmiljøer – fx fagmiljøer – vil både give en højere udnyttelse og (i kraft af den øgede skolestørrelse) mere plads at gøre godt med.

Stærkere rammevilkår for mellemformer og ny klasserumspraksis

Det er PwC's vurdering, at større skoler har bedre vilkår for at etablere faglige fællesskaber for personalet. Deri ligger et pædagogisk potentiale for bedre rammevilkår, mellemformer mv. for flere elever i almenskolen, som det anbefales i Løsningsscenarie 3 vedrørende specialundervisning.

*Stærkere udskolingsmiljøer**

Det er en vigtig forudsætning for at understøtte et stærkt udskolingsmiljø at understøtte elevernes motivation gennem arbejde på linjer og hold, da det styrker både elevernes relationsdannelse og lærernes muligheder for at tilpasse undervisningen til den enkelte elev. Dette kræver noget skolemæssig volumen.

Organiseringen af udskolingen kan i Model 2 tage udgangspunkt i fire aspekter:

- Elevernes interesser
- Udfordring af eleverne efter deres faglige og sociale forudsætninger
- Understøttelse af elevernes muligheder for at etablere nye relationer
- Mulighed for, at eleverne kan få indflydelse på udviklingen af deres skoledag.

Det er PwC's vurdering, at disse fire aspekter samt elevernes valgmuligheder for fag, hold mv. såvel som tilhørende lærerkompetencer og lærerressourcer bedst kan etableres i større campuslignende udskolingsmiljøer, hvor dette geografisk er muligt.

Finansiering af det nye specialundervisningsscenarie

"Løsningsmodel 2 – skoledistriktsændringer" vil betyde varige mindreudgifter for Frederikshavn Kommune og vil dermed gøre det muligt at finansiere initialomkostninger i år 1 og 2 ved at ændre specialundervisningspraksis, som foreslået i Løsningsscenarie 3 vedrørende specialundervisning.

*) Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, 2016, "En styrket undervisning i udskoling"

Løsningsmodel 2 – Skoledistriktsændringer

Ulemper

En skoledistriktsændring med både lukning og nedlæggelse af skoler er en af de største beslutninger, der kan tages i en kommune. Derfor er det vigtigt, at etablere en tryk og ordentlig proces, som alle kan se sig selv i.

Bekymring

Det er helt naturligt, at der opstår bekymring hos medarbejdere, forældre og elever for, hvad der skal ske med dem. De bekymringer skal ledelsesmæssigt håndteres i en involverende kommunikationsplan, så alle ved, hvornår der kommunikeres om hvad og til hvem. Endelig skal der være et beredskab til at håndtere det pludselige og uventede, som altid dukker op i større processer.

Elevtab og oprettelse af privatskole

Der er risiko for elevtab til andre privat-, fri-, og kommuneskoler, fordi det frie skolevalg giver disse valgmuligheder.

Det er også velkendt, at der er en risiko for oprettelse af en fri- eller privatskole, når der lukkes/nedlægges en kommuneskole. Disse risici skal der tales åbent om, baseret på førnævnte kommunikationsplan.

Transport

Elever på nedlagte skoler eller lukkede afdelinger kan opleve at få længere til skole, hvilket kan opleves som en ulempe for elever og forældre.

Når de nye skoledistrikter er besluttet, vil de kommende skoleveje og transportvilkår for alle elever blive tydeligere.

Eleverne har ret til gratis transport til deres distriktsskole ud fra klasseinddelte afstandskriterier, jf. folkeskoleloven. Såfremt politiet vurderer, at skolevejen er trafikfarlig, kan der dispenseres fra afstandskriterierne.

Har elever ret til transport, jf. ovenstående, kan dette gives som gratis skolebuskort eller etablering af skolebusruter, som kommunen finansierer.

Merudgifter til transport

Frederikshavn Kommune kan få færre merudgifter til transport til skolerne med Løsningsmodel 2. Det kan beregnes, når de nye skoledistrikter er besluttet.

Transportudgifter afholdes ikke over BUU's budget.

Løsningsmodel 2 – Skoledistriktsændringer

Skoler	Matrikler	Ned-lægning	Lukning'	Elever til	Elever fra	Gammelt elevantal	Ledelse og administration	Gammelt budget	Nyt elevantal	Nye klasser oprettet	Ny ledelse og administration	Ny klassesdannelse	Trappetildeling	Økonomisk effekt af skolelukninger	Nyt budget	Samlet økonomisk effekt
Skagen Skole	Skagen			Skagen (20 %)	Ålbæk (20 %)	419	1.840.551 kr.	22.264.440 kr.	446	3	1.840.551 kr.	2.700.000 kr.	533.620 kr.	-	25.498.060 kr.	3.233.620 kr.
Ålbæk Skole	Ålbæk	X		og Strandby (80 %)		137	1.258.984 kr.	8.642.547 kr.	-	0	-	-		-8.642.547 kr.	-	-8.642.547 kr.
Strandby Skole	Strandby				Ålbæk (80 %)	436	2.152.940 kr.	23.916.019 kr.	546	5	2.152.940 kr.	4.500.000 kr.	586.982 kr.	-	29.003.001 kr.	5.086.982 kr.
Ravnshøj Skole	Ravnshøj	X		Nordstjerneskolens (80 %)		163	1.767.589 kr.	9.894.132 kr.	-	0	-	-		-9.894.132 kr.	-	-9.894.132 kr.
	Abildvej Skoleafdeling	X		og Nordstjerneskolens Abildvej (20 %)		669	4.135.505 kr.	35.668.769 kr.						-35.668.769 kr.	-	-35.668.769 kr.
Frydenstrandskolen	Buhlsvej Skoleafdeling		X	Nordstjerneskolens (Udskoling 331)					-	0	-	-		-	-	-
Nordstjerneskolens	Nordstjerneskolens				Frydenstrand (Udskoling 331) og Ravnshøj (80 %)	523	2.618.981 kr.	28.771.368 kr.	1.004	19	4.218.981 kr.	17.100.000 kr.	907.154 kr.	-	48.378.522 kr.	19.607.154 kr.
Nordstjerneskolens	Abildvej Skoleafdeling				Frydenstrand (Abildvej 338) Ravnshøj (20 %)				351	3		2.700.000 kr.	160.086 kr.		20.508.993 kr.	20.508.993 kr.
Bangsbostrand-Gærum Skole	Bangsbostrand Skoleafdeling				Gærum (100 %)	598	2.500.968 kr.	27.643.134 kr.	670	4	3.391.166 kr.	3.600.000 kr.	800.430 kr.	-	32.043.564 kr.	4.400.430 kr.
Bangsbostrand-Gærum Skole	Gærum Skoleafdeling		X	Bangsbostrand (100 %)		72	890.198 kr.	3.917.348 kr.	-	0	-	-		-3.917.348 kr.	-	-3.917.348 kr.
Sydskolens	Sæby Skoleafdeling				Stensnæs (68.78 %) og Hørby/Dybvad (33.02 %)	319	2.499.446 kr.	16.442.719 kr.	430	5	2.499.446 kr.	4.500.000 kr.	373.534 kr.	-	21.316.253 kr.	4.873.534 kr.
Sydskolens	Sæbygård Skoleafdeling				Stensnæs (31.25 %) og Hørby/Dybvad (26.98 %)	377	1.490.692 kr.	19.838.804 kr.	448	1	1.490.692 kr.	900.000 kr.	800.430 kr.	-	21.539.234 kr.	1.700.430 kr.
Sydskolens	Stensnæs Skoleafdeling	X	X	sæbygård/Sæby (100 %)		80	532.233 kr.	5.349.687 kr.	-		-			-5.349.687 kr.	-	-5.349.687 kr.
Hørby-Dybvad Skole	Hørby Skoleafdeling	X		sæbygård/Sæby (60 %) og Torslev (40 %)		169	1.056.275 kr.	4.924.055 kr.	-	0	-	-		-4.924.055 kr.	-	-4.924.055 kr.
Hørby-Dybvad Skole	Dybvad Skoleafdeling	X					1.062.522 kr.	6.762.039 kr.	-	0	-	-		-6.762.039 kr.	-	-6.762.039 kr.
Torslev Skole	Torslev Skole				Hørby/Dybvad (40 %)	256	1.948.634 kr.	14.912.081 kr.	324	4	1.948.634 kr.	3.600.000 kr.	747.068 kr.	-	19.259.149 kr.	.347.068 kr.
Ny tildelingsmodel								-			2.535.505 kr.				2.535.505 kr.	2.535.505 kr.
I alt						4.218	25.755.518	228.947.142 kr.	4.218	44	20.077.915 kr.	39.600.000 kr.	4.909.304 kr.	-75.158.578 kr.	220.082.280 kr.	-8.864.862 kr.

Skemaet viser skolernes samlede økonomi i dag og skolernes nye samlede økonomi i "Model 2 – Skoledistriktsændringer" efter flytningen af elever – herunder de nye skolers elevtal og nye klasseoprettelser. Beregningsgrundlag/Antagelser fremgår af bilag 1. "Model 2 – Skoledistriktsændringer" betyder mindredgifter på i alt 8,9 mio. kr. årligt. Dette skyldes to forhold: For det første er der mindredgifter til ledelse/administration, fordi antallet af skoler reduceres, for i alt 5,7 mio. kr. årligt. For det andet er der mindredgifter til klassesdannelse for 3,2 mio. kr. årligt. Se følgende sider for uddybning.

Det er PwC's vurdering, at udgifterne til klassesdannelse kan reduceres, når de endelige skoledistrikter er fastlagt, og fremover når skolerne begynder at arbejde aktivt med dette. Skemaet uddybes på de to næste sider.

*) Folkeskoleloven beskriver i særskilt bekendtgørelse "nedlæggelse" af en folkeskole. Lukning af en afdeling eller en matrikel er ikke lovreguleret.

Løsningsmodel 2 – Skoledistriktsændringer

Skole	Gammelt elevantal	Gammelt budget	Gammelt budget pr. elev	Nyt elevantal	Nyt budget	Nyt budget pr. elev
Skagen Skole	419	22.264.440 kr.	53.137 kr.	446	25.498.060 kr.	57.119 kr.
Ålbæk Skole	137	8.642.547 kr.	63.084 kr.	-	-	-
Strandby Skole	436	23.916.019 kr.	54.853 kr.	546	29.003.001 kr.	53.158 kr.
Ravnshøj Skole	163	9.894.132 kr.	60.700 kr.	-	-	-
Frydenstrandskolen	669	35.668.769 kr.	53.317 kr.	-	-	-
Nordstjerneskolens	523	28.771.368 kr.	55.012 kr.	1.355	68.887.515 kr.	50.839 kr.
Bangsbostrand skoleafdeling	598	27.643.134 kr.	46.226 kr.	670	32.043.564 kr.	47.826 kr.
Gærum skoleafdeling	72	3.917.348 kr.	54.408 kr.	-	-	-
Sæby Skoleafdeling	319	16.442.719 kr.	51.545 kr.	430	21.316.253 kr.	49.596 kr.
Sæbygård Skoleafdeling	377	19.838.804 kr.	52.623 kr.	448	21.539.234 kr.	48.122 kr.
Stensnæs Skoleafdeling	80	5.349.687 kr.	66.871 kr.	-	-	-
Hørby-Dybvad Skole	169	11.686.094 kr.	69.148 kr.	-	-	-
Torslev Skole	256	14.912.081 kr.	58.250 kr.	324	19.259.149 kr.	59.515 kr.
Ny tildelingsmodel		-			2.535.505 kr.	-
I alt	4.218	228.947.142 kr.	54.279 kr.	4.218	220.082.280 kr.	52.177 kr.

Figuren viser gennemsnitsomkostningerne pr. elev i dag (2024) og omkostningerne pr. elev i "Model 2 – skoledistriktsændringer". Figuren er et 2024-øjebliksbillede, baseret på det nuværende elevantal (4.218) efter flytning til nye større skoler.

Skemaet viser, at den gennemsnitlige elevomkostning i Frederikshavn Kommuner i "Model 2 – skoledistriktsændringer" falder med 2.102 kr. pr. elev om året – fra 54.279 kr. til 52.177 kr.

Løsningsmodel 2 – Ledelse og administration

Skole	Gammel ledelses- og administrationsomk.	Tillæg	Ny ledelses- og administrationsomk.	Difference
Skagen Skole	1.840.551 kr.		1.840.551 kr.	-
Ålbæk Skole	1.258.984 kr.		-	-1.258.984 kr.
Strandby Skole	2.152.940 kr.		2.152.940 kr.	-
Ravnshøj Skole	1.767.589 kr.		-	-1.767.589 kr.
Frydenstrandskolen	4.135.505 kr.		-	-4.135.505 kr.
Nordstjerneskolens	2.618.981 kr.	1.600.000 kr.	4.218.981 kr.	1.600.000 kr.
Bangsbostrand Skoleafdeling	2.500.968 kr.	890.198 kr.	3.391.166 kr.	890.198 kr.
Gærum Skoleafdeling	890.198 kr.		-	-890.198 kr.
Sæby Skoleafdeling	2.499.446 kr.		2.499.446 kr.	-
Sæbygård Skoleafdeling	1.490.692 kr.		1.490.692 kr.	-
Stensnæs Skoleafdeling	532.233 kr.		-	-532.233 kr.
Hørby-Dybvad Skole	2.118.797 kr.		-	-2.118.797 kr.
Torslev Skole	1.948.634 kr.		1.948.634 kr.	-
Ny tildelingsmodel	-		2.535.505 kr.	2.535.505 kr.
I alt	25.755.518 kr.	2.490.198 kr.	20.077.915 kr.	-5.677.603 kr.

Skolenedlæggelser og afdelingslukninger medfører mindre behov for ledelse og administration

PwC foreslår, at udgifterne til ledelse og administration (herefter "ledelsesressourcer") i Løsningsmodel 2 fordeles efter ovenstående modelberegning. Princippet for modelberegningen er, at alle skoler i dag har ledelsesressourcer til skolens nuværende opgaver. De nye skoler, der modtager elever fra nedlagte skoler eller lukkede afdelinger, får samme ledelsesressourcer som i dag, da der er tale om ret begrænset elevtalsvækst i størrelsesordenen 25-110 elever og op til fem nye klasser. Det bør ikke forøge ledelsesopgaven i skoledriften i et omfang, der kræver flere ressourcer.

Undtaget herfra er Nordstjerneskolens, der tillægges og får ansvaret for alle Frydenstrandskolens 669 elever – med fortsat drift af indskolingsafdelingen på Abildvej. Her foreslås det, at Nordstjerneskolens tillægges ekstra ledelsesressourcer for i alt 1,6 mio. kr., finansieret af udgifterne til ledelsesressourcer på Frydenstrandskolens på i alt 3,1 mio. kr. Bangsbostrand får tildelt Gærum Skoleafdelings gamle Ledelse og Administration på 890.198 kr.

Løsningsmodel 2 – Ledelse og administration

De resterende 1,5 mio. kr. fra Frydenstrandskolens budget foreslås afsat og reserveret til senere fordeling, når der er udarbejdet en ny model for fordeling af ledelsestid/-ressourcer, jf. nedenfor.

Ny model for fordeling af ledelsestid/-ressourcer

PwC's analyse viser, at fordelingen af ledelsesressourcer på skolerne ikke er sket efter en gennemsigtig model, der afspejler behovet for ledelsesressourcer med udgangspunkt i skolens opgaver, personale mv.

Nogle skoler har således færre eller flere ledelsesressourcer end andre skoler – uden nogen gennemsigtig årsag. Såfremt Løsningsscenarie 3 vedrørende specialundervisning besluttet, vil dette øge de ledelsesmæssige opgaver og kompetencebehov.

PwC anbefaler, at Frederikshavn Kommune afsætter ressourcer til at udarbejde en ny og gennemsigtig model for fordeling af ledelsestid/-ressourcer på skolerne. Der reserveres 1,5 mio. kr. til dette formål.

Løsningsmodel 2 – Skoledistriktsændringer

Skole	Gammelt elevantal	Nyt elevantal	Nye klasser oprettet	Ny klassesdannelse	Trappetildeling	Økonomisk effekt af skolelukninger	Økonomisk effekt af budgetjustering	Samlet økonomisk effekt
Skagen Skole	419	446	3	-2.700.000 kr.	-533.620 kr.	-		-3.233.620 kr.
Ålbæk Skole	137	-	0	-	-	8.642.547 kr.		8.642.547 kr.
Strandby Skole	436	546	5	-4.500.000 kr.	-586.982 kr.	-		-5.086.982 kr.
Ravnshøj Skole	163	-	0	-	-	9.894.132 kr.		9.894.132 kr.
Frydenstrandskolen	669	-	0	-	-	35.668.769 kr.		35.668.769 kr.
Nordstjerneskolen	523	1.004	19	-17.100.000 kr.	-907.154 kr.	-	- 1.600.000 kr.	-19.607.154 kr.
Nordstjerneskolen (Abildvej)	-	351	3	-2.700.000 kr.	-160.086 kr.		- 17.648.907 kr.	-20.508.993 kr.
Bangsbostrand Skoleafdeling	598	670	4	-3.600.000 kr.	-800.430 kr.	-		-4.400.430 kr.
Gærum Skoleafdeling	72	-	0	-	-	3.917.348 kr.		3.917.348 kr.
Sæby Skoleafdeling	319	430	5	-4.500.000 kr.	-373.534 kr.	-		-4.873.534 kr.
Sæbygård Skoleafdeling	377	448	1	-900.000 kr.	-800.430 kr.	-		-1.700.430 kr.
Stensnæs Skoleafdeling	80	-	0	-	-	5.349.687 kr.		5.349.687 kr.
Hørby-Dybvad Skole	169	-	0	-	-	11.686.094 kr.		11.686.094 kr.
Torslev Skole	256	324	4	-3.600.000 kr.	-747.068 kr.	-		-4.347.068 kr.
Ny tildelingsmodel							- 2.535.505 kr.	-2.535.505 kr.
I alt	4.218	4.218	44	- 39.600.000 kr.	- 4.909.304 kr.	75.158.578 kr.	- 21.784.412 kr.	8.864.862 kr.

Figuren viser de samlede mindreudgifter i Model 2 – skoledistriktsændringer. Mindreudgifter er vist med minustegn (-) foran.

Den samlede økonomiske effekt ved Model 2 – skoledistriktsændringer er mindreudgifter på i alt 8,9 mio. kr. årligt.

Mindreudgiften til ledelse og administration på 5,7 mio. kr. er indregnet/fratrullet i "Økonomisk effekt af skolenedlæggelser".

Løsningsmodel 2 – Skoledistriktsændringer

Bygningsdrift mv.

Udgifter i 2023 (DKK)	Energi	Bygningsdrift	Løn og fællesudgifter, bygningsdrift	Planlagt bygningsvedligeholdelse	Rengøring	I alt	Samlet bygningsdrift
Folkeskoler							
Bangsbostrand Skoleafdeling	1.157.043 kr.	289.275 kr.	578.231 kr.	693.311 kr.	1.751.360 kr.	4.469.221 kr.	
Frydenstrand Skoleafd. – Abildgårdsvej	1.409.085 kr.	444.025 kr.	537.675 kr.	1.608.348 kr.	1.104.480 kr.	5.103.612 kr.	
Frydenstrand Skoleafd. – Buhlsvej	1.034.072 kr.	243.616 kr.	500.071 kr.	1.031.119 kr.	1.233.570 kr.	4.042.448 kr.	4.042.448 kr.
Gærum Skoleafdeling	582.197 kr.	157.455 kr.	222.393 kr.	1.882.240 kr.	281.970 kr.	3.126.255 kr.	3.126.255 kr.
Heldagsskolen	178.613 kr.	30.811 kr.	117.536 kr.	80.247 kr.	281.970 kr.	689.177 kr.	
Hørby-Dybvad Skoleafdeling – Dybvad	306.484 kr.	69.028 kr.	276.534 kr.	341.799 kr.	611.000 kr.	1.604.844 kr.	1.604.844 kr.
Hørby-Dybvad Skoleafdeling – Hørby	199.051 kr.	76.182 kr.	115.781 kr.	234.847 kr.	352.560 kr.	978.421 kr.	978.421 kr.
Nordstjerneskolen	1.949.907 kr.	6.409.565 kr.	-	4.194.859 kr.	-	12.554.331 kr.	
Ravnshøj Skoleafdeling	461.378 kr.	191.311 kr.	382.778 kr.	591.317 kr.	658.060 kr.	2.284.844 kr.	2.284.844 kr.
Skagen Skoleafdeling	589.535 kr.	288.802 kr.	562.891 kr.	2.036.545 kr.	1.222.000 kr.	4.699.773 kr.	
Stensnæs Skoleafdeling	400.316 kr.	171.687 kr.	179.095 kr.	359.850 kr.	434.720 kr.	1.545.668 kr.	1.545.668 kr.
Strandby Skoleafdeling	1.112.861 kr.	412.776 kr.	447.890 kr.	426.651 kr.	1.533.220 kr.	3.933.399 kr.	
Sæby Skoleafdeling	409.924 kr.	327.924 kr.	394.726 kr.	305.174 kr.	998.790 kr.	2.436.538 kr.	
Sæbygård Skoleafdeling	625.850 kr.	322.918 kr.	419.534 kr.	1.144.295 kr.	1.498.250 kr.	4.010.847 kr.	
Torslev Skoleafdeling	622.008 kr.	245.381 kr.	356.061 kr.	165.696 kr.	869.440 kr.	2.258.586 kr.	
Ålbæk Skoleafdeling	361.924 kr.	189.545 kr.	357.719 kr.	352.555 kr.	434.720 kr.	1.696.463 kr.	1.696.463 kr.
Tranåsskolen	124.786 kr.	610 kr.	-	-	39.000 kr.	164.396 kr.	
I alt	11.525.034 kr.	9.870.908 kr.	5.448.915 kr.	15.448.855 kr.	13.305.110 kr.	55.598.822 kr.	15.278.942 kr.

Figuren viser de samlede omkostninger til bygningsdrift mv. Mindreudgifterne på grund af skolenedlæggelser og -lukninger af afdelinger er 15,2 mio., kr. årligt.

Disse udgifter finansieres ikke af BUU's budget, men af Center for Ejendomme, Park og Vej.

6

Specialtilbuddenes
organisering og
takststruktur

Specialtilbuddenes organisering og takststruktur

Specialtilbud i Frederikshavn Kommune

Frederikshavn Kommune har i alt ni specialklassetilbud, beliggende på fem skoler og spredt geografisk over hele kommunen. Frederikshavn Kommune har brede tilbud og dækker selv alle specialklassebehov, hvorfor kommunen stort set ikke køber specialklassetilbud i andre kommuner. Frederikshavn Kommune har ikke en specialskole og tilbyder ikke skoledagbehandling.

Målgruppebeskrivelsen for de enkelte tilbud er udpræget diagnoseorienteret, hvilket tilbuddene også italesættes ud fra: "Her har vi primært børn med diagnosen...". Nogle af tilbuddene har overlappende målgrupper, fx børn med svære og generelle indlæringsvanskeligheder.

Antal børn i de enkelte tilbud samt kategorier og målgrupper fremgår af side 49.

Mellemformer er i mindre omfang en integreret del af den almene skoles tilbud for at integrere så mange børn som muligt gennem tilbud som co-teaching-principper, holddeling og mulighed for to-lærerordning – dog inden for en økonomisk stram ramme. Samtidig arbejdes der også med, at SFO-pædagoger er med fx i morgenåbningen som den "anden" voksne i klassen eller i andre aktiviteter i løbet af skoledagen, hvor der er behov for ekstra støtte.

Skolerne har adgang til støtte fra PPR-psykologer, socialrådgivere og ressource team samt til mere specielle behov fra administrationen.

Indsatstrappen som forståelsesramme

Der er i Frederikshavn Kommune en god forståelse af, at det giver mening at arbejde med Indsatstrappen i en deltagelseskontekst. Målsætningen er klar: Børn skal så vidt muligt ned ad indsatstrappen, fordi der er tydelig evidens for, at med dette fokus bliver deres livsvilkår så gode, som de kan blive.

Derfor ser vi også indsatstrappen som en vigtig forståelsesramme for en omstilling af området.



Specialtilbuddenes organisering og takststruktur

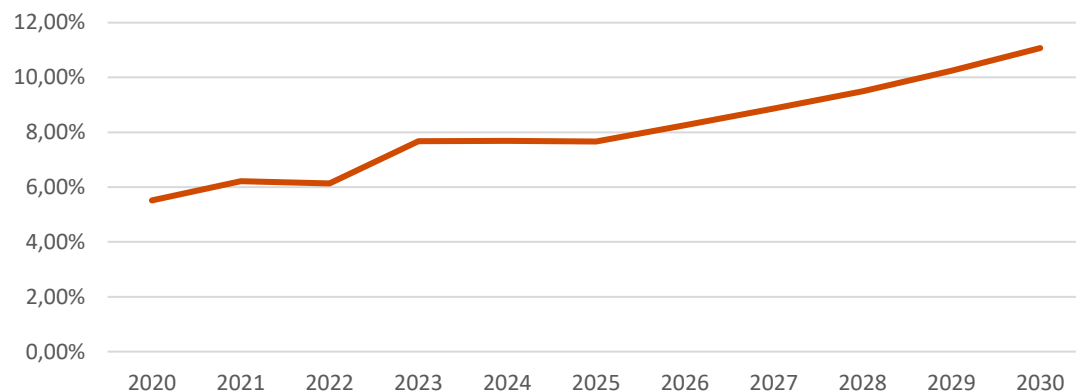
Med udgangspunkt i elevtalsudviklingen, befolkningsprognosen og udviklingen i antallet af 6-16-årige har PwC vurderet udviklingen i antallet af elever i specialundervisning.

Som det fremgår har der i perioden 2020-2024 være en stigning i antallet af elever, som modtager specialundervisning, selvom antallet af 6-16-årige er faldet i samme periode.

Fremskrives den nuværende udvikling og vækst i elever i specialundervisning til 2030, ses det af figur 1 og 3, at Frederikshavn Kommune vil se en betydelig og fortsat vækst i antallet af specialundervisningselever – fra i 2024 at udgøre ca. 350 børn til i 2030 at udgøre ca. 513 børn.

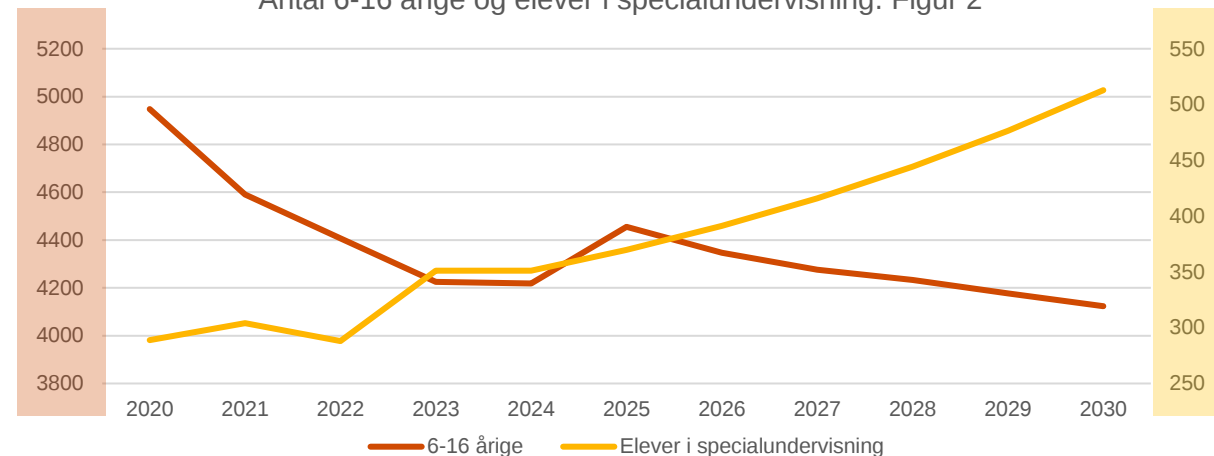
Frederikshavn Kommunes segregeringsprocent vil i perioden 2020-2030 være steget fra 7,68 % til 11,07 %, jf. figur 2.

Figur 2. Udvikling i segregering 2020-2030



Note: Segregeringsprocenten er beregnet med udgangspunkt i figur 1 (6-16-årige og elever i specialundervisning).

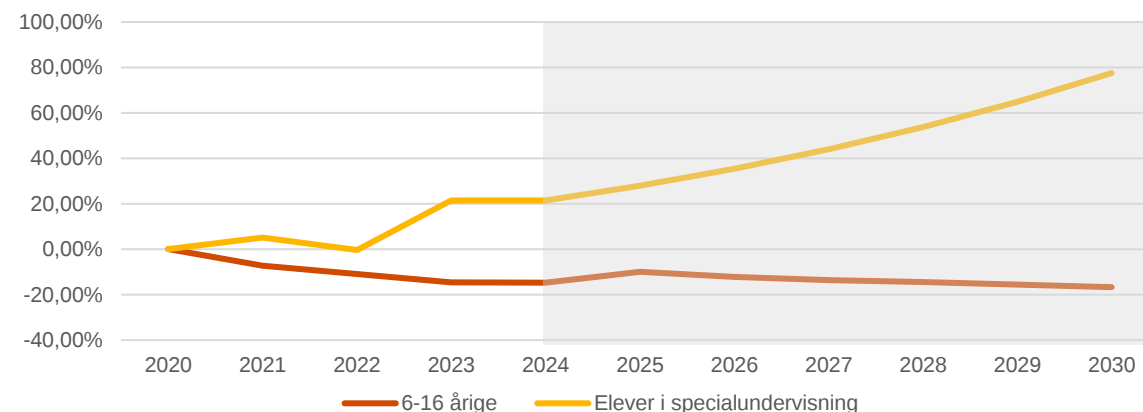
Antal 6-16 årige og elever i specialundervisning. Figur 2



Note: 1) Antal 6-16-årige, jf. side 19.

2) Elever i specialundervisning, jf. side 49, hvor alle afdelinger er opsummeret.

Elever i specialundervisning 2020-2030. Figur 3



Note: Den procentvise udvikling for begge grafer er beregnet med udgangspunkt i tallene bag figur 1.

Specialtilbuddenes organisering og takststruktur

Elevudvikling i specialtilbud

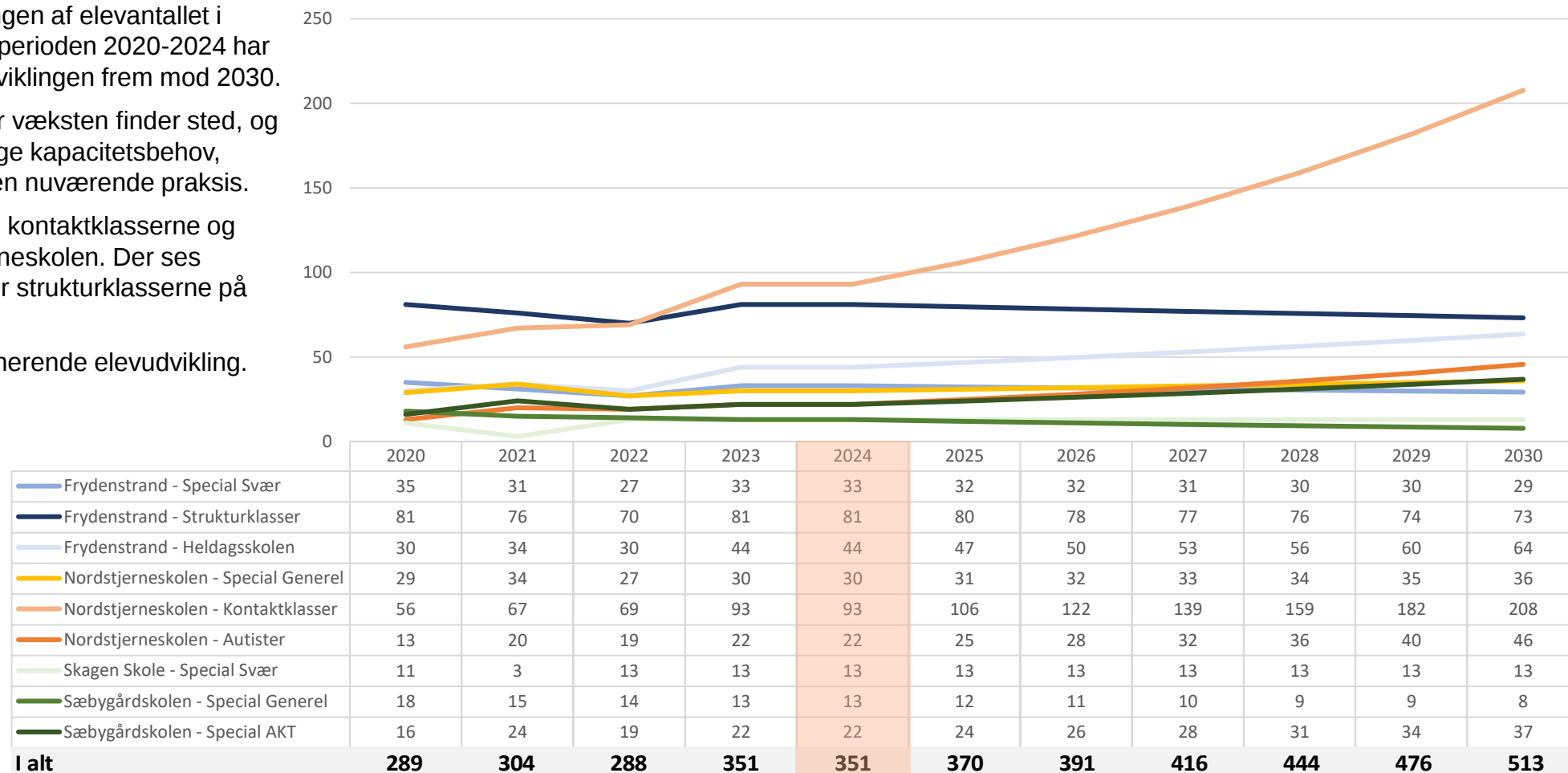
Med udgangspunkt i udviklingen af elevtallet i specialundervisningstilbud i perioden 2020-2024 har PwC lineært fremskrevet udviklingen frem mod 2030.

Dette giver et billede af, hvor væksten finder sted, og dermed tilbuddenes fremtidige kapacitetsbehov, såfremt der ikke ændres i den nuværende praksis.

Der ses en betydelig vækst i kontaktklasserne og autistklasserne på Nordstjerneskolen. Der ses samtidig et fald i elevtallet for strukturklasserne på Frydenstrandskolen.

De øvrige tilbud har en stagnerende elevudvikling.

Figur 4. Elevtal, specialundervisning - udvikling 2020-2030



Note: 1) Elevtallet fra 2025 til 2030 er fremskrevet med den gennemsnitlige procentvise udvikling fra 2020 til 2024.

2) Skagen Skole – Special Svær er holdt konstant på 13 elever, jf. udviklingen fra 2020 til 2024.

Specialtilbuddenes organisering og takststruktur

Samlede udgifter

Der anvendes 74,3 mio.kr. i budget 2024 til specialundervisning i Frederikshavn Kommune. Hertil skal lægges udgifter til ledelse af tilbuddene, som finansieres gennem almenskolens ledelsesbudget på 4,6 mio. kr.

Udgifter pr. elev

De årlige udgifter til de forskellige specialtilbud pr. elev spænder i 2024 fra 124.896 kr. til 314.321 kr.

På grund af elevmængden er der således også stor forskel på, hvilke budgetter – og dermed hvilket økonomisk råderum – skoler med specialklasser har at arbejde med.

Tre kategorier af specialtilbud

På næste side har PwC i pyramidemodellen inddelt Frederikshavn Kommunes specialtilbud i tre kategorier, henholdsvis kategori 1, 2 og 3.

Kategori 3 er tilbud for de mest støttekrævende elever og derfor også de dyreste tilbud/elev.

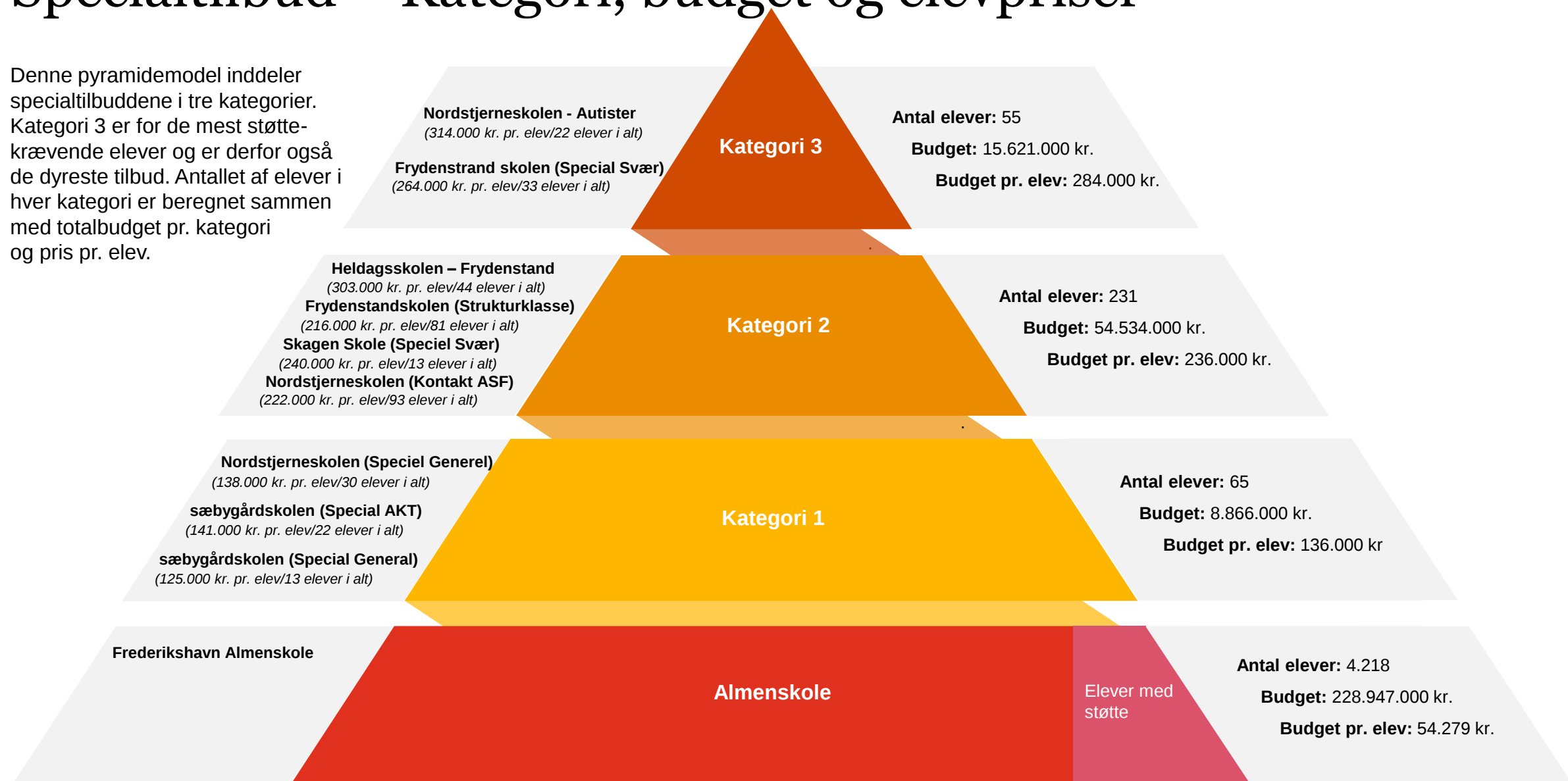
Kategori 2 og 1 er således mindre støttekrævende elever og derfor mindre dyre tilbud.

PwC har sat elevantal og samlede udgifter til de tre kategorier ind i pyramidemodellen.

Budget 2024						
Skole	Profitcenter	Omkostninger (DKK)	Ledelse og administration (DKK)	Total (DKK)	Elevantal (pr. 5/9 2023)	Pris pr. elev (DKK)
sæbygård	Special - Generel	1.526.635	97.009	1.623.644	13	124.896
Nordstjerneskolen	Special - Generel	3.878.540	254.598	4.133.138	30	137.771
Skagen Skole	Special - Svær	2.826.904	286.746	3.113.650	13	239.512
Frydenstrand	Special - Svær	8.228.761	477.191	8.705.952	33	263.817
Nordstjerneskolen	Kontaktklasser ASF	19.331.759	1.268.988	20.600.747	93	221.513
Nordstjerneskolen	Autister	6.489.095	425.961	6.915.056	22	314.321
Frydenstrand	Strukturklasser/Svær ADHD	16.519.966	958.002	17.477.968	81	215.777
sæbygård	Special - AKT	2.923.106	185.746	3.108.852	22	141.311
Frydenstrand	Heldagsskolen Special - AKT	12.610.499	731.290	13.341.789	44	303.222
Total		74.335.265	4.685.531	79.020.796	351	

Specialtilbud – Kategori, budget og elevpriser

Denne pyramidemodel inddeler specialtilbuddene i tre kategorier. Kategori 3 er for de mest støttekrævende elever og er derfor også de dyreste tilbud. Antallet af elever i hver kategori er beregnet sammen med totalbudget pr. kategori og pris pr. elev.



Specialtilbuddenes organisering og takststruktur

Udgifter til specialundervisning i 2024 og 2030

PwC har vurderet den budgetmæssige konsekvens af elevtalsudviklingen og behovet for specialundervisning frem til 2030 i de tre kategorier.

På den måde sammenholdes budgetbehov og elevtalsudvikling, såfremt der ikke sker ændringer i det nuværende specialundervisningsbillede eller visitationspraksis.

Som det fremgår af tabellen, vil Frederikshavn Kommune i 2030 anvende ca. knap 116,6 mio. kr. af sit samlede skolebudget på specialundervisning, såfremt den nuværende praksis fortsætter.

Den del af budgettet, der anvendes til specialundervisning, vil således vokse betragteligt og dermed yderligere udhule almenskolens budget, såfremt der ikke tilføres flere midler.

Antallet af elever estimeres at ville vokse fra i dag ca. 351 til ca. 513 i en lineær fremskrivning, baseret på nuværende adfærd/visitationspraksis.

Kategori Budget pr. elev	Kategori 1 136.394		Kategori 2 236.079		Kategori 3 284.018		I alt	
År	Antal elever	Budget	Antal elever	Budget	Antal elever	Budget	Antal elever	Budget
2024	65	8.865.634	231	54.534.155	55	15.621.008	351	79.020.796
2025	67	9.116.052	246	58.018.748	57	16.241.214	370	83.376.014
2026	69	9.406.116	263	62.001.518	60	16.969.590	391	88.377.224
2027	71	9.737.180	282	66.549.722	63	17.819.558	416	94.106.460
2028	74	10.110.875	304	71.740.066	66	18.806.289	444	100.657.230
2029	77	10.529.118	329	77.660.047	70	19.946.924	476	108.136.088
2030	81	10.994.128	358	84.409.482	75	21.260.830	513	116.664.440

Note: 1) Alle priser ovenfor er baseret på budget 2024.
2) Antal 6-16 årige er baseret på Frederikshavns befolkningsfremskrivning fra 2024.
3) Budget pr. elev er beregnet med udgangspunkt i budget 2024 og Frederikshavns aktuelle antal børn på specialtilbud.

År	Befolkningsprognose 6-16-årige, 2024-2029	Udvikling i alment skole-budget til undervisning	Udvikling i budget til specialundervisning	Andel af budget til specialundervisning
2025	4.455	0,00%	228.947.142	26,70%
2026	4.347	-2,41%	223.433.464	28,34%
2027	4.275	-4,02%	219.733.009	29,99%

I kapitel 7 har vi analyseret og beskrevet dette område nærmere.



7

Transportøkonomi og specialundervisning

Transportøkonomi og specialundervisning

Kontrakt vedrørende specialkørsel

Frederikshavn Kommune har efter et udbud indgået kontrakt om specialkørsel.

Der afholdes udgifter til transport af elever via visiteret kørselsordning på 5,9 mio. kr. årligt.

Elever med transport

Kun knap halvdelen af elever i specialklasser er visiteret til kørsel, hvilket efter PwC's erfaring er et lavt niveau.

Dette serviceniveau tager udgangspunkt i, at elever, der kan, er selvtransporterende, hvilket pædagogisk og økonomisk er fornuftigt.

Samlet set er det vurderingen, at Frederikshavn Kommunes kørsel med specialelever er organiseret rationelt, og at udgiftsniveauet er rimeligt.

Mindreudgifter

Muligheden for at reducere udgifterne findes udelukkende ved at reducere antallet af børn, som skal køres til og fra de enkelte tilbud.

Beregning af de økonomiske transporteffekter af en omlægning af en ny specialundervisningspraksis kræver viden om antallet af børn, der fremover visiteres til henholdsvis almene og specialiserede tilbud.

Transportudgifterne afholdes ikke over BUU's skolebudget.

Skole	Transport pr. skole	Antal elever i 2024	Transport pr. elev
Frydenstrand	1.923.436 kr.	62	31.023 kr.
Modtageklassen	339.753 kr.		
Heldagsskolen	1.069.723 kr.	24	44.572 kr.
Frydenstrandskolen	3.332.912 kr.	86	38.755 kr.
Nordstjerneskolen	1.974.861 kr.	43	45.927 kr.
Skagen Skole	64.228 kr.	1	64.228 kr.
Sæby Skole	38.735 kr.	1	38.735 kr.
Sæbygårdskolen	524.198 kr.	17	30.835 kr.
I alt transport	5.934.934 kr.	148	40.101 kr.
Elever uden transport	-	203	0 kr.
I alt/Gennemsnit	5.934.934 kr.	351	16.909 kr.



Mellemformer og
kvalitativt ændret
klasserumspraksis

Mellemformer og kvalitativt ændret klasserumspraksis

På baggrund af interviews og workshops med lederne af specialområdet vurderer PwC, at to forhold kan løse en væsentlig del af Frederikshavn Kommunes udfordringer. Det første er en betragtelig øgning af antallet af mellemformer i omfang og dybde. Det andet – som er en væsentlig forudsætning for øgede deltagelsesmuligheder – er en kvalitativt ændret klasserumspraksis, hvor organiseringen i klassen rundt om og med eleverne skal styrkes til gavn for alle elever.

Special møder almen

Mellemformer og ændret klasserumspraksis styrker med specialpædagogiske greb almenområdets muligheder for løsninger tæt på barnet i almenklassen og er en organisering af undervisningen, som består af de specialpædagogiske tiltag/indsatser og forståelser, der kommer alle børn til gavn. Det betyder som hovedregel flere voksne i og rundt om klassen, fordi eleverne ikke skal have den samme undervisning, men den undervisning, som de professionelle vurderer, de har behov for.

Nationalt er mellemformer det mest udbredte greb til at øge deltagelsesmulighederne, og der er både forskningsmæssig viden om og gode skolefaglige erfaringer med disse. Her kan der særligt henvises til VIVEs seneste undersøgelse af mellemformer: <https://www.vive.dk/da/nyheder-og-debat/2024/mellemformer-er-godt-for-mange-elever-med-saerlige-behov-og-er-billigere-og-mindre-indgribende-end-specialtilbud/>.

Afdækning af mellemformer i Frederikshavn Kommune

Frederikshavn Kommune har afdækket brugen af mellemformer på skolerne. Afdækningen har vist, at mellemformer i varierende grad er en anerkendt organisationsform, som flere skoler finder interessant, men som de er begrænset i at arbejde med på grund af for få to-lærertimer. PwC's workshop med skole- og afdelingsledere bekræftede dette billede.

Co-teaching-principperne, der er udbredt nationalt, er også en klasserumspraksis, som flere skoler arbejder med i varierende grad og finder interessante.

Co-teaching som mellemform og kvalitativt ændret klasserumspraksis

Co-teaching er en kendt mellemform, som er meget udbredt i hele landet – både som didaktisk/pædagogisk tilrettelæggelse af undervisningen og som oprettelse af særlige co-teaching- eller "Nest/Delta"-klasser. Co-teaching-klasser arbejder efter pædagogiske principper, som alle børn profiterer af, fx:

- én underviser, én assisterer
- alternativ undervisning
- én underviser, én observerer
- parallelundervisning
- stationsundervisning.

Mellemformer og kvalitativt ændret klasserumspraksis

Hjemmel og visitation til mellemformer

Mellemformer er p.t. ikke defineret i folkeskoleloven, men finder hjemmel i bekendtgørelsen om specialundervisning, der siger, at elever med behov for mere end ni timers ugentlig støtte kan få dette som specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand – og som støtte i klassen eller i en behovsbaseret specialklasse. Mellemformer kan omfatte elever med behov for støtte både under og over ni undervisningstimer. Det er skolelederens kompetence at give/visitere til specialundervisning – og mellemformer – på skolen. Det er en juridisk forudsætning for mellemformer, at der bevares en tilknytning til en almenklasse.

Undervisning som en mellemform for den enkelte elev kan gives i en kortere eller længere periode. Væsentligt er det dog løbende at følge op på, om tilbuddet hjælper og støtter den enkelte elev, særligt set som en del af den tidligere beskrevne indsatstrappe. Samtidig er det vigtigt at selve undervisningstilbuddet evalueres løbende, for at sikre at det understøtter de behov, der er for de enkelte elever.

Målgruppen for mellemformer

Målgruppen for mellemformer kan ikke afgrænses. Det handler om at imødekomme én elev eller en gruppes forskelligartede og dynamiske faglige, sociale, kognitive eller emotionelle behov i en periode eller en konkret situation. Mellemformer kan tage højde for en forventelig udvikling i en gruppes sammensætning og forandringer i læringsbehov i løbet af en periode eller over tid.

Eksempler på målgrupper for mellemformer

Målgruppen for etablering kan fx være børn med behov for støtte på grund af psykisk mistrivsel, tale-/læseudfordringer, udviklingsmæssige sprogforstyrrelser, opmærksomhedsudfordringer, skolevægring, kognitive udfordringer, tilknytningsvanskeligheder, koncentrationsvanskeligheder/uro, ASF eller belastningssymptomer. Målgruppeeksemplerne ses altovervejende at rumme de elever, som i dag er i Frederikshavn Kommunes specialtilbud.

Organisering af mellemformer og kvalitativt ændret klasserumspraksis

Der er ikke én måde at organisere mellemformer på, fordi det handler om at kombinere kompetencer, støtte og greb fra almen- og specialundervisning. Det afgørende er, at elevens eller gruppens behov for tilvejebringelse af læring og trivsel imødekommes – uanset om de er faglige, sociale, kognitive eller emotionelle.

En mellemform-indsats være enten forebyggende, foregribende eller indgribende, fordi den kan finde sted i et samarbejde om klassen, som en løsning i klassen eller organiseret uden for klassen i små hold, i praktik eller fx som udeskole i naturen. Det afgørende er, at den indgribende indsats aldrig er den første, da løsningerne skal fokusere på almenfællesskabet i klassen. Her spiller indsatstrappen en stor rolle i forståelsen af, hvilke indsatser der igangsættes sammen med et ressourceperspektiv ("hvad kan jeg, og hvad kan jeg med støtte?") for det enkelte barn – modsat et udfordringsperspektiv ("hvad kan jeg ikke, og hvad er jeg nødt til at få hjælp til?").

9

En ny fælles
forståelse forankret i
et nyt børnesyn

En ny fælles forståelse forankret i et nyt børnesyn

Vi er godt på vej – men vil gerne noget nyt

Blandt de deltagende i analysen (centerchef, PPR-leder, skoleledere samt fag- og nøglepersoner i Frederikshavn Kommune) er der en bred, fælles forståelse af, at man skal gøre det "rigtige" for børnene, og at "vi forpligter os på at tage en ekstra omgang". Forståelsen trækker på det fælles i Frederikshavn Kommunes syn på inklusion samt et fagligt kendskab til den nyeste forskning på området. Der er en udbredt forståelse af, at udfordringsbilledet i Frederikshavn Kommune bygger på reelle og accepterede data: For mange børn visiteres til specialundervisning, fordi alment skolen ikke giver dem deltagelsesmuligheder.

Ifølge vores interviews med skole- og afdelingsledere er praksis på skolerne, i både alment skolen og specialklasserækken, varieret og præget af mange forskellige metoder og tilgange. Ressourcerne er generelt knappe, men "vi gør, hvad vi kan med de børn, vi har." Der er således mange lokale kulturforståelser af og erfaringer med, hvad der virker lokalt.

Analysens deltagere udtrykker i forbindelse med de afholdte workshops og interviews alle stor vilje, nysgerrighed og mod til at gå nye veje for at arbejde med deltagelsesmuligheder for alle børn – i en erkendelse af, at mere af det samme ses som uholdbart, og ud fra en præmis om både at sikre børnesynet og at være en del af det fælles og de ressourcer, der bruges. Der er også en erkendelse af, at det bliver et vanskeligt, langt og sejt træk at skabe forandringer i så rodfæstet en kultur, som det nuværende inklusionsmønster i Frederikshavn Kommune og på landsplan er.

Frederikshavn Kommune har interesseret sig for den løsning, som Lillehammer Kommune har iværksat. Her er der fokuseret på nedlæggelse af stort set alle specialklasser, som så er afløst af udbredt anvendelse af flere varierede mellemformer og en væsentligt styrket og ændret klasserumspraksis. Læring og trivsel er individuel, men alle børn fungerer i, har en plads i og profiterer af et stærkt fællesskab.

Et nyt ressourceorienteret børnesyn

Analysen har tegnet et billede af vigtigheden af at fortsætte arbejdet med en tydeligere fælles forståelse af et nyt børnesyn som et mere robust bagtæppe – med et fælles narrativ for en ny ændret praksis. Der udtrykkes behov for en kollektiv historie om, at "sådan gør vi i Frederikshavn Kommune, fordi vi tror på, at det er bedst for vores børn og unge – at så mange børn som muligt skal med".

Et nyt og mere ressourceorienteret børnesyn kan formuleres som startskuddet til en fælles fortælling om deltagelsesmuligheder for alle børn. Der peges i PwC's interviews på et behov for et mere ressourceorienteret børnesyn, som fokuserer på, hvad barnet kan – med de individuelle pædagogiske og adfærdsmæssige behov, som alle børn har.

Der ses en tydelig vilje til at drøfte og gøre op med det begrænsende diagnosesyn, der visiteres efter i Frederikshavn Kommune i dag, fordi PPV'ere, børne- og ungespsykiatrien samt specialtilbuddene arbejder diagnoseorienteret.

En ny fælles forståelse forankret i et nyt børnesyn

Alle skal med

Det er helt centralt for deltagerne og den videre proces med en ny praksis og strategi, at det nye børnesyn formuleres og "vedligeholdes" i en grundig og involverende proces, som alle kan se sig selv og "tør stå på mål" for forandringerne i – også når der kommer diskussioner, klager, modstand og uenigheder.

Der skal være tid til en grundig diskussion på alle niveauer om, hvad grundlaget for en ny praksis hviler på. Og alle skal med – elever, medarbejdere, skolebestyrelser, forældre og politikere.

10

Alle skal lære at læse

Alle skal lære at læse

Observationer

En vigtig forudsætning for en rummelig almen skole er udviklingen af kvaliteten af det almenpædagogiske miljø med mellemformer; holddannelse, flere professionelle i klassen, mere praktisk skole og udeundervisning. Samtidig skal der være fokus på de professionelles relation til eleverne.

På det fagfaglige niveau er en robust tidlig læseindsats helt central for et godt skoleforløb. Læsekundskaber er nøglen til skolens andre fag. Professor Thomas Nordahl*, som forskningsmæssigt understøtter Lillehammer Kommunes inklusionsindsats, mener, at læsning er den største fagligt inkluderende faktor. Kommer eleven ikke med på "læsetoget", kobles eleven også af adgangen til skolens øvrige fag.

PwC har gennemgået Frederikshavn Kommunes skolars processuelle læseindsats i indskolingerne. Vi har ikke haft systematisk adgang til alle nationale test i læsning, som er det vigtigste parameter for at bedømme indsats/resultater. PwC kan derfor ikke sige noget databaseret om dette, ligesom vi heller ikke ved, om de nationale læsetest gøres til genstand for analyse på skolerne eller anvendes til at målrette indsatser over for elever og klasser.

Vores afdækning af det processuelle viser, at læseindsatsen håndteres forskelligt på skolerne. Der er et fælles grundlag, og oven på dette er forskellige små, store, brede og dybe indsatser – som tydeligvis er afhængige af skolernes kompetencer og ressourcer. Små skoler er udfordrede på grund af både ressourcer og lærer-/vejlederkompetencer. Læsevejlederressourcerne anvendes tydeligvis meget forskelligt – og på små skoler er de begrænset qua resourceknaphed. Der er en fælles kommunal tilgang, men der arbejdes meget forskelligt med at udmønte den.

Anbefalinger

Det anbefales, at:

- Frederikshavn Kommunes skoler arbejder efter en fælles kommunal læsestrategi med konkrete læsemål. Strategien skal styrke alle indsatser, som fremmer gode læseresultater på alle skoler, fordi læsning er nøglen til faglige deltagelsesmuligheder.
- administrationen i samarbejde med skolerne afdækker de nationale læsetest i indskolingen. Formålet er at afdække hver enkelt skoles læseresultater.
- hver enkelt skole udarbejder en handlingsplan for, hvordan de med udgangspunkt i deres aktuelle læseniveau/resultater vil nå det fælles kommunale læsemål.
- der følges op på læseresultaterne i de årlige skoleudviklingssamtaler.
- Frederikshavn Kommunes læseresultater fremlægges politisk hvert år.

* Nordahl, Thomas (2022): Lillehammer, Lesing | Slik ble Lillehammer-barna blant de beste i landet på lesing (gd.no)

11

Specialundervisning – Tre løsningsscenarier

*”Hvis specialtilbuddene er der,
skaber man et system, der tilskynder
til eksklusion – så har visionen med
inklusion det svært.”*

PPR-chef i Lillehammer Kommune

Tre løsningsscenarier – konsekvenser og ”greb”

PwC fremlægger tre forslag til løsningsscenarier i Frederikshavn Kommune. Alle tre scenarier kræver beslutninger og implementering af greb i varierende omfang, og ingen af scenarierne er uden økonomiske konsekvenser.

Løsningsscenarie 1 er det mindst krævende og indgribende, og løsningsscenarie 3 er det mest indgribende og organisatorisk krævende.

PwC anbefaler løsningsscenarie 3, da det giver flest mulige børn deltagelsesmuligheder og samtidig kan medvirke til at løse Frederikshavn Kommunes voksende økonomiske udfordringer – uden at det er en spareøvelse, men en øvelse, der skal opretholde en høj kvalitet i specialundervisningen.

Viden og forskning

Løsningsscenarie 3 bygger på den nyeste viden og forskning om deltagelsesmuligheder og følger udviklingen i kommuner som Lillehammer.

Greb til understøttelse af løsningsscenarie 1-3

Uanset hvilket løsningsscenarie der vælges, skal det understøttes med en eller flere af nedennævnte seks greb. Grebene er konkrete indsatser, som skal understøtte, at Frederikshavn Kommune når i mål med realiseringen af det scenarie, som kommunen vælger at arbejde videre med.

1. Specialpædagogisk kompetenceudvikling
2. Kapacitetsopbygning på skolerne
3. Systematisk og faciliteret videndeling mellem special- og almenskolen
4. Tilpasning af fysiske læringsmiljøer
5. Tilpasning af visitationspraksis
6. Økonomi: Pengene følger barnet ud i almenmiljøet (beskrives i særskilt afsnit).

Løsningsscenarie 1-3 og grebene vil på de følgende sider blive udfoldet med udgangspunkt i de input, vi har fået gennem interviews og afholdte workshops.

Grebene er opstillet og udfoldet således, at Frederikshavn Kommune konkret kan gå videre med dem i arbejdet med at sikre en god implementering.

Løsningsscenarie 1 – Fortsætte som nu

”Løsningsscenarie 1 – Fortsætte som nu” er en fortsættelse af den nuværende praksis i Frederikshavn Kommune, hvor vi har fremskrevet de nuværende elevtal og udgifter. I 2030 vil Frederikshavn Kommune i løsningsscenarie 1 have 513 børn i specialtilbud og en segregeringsprocent på over 11 %. Dvs. at mere end hver tiende elev i Frederikshavn Kommune vil gå i en specialklasse.

Konsekvenser

- Løsningsscenarie 1 vil kræve, at der træffes beslutning om at øge budgettet til skoleområdet, da tilgangen af elever i specialtilbud forventes at fortsætte med at stige. Alternativt fortsætter udgiftsstigningen på specialområdet med at udhule økonomien i almenskolen.
- Det vil være påkrævet at kapacitetsforøge flere af de nuværende specialklassetilbud, da der må imødeses en fortsat vækst.
- Det vil være hensigtsmæssigt at træffe beslutning om at øge antallet af mellemformer på skolerne for at håndtere presset på specialklasserne.
- Tilbagevenden til almenskolen/bevægelse ned ad indsatstrappen bør understøttes af en beslutning om at arbejde mere målrettet i alle de fora, hvor dette kan påvirkes. Her skal især visitation og daglig praksis i specialtilbuddene fokuseres væsentligt.

Anbefalinger for at realisere løsningsscenarie 1

Ingen af grebene er nødvendigvis påkrævede for at videreføre den nuværende praksis. Samtidig vil det være forbundet med merudgifter at gøre dette.

Tidshorisont for at realisere løsningsscenarie 1

Fortsættelse af den nuværende praksis har ikke noget tidsmæssigt perspektiv.

Resultater

Løsningsscenarie 1 betyder, at Frederikshavn Kommunes udfordringer med stigende udgifter og segregering ikke løses. Der vil ikke være finansiering til mellemformer og til i øvrigt at understøtte deltagelsesmuligheder for flere elever i almenskolen.

Anbefaling

PwC anbefaler ikke løsningsscenarie 1, da scenariet ikke løser Frederikshavn Kommunes udfordringer – hverken kvalitativt eller økonomisk.

Løsningsscenarie 2 – Lidt flere får deltagelsesmuligheder

”Løsningsscenarie 2 – Lidt flere får deltagelsesmuligheder” indebærer, at de i dag ca. 65 børn i kategori 1 får deltagelsesmuligheder i almenskolen, og at disse kategori 1-tilbud udfases. Mellemformer og ændret klasserumspraksis skal udvikles målrettet, og co-teaching-principper skal udbredes til alle skoler.

Konsekvenser

- Der skal træffes beslutning om at udfase kategori 1-tilbud og stoppe visitationen til disse tilbud ét år før udfasningen. Det drejer sig om de tre tilbud med i alt ca. 65 børn på Nordstjerneskolen/Special Generel, Sæbygårdskolen/Special AKT og Sæbygårdskolen/Special Generel.
- Der skal træffes beslutning om at øge antallet af mellemformer på skolerne og en kvalitativt ændret klasserumspraksis. Mellemformerne skal have præcise målgruppebeskrivelser, der afspejler den nye elevsammensætning på skolerne. Målgruppebeskrivelserne skal betrygge forældre, børn og medarbejdere i, at børnene kan rummes i almenskolens nye praksis. Organiseringen af klasserumspraksis bør i højere grad tilrettelægges efter co-teaching-principper.
- Tilbagevenden til almenskolen bør understøttes af en beslutning om at arbejde mere målrettet i alle de fora, hvor dette kan påvirkes. Her skal især visitation og daglig praksis i specialtilbuddene fokuseres væsentligt.
- Der må forventes en øget efterspørgsel efter specialklassetilbud for kategori 2-børn, da dette fortsat vil være den mest efterspurgt og anvendte kategori.
- Vi foreslår, at specialundervisningsbudgettet dækkende kategori 1-elever fordeles til skolerne efter elevantal, så pengene følger med eleven ud på skolen.
- Som konsekvens af, at kategori 1-tilbud udfases, vil der skulle laves en konkret proces for, hvordan medarbejdere i disse tilbud allokeres til almenskolerne, herunder hvilke kriterier og hvilken tidsplan der skal allokeres efter.
- Løsningsscenarie 2 vil kun i meget begrænset omfang løse Frederikshavn Kommunes økonomiske udfordringer, da der fortsat vil skulle opretholdes mange specialklassetilbud med i alt over 280 elever.

Anbefalinger for at realisere løsningsscenarie 2

Scenariet kræver, at skolerne understøttes med alle grebene fra 1 til 6, så de reelt bliver i stand til at løse denne nye opgave. Der skal være ressourcer, kompetencer, videndeling, specialstøtte og fysisk læringsmiljø til stede.

Løsningsscenarie 2 – Lidt flere får deltagelsesmuligheder

Tidshorisont for at realisere scenarie 2

Scenariet kræver en lang række beslutninger, som skal forberedes grundigt. Der skal arbejdes videre med mange af de faglige problemstillinger.

Skolerne skal have tid til og mulighed for at forberede alle parter på den nye virkelighed. Der skal stoppes for visitation til kategori 1-tilbud ét år før den endelige udfasning. Dette år skal skolerne bruge på forberedelse af kompetencer og fysiske læringsmiljøer. Samtidig skal der tilrettelægges en proces for medarbejdere fra specialklasserne i kategori 1, som fremover skal tilknyttes alment skolen.

Resultater

Scenariet vil kun øge deltagelsesmulighederne i alment skolen for ca. 65 elever. Segregeringsprocenten vil falde marginalt. Udgifterne til specialundervisning i kategori 1 vil kunne tilføjes alment skolen. Dette giver skolerne lidt mere budgetvolumen at disponere over. Udgiftsvæksten vil bremses marginalt.

Anbefaling

PwC anbefaler ikke løsningsscenarie 2, da det kun i begrænset omfang – for ca. 65 elever – løser Frederikshavn Kommunes kvalitative og økonomiske udfordringer.

Løsningsscenarie 3 – Flest mulige børn får deltagelsesmuligheder

”Løsningsscenarie 3 – Flest mulige børn får deltagelsesmuligheder” indebærer, at en meget stor del af de ca. 296 børn i kategori 1 og 2 får deltagelsesmuligheder i almenskolen, og at disse kategori 1- og 2-tilbud udfases.

Det vil blive en udfordring at rumme alle ca. 296 kategori 1- og 2-børn i almenskolens nye mellemformer og i en kvalitativt ændret klasserumspraksis. Skolerne skal derfor forberedes grundigt til dette, og alle greb skal tages i anvendelse og udrulles på skolerne, inden eleverne vender tilbage til almenskolen. Eleverne skal fordeles til alment skolerne efter en revisitering på et robust fagligt og juridisk grundlag, som kan være med til at betrykke forældrene i den nye praksis. Elever med et støttebehov på over ni timer skal revisiteres årligt.

På baggrund af revisiteringen vil en gruppe af børn formentlig blive vurderet til varigt eller midlertidigt at skulle have supplerende støtte i forbindelse med tilbagevenden til almenskolen. Her kan Høldagskolens erfaringer med, at deres elever vender tilbage til almenmiljøet, og med at arbejde konsultativt ud i almenmiljøet gøre nytte.

Høldagsskolen kan derfor indtænkes i en sådan løsning – enten varigt eller midlertidigt i en overgangsfase – indtil de nødvendige mellemformer er udviklet, og klasserumspraksis er ændret.

Der skal dog gøres opmærksom på, at såfremt Høldagsskolen fortsat skal opretholdes som et varigt specialklassetilbud, siger al erfaring, at tilbuddet vil blive brugt og fyldt op (jf. også citatet fra Lillehammers PPR-chef, side 63). Det foreslås at nedsætte en arbejdsgruppe, der skal klarlægge Høldagskolens kommende rolle og opgaver.

Nyt kategori 3-tilbud

PwC vurdere, at de børn, der i dag er i de to kategori 3-tilbud Nordstjerneskolens/Autister og Frydenstrand/Special svær, ikke på noget tidspunkt i deres skoletilbud vil kunne profitere af at have deltagelsesmuligheder i almenskolen.

Disse to tilbud foreslås sammenlagt til et højkompotent tilbud for børn med udgangspunkt i deres støttebehov og ikke som i dag i en diagnose. Dette kræver en ekstra analyse med udgangspunkt i et ressourceorienteret børnesyn. Det nye sammenlagte tilbud skal samtidig være et højt specialiseret kompetencecenter for støtte til børn i almenskolen, som almenskolen kan trække på og samarbejde med.

10.-klassecenteret

Opgaverne med deltagelsesmuligheder i et nyt løsningsscenarie 3 og i en ny skolestruktur vil kræve, at 10.-klassecenterets fremtidige opgaveportefølje analyseres og fastlægges på ny.

Løsningsscenarie 3 – Flest mulige børn får deltagelsesmuligheder

Styrket forældresamarbejde

I forskning og praksis er der bred enighed om forældresamarbejdets vigtighed. Samtidig er forventningerne til, hvad et succesfuldt forældresamarbejde kan løse, steget betydeligt. Løsningsscenarie 3 vil kræve et styrket, trygt og differentieret forældresamarbejde. Det vil ganske givet udfordre skolernes kompetencer og rammer betydeligt, fordi der "skal mere til".

Erfaringerne fra eksempelvis Lillehammer og Københavns Kommune* er, at forældresamarbejdet både bør rammesættes formelt med principper, politikker mv. og bør suppleres med en tillidsfuld hverdagspraksis og kultur, hvor der er plads til en tryghedsskabende dialog.

PwC anbefaler, at Frederikshavn Kommune afsætter ressourcer til at udarbejde et sæt principper for et styrket og tillidsfuldt forældresamarbejde.

Konsekvenser

- Der skal træffes beslutning om at udfase kategori 1- og 2-tilbud og stoppe visitationen til disse tilbud henholdsvis ét og to år før udfasningen. Det drejer sig om specialklassetilbud i Frydenstrandskolen/Strukturklasse, Skagen Skole/Speciell Svær, Nordstjerneskolens/Kontakt ASF og Frydenstrand/Heldagsskolen.
- Der skal træffes beslutning om, at de to resterende kategori 3-tilbud Nordstjerneskolens/Autister og Frydenstrand/Speciell svær sammenlægges til ét tilbud.
- Det skal træffes beslutning om at øge kvaliteten i mellemformerne på skolerne og en kvalitativt ændret klasserumspraksis. Mellemformerne skal have præcise målgruppebeskrivelser, der afspejler den nye elevsammensætning på skolerne. Beskrivelserne skal betrygge forældre, børn og medarbejdere i, at børnene kan rummes i alment skolen nye praksis. Organiseringen af klasserumspraksis bør i højere grad tilrettelægges efter co-teaching-principper. Der bør oprettes deciderede co-teaching-klasser.
- Specialundervisningsbudgettet, som dækker kategori 1- og 2-elever, skal fordeles til skolerne og følge med eleverne ud på skolerne.
- Som konsekvens af, at kategori 1- og 2-tilbuddene udfases, vil der skulle laves en konkret proces for, hvordan medarbejdere i disse tilbud allokeres til alment skolerne, herunder hvilke kriterier og efter hvilken tidsplan der skal allokeres.

Greb for at realisere løsningsscenarie 3

Scenariet kræver, at skolerne understøttes med alle greb fra 1 til 5, så de reelt bliver i stand til at løse denne nye opgave, for så vidt angår ressourcer, kompetencer, videndeling, specialstøtte og fysisk læringsmiljø. Grebene udfoldes på de næste sider.

*) Specialanalysen, Børne- og Ungdomsforvaltningen, Københavns Kommune 2024.

Løsningsscenarie 3 – Flest mulige børn får deltagelsesmuligheder

Tidshorisont for at realisere løsningsscenarie 3

Scenariet kræver en lang række beslutninger og administrationsarbejde, som skal forberedes grundigt. Skolerne skal have tid til og mulighed for at forberede alle parter på den nye praksis. Der skal stoppes for visitation til kategori 1- og 2-tilbud henholdsvis ét og to år før endelig udfasning, og før eleverne møder på skolen. Disse to år skal skolerne bruge på forberedelse af kompetencer og fysiske læringsmiljøer.

På den måde modtager skolerne de børn med mindst støttebehov først og får to år til at forberede, at kategori 2-børnene møder på skolen. Samtidig skal der tilrettelægges en proces for medarbejdere fra specialklasserne i kategori 1 og 2.

Resultater

Løsningsscenarie 3 betyder, at alle børn, der kan – ca. 296 ud af ca. 351 elever – vil blive en del af almenskolen i nye mellemformer og ændret klasserumspraksis.

Segregeringsprocenten vil falde markant til ca. 1,3 %.

Udgifterne til specialundervisning vil kunne tilføres almenskolen. Det giver skolerne en betydeligt større budgetvolumen at disponere over, og det bremser udgiftsvæksten.

Finansiering samt etapevis tids- og handleplan vedrørende løsningsscenarie 3 udfoldes i særskilt afsnit.

Anbefaling

PwC anbefaler løsningsscenarie 3, da det sikrer flest mulige børn deltagelsesmuligheder og løser Frederikshavn Kommunes kvalitative og økonomiske udfordringer.

Tre løsningsscenarier, konsekvenser og greb

Løsningsscenarier	Konsekvenser	Greb	Tid
Mellemformer ændres og klasserumspraksis styrkes			
1. Fortsætte nuværende praksis	• Specialundervisningsbudgettet vokser fortsat. • Segregeringsprocenten vokser fortsat. • Udbredelsen af specialklasser og mellemformer vokser. • Der er ekstra fokus på tilbagevenden til almenskolen.	1. Specialpædagogisk kompetenceudvikling 2. Kapacitetsopbygning på skolerne	0
2. Kategori 1-børn inkluderes	• Antallet af specialklasser for kategori 2-børn øges. • Kategori 1-tilbud udfases – med visitationsstop. • Der er ekstra fokus på tilbagevenden til almenskolen. • Specialundervisningsbudgettet fra kategori 1 følger med børnene ud på skolerne.	3. Systematisk og faciliteret videndeling mellem special- og almenskolen 4. Tilpasning af fysiske læringsmiljøer	1-2 år
3. Kategori 1- og 2-børn inkluderes	• Kategori 1- og 2-tilbud udfases i to tempi – med visitationsstop. • Specialundervisningsbudgettet fra kategori 1 og 2 følger med børnene ud på skolerne. • Kategori 3-tilbuddene på Nordstjerneskolen/Autister og Frydenstrand/Speciell sammenlægges.	5. Tilpasning af visitationspraksis 6. Økonomi: Pengene følger barnet” ud i almenmiljøet	1-2 år
Forstærket læseindsats i indskoling og mellemtrin samt ressourceorienteret børnesyn			

Greb 1: Specialpædagogisk kompetenceudvikling

Input og observationer

Almenskolerne efterlyser generelt mere specialpædagogisk viden for at kunne agere i en stadig mere kompleks hverdag med flere børn, der kræver forskellige pædagogiske såvel som didaktiske greb.

En konteksttilpasset undervisningsdifferentiering opleves som stadig sværere at realisere, da få elever ofte kræver uforholdsmæssigt meget af lærerens/pædagogens tid og opmærksomhed. Dette er med til vanskeliggøre en undervisningssituation, der ofte af læreren kan opleves som utilstrækkelig, og som om læreren ikke "slår til": Få elever begunstiges på bekostning af de mange.

Oplevelsen er, at der både mangler "hænder" – som i flere voksne i klasserummet – og at læreren mangler pædagogiske og didaktiske kompetencer til at analysere og håndtere klasserumssituationer med udfordrede elever og grupper.

Det er også oplevelsen, at når der akut mangler konsultativ bistand i form af kompetencer og ressourcer, kommer hjælp og støtte ofte så sent, at en potentielt vanskelig elevsituation når at udvikle sig så u hensigtsmæssig, at en segregering/visitation til et specialtilbud ofte bliver uafvendelig.

På teamniveau efterlyses der også specialpædagogiske kompetencer, så læreren i et teamsamarbejde kan hente viden og inspiration.

Anbefalinger

Det anbefales, at:

- skolerne får adgang til flere specialpædagogiske kompetencer på lærer-, leder-, nøgleperson-, team- og konsultativ basis. Skolernes erfaring er, at de profiterer optimalt af og har større overførbare fra praksisnær kompetenceudvikling på skolen såsom aktionslæring, direkte i klasserummet og gerne med hele lærerteamet, end hvis medarbejdere sendes på traditionel efter-/videreuddannelse som eksempelvis diplommoduler.
- alt personale skal have generel kompetenceudvikling rettet mod at kunne håndtere et øget udbud af mellemformer og ændret klasserumspraksis.
- ledere og nøglepersoner skal have særlig kompetenceudvikling rettet mod at kunne understøtte et øget udbud af mellemformer.
- skolerne på konsultativ basis i højere grad kan trække hurtigere og hyppigere på kompetencer fra Frederikshavn Kommunes specialtilbud, PPR mv.

Vi vil i forhold til kompetenceudvikling gøre opmærksom på, at der er flere statslige støtteformer til kompetenceudvikling af lærere – herunder muligheden for fondsstøtte.

Greb 2: Kapacitetsopbygning på skolerne

Input og observationer

Skolerne i Frederikshavn Kommune har i dag adgang til hjælp fra en lang række støttefunktioner såsom PPR, socialrådgivere, ressource team og konsulenter fra administrationen.

Skolerne i Frederikshavn Kommune oplever, at deres evne til at løse komplekse elevopgaver kan styrkes, såfremt skolen har adgang til flere kompetencer på skolen eller kan trække på disse hurtigt og smidigt i en travl hverdag.

Det er skolernes vurdering, at den rette hjælp ofte er for lang tid undervejs, hvorfor en vanskelig elevsituation eskalerer og i værste fald fører til en visitation til specialklasse, selvom situationen kunne være grebet tidligere med den rigtige bistand.

PPR opleves kompetente, men kan være vanskelige at nå på grund af travle mødekalendere.

Skole/hjem-samarbejdet er ligeledes en opgave, der opleves som mere tidskrævende og kompleks – især i forhold til udfordrede og sårbare børn.

Skolerne møder forældrene, der ofte selv ”bøvler” med problemer i deres hverdag, og de udfordringer kan også påvirke eleven og elevens søskende. Her er det også vurderingen, at skolerne med fordel kan trække på kompetencer, der i et helheds- og forebyggende perspektiv kan medvirke til at håndtere hele familiens situation.

Anbefalinger

Det anbefales, at:

- der laves en plan for, hvilke kompetencer og ressourcer en skole skal have rådighed over, og som skal være tilgængelige på skolen, for at lærere, eleven og forældre kan betrygges i, at der findes de rigtige kompetencer/fagligheder og ressourcer.
- en tilsvarende plan definerer, hvad skolen på konsultativ basis skal kunne trække på hurtigt og smidigt. Det kan være en specialkompetence, som deles med andre skoler, i et distrikt eller fra administrationen, men det skal være dedikeret til en udkørende konsulentfunktion. Dette vil også være med til at betrygge både lærere, elev og forældre.
- PPR's stærke kompetencer bringes yderligere konsultativt i spil på gruppe-/klasseniveau, hvor det prioriteres at være i klasserummet sammen, give sparring til lærerteams og medvirke til videndeling på/i grupper, teams og skoler.

Greb 3: Systematisk og faciliteret videndeling mellem special og almenskolen

Input og observationer

Både skoleledere og nøglepersoner har givet udtryk for, at der efterlyses mere viden om specialpædagogik på individ- og især gruppeniveau – herunder i særdeleshed når elever er i en overgangsfase mellem to tilbud og enten er på vej til et specialtilbud eller skal tilbage til almenskolen.

Det er opfattelsen, at det er viden, som findes hos ledere/medarbejdere i specialklasserækkerne, men som ikke bliver bragt i spil og delt uden for specialklasserækken på en skole.

På nogle almen-skoler, der rummer en specialklasserække, er det heller ikke tydeligt, om der foregår systematisk videndeling på denne skole mellem special- og almenafdelingen.

Det er oplevelsen – og især efter konkrete besøg – at specialklasserækker har meget brugbar viden, som vil kunne støtte almen-skolens arbejde med udfordrede elever.

Anbefalinger

Det anbefales, at:

- administrationen i en opstartsfasen rammesætter og faciliterer en videndeling i netværk mellem special- og almen-skole
- der skal følge konsultativ bistand og "en kendt voksen" med, når en elev vender tilbage til almen-skolen, så overgangen for både elev, lærere og forældre foregår så ukompliceret som muligt.

Greb 4: Fysiske læringsmiljøer tilpasses

Input og observationer

Frederikshavn Kommunes skoler rummer rigtig mange forskellige fysiske læringsmiljøer, der kan tilgodese elevernes forskellige behov for læring og trivsel i klasseundervisning, holddannelse, mellemformer, co-teaching mv.

Det er tydeligt, at specialklasserne kreativt arbejder med mange former for læringsmiljøer.

Der arbejdes i både alment skolen og specialklasser med mange rumlige greb: store- og små klasse- og holdrum samt adskillelser med (folde-)døre og vægge, ligesom der er helt små aflukker, så enkeltelever kan trække sig. Der er stillezoner, beskedrum og auditorielignende rum til store og små grupper samt til forskellige både fysiske og mere stille aktiviteter.

Møblementet udnyttes kreativt og understøtter muligheden for at arbejde med mange forskellige undervisningssituationer og elevbehov i løbet af en skoledag.

Nogle skoler har på grund af størrelse og fysisk indretning mere begrænsede muligheder for at tilbyde varierede læringsmiljøer og dermed imødekomme flere forskellige elevbehov.

Der er en bred erkendelse af, at hvis flere elevers behov skal imødekommes med udvidede undervisningsformer på en skole, så kræver det egnede, adaptivt indrettede og fleksible læringsmiljøer.

Anbefalinger

Det anbefales, at:

- Frederikshavn Kommune kortlægger behovet for tilpasning af det fysiske læringsmiljø på kommunens skoler
- Frederikshavn Kommune på grundlag af ovennævnte afdækning udarbejder et sæt principper for nyindretning, udvikling og finansiering af læringsmiljøer, som øger deltagelsesmuligheden for flest mulige elever.

Greb 5: Visitationspraksis tilpasses

Input og observationer

Frederikshavn Kommunes visitationspraksis er løbende tilrettet og justeret.

Revisitering, som tager stilling til fortsættelse, ændring eller ophør af en specialpædagogisk indsats, finder sted i begyndelsen af kalenderåret.

Visitationspraksis opleves både støttende, kompetent og med fokus på, at alment skolens muligheder skal være udtømte, før der visiteres til en specialklasse. Det er samtidig vurderingen, at visitationen er organisatorisk velplaceret i administrationen, og at den ikke bør flyttes til skolerne selv.

Visitationen tillægges stor autoritativ betydning, da den udøver en myndighedsrolle over for forældre mv. Det vurderes helt afgørende, at en ny praksis for anvendelse af specialforanstaltninger understøttes af en præcis og kompetent visitation.

Sagsbehandlingstiden kan opleves forholdsvis lang: Sagen forberedes i løbet af efteråret, visitationen foregår i januar/februar, og eleven starter i specialklasse ved skoleårets start.

Det er ikke tilkendegivet, at det i visitationen og i den efterfølgende kommunikation med elev og forældre italesættes, at specialtilbud altid er en midlertidig foranstaltning, og at eleven forudsættes at skulle tilbage til alment skolen.

Anbefalinger

Det anbefales, at:

- Visitationsudvalgets praksis, for så vidt angår tilbagevenden til normalområdet og/eller bevægelse ned ad indsatstrappen, konkret fokuseres i visitationsprocessen.
- midlertidighed skal italesættes i al både skriftlig og mundtlig kommunikation med forældre, der foregår før, under og efter en visitation.
- Visitationsudvalget i Frederikshavn Kommune – i en anden og ny tilgang med løsningsscenarie 3 – tillægges en ændret rolle med at visitere og henvise til mellemformer. Udvalget skal have en mere helhedsorienteret og rådgivende rolle over for forældre og skole og skal rådgive og henvise samt være med til at sikre, at Frederikshavn Kommunes nye praksis fastholdes. Det betyder, at den enkelte visitationssag kan tage udgangspunkt i, hvordan det enkelte barn kan profitere af de nye, udvidede mellemformer, der eksisterer på den enkelte skole, hvor barnet i dag går i skole (sikrer fællesskabet gennem tilbud om mellemformer), eller måske skal gå på en anden alment skole, hvor barnet kan opnå et nyt fællesskab, men hvor netop dette barns behov understøttes bedre.

12

Specialundervisning
– pengene følger
barnet

Specialundervisning – pengene følger barnet

Kategori	Kategori 1		Kategori 2		Kategori 3		I alt	
Budget pr. elev	136.394		236.079		284,018			
År	Antal elever	Budget	Antal elever	Budget	Antal elever	Budget	Antal elever	Budget
2024	65	8.865.634	231	54.534.155	55	15.621.008	351	79.020.796

Frederikshavn Kommune bruger i 2024 ca. 79 mio. kr. på specialundervisning af ca. 351 elever, inklusive de årlige udgifter til ledelsesressourcer på 4,6 mio. kr. Hertil kommer transportudgifter på ca. 5,9 mio. kr., som ikke finansieres over BUU's budget.

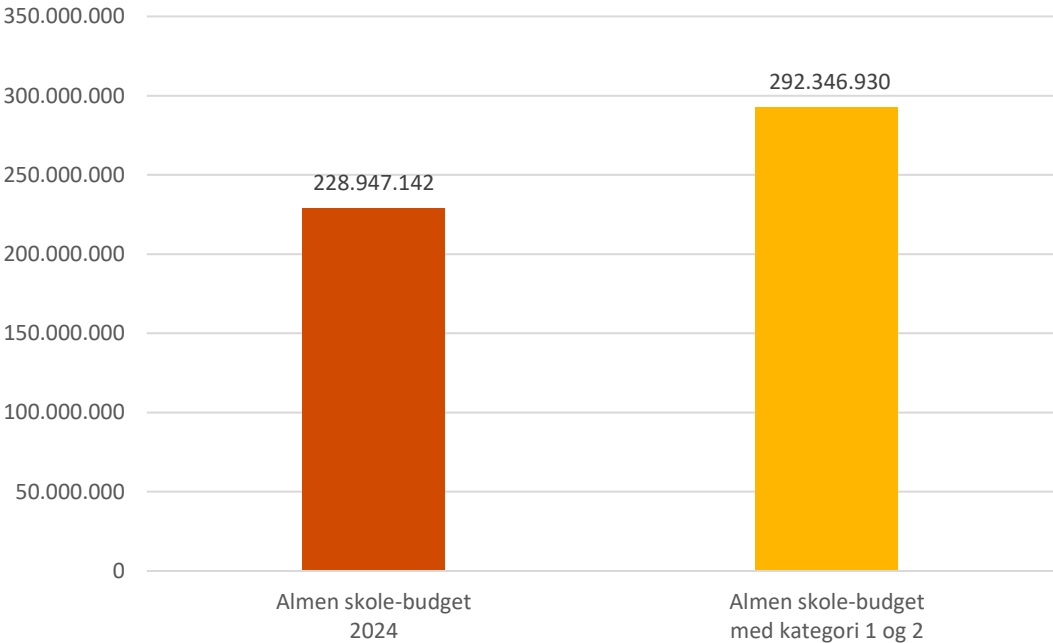
Løsningsscenarie 2 muliggør, at 8,9 mio. kr. som udgangspunkt kan flyttes ud til almenskolerne. Der vil således være i alt 8,9 mio. kr. til at finansiere ca. 65 kategori 1-elevs deltagelsesmuligheder i almenskolen, hvilket giver en medfinansiering på 170.492 kr. pr. elev.

Det anbefalede løsningsscenarie 3 muliggør, at (54,5 + 8,9 =) 63,4 mio. kr. kan flyttes ud til almenskolerne. Der vil således være i alt 63,4 mio. kr. til at finansiere 296 elevs kategori 1- og 2-deltagelsesmuligheder i almenskolen, hvilket giver en medfinansiering på 214.189 kr. pr. elev til skolerne.

I figuren til højre har vi vist Skolebudget 2024, såfremt udgifterne til specialundervisning i kategori 1 og 2 flyttes ud på skolerne. Skolerne vil få en betydeligt større budgetvolumen, hvilket vil øge deres pædagogiske fleksibilitet til nye løsninger og komme alle børn til gode.

Heldagskolens takst skal genberegnes, når dens kommende opgaveløsning er besluttet.

Almen skole-budget 2024



Specialundervisning – pengene følger barnet

Ledelse og administration i specialtilbud

Der afholdes i dag udgifter til ledelse, administration mv. på specialklasseområdet for 4,6 mio. kr. årligt. Disse udgifter foreslås fremover at være 2,0 mio. kr. årligt, da der kun skal være ledelse af det nye samlede kategori 3-tilbud og på Heldagsskolen. 2 mio. kr. årligt svarer til udgifterne til ledelse og administration på en mellemstor skole i Frederikshavn, hvilket vurderes at være tilstrækkeligt til et tilbud med 52-90 elever.

Der vil således være mindreudgifter til ledelse og administration på 2,6 mio. kr for specialtilbud.

Fremover bør tildelingen af ledelsestid til specialtilbud også indgå i den kommende model for tildeling af ledelsestid, som Frederikshavn Kommune bør udarbejde, så tildelingen sker på et afdækket grundlag med udgangspunkt i de konkrete opgaver samt ressource- og kompetencebehov.

Driftsfinansiering

Løsningsscenarie 3 foreslås driftsfinansieret inden for den nuværende budgetramme til specialundervisning ved at flytte midler ud til skolerne. På sigt må der forventes mindreudgifter, da alment skolen ikke vil få de samme udgifter som i et specialklassetilbud, når eleverne fra kategori 1 og 2 har været på skolerne i et-to år. Udgiftsvæksten på specialundervisningsområdet vil dermed blive bremset.

Initialomkostninger som investering i ny praksis

I år 1 og 2 vil der være initialomkostninger til at igangsætte kompetenceudvikling, programledelse mv. og klargøre skolernes læringsmiljøer til at modtage eleverne. Disse initialudgifter foreslås finansieret med mindreudgifterne til ny skolestruktur i "Model 2 – Skoledistriktsændringer" samt af mindreudgifter til ledelse og administration til specialundervisning på i alt 2,6 mio. kr. Alternativt kan finansiering af initialomkostninger ske ved et lån i kommunekassen, som efterfølgende tilbagebetales ved en budgetreduktion over nogle år.

PwC har ikke data til at estimere initialomkostningerne, som kan være drift og anlægsudgifter, men vi foreslår, at Frederikshavn Kommune afdækker behovet og et udgiftsniveau for dette.

Finansiering af mellemformer og ændret klasserumspraksis

Både løsningsscenarie 2 og 3 kræver oprettelse af mellemformer, ændret klasserumspraksis og hertil hørende kompetenceudvikling og indretning af fysiske læringsmiljøer, som er udgifter, hvor nogle er initiale, og andre er varige. Frederikshavn Kommune vil få mindreudgifter til specialundervisning, så snart visitationen til disse tilbud sættes i bero. Disse midler skal anvendes til at fastholde eleven på sin alment skole. Det er vurderingen, at skolerne med de udlagte midler fra specialundervisningen vil kunne driftsfinansiere mellemformer.

Specialundervisning – pengene følger barnet

Tilpasset tildelingsmodel til nyt kategori 1-tilbud

Frederikshavn Kommunes specialtilbud har i dag en meget robust økonomi, hvorfor det er PwC's vurdering, at den nuværende tildelingsmodel er med til at overfinansiere tilbuddene, da den ikke tager hensyn til den stordrift, der er ved at drive specialklasser, og at første elev er dyrere end sidste elev.

PwC anbefaler, at Frederikshavn Kommune tilpasser sin tildelingsmodel og reviderer kategoritaksten til det nye kategori 1-specialtilbud til en klasstrinstakst.

Tildelingsmodellen bør genberegnes efter nye principper, så specialklassetilbuddet fremover finansieres via et grundtilskud til faste udgifter (ledelse, administration mv.) og et variabelt elevrelateret kronebeløb (løn, materialer mv.). Grundbeløbet skal udløses af den første elev og herefter genudløses ved eksempelvis hver 5. til 10. elev. Det elevrelaterede kronebeløb følger barnet, men skal klasstrinsberegnes (indskoling, mellemtrin og udskoling), da der heller ikke i specialklassetilbud er de samme omkostninger forbundet med elever på forskellige skoletrin.

Det er afgørende, at tildelingsmodellen beregnes og udmøntes via gennemsigtige principper, så skolen kender sit rådighedsbeløb, kan langtidsplanlægge og har budgetsikkerhed.

PwC's beregninger er modelberegninger, som kræver genberegninger, efterhånden som løsningsscenarie 3 og dertilhørende greb skal udmøntes via konkrete beslutninger – fx når antallet af børn, budgettet og medarbejdernes lønsum skal fordeles.

13

Tids- og handleplan
for ny skolestruktur og
specialundervisnings-
praksis

Tids- og handleplan for ny skolestruktur og specialundervisning (2024-2025)

PwC har opstillet et forslag til en iterativ, etapevis tids- og handleplan for 2024-2026. Planen omfatter de anbefalede organisatoriske handlinger i forbindelse med igangsætning af ny skolestruktur (Model 2 – Skoledistriktsændringer) og implementering af løsningsscenarie 3 for specialundervisning.

Ledere og nøglepersoner har i processen pointeret, at god tid er vigtigt, hvilket er imødekommet i PwC's forslag.

Det er helt centralt, at PwC's plan kombineres og udbygges med Frederikshavn Kommunes beslutnings- og involveringskultur – herunder og i særdeleshed de politiske udvalg og fora samt de faglige, ledelsesmæssige, medarbejder/TR-, elev- og forældrefora.

PwC's økonomiforslag er modelberegninger, som skal efterregnes og tilpasses lokale skoleforhold og fordelinger.

Skolestruktur

En beslutning om at ændre skolestruktur med skolelukninger mv. skal, jf. bekendtgørelse om proceduren ved nedlæggelse af en folkeskole, følge en fast tidsplan, for så vidt angår beslutning, høring, skolelukning, skoleindskrivning mv.

De følgende forslag om interessentanalyse og kommunikations-/procesplan samt programledelse og arbejdsgrupper er fælles tiltag for både en ny skolestruktur og løsningsscenarie 3 vedrørende specialundervisning.

Interessentanalyse og kommunikations-/procesplan

En præcisering af aktører og fora kan Frederikshavn Kommune hensigtsmæssigt håndtere i en interessentanalyse, som skal afdække, hvem der har behov for hvilken kommunikation/information hvornår. Herefter kan der udarbejdes en kommunikations-/procesplan, som kan betrykke alle aktører og politikere i, hvornår de bliver inddraget eller hørt, og hvornår der kan forventes kommunikation.

Programledelse og arbejdsgrupper

Processuelt vil der være tale om flere overlappende processer, som vil kræve rigtig meget af administration, ledere og medarbejdere, og der vil blive identificeret faglige problemstillinger og opgaver, der skal arbejdes i dybden med. Det foreslås derfor at nedsætte faglige/ledelsesmæssige arbejdsgrupper.

Tids- og handleplan for ny skolestruktur og specialundervisning (2024-2027)

PwC's plan foreslår derfor etablering af en tværfaglig, dedikeret/udpeget programledelse fra 2025, da det er en omfattende og krævende opgave at facilitere og have overblik over et forandringsprojekt af denne størrelse.

Programlederen bør referere til en direktionsledet styregruppe, så der sikres beslutningskraft og bred topledelsesforankring. Programlederen kan facilitere de foreslåede nedsatte arbejdsgrupper og alle ad hoc-opgaver forbundet hermed, så der sikres et gennemsigtigt beslutningsflow og alle relevante faglige input (HR, økonomi mv.).

Specialundervisning – Løsningsscenarie 3

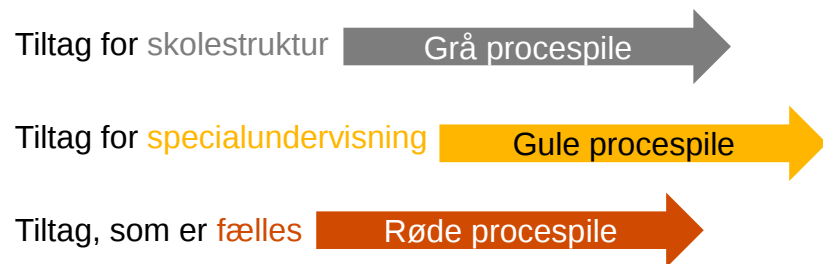
PwC's udkast til tids- og handleplan går ud på at forberede skolerne på, at eleverne i kategori 1 og 2 vender tilbage efter henholdsvis ét og to år, og at visitationen til de omhandlede kategori 1- og 2-tilbud altid stopper, ét år før eleverne vender tilbage. På den måde skal ingen elever, som er i visitationsfasen og kan være i proces for at skulle i specialklasse, opleve korte ophold med skift til en specialklasse og hurtigt tilbage igen.

Skolerne har også altid ét år til at forberede sig på, at eleverne vender tilbage – tid til kompetenceudvikling, kapacitetsopbygning, fysiske læringsmiljøer mv.

Revisitering

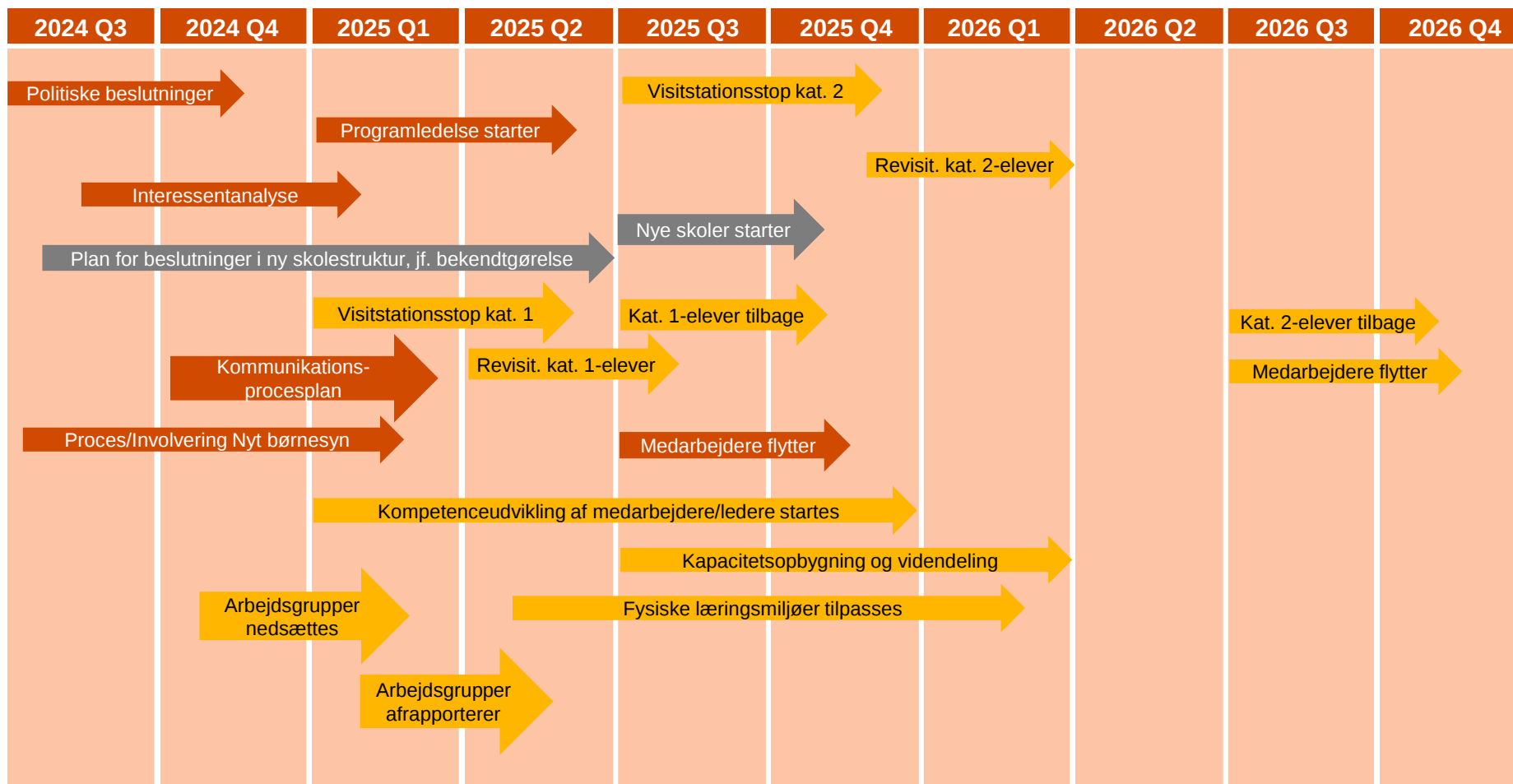
Inden de kan tilbydes undervisning i almenskolen igen, skal alle elever i specialklasser revisiteres således, at der finder en individuel, faglig og konkret vurdering med afgørelse sted som grundlag for at vende tilbage til almenskolen. Inden denne revisitation skal skolerne være tydelige med, hvordan de vil modtage elever, og hvad de kan tilbyde. Hertil hører målgruppelignende beskrivelser af mellemformerne, som skal tage udgangspunkt i et ressourceorienteret børnesyn – og ikke i diagnoser.

Procesdiagrammet på næste side har procestiltag for både ny struktur, specialundervisning og fælles tiltag. De er angivet således:



3. UDKAST

Tids- og handleplan for ny skolestruktur og specialundervisning (2024-2027)



14

Samlede
anbefalinger

Samlede anbefalinger – Skolestruktur

Ny skolestruktur (Model 2 – Skoledistriktsændringer)

Frederikshavn Kommunes nuværende skolestruktur er økonomisk og fagligt alvorligt udfordret. PwC har i model 1 fremskrevet de nuværende elevdata og økonomi til 2028. Model 1 viser, at de økonomiske udfordringer vil presse skolerne så meget, at de vil få problemer med at leve op til minimumskravene i folkeskoleloven. De kvalitative rammevilkår – som ligger ud over minimumskravene – vil være forværrede i forhold til i dag.

PwC anbefaler med Model 2 – Skoledistriktsændringer, at Frederikshavn Kommune ændrer skoledistrikter og reducerer antallet af skoler fra ti til seks – fortsat med skoler i Skagen, Frederikshavn (2), Strandby, Sæby og Østervrå.

Skolenedlæggelser og afdelingslukninger

Skolerne Ålbæk, Ravnshøj, Frydenstrand og Hørby-Dybvad nedlægges. Afdelingerne i Stensnæs, Gærum, Buhlsvej/Frydenstrand lukkes.

Nye skoler

De seks nye skoler vil være Skagen Skole, Strandby Skole, Nordstjerneskolens (med 0.-4. klasse-afdeling på Abildvej), Bangsbostrand Skole, Torslev Skole og Sæby Skole (eventuelt på både Sæby- og Sæbygård-matriklerne).

For så vidt angår Sæby, bør Frederikshavn Kommune udarbejde en businesscase, der belyser økonomien ved at samle Sæby- og Sæbygård på én matrikel.

Hvad kan en ny skolestruktur?

Model 2 løser de aktuelle økonomiske udfordringer med faldende elevtal, generelle besparelser, for små og omkostningstunge skoler samt den alvorlige bekymring for, om man fortsat kan levere kvalitet i skolerne.

Større skoler vil også have et bredere kompetencefelt og ressourcer til at etablere mellemformer og styrket, ændret klasserumspraksis.

Model 2 vil kort sagt ruste skoler og elever til en stærkere faglig fremtid – uden økonomiske og kvalitative bekymringer.

Stærkere udskolingsmiljøer

En væsentlig forbedring i model 2 er større og stærkere udskolingsmiljøer, hvor elevgrundlaget tillader det. Dette adresserer udfordringen med faldende elevtrivsel og elevafgang i løbet af skoletiden. Større udskolinger vil kunne tilbyde et mere varieret fagligt tilbud med flere hold, fag/linjer mv. Det vil understøtte elevernes motivation og styrker deres relationsdannelse samt give lærerne flere muligheder for at tilpasse undervisningen til den enkelte elev.

Samlede anbefalinger – Skolestruktur

Økonomi

PwC har beregnet den økonomiske effekt, som Frederikshavn Kommune kan opnå med en ny skolestruktur i model 2.

Den økonomiske effekt af færre skoler er mindreudgifter til ledelsesressourcer på i alt 5,7 mio. kr. årligt.

Udgifterne til klassedannelse reduceres, fordi klassekvotienten øges på færre skoler, som dog delvist kompenseres via Frederikshavn Kommunes trappemodel. Hermed bliver den økonomiske effekt af klassedannelse og trappemodel mindreudgifter på i alt 3,2 mio. kr. årligt.

Den samlede økonomiske effekt ved fuld implementering af løsningsmodel 2 er **mindreudgifter på i alt 8,9 mio. kr. årligt.**

Det anbefales, at Frederikshavn Kommune beregner den samlede økonomi ved at samle Sæby- og Sæbygård på én matrikel.

Der må påregnes merudgifter til elevtransport, da flere elever vil få længere til skole og dermed et transportbehov.

Ny model for tildeling af ledelsestid/ressourcer

Der bør udarbejdes en ny robust og gennemsigtig model for tildeling af ledelsestid/ressourcer til skoler, da skolerne bliver større, og såfremt løsningsscenarie 3 besluttet, tillægges de også væsentlige opgave med at sikre flere elever deltagelsesmuligheder. Der reserveres 1,5 mio. kr. til dette formål.

Bygningsdrift – uden for BUU's budget

Udover mindreudgifter til ledelse, administration og klassedannelse, jf. ovenfor, vil løsningsmodel 2 betyde **mindreudgifter til bygningsdrift på i alt 15,2 mio. kr. årligt** på grund af skolenedlæggelser og lukninger af skoleafdelinger. Disse udgifter afholdes ikke over BUU's budget.

Samlede mindreudgifter med ny skolestruktur (Løsningsmodel 2 – Skoledistriktsændringer)

De samlede årlige mindreudgifter til ledelsesressourcer, klassedannelse og bygningdrift mv. er $(8,7 + 15,2 =)$ **24,1 mio.kr.**, som afholdes over to forskellige budgetter.

Samlede anbefalinger – Specialundervisning

Specialundervisning (Løsningsscenarie 3 – Flest mulige børn får deltagelsesmuligheder)

Frederikshavn Kommune får fremlagt tre løsningsscenarier. PwC anbefaler, at Frederikshavn Kommune beslutter at arbejde videre med ”Løsningsscenarie 3 – Flest mulige børn får deltagelsesmuligheder”. Dette anbefales at ske med udgangspunkt i et nyt, fælles ressourcebaseret børnesyn og en robust tidlig læseindsats.

Løsningsscenarie 3 skaber realistiske deltagelsesmuligheder for alle de børn, der kan profitere af almenskolens læring og trivsel – og derigennem blive så dygtige, de kan.

Løsningsscenarie 3 kræver oprettelse af flere behovsorienterede mellemformer samt en reelt ændret klasserumspraksis, der sikrer, at elever, forældre og medarbejdere føler sig trygge og kompetente. Nye mellemformer og ændret klasserumspraksis på alle skolerne skal gøre, at eleverne i specialklassekategori 1 og 2 kan vende tilbage til almenskolen.

Alle greb skal med for at styrke skolerne

Alle greb skal bringes i spil og udmøntes i samarbejde med skolerne: Specialpædagogisk kompetenceudvikling, systematisk videndeling, kapacitetsopbygning, visitationspraksis og egnede fysiske læringsmiljøer.

Tidlig læsning som faglig nøgle

Den nyeste forskning om faglige forudsætninger for deltagelsesmuligheder peger på, at en styrket læseindsats i indskoling er en meget vigtig forudsætning. Læsning er den faglige nøgle til alle fag.

På den baggrund anbefaler PwC, at Frederikshavn Kommune styrker og systematiserer sin læseindsats i indskoling.

Nyt specialtilbud for kategori 3-elever og Heldagsskolens kommende opgaver

De to kategori 3-tilbud Nordstjerneskolen/Autister og Frydenstrand/Special foreslås sammenlagt til et højkompetent tilbud for børn med udgangspunkt i deres støttebehov og ikke som i dag i en diagnose. Eleverne anbefales revisiteret. Det nye tilbud skal være målrettet børn, hvor det er den faglige vurdering, at de ikke kan profitere af deltagelsesmuligheder i almenskolen. Dette kræver en ekstra analyse med udgangspunkt i et ressourcerorienteret børnesyn. Det nye, sammenlagte tilbud skal samtidig være et højt specialiseret kompetencecenter for støtte til børn i almenskolen, som almenskolen kan trække på og samarbejde med.

Heldagsskolens kommende opgaveløsning skal afdækkes yderligere af en arbejdsgruppe.

Samlede anbefalinger – Specialundervisning

Finansiering – pengene følger barnet

Løsningsscenarie 3 foreslås finansieret inden for den nuværende budgetramme ved at flytte midlerne med eleverne ud til skolerne. Løsningsscenarie 3 har initialomkostninger, så der skal investeres i den nye praksis. Disse initialomkostninger består hovedsageligt af udgifter til specialpædagogisk kompetenceudvikling, kapacitetsopbygning og indretning af fysiske læringsmiljøer på skolerne.

Initialomkostningerne kan finansieres af mindreudgifterne ved den nye skolestrukturmodel 2 og/eller af mindreudgifterne til ledelse og administration af specialklasserne med 2,6 mio. kr. årligt.

Alternativt kan initialomkostningerne finansieres ved et lån i kommunekassen, som efterfølgende tilbagebetales ved en budgetreduktion over nogle år.

Disse initialomkostninger skal Frederikshavn Kommune afsætte ressourcer til at afdække behovet for og fastsætte.

Flytning af elever og medarbejdere

Løsningsscenarie 3 betyder flytning af elever og medarbejdere. PwC anbefaler, at dette håndteres respektfuldt, ordentlig og i en god dialog med alle involverede, samt at det først sker, når skolerne er kompetencemæssigt og fysisk parate.

Det foreslås at nedsætte en arbejdsgruppe, der refererer til MED-organisationen, og som udarbejder principper for medarbejderkonsekvenser, flytning mv.

Hvad kræves der for at gennemføre en så omfattende forandring af praksis?

Forandringsledelse er udfordrende for alle ledere og medarbejdere – i alle professionskulturer – samt for alle, der berøres. Det er helt afgørende, at medarbejderne på skolerne kan se, at de understøttes af og ser synlige forandringer gennem hele organisationen – helt fra toppen. Dette vil samtidig være med til at styrke, hvordan forandringerne kommunikeres til forældre, børn og medarbejdere, som naturligt vil have spørgsmål, bekymringer og frustrationer, der alle skal håndteres.

Samlede anbefalinger – Specialundervisning

For at sikre stabil og tryk drift af skolerne i indfasningsperioden, anbefaler PwC følgende organisering af forandringsprocessen:

- Grundig interessentanalyse og heraf afledt kommunikations- og procesplan: Hvem har behov for hvilken kommunikation/information hvornår?
- Grundig, involverende og trinvis politisk proces med høring af skolebestyrelser, MED-udvalg mv.
- Nedsættelse af direktionsforankret styregruppe, der refererer til Børne- og Ungdomsudvalget.
- Udpegning eller ansættelse af en programleder, der forankret i styregruppen binder organisationen sammen og faciliterer arbejdsgrupperne.
- Nedsættelse af arbejdsgrupper, der udarbejder principper for anbefalingerne vedrørende mellemformer, kompetenceudvikling, kapacitetsopbygning, læringsmiljøer, videndeling, ny visitationspraksis og økonomi/tildelingsmodel.
- MED-forankret arbejdsgruppe, der skal udarbejde principper for medarbejderkonsekvenser.
- Nedsættelse af en skoleledelsesgruppe, der skal understøtte skolerne med deres forandringsproces på skolerne.
- Adgang for skolelederne til konsultativ bistand, coaching, sparring mv., da de er nøglepersoner i forandringsprocessen.

Forældresamarbejde

I forandrings- og implementeringsfasen vil der være behov for et styrket forældresamarbejde i og på tværs af skolerne. PwC anbefaler, at Frederikshavn Kommune afsætter ressourcer til at udarbejde et sæt principper for et styrket og tillidsfuldt forældresamarbejde.

Samlede anbefalinger – Ressourcer og kompetencer til implementering

Administrationens ressourcer og kompetencer

En ny skolestruktur, som foreslået i model 2, og en ny specialundervisningspraksis, som foreslået i løsningsscenario 3, er to meget ressource- og kompetencekrævende projekter at tilvejebringe beslutningsgrundlag for og implementere.

Det er PwC's vurdering, at det formentlig er de to største og mest krævende forandringsprojekter, en kommune kan beslutte om skolernes struktur og indhold.

PwC's anbefalinger rummer udarbejdelse af flere opfølgende analyser – fx ny model for tildeling af ledelsestid, nye skoledistrikter, afdækning af fysiske læringsmiljøer samt efterberegning af PwC's modelberegninger. Hertil kommer en udfoldet proces-/kommunikationsplan.

PwC foreslår også udpegning af en dedikeret programleder til det videre arbejde med at implementere både en ny skolestruktur og en ny specialundervisningspraksis.

Det er samlet set PwC's vurdering, at administrationens nuværende ledelsesressourcer og faglige kompetencer ikke er tilstrækkelige og bør suppleres for at sikre et grundigt, ordentligt og langtidsholdbart arbejde med både en ny skolestruktur og en ny specialundervisningspraksis.

PwC anbefaler, at der afsættes ressourcer til disse implementeringsformål, så Frederikshavn Kommune når godt i mål med de forandringer, der sikrer både en robust og fremtidssikret skolestruktur og en skole med deltagelsesmuligheder for alle elever.

15

Bilag

Bilag 1: Beregningsantagelser for modelberegning (side 32 ff.)

Fordeling af elever ved skolenedlæggelser og lukning

Modelfordelingen er udarbejdet i samarbejde med administrationen, og da der ikke er fastlagt nye skoledistrikter med udgangspunkt i elevernes adresse, er der til brug for en modelberegning geografisk set på en hypotetisk fordeling af elever ved en skolenedlæggelse/-lukning.

Det antages, at 80 % af **Ålbæk Skoles** elever fortsætter deres skolegang på Strandby Skole, mens 20 % fortsætter på Skagen Skole.

Frydenstrandskolen nedlægges, hvilket betyder, at hele udskolingen fortsætter på Nordstjerneskolen. Indskolingen på Abildvej fortsætter som afdeling på Nordstjerneskolen.

Ved nedlæggelse af **Ravnshøj Skole** antages det, at 80 % af indskolingseleverne fortsætter på Nordstjerneskolen, og at de sidste 20 % fortsætter på Frydenstrandskolen.

Hele Ravnshøj Skoles udskoling antages at fortsætte på Nordstjerneskolen.

Ved lukning af **Gærum Skole** antages det, at alle eleverne fortsætter på Bangsbostrand Skole.

Ved nedlæggelsen af **Hørby Skole og Dybvad Skolen**, antages det, at 60 % af eleverne fortsætter på Sæby/sæbygårdskolen, mens de resterende 40 % fortsætter på Torslev Skole.

Ved lukningen af **Stensnæsskolen** antages alle eleverne at fortsætte på Sæby/sæbygårdskolen.

Klassedannelse

Ved beregning af klassedannelse er der taget udgangspunkt i det klasseloft, der gælder fra 2024, nemlig 0.-2. klasse med maksimum 26 elever og 3.-9. klasse med maksimum 28 elever.

PwC har antaget, at en klassedannelse koster 900.000 kr. årligt, hvorfor det fremgår som en meromkostning, når eleverne ved nedlæggelse og lukning flytter skole, og der dannes én eller flere ekstra klasser.

Trappefordeling

PwC har anvendt Frederikshavn Kommunes trappefordeling ved beregning af klassedannelser. Klasser med 22 elever eller derover udløser en mertildeling pr. klasse på 53.362 kr. Klasser på 24 eller flere elever udløser en mertildeling på 106.724 kr. pr. klasse, og klasser med 26 elever eller derover udløser en mertildeling på 213.448 pr. klasse.

Forskydning af elever på årgange

Nedlæggelser/Lukninger af skoler er udarbejdet som et øjebliksbillede, baseret på flytning af 2024-elevdata. PwC har ikke adgang til data, såfremt vi skulle lave klasse-"hop"/-forskydninger i en modelberegning: 2 klasse går næste år i 3. klasse og så fremdeles.

Ledelse og administration

Til brug for modelberegning af mindreudgifter på ledelse og administration har vi medtaget udgifter til SFO'ernes ledelses- og administrationsomkostninger, da vi forudsætter, at der allerede er en SFO-ledelse på den skole, eleverne flytter til.

For mere information



Henrik Petersen

Partner, CFO Advisory

M: 2361 9369

E: henrik.petersen@pwc.com

www.pwc.dk

Succes skaber vi sammen ...

Enhver person, der ikke er adressat af denne rapport, eller som ikke har underskrevet og returneret en aftale om ansvarsfrihed til PricewaterhouseCoopers Statsautoriseret Revisionspartnerselskab ("PwC") er ikke bemyndiget til at have adgang til denne rapport ("Ubemyndiget person").

Hvis en Ubemyndiget person skulle få adgang til og læse denne rapport, accepterer den Ubemyndigede person, (1) at det af PwC udførte arbejde er udført i henhold til instrukser fastlagt af adressaten af denne rapport og udelukkende er udført til adressatens eget brug, (2) at anerkende, at denne rapport er udarbejdet efter adressatens anvisninger og omfatter givet vis ikke alle forhold, som den Ubemyndigede person måtte finde nødvendige, (3) at PwC, dets partnere og medarbejdere hverken påtager sig eller accepterer nogen form for forpligtelse eller ansvar for denne rapport, og (4) at PwC ikke kan holdes ansvarlig for tab, skader eller omkostninger af nogen art forårsaget af den Ubemyndigede persons brug af denne rapport eller som konsekvens af den Ubemyndigede persons adgang til rapporten. Endvidere accepterer den Ubemyndigede person, at denne rapport ikke må distribueres uden PwC's skriftlige samtykke.