



Til

23-05-2007

Principper og kriterier for den fremtidige institutions- og skolestruktur

Sagsnr.
2007-36178

Dokumentnr.
2007-159822

Indledning

Det er en kommunal forpligtelse at sikre, at kapaciteten i skoler og institutioner der er i byen, modsvarer behovet. Derfor tilpasser Børne- og Ungdomsforvaltningen løbende kapaciteten efter den forventede behovsudvikling. Målsætningen ved det foreliggende forslag til principper og kriterier er derfor ikke kun at definere rammerne for udvælgelse af institutioner og skoler, som skal indgå i helhedsplanen for BUFs skole og institutionsstruktur, men at udvikle et objektivi sæt af kriterier, som også er gældende for den løbende tilpasning.

Sagsbehandler
Klaus Michelbrink

Det kan være institutioner, distrikter eller centralforvaltning, der tager initiativ til eventuelle kapacitetstilpasninger. For at sikre både helhedssynet på kommunen i forhold til pladskapaciteten og overholdelse af pasningsgarantien samt størst muligt lokal indsigt, skal sager om kapacitetstilpasning altid behandles af centralforvaltningen, Pladsansvningen og det pågældende distrikt i fællesskab.

I sager om nednormering eller lukning, som forvaltningen tager initiativ til, skal udvælgelsen af institutioner / skoler til enhver tid tage afsæt i en række overordnede kriterier. Idet der er forskellige regler og vilkår for henholdsvis skoleområdet, fritidshjem- og klubområdet og dagtilbudsområdet fremstilles principper og kriterier for hvert af de 3 områder særskilt. Det er et fælles kriterieum for alle 3 områder, at det skal sikres, at fagligheden enten kan bevares eller øges gennem strukturtilpasning.

Behovsprognoser

Udgangspunktet for al kapacitetstilpasning er, at Børne- og Ungdomsforvaltningen på institutionsområdet er forpligtet til at overholde pasningsgarantien, samt på skoleområdet er forpligtet til at opretholde hjemmeklasseprincippet og kunne tilbyde børnene en plads i skolen. Derfor tager alt tilpasning af kapaciteten udgangspunkt i behovsprognoser:

- 0-6 års område
Børne- og Ungdomsforvaltningen får en gang årligt – på baggrund af befolkningsstatistikken og de eksisterende pladser - udarbejdet en behovsprognose af firmaet Dynasoft i forhold til forvaltningens otte distrikter, som pasningsgarantien er defineret ud fra. Prognosen viser kommunens pasningskapacitet i forhold til det forventede behov. I analysen bliver befolkningsprognosen bl.a. bearbejdet i forhold udslusningsmønstre,

**Plads- og
kapacitetsstyring**

Islands Brygge 37
2300 København S

Telefon
3366 4500

Telefax
3366 7046

Direkte telefon
3366 4496

E-mail
d170@buf.kk.dk

EAN nummer
5798009383716

www.kk.dk

krydsbelægning mellem distrikterne samt antallet af børn fra andre kommuner i institutionerne.

- **Skoleområdet**
På skoleområdet bliver der årligt udarbejdet en elev- og en sporprognose for skolerne pr. skoledistrikt. I analysen bliver befolkningsprognosen bearbejdet i forhold de foregående års søgemønstre til folkeskolerne i skoledistriktet.
- **6-17 års området**
Fritidshjem er knyttet til forskellige skoler. Derfor afhænger behovsprognosen på dette område af skoleprognosen. Der skal tages hensyn til børn fra privatskoler, som ønsker plads i et kommunalt fritidshjem. På klubområdet udarbejdes en behovsprognose på distriktsniveau.

Typer af kapacitetstilpasning

- **Op-, om- og nednormering**
Der kan løbende være behov for at tilpasse kapaciteten i enkelte institutioner i større eller mindre omfang, så tilbuddet i højere grad svarer til efterspørgslen. Udover at udvide eller begrænse kapaciteten kan der også være tale om, at der ændres i institutionernes normering i forhold til, hvilken aldersgruppe tilbuddet er rettet imod. Der kan være tale om midlertidige eller permanente tilpasninger
- **Lukning**
I særlige tilfælde kan det vise sig, at efterspørgslen på en bestemt institution / skole er meget lav. Hvis behovsprognosen samtidig viser, at der ikke kan regnes med en stigende efterspørgsel og børn / elever kan omplaceres, kan institutionen / skolen indstilles til lukning.
- **Sammenlægning**
Typisk kan 2-3 mindre institutioner eller 2 skoler sammenlægges, således at der fremover er tale om en ny enhed som har en leder, der varetager det overordnede ledelsesansvar i forhold til personale, økonomi og drift samt er ansvarlig for den overordnede pædagogiske og administrative ledelse. Der kan være tale om ren ledelsesmæssige sammenlægninger, eller om sammenlægninger, som indebærer en større ombygning og tilpasning af skolebygningerne med henblik på en hensigtsmæssig placering af indskolingsområdet, mellemtrinnet og udskoling. Dette kræver erfaringsmæssigt anlægsudgifter i større eller mindre omfang.

Ved sammenlægning af institutioner er der erfaringsmæssigt ofte et problem vedrørende gældssanering. Der skal derfor de-

fineres en strategi for, og evt. afsættes midler til, at institutioner, der sammenlægges kan gældssaneres, hvis en række kriterier er opfyldt.

- **Områdeledelse for institutioner**
Ved forsøg med områdeledelse kan afprøves, at der i udvalgte distrikter etableres områdeledelse, der hver især har ansvaret for 3-7 institutioner med hver sin afdelingsleder. Områdelederen og afdelingslederne udgør sammen ledelsesteamet for de berørte institutioner.
- **Udnyttelse af bygningsmassen**
I nogle tilfælde kan den eksisterende bygningsmasse udnyttes bedre ved f.eks. at flytte eksisterende fritidstilbud i ledige lokaler på skoler. Der gøres opmærksom på, at der er vedtaget særlige regler for eventuel etablering af KKFOer (BR 617/03). Der afventes i øvrigt en evaluering af nuværende samtænkning mellem skole og fritidshjem, hvorfor en ændring om omplacering af fritidshjem generelt ikke foreslås i denne første fase af strukturtilpasningen.
- **Udbygning**
Ovenstående er primært baseret på den eksisterende bygningsmasse. Ved udbygning af områderne kan anvendes de samme overordnede kriterier, og det er anbefalingen, at al nybygning/udbygning etableres med henblik på at følge anbefalingerne for fagligt bæredygtige enheder. Der gives ikke konkrete anbefalinger til udbygning i Strukturtilpasningsplanen, men i den parallelle Børneplan II.

Der skal gøres opmærksom på, at en endelig vurdering af samtlige muligheder for strukturtilpasninger forudsætter en undersøgelse af den bygningsmasse, som i dag huser skoler og institutioner. Formålet med undersøgelsen er at belyse den eksakte lokale anvendelse i de enkelte skoler og det præcise antal kvadratmeter i de enkelte institutioner for at klarlægge deres maksimale kapacitet.

Kriterier for udvælgelse af institutioner på 0-6 års området

Nedenstående kriterier og principper tager udgangspunkt i de kriterier og principper, som er blevet vedtaget af Børne- og Ungdomsudvalget på mødet den 22. marts 2006 (J.nr. 298762).

Når behovsprognosen viser større ændringer i det forventede efterspørgsel kan det være nødvendigt at tilpasse kapaciteten. Små udsving på 0-6 års området løses via Afregningsmodellen. Afregningsmodellen sørger for, at institutionerne får tilpasset deres budget til det antal børn, de reelt har passet i det foregående år, men institutionerne bevarer deres normering / kapacitet, så pladserne ved stigende behov kan besættes igen uden omkostninger til direkte nyetablering af pladser.

Ved udvælgelse af institutioner i forbindelse med kapacitetstilpasninger og strukturændringer tager forvaltningen udgangspunkt i følgende kriterier:

- Har institutionen lav *belægningsprocent* og evt. mange *overflytninger*, og er der strukturelle årsager til, at institutionen har svært ved at tiltrække børn.
- Har institutionen, herunder forældrebestyrelsen eller en eventuel paraplyorganisation, selv ved tidligere lejligheder gjort opmærksom på, at der var behov for f.eks. en nednormering eller ændring af børnesammensætningen.
- Er institutionen efterspurgt af forældrene, når de skriver sig op til enten vuggestue eller børnehave (*venteliste*).
- Har institutionen en u hensigtsmæssig *placering i bydelen* (set i forhold til andre institutioner og bygningsmassen generelt).
- Er der *andre forhold* som er gældende for institutionens evne til at tiltrække børn (manglende legeplads, utidssvarende fysiske forhold, beliggende i etageejendomme 2. sal og derover m.v.).

Ved sager om opnormering skal det altid vurderes, om

- Der er behov for pladserne i distriktet, således at opnormering i den ene institution ikke udløser tomme pladser i en anden institution.
- Institutionen har fysiske rammer og et efterspørgselsmønster, som kan bære en opnormering.

Ved sager om sammenlægning / etablering af områdeledelse lægges der stor vægt på, at sammenlægninger i videst muligt omfang sker af frivillighedens vej, idet det ellers kan være vanskeligt at få samarbejdet til at fungere. Sammenlægninger / etablering af områdeledelse er vanskeligere, når der er tale om selvejende institutioner med forskellige paraplyorganisationer eller selvejende og kommunale institutioner, som skal sammenlægges.

Der skal gøres opmærksom på, at sammenlægninger altid kræver en byggeteknisk gennemgang af de konkrete lokaliteter. Hvis der skal gennemføres en større strukturtilpasning via sammenlægning efter de givne principper, vil dette kræve, at der afsættes ressourcer til byggeteknisk gennemgang af de pågældende enheder.

Ved sammenlægninger / etablering af områdeledelse vurderes

- Den fysiske afstand mellem de forskellige enheder samt fremkommeligheden mellem dem.
- Den kommende enheds / områdes størrelse

Kriterier for udvælgelse af institutioner på 6-17 års området

Der gælder de samme kriterier for udvælgelse af 6-17 års institutioner som beskrevet foroven for 0-6 års institutionerne. Der skal dog gøres opmærksom på en række styringsmæssige forskelle mellem områderne:

- For fritidshjem vurderes pladssituationen ud fra de enkelte skolars elevgrundlag og ikke på distriktsniveau. Dvs. at forvaltningen f.eks. ved en potentiel institutionslukning skal vurdere, om der er tilstrækkelig kapacitet i de institutioner, som allerede er eller fremover kan tilknyttes den samme skole.
- Der arbejdes på en ensartet afregningsmodel for alle 0-17 års institutioner med udgangspunkt i afregningsmodellen for 0-6 års institutionerne. Indtil videre får 6-17 års institutioner udmeldt budget svarende til deres normering. Efterfølgende bliver institutionerne afregnet ift. deres faktiske belægning.
- Der er pladsgaranti på fritidshjem og fritidsklubområdet (6-11 år), men ikke på juniorklub- (12-14 år) og ungdomsklubområdet (14-17 år). Børn kan dog ikke tvangsudmeldes af juniorklub.

Kriterier for udvælgelse af skoler

Forvaltningen arbejder for økonomisk og faglige bæredygtige skoler. Heldagsskoler indgår som udgangspunkt ikke i strukturtilpasningsstrategien på nuværende tidspunkt. Ved strukturtilpasninger på skoleområdet er der som regel tale om større tilpasninger såsom nedlæggelse / nyetablering af hele spor, sammenlægning af skoler eller lukning.

Ved udvælgelse af skoler i forbindelse med strukturændringer tager forvaltningen udgangspunkt i følgende kriterier:

- Forvaltningen arbejder hen imod en ideel skolestørrelse som pejlemærke, dvs. at der tilstræbes en minimumsstørrelse på tre spor, som sikrer en mere effektiv drift og bedre forudsætninger for fagmiljø og teamsamarbejde i lærerkollegiet. Idet denne positive effekt for f.eks. administrationen ikke bliver væsentligt større ved etablering af meget store enheder, går forvaltningen ikke efter at sammenlægge to på forhånd store skoler på f.eks. tre eller fire spor.
- Alle strukturtilpasninger tager afsæt i skolernes fysiske rammer, herunder evt. igangværende udbygninger og genopretningsplaner for skolerne.
- Der ses på det forventede elevgrundlag og søgningen til skolerne ifølge behovsprognosen. Dvs. at forvaltningen tager udgangspunkt i, hvilket antal elever, der forventes at søge ind på den pågældende skole de kommende år, således at der ikke lukkes skoler, som der er behov for på lidt længere sigt.
- Forvaltningen sikrer, at nærliggende skoler har den nødvendige kapacitet til at kunne overtage eleverne fra en evt. lukket skole og til fremover at kunne dække nærområdets behov for skole. Det nuværende serviceniveau i forhold til hjemmeklasserprincipper skal opretholdes.

- Ved en lav udnyttelse af skolens kapacitet tages det som et supplerende kriterium, hvor søgt en skole er blandt nærområdets forældre.
- Forvaltningen vurderer grunddistrikternes udformning, efter gennemført strukturtilpasning, herunder at afstanden mellem (især indskolings-) elevernes bopæl og skolen ikke bliver for stor og at skolevejen er trafiksikker.
- Forvaltningen tager endvidere hensyn til andre funktioner, som kan være placeret i skolens bygning (som f.eks. en tandklinik, et 10. klassecenter eller specialundervisning, der i givet fald skal genplaceres).
- Forvaltningen afsøger mulighederne for at optimere skolestrukturen gennem fysiske/anlægmæssige forbedringer af eksisterende skoler.
- Ved skolesammenlægninger vurderes den fysiske afstand mellem de forskellige enheder, samt fremkommeligheden mellem dem.
- Ved fremtidige skolesammenlægninger skal der ske en vurdering af, om det ud fra lokale forhold er hensigtsmæssigt at opbryde skolernes struktur, således at de tre trin - indskoling, mellemtrin og udskoling - fysisk er samlet på den ene skole, eller om de nuværende strukturer skal fastholdes.

Tiltag i forbindelse med strukturtilpasningsstrategien koordineres med projekter i den allerede vedtagne fysiske genopretningsplan, og allerede gennemførte eller igangsatte helhedsplaner indtænkes. Derudover koordineres med oplæg til Børneplan II.

Tidshorisonten for gennemførelse af projekter afhænger af omfanget af det nødvendige bygningsarbejde og skolernes nuværende fysiske tilstand. Forvaltningen vurderer, at der for projekter, som f.eks. kræver en tilbygning skal påregnes en planlægningsfase på mindst ét år samt en byggefase på tre til fem år. For mindre ombygninger skal der regnes med, at processen varer omkring et år.

Proces ved sager om kapacitetstilpasning af institutioner og fritidsordninger

Centralforvaltningen har ansvaret for udvælgelsen af institutioner i henhold til kriterierne. Forslag til strukturændringer drøftes med Pladsanvisning og det pågældende distrikt.

Alle sager om kapacitetstilpasning, som udspringer af forslag fra forvaltningen (centralt eller i distriktet), skal som minimum sendes i høring hos den pågældende institution / skole og forældrebestyrelse.

Sager om kapacitetstilpasning, som udspringer fra institutionen / skolen selv, forventes på forhånd afklaret internt.

Høringsfristen er som regel på seks uger. Centralforvaltningen og det pågældende distrikt samarbejder om høringen.

Kapacitetstilpasningssager bliver sendt til behandling i Børne- og Ungdomsudvalget, hvis:

- En institution foreslås lukket eller flyttet.
- En høring viser, at nogle eller alle de høringsberettigede parter er uenige i det stillede forslag.
- Der skal anvendes økonomiske ressourcer udover den eksisterende ramme.

Når der indledes en sag om enten lukning eller flytning, orienteres forældre og personale i institutionen. Hvis/når sagen sendes i høring orienteres evt. kommende forældre på Pladsanvisningen om, at der er en høring i gang.

Efter en beslutning om, at kapaciteten i en institution skal tilpasses, udarbejder forvaltningen en tids-, informations- og handleplan for det videre forløb. Planen skal som minimum tage højde for børnenes og personalets vilkår.

Udover disse overordnede principper er der en række bekendtgørelseskrav, som skal følges i en igangsat proces, om offentliggørelse af forslag om skolesammenlægninger mv, en min. 8 ugers indsigelsesfrist, samt frist for skolenedlæggelse mv. inden en lukning pr. 1.8. året efter. Disse har blandt andet stor betydning for, hvor hurtigt en proces kan gennemføres.

Når der fremlægges konkrete forslag til sammenlægning eller lukning af skole, vil der blive taget udgangspunkt i ovennævnte principper samt disse konkrete regler for proces og gennemførelse.