



**KØBENHAVNS KOMMUNE, BØRNE- OG  
UNGDOMSFORVALTNINGEN**

**PRAKSISAFDÆKNING AF MODELLER FOR  
SKOLESTRUKTUR**

AFRAPPORTERING



# INDHOLDSFORTEGNELSE

## OM RAPPORTEN

1. Ledelsesresumé
2. Metode og datakilder
3. Kortlægning af modeller for skolestruktur
4. Grundmodel 1 – Traditionel skolestruktur
5. Grundmodel 2 – Skolestruktur baseret på distrikter med flere skoleafdelinger
6. Grundmodel 3 – Skolestruktur med basis- og udskolingsafdelinger
7. Udvikling og implementering af ny skolestruktur

### LÆSEVEJLEDNING

Denne rapport udgør afrapporteringen af praksisafdækningen af modeller for skolestruktur, som er udarbejdet i forbindelse med en samlet analyse af mulige skolestrukturer, som Rambøll Management Consulting (herefter Rambøll) har udført for Københavns Kommune, Børne- og Ungdomsforvaltningen (herefter Københavns Kommune)

Rapporten er inddelt i syv hovedafsnit:

- **1. Resumé:** Først præsenteres et kortfattet resumé med rapportens overordnede resultater og konklusioner.
- **2. Metode og datakilder:** Dernæst beskrives kortfattet analysens baggrund, metode og datakilder.
- **3. Kortlægning af modeller for skolestruktur:** Dernæst følger en kortlægning af modeller for skolestruktur i kommuner med en vis sammenlignelighed med Københavns Kommune, og der udledes og identificeres på den baggrund tre tværgående grundmodeller for skolestruktur, som belyses uddybende i de følgende afsnit.
- **4. Grundmodel 1 – Traditionel skolestruktur:** Her beskrives karakteristika, formål, oplevet effekt og optimeringsmuligheder ved den mest anvendte grundmodel blandt sammenligningskommunerne, nemlig en traditionel skolestruktur.
- **5. Grundmodel 2 – Skolestruktur baseret på distrikter med flere afdelinger:** Dernæst beskrives karakteristika, formål, oplevet effekt og optimeringsmuligheder ved den næstmest anvendte grundmodel blandt sammenligningskommunerne, nemlig skolestruktur baseret på distrikter med flere afdelinger.
- **6. Grundmodel 3 – Skolestruktur med basis- og udskolingsafdelinger:** Herefter følger samme beskrivelse for den tredjemest anvendte grundmodel blandt sammenligningskommunerne, nemlig skolestruktur baseret på opdelte basis- og udskolingsafdelinger.
- **7. Udvikling og implementering af ny skolestruktur:** Endelig følger et afsnit om centrale læringspunkter og hæmmende og fremmende barrierer i forhold til udvikling og implementering af nye skolestrukturer i sammenligningskommunerne.

# INDHOLDSFORTEGNELSE

## ORDFORKLARING

### ORDFORKLARING OG ORDLISTE

Denne rapport præsenterer en praksisafdækning vedrørende skolestrukturer i kommuner med en vis sammenlignelighed med Københavns Kommune.

Skolestrukturer blandt landets kommuner italesættes med en mængde forskellige begreber og ord om grundlæggende det samme – nemlig det kommunale skolevæsen og dets organisering.

I denne rapport anvendes følgende ord og begreber for at beskrive skolestruktur, velvidende, at denne ordliste ikke nødvendigvis er fuldt udtømmende for kompleksiteten af de kommunale skolestrukturer:

- **Skoledistrikt:** Hver skole har et lokalområde, der kaldes skolens distrikt. Skoledistrikterne er en del af kommunens struktur. Kommunalbestyrelsen beslutter, hvilket område skolen skal dække, efter at have indhentet skolebestyrelsens udtalelse. Det er ikke lovligt at lade flere skoler have fælles skoledistrikt – dog kan små skoler, der kun omfatter indskoling til 3. klasse have fælles skoledistrikt med en anden skole og stadigvæk fungere som selvstændig skole.
- **Skole:** Skolen er den udførende organisation af undervisning efter Folkeskoleloven. Skolen skal tilbyde undervisning til skoledistriktets elevgrundlag samt de elever, som ønsker at benytte deres frie skolevalg.
- **Skoleafdeling:** En skoleafdeling er en del af den overordnede skole i skoledistriktet. Det vil sige, at en skole kan bestå af flere skoleafdelinger. I denne praksisafdækning omtales skoleafdelinger ofte, når der er tale om tidligere selvstændige skoler med eget skoledistrikt, som nu er blevet lagt sammen i et fælles skoledistrikt som skoleafdelinger.
- **Skolematrikel:** Til hver skole hører en eller flere skolematrikler. Det vil sige, at når en skole består af flere skoleafdelinger, vil den typisk også være fordelt på flere matrikler.

- **Skoleleder:** Begrebet skoleleder refererer i denne praksisafdækning til lederen af en skole, som kun omfatter én afdeling (skolen), og som derfor også typisk driver skole på en matrikel i skoledistriktet.
- **Skoledistriktsleder:** Begrebet skoledistriktsleder refererer i denne praksisafdækning til lederen af en skole, som omfatter mere end én skoleafdeling, og som derfor også typisk driver skole på flere matrikler i skoledistriktet.
- **Afdelingsledere:** Begrebet afdelingsleder refererer til de mellemledere i form af viceskoleledere, skoleafdelingsledere, pædagogiske ledere, administrative ledere, SFO-ledere mv., som refererer til skolelederen eller skoledistriktslederen.
- **Fagchef:** Begrebet fagchef refererer til den chefansvarlige for skoleområdet i kommunen – typisk i form af skolechefen.

# 1. RESUMÉ OM AFSNITTET

<b>1. Ledelsesresumé</b>
2. Metode og datakilder
3. Kortlægning af modeller for skolestruktur
4. Grundmodel 1 – Traditionel skolestruktur
5. Grundmodel 2 – Skolestruktur baseret på distrikter med flere skoleafdelinger
6. Grundmodel 3 – Skolestruktur med basis- og udskolingsafdelinger
7. Udvikling og implementering af ny skolestruktur

## LÆSEVEJLEDNING TIL AFSNITTET



I det følgende afsnit præsenteres et kortfattet resumé af analysens baggrund og konklusioner i forhold til mulige skolestrukturer.

# 1. RESUMÉ

## ANALYSENS BAGGRUND OG FORMÅL

### BAGGRUND FOR ANALYSEN

København vokser hvert år med ca. 10.000 nye borgere, hvoraf 1.000 af disse er børn. Det stigende børnetal giver udfordringer for Københavns Kommunes skolestruktur, da det stigende antal børn skal håndteres inden for rammerne af et serviceloft og et anlægsloft, der er fastlagt af staten. Københavns Kommune oplever på nuværende tidspunkt en relativt stor spredning i klassekvotienten på kommunens skoler, hvilket samtidig har en afgørende betydning for skolernes og den samlede forvaltnings økonomi.

Børne- og Ungdomsudvalget har på den baggrund besluttet at igangsætte en analyse af, om man med nye modeller for skolestrukturen i København kan udnytte skolernes kapacitet bedre end i dag. Analysen skal skabe en godt grundlag for den videre proces ved at kortlægge viden og erfaringer på området.

Det er væsentligt for Københavns Kommune, at der etableres en fremtidig skolestruktur, som er bæredygtig og kan indfri de mål, der er opsat i strategien "Vores børn – fælles ansvar". Strategien betinger, at eventuelle kommende tilpasninger af skolestrukturen er langsigtede og mindst muligt indgribende i forhold til de faglige ambitioner og elevernes og medarbejderes trivsel.

### ANALYSENS FOKUS

Formålet med den efterspurgte analyse er at danne et solidt **videns- og erfaringsgrundlag**, der kan bidrage til beslutningsprocessen om, hvilken skolestruktur Københavns Kommune fremadrettet skal have. Københavns Kommune har konkret efterspurgt en analyse, som resulterer i to produkter:

- En kortlægning af erfaringer fra kommuner i Danmark med fokus på modeller for skolestruktur og konkrete eksempler/cases herpå.
- En kortlægning af relevant forskning, der belyser, hvilken betydning ændringer i skolestrukturen med henblik på at sikre en mere effektiv ressourceudnyttelse har haft for skolernes/skolevæsenets kvalitet og udviklingsmuligheder, herunder betydning af skole- og klassestørrelse.

Analysen omfatter således to dele – en praksisafdækning af modeller for skolestruktur i andre danske kommuner, samt en litteraturkortlægning af forskning vedrørende betydning af skolestruktur for økonomisk effektivitet, faglige resultater og trivsel i folkeskolen.

**Nærværende rapport fokuserer på afrapporteringen af denne praksisafdækning**, mens litteraturkortlægningen er afrapporteret i en særskilt afrapportering.

Praksisafdækningen skal belyse tre hovedanalyse spørgsmål:

- **HOVEDSPØRGSMÅL 1: Hvilke modeller for skolestruktur** gør kommuner, der er sammenlignelige med København eller Københavns Kommunes områder, brug af?
- **HOVEDSPØRGSMÅL 2: Hvilke bevæggrunde** (politiske visioner og pejlemærker) ligger til grund for valg af model og **virker modellerne efter hensigten** (hvad lykkes/lykkes ikke – og i hvilken grad)?
- **HOVEDSPØRGSMÅL 3:** Hvordan fungerer modeller for skolestruktur i praksis? Det vil sige, hvilke **drivkræfter og barrierer** samt **implementeringsopmærksomhedspunkter** viser sig i forskellige kommunale kontekster og for de respektive målgrupper?

### METODE OG DATAGRUNDLAG

Københavns Kommune har ønsket, at praksisafdækningen skal gennemføres via:

1. En kortlægning af de modeller for skolestruktur i 21 kommuner med strukturel sammenlignelighed med Københavns Kommune.
2. En dybdegående undersøgelse af modeller for skolestruktur gennem casebesøg i Aarhus, Esbjerg, Silkeborg, Fredericia og Fredensborg Kommuner.

Praksisafdækningen er således baseret primært på et kvalitativt grundlag. Det er samlet set Rambølls vurdering, at datagrundlaget er relevant og tilstrækkeligt i forhold til analysens besvarelse af de tre undersøgelsesspørgsmål for praksisafdækningen.



# 1. RESUMÉ

## HOVEDKONKLUSION 1: TRE MODELLER FOR SKOLESTRUKTUR

På de følgende sider er analysens hovedkonklusioner gengivet. For en uddybende gennemgang henvises til afsnit 2-7.

**HOVEDSPØRGSMÅL 1:** Hvilke modeller for skolestruktur gør kommuner, der er sammenlignelige med København eller Københavns Kommunes områder, brug af?

**SVAR:** På tværs af de 21 sammenligningskommuner er der identificeret **tre grundmodeller for skolestruktur**. De tre grundmodeller er karakteriseret ved, at alle 21 kommuner kan indplaceres i mindst en af de tre modeller som værende den model, som kommunen har flest fællestræk med. Praksisafdækningen viser dog også, at mange af de 21 kommuner kombinerer elementer af de tre modeller, da skolestruktur ofte tilrettelægges med afsæt i behov i lokalområdet frem for en helt systematisk og ensartet modeltilgang på tværs af hele kommunen. De tre grundmodeller er beskrevet i oversigten nedenfor.



**ORGANISERING AF DISTRIKTER OG MATRIKLER**



**LEDELSESSTRUKTUR OG LEDELSESANSVAR**



**SKOLEINDHOLD (ORGANISERING AF KLASSETRIN)**



**ORGANISERING AF SPECIALOMRÅDET**



**KOBLING TIL 0-18 ÅRSOMRÅDET (DAGTILBUD, KLUB OG FRITID)**



**ØKONOMISK TILDELING**



### **MODEL 1: TRADITIONEL SKOLESTRUKTUR**

**OM MODELLEN:** Skoledistrikt = én skole på én matrikel med én skoleleder. Skolelederen har i flere store kommuner ofte reference til indskudt ledelsesniveau frem for direkte reference til skolechef. Skolestrukturen indeholder typisk både basisskoler (0.-6. klasse) samt hovedskoler (0.-9. klasse). Specialundervisningstilbud er ofte organiseret som kommunedækkende tilbud i form af specialskoler og/eller specialklasserækker. Tendens til, at der ikke er tværgående distriktsorganisering i forhold til hhv. klub/fritidsområdet og/eller dagtilbudsområdet. Eksempler på udvidet samarbejde med dagtilbud ift. landsbyordninger/børnebyer. Styringsmæssigt anvendes ofte klassetalsbaseret tildeling og/eller andre mekanismer til at sikre skolernes relativt ensartede økonomiske vilkår.

**UDBREDELSE:** 12 ud af 21 kommuner har det som primær strukturform, herunder Aarhus, Odense, Aalborg, Frederiksberg og Randers Kommune.



### **MODEL 2: STØRRE SKOLEDISTRIKTER MED SKOLE OPDELT PÅ SKOLEAFDELINGER**

**OM MODELLEN:** Ét skoledistrikt = flere skoleafdelinger på forskellige matrikler med én skoledistriktsleder med det tværgående ledelsesansvar for alle skoleafdelinger i distriktet og med reference til fagchefen. Typisk flere basisskoler i hvert distrikt med klassetrin fra 0.-6. klasse og hovedskoler med 0.-9. klasse. Tendens til, at specialundervisningstilbud i højere grad er organiseret som dækkende det enkelte distrikt snarere end hele kommunen. Klar tendens til, at der er en tværgående distriktsorganisering i forhold til det øvrige 0-18 års område. Styringsmæssigt anvendes både eksempler på elevtalsbaserede og klassetalsbaserede modeller – ofte i kombination med tildeling, der skal kompensere for forskelle i elevgrundlag og chanceulighed.

**UDBREDELSE:** 5-8 ud af 21 kommuner har det som primær strukturform, herunder Esbjerg Kommune.



### **MODEL 3: STØRRE SKOLEDISTRIKTER MED BASIS- OG UDSKOLINGSAFDELINGER**

**OM MODELLEN:** Ét skoledistrikt = flere skoleafdelinger på forskellige matrikler. Afdelinger er enten organiseret med indskoling/mellemtrin eller udskoling. Typisk én skoledistriktsleder med det tværgående ledelsesansvar for alle skoleafdelinger i distriktet og med reference til fagchefen. Skoledistrikterne er organiseret således, at der altid er én eller flere skoleafdelinger med indskoling – typisk fra 0.-6. klasse, samt en eller flere selvstændig udskolingsafdelinger på andre matrikler. Ofte tværgående distriktsorganisering i forhold til det øvrige 0-18 års område, og ledelse af klub/fritid er flere steder integreret og skoledistriktslederens ansvar. Styringsmæssigt anvender de fleste kommuner elevtalsbaserede tildelingsmodeller.

**UDBREDELSE:** 1-4 ud af 21 kommuner har det som primær strukturform, hvor Fredericia Kommune er det mest markante modeleksempel.

# 1. RESUMÉ

## HOVEDKONKLUSION 2: BEVÆGGRUNDE OG OPLEVET EFFEKT VED MODELLER

**HOVEDSPØRGSMÅL 2:** Hvilke bevæggrunde ligger til grund for valg af model, og virker modellerne efter hensigten (hvad lykkes/lykkes ikke – og i hvilken grad)?

**SVAR:** I forhold til formål viser praksisafdækningen, at mens model 1 først og fremmest betoner vigtigheden af at bibeholde lokale folkeskoler tæt knyttet til deres lokalområde, fokuserer model 2 og model 3 i høj grad på at håndtere udfordringer med små skoler ved gennem en ny struktur at etablere større og mere økonomisk og fagligt bæredygtige skoler.

Ift. den oplevede effekt er der for alle modeller eksempler på kommuner, som formår at realisere deres formål, men også eksempler på, at der kan opstå en række udfordringer. I model 1 udfordres små skoler ofte på faglig og økonomisk bæredygtighed, mens model 2 og 3 har udfordringer i forhold forældreengagement, nærværende ledelse og afklaring af ledelsesroller. Dertil kommer, at model 2 og 3 også kan være udfordret i forhold til økonomisk bæredygtighed, hvis mulighederne for klaseoptimering ikke anvendes.



**RAMBOLL**

### **MODEL 1: TRADITIONEL STRUKTUR**

#### FORMÅL

- Sikre en lokal folkeskole
- Forældreindflydelse og involvering
- Sikre attraktive by- og landområder.

#### OPLEVET EFFEKT

- Sikrer den lokale folkeskole og generelt engagement fra forældre og lokalområdet
- Små skoler opleves udfordrede i forhold til faglig og økonomisk bæredygtighed
- Ofte store forskelle i klassekvotienter mellem små og store skoler.

#### ERFARING MED STRUKTURÆNDRING

Typisk den oprindelige organisering i kommunen. Strukturel optimering inden for modellen er typisk skolelukninger/fusioner og nye distriktsgrænser.

### **MODEL 2: STØRRE DISTRIKTER MED FLERE AFDELINGER**

#### FORMÅL

- Fagligt og økonomisk bæredygtige skoler
- Optimering af ledelse, administration og bygninger
- Faglig videndeling og udvikling.

#### OPLEVET EFFEKT

- Kan sikre besparelser på ledelse, administration og bygninger, men kræver typisk også geninvesteringer
- Kan forbedre muligheder for klaseoptimering
- Positiv betydning for faglig vidensdeling
- Giver typisk udfordringer i forhold til forældreindflydelse, oplevelsen af tilstrækkelig nærværende ledelse fra medarbejderside og uklare ledelsesroller.

#### ERFARING MED STRUKTURÆNDRING

Opstår typisk ved en overgang fra model 1. Typisk er ændringen foretaget inden for de sidste 5-10 år.

### **MODEL 3: BASIS- OG UDSKOLINGSAFDELINGER**

#### FORMÅL

- Fagligt og økonomisk bæredygtige skoler
- Optimering af ledelse, adm. og bygninger
- Styrkede faglige miljøer for ind- og udskoling
- Øget trivsel for særligt elever i udskoling.

#### OPLEVET EFFEKT

- Besparelser på ledelse, administration og bygninger, men kræver typisk også geninvesteringer
- Sikrer klaseoptimering
- Positiv betydning for faglig vidensdeling i ind- og udskoling
- Øget trivsel hos elever i udskoling
- Giver typisk udfordringer i forhold til forældreindflydelse, oplevelsen af tilstrækkelig nærværende ledelse fra medarbejderside og uklare ledelsesroller.

#### ERFARING MED STRUKTURÆNDRING

Opstår typisk ved en overgang fra model 1. Typisk er ændringen foretaget inden for de sidste 5-10 år.

# 1. RESUMÉ

## HOVEDKONKLUSION 3: LÆRINGSPUNKTER IFT. UDVIKLING OG IMPLEMENTERING

**HOVEDSPØRGSMÅL 3:** Hvordan fungerer modeller for skolestruktur i praksis? Det vil sige, hvilke drivkræfter og barrierer samt implementeringsopmærksomhedspunkter viser sig i forskellige kommunale kontekster og for de respektive målgrupper?

**SVAR:** Praksisafdækningens identifikation af centrale læringspunkter og fremmende og hæmmende faktorer i forbindelse med såvel udvikling som implementering af ny skolestruktur fremgår af nedenstående oversigt.

### UDVIKLING OG BELSUTNING OM NY SKOLESTRUKTUR

#### TILGANG TIL PROCES – CENTRALE LÆRINGSPUNKTER

- Lav klar procesplan og kommunikationsstrategi med klarhed om indflydelsesmuligheder
- Skab politisk enighed om formål med at ændre skolestruktur og kommuniker det tydeligt
- Skab et fælles og legitimt analysegrundlag at drøfte struktur ud fra
- Inddrag skoleledere og klæd på til at kunne fungere som ambassadører for formål med at ændre skolestruktur
- Prioriter dialog i udviklingsfase med skolebestyrelser og lokalområder og prioriter reel indflydelse i høringsfase.

#### AKTØRINDDRAGELSE OG INDFLYDELSE – CENTRALE LÆRINGSPUNKTER

- Et tydeligt politisk flertal i forhold til behov og formål med at ændre i skolestruktur er en forudsætning for strukturændringer
- Tidlig inddragelse af skoleledere, skolebestyrelser og tillidsrepræsentanter er en nøglefaktor i forhold til at sikre en fælles forståelse af behov for strukturændringer samt mulige udfaldsrum
- Prioriter dialog og indflydelse på beslutningsprocessen fra skolebestyrelser og lokalområde, både forud for men også efter høringsrunde, og kommuniker dette tydeligt
- Skab mulig for lokal indflydelse på udfaldsrum og undgå "one size fits all"-løsninger, da strukturbehov ofte varierer på tværs af kommunen.

### IMPLEMENTERING AF NY SKOLESTRUKTUR

#### IMPLEMENTERINGSproces – CENTRALE LÆRINGSPUNKTER

- Fastlæg flerårig implementeringsplan med klare langsigtede mål og løbende opstilling af delmål i en åben og inddragende implementeringsproces med skolens medarbejdere, forældre og elever
- Ansvarliggør skoleledelsen i at eksekvere implementering, men afsæt ressourcer til central støtte til proces og koordinering
- Inddrag tillidsrepræsentanter og skolebestyrelser systematisk i implementeringsopgaven i gennem de formelle fora, der er nedsat, og følg løbende op på implementeringsproces i forhold til delmål og langsigtede mål
- Fastlæg ledelsen for den fremtidige skolestruktur tidligt og gennem en systematisk proces for både skoleledelsen og afdelingsledere, som sikrer match mellem rollebeskrivelse og kompetencer
- Giv god tid ved fusioner og skolelukninger, inden den fysiske ændring etableres, og etabler fra dag 1 fusionsråd og lignende
- Prioriter ressourcer til geninvesteringer i såvel de fysiske rammer såvel som kulturudviklende aktiviteter og kompetenceudviklende aktiviteter i den nye skolestruktur.



## 2. METODE OG DATAKILDER OM AFSNITTET

1. Ledelsesresumé
<b>2. Metode og datakilder</b>
3. Kortlægning af modeller for skolestruktur
4. Grundmodel 1 – Traditionel skolestruktur
5. Grundmodel 2 – Skolestruktur baseret på distrikter med flere skoleafdelinger
6. Grundmodel 3 – Skolestruktur med basis- og udskolingsafdelinger
7. Udvikling og implementering af ny skolestruktur



### LÆSEVEJLEDNING TIL AFSNITTET

I det følgende afsnit præsenteres praksisafdækningen af mulige modeller for skolestruktur.

### AFSNITTET ER OPDELT I TO DELE:

Først præsenteres i **AFSNIT 2.1** baggrunden for analysen og analysens fokus.

Herefter præsenteres i **AFSNIT 2.2** analysens metode, analysemodel og datagrundlag.

## 2.1 METODE

### ANALYSENS BAGGRUND OG OPDRAG

#### BAGGRUND FOR ANALYSEN

København vokser hvert år med ca. 10.000 nye borgere, hvoraf 1.000 af disse er børn. Det stigende børnetal giver udfordringer for Københavns Kommunes skolestruktur, da det stigende antal børn skal håndteres inden for rammerne af et serviceloft og et anlægsloft, der er fastlagt af staten. Det betyder, at Københavns Kommune reelt ikke kan bruge flere penge på driften af skoler, selv om der nu er flere børn.

Københavns Kommune oplever på nuværende tidspunkt en relativt stor spredning i klassekvotienten på kommunens skoler, hvilket samtidig har en afgørende betydning for skolernes og den samlede forvaltnings økonomi.

Børne- og Ungdomsudvalget har på den baggrund besluttet at igangsætte en analyse af, om man med nye modeller for skolestruktur i København kan udnytte skolernes kapacitet bedre end i dag. Analysen skal skabe en godt grundlag for den videre proces ved at kortlægge viden og erfaringer på området

Det er væsentligt for Københavns Kommune, at der etableres en fremtidig skolestruktur, som er bæredygtig og kan indfri de mål, der er opsat i strategien "Vores børn – fælles ansvar". Strategien betinger, at eventuelle kommende tilpasninger af skolestrukturen er langsigtede og mindst muligt indgribende ift. de faglige ambitioner.

#### TODELT ANALYSE MED FOKUS PÅ BÅDE PRAKSIS OG FORSKNING

Københavns Kommune har konkret efterspurgt en analyse, som resulterer i to produkter:

- En kortlægning af erfaringer fra kommuner i Danmark med fokus på modeller for skolestruktur og konkrete eksempler/cases herpå.
- En kortlægning af relevant forskning, der belyser, hvilken betydning ændringer i skolestrukturen med henblik på at sikre en mere effektiv ressourceudnyttelse har haft for skolernes/skolevæsenets kvalitet og udviklingsmuligheder, herunder betydning af skole- og klassestørrelse.

Konkret omfatter analysen således to dele; praksisafdækning og en litteraturkortlægning.

**Praksisafdækningen** har til formål nærmere at afdække, hvilke konkrete modeller og løsninger for skolestruktur som er afprøvet i andre danske kommuner. Praksisafdækningen skal omfatte danske kommuner, som i et væsentligt omfang vurderes at være sammenlignelige med Københavns Kommune. I forbindelse med praksisafdækningen skal både formål og oplevede effekter af skolestrukturen afdækkes, ligesom erfaringer og læringspunkter i forhold til udvikling og implementering af ny skolestruktur skal afdækkes.

**Nærværende rapport fokuserer på afrapporteringen af praksisafdækningen**, og på de følgende sider gennemgås de konkrete analysespørgsmål, metode og analysemodel for praksiskortlægningen.

**Litteraturkortlægningen** har haft til formål at afdække forskningsmæssig viden om sammenhængen mellem forskellige skolestrukturer og afhængige variable såsom ressourceforbrug, faglige præstationer og trivsel. Og derudover har litteraturkortlægningen fokuseret på at belyse forskningsmæssig viden om, hvordan en eventuel ændring af skolestrukturen bedst understøttes. Endelig har analysen også søgt at belyse forskningsmæssig viden om, hvordan socioøkonomiske baggrunds faktorer har indflydelse på betydningen af skolestrukturen.

Selve litteraturkortlægningen er afrapporteret i en særskilt afrapportering og gennemgås ikke nærmere i denne rapport.

## 2.1 METODE

### FOKUS FOR PRAKSISAFDÆKNINGEN

#### PRAKSISAFDÆKNINGENS FOKUS

Københavns Kommune har ønsket en praksisafdækning, som belyser tre hovedanalyse spørgsmål:

- **HOVEDSPØRGSMÅL 1: Hvilke modeller for skolestruktur** gør kommuner, der er sammenlignelige med København eller Københavns Kommunes områder, brug af?
- **HOVEDSPØRGSMÅL 2: Hvilke bevæggrunde** (politiske visioner og pejlemærker) ligger til grund for valg af model og **virker modellerne efter hensigten** (hvad lykkes/lykkes ikke – og i hvilken grad)?
- **HOVEDSPØRGSMÅL 3:** Hvordan fungerer modeller for skolestruktur i praksis? Det vil sige, hvilke **drivkræfter og barrierer** samt **implementeringsopmærksomhedspunkter** viser sig i forskellige kommunale kontekster og for de respektive målgrupper?

Samtidig har Københavns Kommune ønsket en praksisafdækning, som inddrager erfaringer fra kommuner, som er relativt sammenlignelige med Københavns Kommune. Det indebærer som minimum, at kommunerne har en vis størrelse og befolkningstæthed, hvorved de fx svarer til et af kommunens skoleområder.

Endelig har det været centralt for Københavns Kommune, at praksisafdækningen omfatter såvel succesfulde som evt. mindre succesfulde strukturændringer med henblik på netop at sikre en realistisk og dækkende forståelse af danske praksiserfaringer med forandringer af skolestruktur.

#### KRAV TIL METODE OG AKTIVITETER

Københavns Kommune har ønsket, at praksisafdækningen skal gennemføres via:

1. En kortlægning af de modeller for skolestruktur, som sammenlignelige kommuner anvender.
2. En dybdegående undersøgelse af modeller for skolestruktur gennem kvalitative casebesøg i kommuner – i alt fem casebesøg.

Hvert casebesøg skal så vidt muligt omfatte interviews med:

- Repræsentant for det lokale politiske udvalg (fx udvalgsformand)
- Skolechefen i forvaltningen
- 1-2 skoleledere
- Repræsentanter for skolebestyrelse på en eller flere af de berørte skoler
- Medarbejderrepræsentanter, fx tillidsrepræsentanter
- Elevrepræsentanter, fx elevrådsrepræsentanter.

## 2.2 METODE

### ANALYSENS METODE OG AKTIVITETER

#### ANALYSEDESIGN OG METODISK TILGANG

Med henblik på at sikre en effektiv opgaveløsning af den ønskede praksisafdækning har Rambøll valgt et analysedesign for praksisafdækningen i to spor; hhv. et kortlægningsspor og et dybdeanalytisk spor.

**Kortlægningssporet** har haft til formål at afdække og indkredse, hvilke modeller for skolestrukturer de kommuner, der bedømmes til at være sammenlignelige med Københavns Kommune eller kommunens skoleområder, anvender. Fokus har været på at afdække kommunernes bevæggrunde for valg af model samt de oplevede resultater.

Aktiviteterne har omfattet udvælgelse af sammenlignelige kommuner i forhold til Københavns Kommune og herefter rekruttering af disse kommuner til at deltage i undersøgelsen. Udvalget er sket som en kombination af strukturelle variable (fx indbyggertal, andel 6-16-årige befolkningstæthed, socioøkonomi, andel statsborgere fra ikke-vestlige lande mv.) og skolespecifikke variable (som fx udgifter til skoleområdet, klassestørrelser, skolestørrelser mv.).

Herefter er der gennemført telefoninterviews med deltagelse af børn- og ungedirektør og/eller skolechef i forhold til deres valg af skolestruktur og erfaringerne hermed. Derudover er der indhentet eventuelt supplerende materiale i form af strukturbeskrivelser, evalueringer af egen skolestruktur mv.

Det **dybdeanalytiske spor** er gennemført med henblik på at indsamle viden og erfaringer om udvalgte kommuners modeller for skolestruktur, herunder en dybdegående forståelse af organisering og styring af modellen, formål med strukturen, oplevede effekter og erfaringer med modellen samt læringspunkter og drivkræfter og barrierer for udvikling og implementering af skolestrukturen. I alt er der gennemført fem dybdegående casebesøg.

#### PRAKSISAFDÆKNINGENS DATAKILDER

Den samlede praksisafdækning er baseret primært på et kvalitativt grundlag, som i kraft af det store antal deltagende kommuner sikrer en grundig afdækning af mulige former for organisering af skolestruktur i kommuner, som er sammenlignelige med Københavns Kommune. Dog er kortlægningssporet begrænset af primært at basere sig på viden fra forvaltningsdirektør/-chef, mens casestudierne (det dybdeanalytiske spor) omvendt sikrer en belysning af erfaringer og holdninger hos de forskellige aktørgrupper i folkeskolen. Det skal videre bemærkes, at praksisafdækningen ikke indeholder systematisk indsamling af kvantitative nøgletal, herunder brug af disse til effektanalyser eller lignende.

Det er dog samlet set Rambølls vurdering, at datagrundlaget er relevant og tilstrækkeligt i forhold til analysens besvarelse af de tre undersøgelsesspørgsmål.

#### 1) Kortlægningsspor



##### Aktivitet

- Udarbejdelse af bruttoliste med sammenlignelige kommuner – konkret er der identificeret **27 relevante sammenligningskommuner**.
- Telefonisk rundspørge til udvalgte kommuner – i alt er det lykkedes at rekruttere og gennemføre interviews **med 21 ud af 27 kommuner**.

##### Formål

- Kortlægning af de modeller for skolestruktur, som sammenlignelige kommuner anvender.
- Indsigt i kommunernes bevæggrunde (visioner og pejlemærker), samt i hvilken grad kommunerne oplever at lykkes med at realisere disse.

#### 2) Dybdeanalytisk spor



- Udvalgte kommuner til casebesøg.
- Gennemførelse af kvalitative casebesøg. Konkret er der gennemført **dybdegående casebesøg i fem kommuner**.

- Dybdegående viden om drivkræfter og barrierer i anvendelse af forskellige modeller for skolestruktur.
- Viden om implementeringsudfordringer og opmærksomhedspunkter i forhold til udvikling og implementering af model.

## 3. KORTLÆGNING AF MODELLER FOR SKOLESTRUKTUR OM AFSNITTET

1. Ledelsesresumé
2. Metode og datakilder
<b>3. Kortlægning af modeller for skolestruktur</b>
4. Grundmodel 1 – Traditionel skolestruktur
5. Grundmodel 2 – Skolestruktur baseret på distrikter med flere skoleafdelinger
6. Grundmodel 3 – Skolestruktur med basis- og udskolingsafdelinger
7. Udvikling og implementering af ny skolestruktur



### LÆSEVEJLEDNING TIL AFSNITTET

I det følgende afsnit beskrives analysens afsæt, nemlig den overordnede afdækning af de typer af grundlæggende skolestrukturer, som kan identificeres i danske kommuner.

### AFSNITTET ER OPDELT I TRE DELE:

Først gennemgås i **AFSNIT 3.1** den analytiske tilgang til kortlægningen af strukturelle karakteristika.

Herefter gennemgås i **AFSNIT 3.2** variationen i strukturelle karakteristika ved kommunernes skolestruktur.

Endelig peges der i **AFSNIT 3.3** på, hvilke grundmodeller for skolestruktur der kan identificeres på tværs af de 21 kommuner.

## 3.1 KORTLÆGNING AF MODELLER FOR SKOLESTRUKTUR

### ANALYTISK TILGANG TIL KORTLÆGNINGEN

#### KORTLÆGNING AF MODELLER FOR SKOLESTRUKTUR

Det første hovedspørgsmål, som praksisafdækningen skal afdække, er, hvilke modeller for skolestruktur de sammenlignelige kommuner gør brug af. For at besvare spørgsmålet har Rambøll i forbindelse med praksisafdækningen gennemført en afdækning af udvalgte skolestrukturer blandt 21 danske kommuner.

De 21 kommuner er valgt ud fra en vægtet vurdering af størst mulig sammenlignelighed med Københavns Kommune i forhold til de strukturelle variable (som fx indbyggertal, andel 6-16-årige befolkningstæthed, socioøkonomi, andel statsborgere fra ikke-vestlige lande mv.) og skolespecifikke variable (som fx udgifter til skoleområdet, klassestørrelser, skolestørrelser mv.).

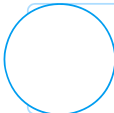
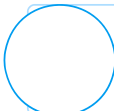

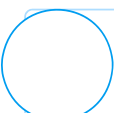
Selve afdækningen er foregået ved at afdække en række centrale strukturelle karakteristika ved den pågældende skolestruktur med henblik på at identificere gennemgående tendenser på tværs af kommunerne, som kan opsummeres i en række arketyperiske modeller for skolestruktur, jf. oversigten nedenfor. Selve afdækningen er foregået med interviews med børne- og ungedirektøren, skolechefen og/eller centrale forvaltningsmedarbejdere i de pågældende kommuner.

På de følgende sider gennemgås kortlægningens resultater i forhold til de 21 kommuners modeller for skolestruktur, hvorefter de arketyperiske modeller på den baggrund udledes. Herefter følger i de efterfølgende afsnit en uddybende gennemgang af hver af de identificerede modeller med henblik på at adressere de tre hovedspørgsmål for praksisafdækningen.

#### HOVEDSPØRGSMÅL 1: STRUKTURELLE KARAKTERISTIKA VED SKOLESTRUKTUR – TYPER AF MODELLER FOR SKOLESTRUKTUR

	<b>ORGANISERING AF DISTRIKTER OG MATRIKLER</b> Hvordan er distriktsstrukturen tilrettelagt, herunder, hvor mange skoleafdelinger og matrikler er der pr. skoledistrikt?
	<b>LEDELSESSTRUKTUR OG LEDELSESANSVAR</b> Hvordan er ledelsesansvar fordelt og struktureret?
	<b>SKOLEINDHOLD (ORGANISERING AF KLASSETRIN)</b> Er der 0.-9. klasse på alle skoler eller er der differentiering af antal klassetrin på tværs af skoler?
	<b>ORGANISERING AF SPECIALOMRÅDET</b> Hvordan er specialundervisningsområdet organiseret?
	<b>KOBLING TIL 0-18 ÅRS OMRÅDET</b> Hvilke rammer er der for samarbejde inden for skolematrikler og mellem skoledistrikter?
	<b>ØKONOMISK STYRING OG TILDELING</b> Hvad er de centrale principper for tildeling af økonomi til skolerne?



	<b>MODEL X</b>
	<b>MODEL Y?</b>
	<b>MODEL Z?</b>
	<b>OSV...</b>



## 3.2 OVERBLIK OVER KOMMUNALE SKOLESTRUKTURER







### VARIATION I STRUKTURELLE KARAKTERISTIKA FOR SKOLESTRUKTUR

#### OVERSIGT OVER FORSKELLE I STRUKTURELLE KARAKTERSTIKA

Nedenstående oversigt viser praksisafdækningens centrale resultater i forhold til variation imellem de 21 kommuner, når det kommer til strukturelle karakteristika ved kommunernes skolestruktur. Som det fremgår af oversigten, er der stor variation i de strukturelle valg, som kommunerne har truffet i forhold til deres skolestruktur.

På de næste sider er variationen i strukturelle valg i forhold til kommunernes skolestruktur nærmere beskrevet.

#### KOMMUNALE TILGANGE – VARIATION I STRUKTURELLE KARAKTISTIKA VED SKOLESTRUKTURER

	<b>ORGANISERING AF DISTRIKTER OG MATRIKLER</b>	ÉT SKOLEDISTRIKT = ÉN SKOLE PÅ ÉN MATRIKEL	←	ÉT SKOLEDISTRIKT = FLERE SKOLEAFDELINGER PÅ FLERE MATRIKLER		
	<b>LEDELSESSTRUKTUR OG LEDELSESANSVAR</b>	ÉN SKOLELEDER MED ANSVAR FOR ÉN MATRIKEL	←	ÉN skoledistriktsleder MED ANSVAR FOR FLERE SKOLEAFDELINGER PÅ FLERE MATRIKLER		
	<b>SKOLEINDHOLD (ORGANISERING AF KLASSETRIN)</b>	<u>ENS SKOLEINDHOLD</u> Dvs. 0.-9. klasse på alle skoler	↔	<u>BLANDET SKOLEINDHOLD</u> Dvs. både basisskoler med op til 0.-6. Klasse og hovedskoler med 0.-9. klasse	↔	<u>DIFFERENTIERET SKOLEINDHOLD</u> Dvs. rene basisskoler – typisk 0.-6. klasse samt rene udskolingsskoler – typisk 7.-9. klasse
	<b>ORGANISERING AF SPECIALOMRÅDET</b>	<u>OPDELT MODEL</u> Specialskoler med egen ledelse	↔	<u>BLANDET MODEL</u> Både specialskoler og specialklasser/gruppeordninger forankret i almenområdet	↔	<u>INTEGRERET MODEL</u> Alle specialtilbud er ledelsesmæssigt og fysisk forankret samme sted som almentilbud
	<b>KOBLING TIL 0-18 ÅRS OMRÅDET (DAGTILBUD, KLUB OG FRITID)</b>	<u>IKKE STRUKTURELT KOBLET</u> Geografisk og ledelsesmæssigt er funktioner ikke tæt koblet	↔	<u>FÆLLES DISTRIKTER</u> Tilbud er typisk organiseret efter ens distriktsgrænser med et udvidet samarbejde	↔	<u>TÆT STRUKTUREL KOBLING</u> Fælles distrikter og fælles ledelsesansvar på tværs af tilbud
	<b>ØKONOMISK TILDELING</b>	<u>PRIMÆRE PRINCIPPER</u> Tildeling baseret på elevtal, klassetal eller en kombination	↔	<u>PRINCIPPER IFT. ENSARTET ØKONOMI</u> Tildeling baseret grundtildeling eller garantiøkonomi	↔	<u>PRINCIPPER IFT. CHANCELIGHED</u> Elementer af tildeling baseret på socioøkonomi

## 3.2 OVERBLIK OVER KOMMUNALE SKOLESTRUKTURER DISTRIKTS-, MATRIKEL- OG LEDELSESSTRUKTUR

### ORGANISERING AF DISTRIKTER OG MATRIKLER

Organiseringen af skoledistrikter er et helt grundlæggende element i forhold til folkeskolen. Inden for hvert geografisk skoledistrikt hører i henhold til Folkeskoleloven én skole, og inden for det enkelte skoledistrikt har forældre altid ret og garanti for at få optaget deres barn på den tilhørende skole. Kortlægningen blandt de 21 kommuner viser, at når det kommer til den grundlæggende organisering af skoledistrikter, er der identificeret to tilgange.

**På den ene side** er 12 af kommunerne karakteriseret ved en traditionel organisering, hvor hvert distrikt som den klare hovedregel er organiseret med én skolematrikel. Med andre ord drives der skole på en fysisk matrikel i skoledistriktet. Af de fem største kommuner ud over Københavns Kommune er det både Aarhus, Odense, Aalborg og Randers, som er karakteriseret ved denne grundmodel.

På den anden side er ni ud af de 21 kommuner karakteriseret ved en tilgang, hvor der i hvert skoledistrikt er flere skoleafdelinger på to eller flere matrikler – typisk i distrikter, der er større geografisk og/eller indbyggermæssigt end i den traditionelle struktur. Af de fem største kommuner ud over Københavns Kommune er det kun Esbjerg, som er karakteriseret ved denne tilgang til organisering.

I forhold til kommuner med en traditionel organisering viser afdækningen dog også, at der i flere af de 12 kommuner er eksempler på enkelte distrikter, hvor man også har samlet flere skoleafdelinger på forskellige matrikler i det samme skoledistrikt – typisk afstedkommet af lokale behov med flere små skoler, faldende elevgrundlag eller lignende, som er blevet fusioneret i et fælles distrikt med henblik på at skabe en mere bæredygtig skole.

### LEDELSESSTRUKTUR OG LEDELSESANSVAR FOR DEN ENKELTE FOLKESKOLE

I forhold til organiseringen af skoleledelsen viser kortlægningen, at organiseringen af ledelsen i høj grad har sammenhæng med kommunernes beslutning om organisering af distrikter og matrikler.

Det vil sige, på den ene side er der 11 kommuner, som benytter en traditionel model, hvor der som hovedregel er en skoleleder pr. skoledistrikt med ansvaret for skoleledelsen af én skole placeret på én matrikel. Skolelederen har samtidigt et ledelsesteam med et vist antal afdelingsledere – typisk organiseret i forhold til indskoling, mellemtrin, udskoling og SFO. Hertil kommer, at nogle kommuner også har tilføjet en administrativ ledelse i ledelsesteamet. Karakteristisk for denne struktur er også, at flere kommuner med mange skoledistrikter og derved mange skoleledere har indført et ledelseslag mellem skolechefen og skolelederne med henblik på at understøtte koordinering og sparring med de enkelte skoleledere – typisk i form af områdeledere.

På den anden side er der 10 kommuner, hvor der som hovedregel anvendes en form for distriktsledelse, hvor skolelederen fungerer som en skoledistriktsleder med ansvar for ledelse af en distriktskole, som er fordelt på flere afdelinger. Skoledistriktslederen har typisk direkte reference til skolechefen. I denne form for organisering vil den enkelte skoledistriktsleder typisk have et ledelsesteam med en afdelinger pr. skoleafdeling, men der er også eksempler på modeller, hvor ledelse af hhv. indskoling, mellemtrin, udskoling og SFO er opdelt på forskellige afdelingsledere, som går på tværs af afdelinger, og som alle har reference til distriktsledelsen. Også i denne model er der i en række kommuner indsat en administrativ leder i ledelsesteamet.

## 3.2 OVERBLIK OVER KOMMUNALE SKOLESTRUKTURER ORGANISERING AF SKOLEINDHOLD

### SKOLEINDHOLD (ORGANISERING AF KLASSETRIN)

I forhold til indholdet i kommunernes skoletilbud viser praksiskortlægningen, at der også her er stor variation mellem kommuner.

Variationen vedrører først og fremmest **størrelsen på skoler**, hvor der på tværs af kommuner ses store forskelle i skolestørrelse. Den betingende faktor for skolestørrelse er i den forbindelse først og fremmest geografi. Gennemgående er kommuner med et stort landområde med mange mindre landsbyer typisk kendetegnet ved en del mindre og deciderede små skoler i oplandet (med helt ned til under 100 elever) samt store skoler i kommunens bykerne(r) med fire eller flere spor per klassetrin. Disse kommuner er derved typisk også kendetegnet ved den styringsudfordring at drive skole med store forskelle i elevgrundlag, klassekvotient og antal spor.

Omvendt er kommuner med en mindre geografi, hvor der ikke er lange afstande til bymæssig bebyggelse og bykerne(r), typisk kendetegnet ved flere større skoler med en relativt ensartet profil i forhold til størrelse og antal spor. Dog med det forbehold, at skolernes evne til at tiltrække elever fra eget skoledistrikt samt tilstødende distrikter kan variere væsentligt, således at store skoler med et lige stort elevgrundlag realiserer et forskelligt elevantal. Forskelle i skolernes evne til at tiltrække elever kan tilskrives en lang række faktorer, men praksisafdækningen viser, at faktorer vedrørende skoledistrikter med store forskelle i borgernes socioøkonomi samt en høj andel tosprogede elever ofte fremhæves i forbindelse med skoler med manglende evne til at tiltrække distriktets 6-16-årige.

Variationen vedrører også **selve skoletilbuddet**. Det vil sige, med hvilke klassetrin er den enkelte skole tilrettelagt. Her viser praksisafdækningen, at der også er tre typer af grundlæggende tilgange kommunerne imellem. For det første er der en række kommuner med et relativt ensartet skoletilbud på tværs af skoler i form af 0.-9. klasse på hovedparten af kommunens skoler. Det vil sige, at hele skoletilbuddet (ekskl. 10. klasse) tilbydes kommunens elever på den samme matrikel gennem hele skoleforløbet. Fire ud af de 21 kommuner er karakteriseret ved denne rene model. Kendetegnende for disse kommuner er, at de er karakteriseret ved en høj grad af bymæssig bebyggelse og geografisk set relativt små skoledistrikter med lille afstand til distriktsskolen.

Derudover har 10 andre kommuner en lignende model, hvor hovedreglen er skoler i form af 0.-9. klasse, men hvor der dog også er et mindre antal "basisskoler", som tilbyder undervisning fra 0. klasse helt op til 6.klasse – dvs. indskoling og evt. mellemtrin, og hvor disse skolers elever efterfølgende overgår til en af kommunens hovedskoler, som tilbyder 0.-9. klasse. Basisskolerne er ofte et udslag af et mindre elevgrundlag i oplandsområder samt et politisk ønske om at bevare et skoletilbud i nærområdet.

For det andet er der en række kommuner med et mere blandet skoletilbud. Det vil sige kommuner, hvor der typisk er et større antal basisskoler og et mindre antal hovedskoler med 0.-9. klasse, hvor der i forbindelse med udskoling typisk er mulighed for at vælge sig ind på særlige linjer, som definerer klasse- eller holddannelse. Denne organisering hænger typisk sammen med kommuner med en stor geografi, hvor der i de mindre landsbysamfund ikke er et tilstrækkeligt elevgrundlag til at drive en skole fra 0.-9. klasse, samtidig med at der er et politisk ønske om at fastholde et skoletilbud i området. Denne form for skoletilbud ses samtidigt i høj grad ved de kommuner, som i forhold til organisering af skoledistrikter har valgt at organisere flere skoleafdelinger inden for samme skoledistrikt, da samarbejdet mellem disse skoler i forvejen er en nødvendighed i forbindelse med elevernes overgang fra basisskolen til hovedskolen.

En særlig variant af denne form for skoletilbud ses i fire kommuner, som decideret har opdelt alle eller nogle af deres skoler i basisskoler og udskolingsskoler, således at basisskolerne typisk har 0.-6. klasse og udskolingsskolen har 7.-9. klasse. I alle kommuner med denne struktur er basis- og udskolingsskoler organiseret inden for samme skoledistrikt, således at skolelederen/distriktslederen har det ledelsesmæssige ansvar for begge typer af tilbud. Det mest markante eksempel på denne struktur findes i Fredericia Kommune, hvor alle kommunens fire distrikter er organiseret i forhold til dette princip med 1-3 indskolingsafdelinger pr. distrikt samt én udskolingsafdeling pr. distrikt.

## 3.2 OVERBLIK OVER KOMMUNALE SKOLESTRUKTURER KOBLING TIL SPECIALOMRÅDE OG ØVRIGE OMRÅDER

### ORGANISERING AF SPECIALOMRÅDET

Når det kommer til kommunernes organisering af specialundervisningsområdet, peger praksisafdækningen på to centrale tendenser blandt de 21 kommuner.

**Den første tendens** er, at selve organiseringen af kommunens tilbudsvifte i forhold til specialundervisningstilbud i hovedparten af kommunerne ikke har tæt sammenhæng med den strukturelle organisering af almentilbud i kommunen. Det betyder med andre ord, at der ikke nødvendigvis er en sammenhæng mellem de valg, som kommunen fx har truffet i forhold til distriktsorganisering og ledelsesansvar på almenområdet, og den organisering, der er valgt på specialundervisningsområdet.

Således er specialundervisningsområdet igennem de seneste år, aktuelt og forventet i de kommende år i fokus hos hovedparten af de 21 kommuner i forhold til strukturelle, styringsmæssige og/eller indholdsmæssige justeringer og ændringer. Omstruktureringer, som ikke nødvendigvis ses i sammenhæng med strukturelle forandringer af almenområdet i øvrigt.

Baggrunden for både de gennemførte og forventede omstruktureringer er først og fremmest et aktivitetsmæssigt og udgiftsmæssigt pres på området i kraft af voksende behov for både forebyggende, foregribende og indgribende indsatser overfor børn med særlige behov.

**Den anden tendens** er, at selve den strukturelle organisering af specialundervisningsområdet på tværs af kommunerne varierer mellem tre grundmodeller.

Den første model er en "opdelte model" og findes i kommuner, der som hovedregel har organiseret kommunens specialundervisningstilbud i særlige specialskoler, som fysisk ikke er placeret i forbindelse med kommunens

almentilbud, og som typisk har egen skoleledelse. En tilgang, som typisk begrundes med et fokus på at sikre faglig og økonomisk bæredygtighed i tilbuddene, herunder at specialskolerne udover at levere tilbud til visiterede elever også kan understøtte almentilbud i forhold til inkluderende indsatser i regi af almenområdet. Tilgangen findes både hos kommuner, der er traditionelt organiseret på almenområdet, såvel som kommuner med en distriktsorganisering med flere afdelinger pr. distrikt.

Den anden model er en "blandet model" og findes i kommuner, som både har selvstændige specialskoler samt specialklasserækker/gruppeordninger placeret i tilknytning til de almene folkeskoler. Her er ledelsen opdelt således, at der typisk er en selvstændig skoleledelse for specialskoler, mens specialklasserækker typisk refererer til skolelederen for det pågældende skoledistrikt.

Denne model ses typisk i kommuner, som både har tidligere amtskommunale højt specialiserede specialskoletilbud, som også benyttes af elever fra andre kommuner, samt et ønske om at sikre en tilbudsvifte med mindre indgribende tilbud tættere på almenområdet. Tilgangen findes i lighed med den første model både hos kommuner, der er traditionelt organiseret på almenområdet, såvel som kommuner med en distriktsorganisering med flere afdelinger pr. distrikt.

Den tredje model er en "integreret model" og findes hos kommuner, som i overvejende grad har organiseret deres specialundervisningstilbud i regi af deres almenskoler – ledelsesmæssigt såvel som strukturelt. Det vil altså sige, at specialklassetilbud, gruppeordninger, dagbehandlingstilbud mv. fysisk er forankret på samme matrikler som almentilbud, ligesom det ledelsesmæssige ansvar for disse tilbud er placeret hos skoledistriktslederen. Denne model ses typisk i kommuner med en distriktsorganisering med flere afdelinger pr. distrikt, hvor der er fokus på at placere et samlet ansvar for distriktets børn hos distriktets skoleleder.

## 3.2 OVERBLIK OVER KOMMUNALE SKOLESTRUKTURER

### KOBLING TIL DET ØVRIGE 0-18 ÅRS OMRÅDE

#### **KOBLING TIL DET ØVRIGE 0-18 ÅRS OMRÅDE**

Når det kommer til kommunernes organisering af koblingen mellem skoleområdet og det øvrige 0-18 års område i form af specielt dagtilbud og klub- og fritidstilbud, viser praksisafdækningen, at der på tværs af kommuner kan identificeres tre typer af modeller.

**Den ene model** findes i de kommuner, hvor der ikke er en systematisk, strukturel kobling mellem skoletilbud og øvrige tilbud på 0-18 års området med snitflader til folkeskoleområdet. Dermed ikke sagt, at der ikke er en høj grad af samarbejde mellem disse tilbud, men blot at dette samarbejde ikke er formaliseret strukturelt gennem fx fælles distriktsgrænser eller fælles ledelsesansvar på tværs af områderne. Det er dog kun i de færreste kommuner, at der ikke er etableret en eller anden grad af strukturel organisering mellem skole og dagtilbud og/eller fritidsområdet.

**Den anden model** findes i de kommuner, hvor der er en strukturel kobling i forhold til typisk fælles distriktsgrænser og typisk også en fælles ledelsesmæssig reference til en områdechef eller lignende. Ledelsesmæssigt indebærer dette, at der er indsat et ledelseslag mellem fagchef (typisk skolechefen med det ledelsesmæssige ansvar for hele skolevæsenet) og skoleledere – typisk i form af en områdeleder, som vil have et overordnet ledelsesansvar på tværs af flere distrikter og således fungere som leder af ledere inden for både skole på den ene side og dagtilbuds- og/eller fritidsområdet på den anden side. Denne model indebærer muligheder for strategisk og ledelsesmæssigt at sikre en øget grad af fælles koordinering af indsatser i forhold til overgang mellem dagtilbud og skole samt sammenhænge mellem skolegang og fritidstilbud.

**Den tredje model** findes i de kommuner, hvor der i hele kommunen eller i dele af kommunen er en tæt strukturel kobling mellem skoleområdet på den ene side og dagtilbuds- og/eller fritidsområdet på den anden side. Denne model indebærer fælles ledelsesstrukturer på distriktsniveau – dvs. fælles ledelse på tværs af fx skole- og fritidstilbud eller fælles ledelse på tværs af skole og dagtilbud.

Tilgangen ses typisk i forbindelse med såkaldte børnebyer eller landsbyordninger, hvor små skoler og små dagtilbud har fælles ledelsesstruktur med henblik på at sikre fastholdelse af tilbud i nærområdet, udnytte de bygningsmæssige rammer samt reducere antallet af ledere og administration.

## 3.2 OVERBLIK OVER KOMMUNALE SKOLESTRUKTURER

### ØKONOMISKE TILDELINGSPRINCIPPER

#### ØKONOMISK STYRING AF SKOLEOMRÅDET

Ud over de direkte strukturelle tiltag i forhold til distrikter, ledelse, skoleindhold, specialundervisningsområdet samt kobling til det øvrige 0-18 års område har praksisafdækningen også afdækket de bærende principper i de 21 kommuners fordeling af ressourcer til skoleområdet.

Praksisafdækningen viser i den forbindelse, at der på tværs af kommunerne er en stor variation i, hvordan kommunerne tildeler deres skoler økonomi, og dermed hvordan de afgør, hvilke ressourcer der skal til for at drive kommunens skoletilbud. Grundlæggende viser praksisafdækningen, at kommunernes variation kan findes i forskellige kombinationer af tre typer af principper for økonomisk tildeling til de enkelte skoler.

**Det første og primære princip** vedrører, hvorvidt skolens primære økonomi baseres på, enten hvor mange elever eller hvor mange klasser der oprettes på skolen. Her viser praksisafdækningen, at der blandt de 21 kommuner både gøres brug af en elevtalsbaseret, en klassesbaseret eller en kombineret tildelingsform.

**Det andet princip** vedrører, hvordan der sikres en vis ensartethed i skolernes økonomiske grundlag og forudsætninger for at drive skoletilbud, da forskellige størrelser af skoler, forskelle i elevgrundlag mv. kan gøre, at en ren klasses- eller elevtalsbaseret tildeling i sig selv vil skabe store forskelle i de udgiftsmæssige forudsætninger for at drive skoletilbud på tværs af den enkelte kommunens skoler. Praksisafdækningen viser her, at der blandt de 21 kommuner både kan findes eksempler på brug af grundtilskud i forhold til typisk ledelse, administration og bygninger samt i forhold til "udligningspuljer" eller "garantimodeller", som sikrer en økonomisk tildeling til skolerne med fokus på at sikre ensartede økonomiske vilkår, når netop konsekvenserne af den elevtalsbaserede eller klassesbaserede tildeling er kendte.

**Det tredje princip** vedrører, hvordan der evt. udlignes for forskelle i skolemæssige forudsætninger for de 6-16-årige, som hører til det enkelte skoledistrikt, eller som er indskrevet på distriktets folkeskole.

Princippet handler konkret om, hvorvidt der skal kompenseres for forskelle i socioøkonomi mellem skoledistrikterne ud fra en betragtning om, at det kan kræve en ekstra ressourcemæssig investering at sikre chancelighed for elevgrupper med en dårligere socioøkonomisk baggrund. Praksisafdækningen viser, at en række kommuner netop fordeler en vis andel af skoleområdets samlede ressourcer ud fra netop en betragtning om forskelle i socioøkonomi og sikring af udgiftsmæssige forudsætninger for at skabe øget chancelighed.

Praksisafdækningen viser samlet set, at der ikke er et entydigt mønster mellem de øvrige strukturelle karakteristika ved de 21 kommuner og valget af principper for økonomisk tildeling. Praksisafdækningen viser dog samtidig, at der kan peges på en række tilsyneladende tendenser for sammenhænge:

- Kommuner med en traditionel distriktsorganisering med én skolematrikel pr. distrikt, hvor der samtidig er væsentlige forskelle i skoledistrikternes elevgrundlag og folkeskolernes størrelser, benytter oftere klassesbaserede tildelingsmodeller end ved distriktsorganisering med flere skoleafdelinger pr. skoledistrikt.
- For de kommuner med traditionel distriktsorganisering med én skole pr. distrikt, hvor der i stedet benyttes primært elevtalsbaserede tildelingsmodeller, sker det ofte i sammenhæng med både grundtilskud og forskellige udligningspuljer eller garantimodeller for at sikre alle skoler ensartede økonomiske forudsætninger.
- Kommuner med distriktsorganisering med flere skoleafdelinger pr. skoledistrikt benytter i højere grad elevtalsbaseret tildeling.



## 3.3 GRUNDMODELLER FOR SKOLESTRUKTUR I SAMMENLIGNELIGE KOMMUNER

### IDENTIFICEREDE GRUNDMODELLER FOR SKOLESTRUKTUR

#### IDENTIFICEREDE GRUNDMODELLER FOR SKOLESTRUKTUR

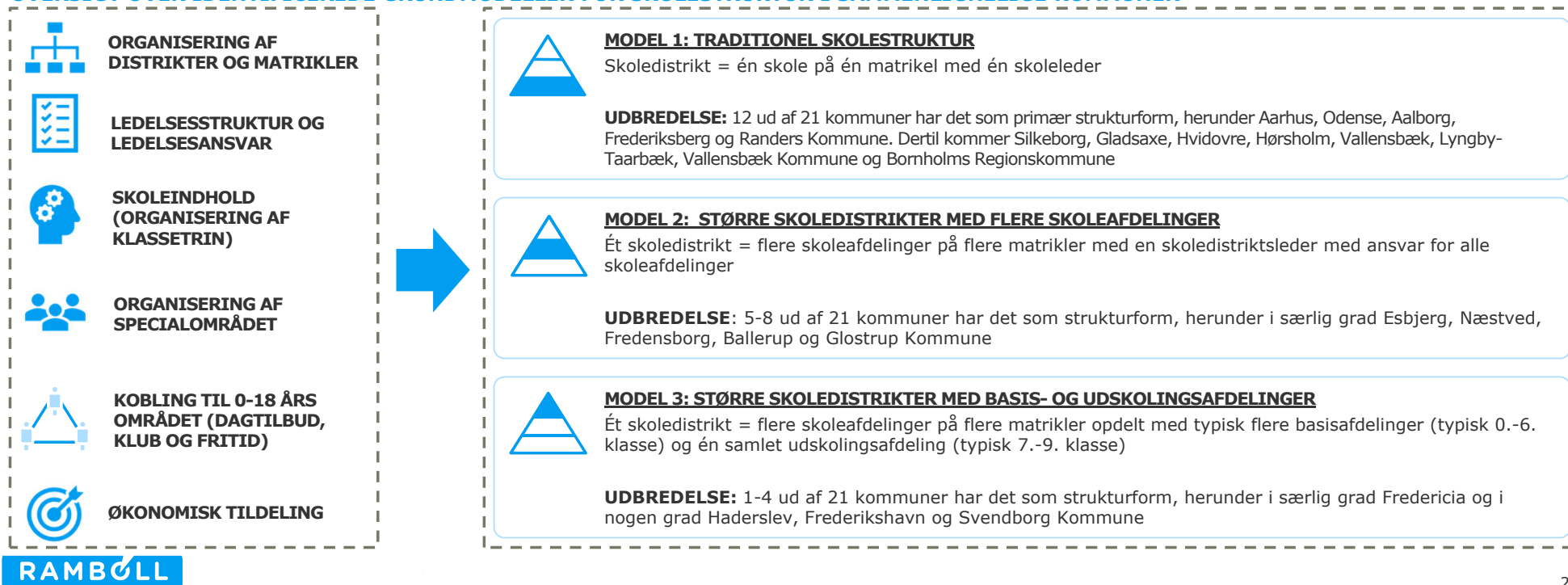
Med afsæt i gennemgangen af strukturelle karakteristika er det Rambølls vurdering, at der i forhold til praksisundersøgelses første hovedspørgsmål om typer af skolestrukturer grundlæggende kan udledes tre grundmodeller for skolestruktur på tværs af de 21 kommuner, som praksisafdækningen har omfattet, jf. nedenstående oversigt.

Hver af de tre modeller er gennemgået i de følgende med henblik på at belyse to af praksisafdækningens hovedspørgsmål for hver model, dvs.:

- **Hvilke modeller for skolestruktur** er der tale om, at andre kommuner, der er sammenlignelige med Københavns Kommune, gør brug af?
- **Bevæggrunde for skolestruktur og oplevet effekt**, herunder muligheder for økonomisk optimering inden for skolestrukturen?

Det sidste hovedspørgsmål – erfaringer med **udvikling og implementering** af skolestrukturen – belyses tværgående i afsnit 7.

#### OVERSIGT OVER IDENTIFICEREDE GRUNDMODELLER FOR SKOLESTRUKTUR I SAMMENLIGNELIGE KOMMUNER



## 4. GRUNDMODEL 1 - TRADITIONEL SKOLESTRUKTUR OM AFSNITTET

1. Ledelsesresumé
2. Metode og datakilder
3. Kortlægning af modeller for skolestruktur
<b>4. Grundmodel 1 – Traditionel skolestruktur</b>
5. Grundmodel 2 – Skolestruktur baseret på distrikter med flere skoleafdelinger
6. Grundmodel 3 – Skolestruktur med basis- og udskolingsafdelinger
7. Udvikling og implementering af ny skolestruktur



### LÆSEVEJLEDNING TIL AFSNITTET

I det følgende afsnit beskrives erfaringerne med at optimere indenfor, hvad der kan karakteriseres som en traditionel skolestruktur. Det vil sige en skolestruktur med en skolematrikel pr. skoledistrikt og en ansvarlig skoleleder pr. skoledistrikt.

### AFSNITTET ER OPDELT I TO DELE

Først gennemgås i **AFSNIT 4.1** de grundlæggende karakteristika ved en tradition skolestruktur, herunder konkrete eksempler.

Herefter gennemgås i **AFSNIT 4.2** de optimeringsmuligheder, der er kommunal erfaring med at gennemføre inden for denne type skolestruktur – med særligt fokus på optimering med et økonomisk rationale.

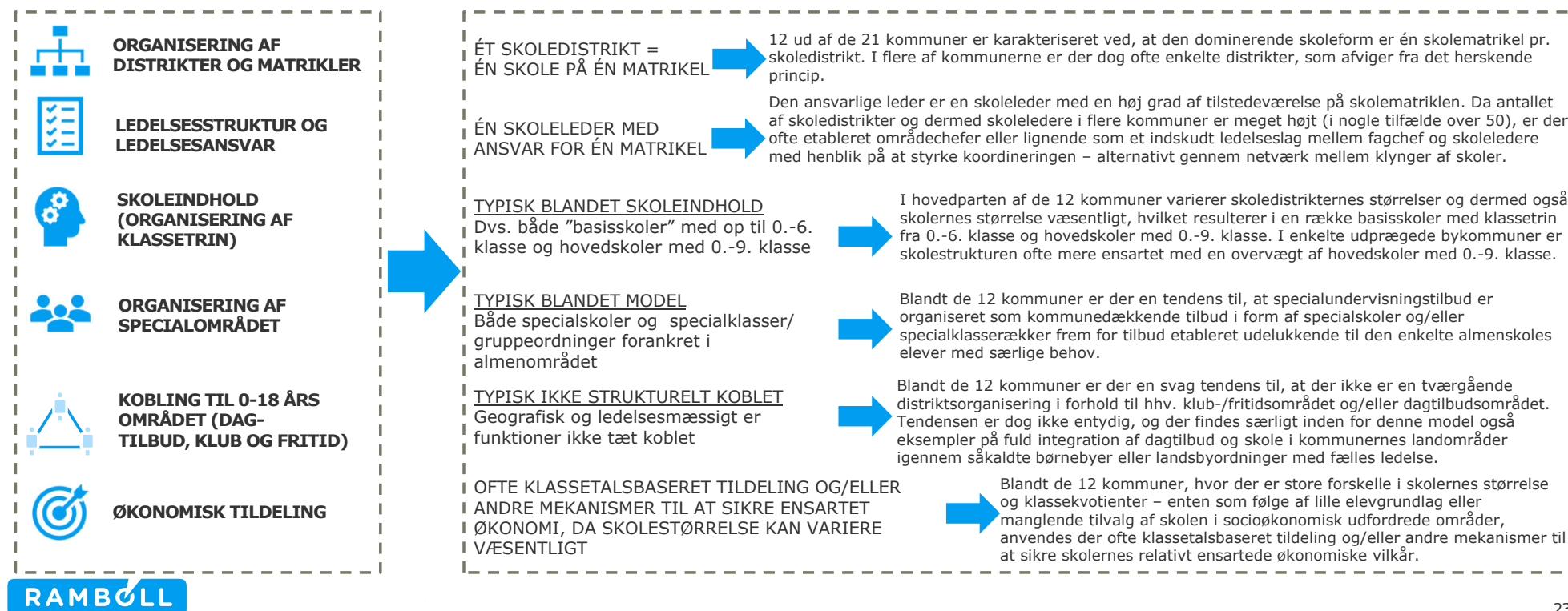
## 4.1 KARAKTERISTIKA VED GRUNDMODEL 1 – TRADITIONEL SKOLESTRUKTUR OM MODELLENS STRUKTURELLE KARAKTERISTIKA

### IDENTIFICEREDE GRUNDMODELLER FOR SKOLESTRUKTUR

Analysen har i afsnit 3 identificeret tre grundlæggende modeller for skolestruktur i de kommuner med de mest sammenlignelige strukturelle karakteristika.

Den første af de tre modeller kan betegnes som **en traditionel skolestruktur**. Det vil sige en grundlæggende skolestruktur, hvor der i hvert skoledistrikt er én skole på én matrikel og med én skoleleder.

Karakteristisk for denne model er, at der til den overordnede struktur også knytter sig en række tendenser i forhold til andre strukturelle karakteristika som skoleindhold, snitflade til øvrige områder inden for 0-18 års området samt principper for økonomisk tildeling. Hovedtendenserne er beskrevet i nedenstående oversigt, som dermed adresserer praksisafdækningens hovedspørgsmål 1: **Hvilke modeller for skolestruktur gør kommuner, der er sammenlignelige med København eller Københavns Kommunes områder, brug af?**



## 4.1 KARAKTERISTIKA VED GRUNDMODEL 1 – TRADITIONEL SKOLESTRUKTUR

### KOMMUNALE EKSEMPLER

Praksisafdækningen viser som nævnt, at 12 ud af 21 afdækkede kommuner i høj grad benytter sig af en traditionel skolestruktur. Det vil sige, at selvom den konkrete skolestruktur i disse kommuner kan være varieret og forskelligartet, så er det gennemgående træk for skolestrukturen, at der i høj grad er tale om en struktur, hvor der pr. skoledistrikt er én skole, én matrikel og én skoleleder.



#### CASEEKSEMPEL: SKOLESTRUKTUR I SILKEBORG KOMMUNE

Silkeborg Kommune har organiseret deres skolestruktur således, at man har 25 skoledistrikter, hvoraf 23 skoledistrikter kun har én skolematrikel.

Alle skoler indgår i forpligtende samarbejder med omkringliggende skoledistrikter med henblik på fagligt orienteret samarbejde og fælles udvikling af folkeskolen. Derudover har man for at styrke den faglige kvalitet og styring på tværs af skolerne to områdeledere samt etableret økonomisk support fra forvaltningens side i forhold til at understøtte skolerne i at varetage deres budgetansvar.

Formålet med skolestrukturen er at sikre en lokal folkeskole med tydelig forankring i alle lokalsamfund, samtidig med at man sikrer bedre udnyttelse af fagligheder på tværs.

Selve udviklingen af den nye skolestruktur er karakteriseret ved, at man fra forvaltnings og politisk side oprindeligt havde foreslået at overgå til en model med sammenlægning af de 25 skoledistrikter til færre og større distrikter med flere skoleafdelinger i hvert distrikt. Dette forslag mødte imidlertid massiv modstand fra specielt forældre i høringsfasen, hvorfor man politisk besluttede grundlæggende at fastholde den hidtidige distriktsstruktur med de ændringer, at man gennemførte en række tiltag for at styrke koordination og samarbejde på tværs af skoledistrikterne (adm. support fra forvaltningen, områdeledere og forpligtende samarbejde).

Efter implementeringen er der en generel oplevelse af, at områdelederne og den økonomiske support har formålet at styrke den faglige kvalitet og styringen af skolerne. Generelt er der i kommunen en positiv oplevelse af den nye struktur, dog er man stadig udfordret af, at strukturen prioriterer de lokale skoler, hvoraf flere i oplandsområderne oplever lave og faldende elevtal og klassekvotienter. Det betyder, at man i kommunen med den nuværende skolestruktur stadig oplever problemer med at opretholde den faglige og sociale kvalitet samt med at sikre økonomisk bæredygtige skoler.

#### KOMMUNER MED EN HØJ GRAD AF TRADITIONEL SKOLESTRUKTUR

- |                 |                  |
|-----------------|------------------|
| • Bornholm      | • Odense         |
| • Frederiksberg | • Lyngby-Taarbæk |
| • Hvidovre      | • Randers        |
| • Aalborg       | • Silkeborg      |
| • Hørsholm      | • Aarhus         |
| • Gladsaxe      | • Vallensbæk     |



#### CASEEKSEMPEL: SKOLESTRUKTUR I AARHUS KOMMUNE

Aarhus Kommune har foretaget ændringer af skolestrukturen ad flere omgange inden for det sidste årti. Men dog i alle tilfælde inden for en model med en traditionel skolestruktur. Konkret indeholder den nuværende skolestruktur i alt 45 skoler med hver deres skoledistrikt. Udgangspunktet er én skole med én matrikel, dog er der i kommunen en enkelt skole, der driver skole på flere matrikler.

Formålet med ændringerne af skolestrukturen har derfor primært været at sikre de lokalt forankrede folkeskoler samt at sikre, at folkeskolerne er fagligt, socialt og økonomisk bæredygtige, hvilket primært er sket gennem lukninger og skolefusioner af enkelte skoler samt overgang til administrative fællesskaber for at optimere og skabe stordriftsfordele i administrationen af kommunens folkeskoler. Derudover har den seneste ændring af skolestrukturen i 2019 i høj grad været motiveret af at løse kommunens socioøkonomiske udfordringer i kommunens Vestby og at sikre nogle socioøkonomisk mere balancerede skoledistrikter i den vestlige del af Aarhus ved at ændre på distriktsgrænser, lukke skoler og fusionere i en nybygget skole.

Generelt er kommunen med den nuværende struktur karakteriseret ved, at kommunen har skoler, som er udfordret i forhold til økonomisk bæredygtighed, hvilket kommer til udtryk ved, at kommunen på nuværende tidspunkt har ca. 26 skoler, der i den økonomiske tildeling skal suppleres med garantiressourcer, da elevgrundlaget ikke er stort nok til at drive skole på samme vilkår, som kommunens større folkeskoler.

## 4.1 KARAKTERISTIKA VED GRUNDMODEL 1 – TRADITIONEL SKOLESTRUKTUR

### FORMÅL OG ERFARINGER MED MODEL

Praksisafdækningen har nærmere afdækket formål og de konkrete erfaringer med model 1, når det kommer til oplevet effekt og erfaringer med at ændre skolestrukturen. Nedenstående oversigt viser praksisafdækningens resultater.

Fokus i oversigten er med andre ord her på det andet hovedspørgsmål, som praksisafdækningen skal afdække: **Hvilke bevæggrunde** (politiske visioner og pejlemærker) ligger til grund for valg af model, og **virker modellen efter hensigten** (hvad lykkes/lykkes ikke – og i hvilken grad)?

#### FORMÅL MED SKOLESTRUKTUREN



- Det alt overvejende og primære formål med skolestrukturen i hovedparten af de 12 kommuner er at sikre en lokal folkeskole for lokalområderne i kommunen og en folkeskole med en stærk lokal forankring og udvikling igennem et tæt samarbejde med lokalområdets forældre og foreninger og en tydelig skoleledelse i forhold til lokalområdet.
- Et beslægtet formål er her at sikre forældreindflydelse og understøtte forældrenes engagement i den nære folkeskole.
- Samtidig knytter der sig ofte også et hensyn til kommunens udvikling og tiltrækning af indbyggere, således at det aktivt prioriteres at opretholde også mindre skoler i byens landområder for at fastholde og tiltrække familier og indbyggere.

#### OPLEVET EFFEKT AF SKOLESTRUKTUREN



- Samstemmende peges der på i de kommuner, der anvender denne model, at modellen i høj grad sikrer den lokale folkeskole og generelt engagement fra forældre og lokalområdet i forhold til skolen. Modellen sikrer således grundlæggende opfyldelse af det primære formål med modellen.
- Der kan dog på tværs af de 12 kommuner også identificeres en række udfordringer og dilemmaer med modellen. For mens modellen på den ene side sikrer den lokale folkeskole, kan det på den anden side udfordre skolens faglige og økonomiske bæredygtighed i de tilfælde, hvor "konsekvensen" af en lokal folkeskole er meget små skoler. Små skoler kan enten skyldes et lavt elevgrundlag i lokalområdet, som ofte fører til skoler enten udelukkende med indskoling eller indskoling og mellemtrin med ned til et spor, og hvor den faglige kvalitet ofte er udfordret af en lille lærergruppe, og hvor prisen pr. elev er meget højere end på kommunens større skoler. Små skoler kan også skyldes skoledistrikter med større grad af sociale problemer og en dårlig socioøkonomi, hvor en stor del af distriktets elever - ofte fra de mest ressourcestærke familier - bruger det frie skolevalg til at søge mod andre folkeskoler i kommunen eller anvender privat- og friskoler.
- Store forskelle i klassekvotienter mellem små og store skoler og en skrøbelig faglig bæredygtighed på små skoler er således de væsentligste udfordringer i forhold til modellen.

#### ERFARING MED ÆNDRING AF SKOLESTRUKTUREN



- Modellen er typisk udgangspunktet – dvs. den traditionelle struktur, som kommunen har haft i mange årtier. Derfor er erfaringerne med at ændre til denne skolestruktur også begrænset. Den eneste af kommunerne i praksisafdækningen, som er overgået til modellen, er Bornholms Regionskommune, som efter at have ændret sin skolestruktur til større distrikter med flere afdelinger (model 2) er vendt tilbage til den traditionelle skolestruktur – med et mål om netop at styrke den lokale folkeskole.
- Derudover er der en række kommuner, som har benyttet sig af de greb, der er inden for skolestruktur i forhold til at realisere økonomiske besparelser på området og/eller sikre mere økonomiske og faglige bæredygtige skoler. Disse ændringer eller justeringer af skolestrukturen er nærmere beskrevet på de følgende sider.

## 4.2 OPTIMERINGSMULIGHEDER INDEN FOR GRUNDMODEL 1

### TYPER AF TILTAG

Praksisafdækningens andet hovedspørgsmål handler om bevæggrunde for modellen samt den oplevede virkning. I den forbindelse præsenteres nedenfor de konkrete tiltag i forhold til økonomisk, faglig og trivselsmæssig optimering, som de 12 kommuner har anvendt.

#### OPTIMERING INDEN FOR EN TRADITIONEL SKOLESTRUKTUR

Praksisafdækningen viser, at de 12 kommuner, som primært benytter en traditionel skolestruktur, i forskellig grad har erfaringer med optimeringstiltag i forhold til ændringer og justeringer af skolestrukturen, som på den ene side sikrer optimering, men som på den anden side samtidig fastholder den grundlæggende modellogik med ét skoledistrikt = én skole = én skolematrikel.

Formålet med optimeringstiltag inden for den traditionelle skolestruktur vedrører typisk ønsket om at sikre bæredygtige skoler fagligt og økonomiske set, sikring af skoledistrikter, der understøtter chancelighed, samt en understøttelse af de attraktive lokalsamfund, hvor folkeskolen er det naturlige førstevalg.

De forskellige optimeringstiltag og "greb", som er illustreret i modellen til højre, er eksempler på typer af tiltag, som en eller flere af de 12 kommuner har gennemført med henblik på at håndtere ovenstående balancer.

Praksisafdækningen af optimeringstiltag er særligt sket i de kommuner, hvor der har været gennemført uddybende casebesøg (Aarhus og Silkeborg Kommune i forhold til en traditionel skolestruktur), så oversigten er ikke nødvendigvis udtømmende, når det kommer til alle de gennemførte strukturelle optimeringstiltag i de 12 kommuner.

Nedenstående oversigt viser de identificerede tiltag i forhold til økonomisk, faglig og/eller trivselsmæssig optimering.

#### EKSEMPLER PÅ ANVENDTE OPTIMERINGSTILTAG

##### ØKONOMI

- Lukning/fusion af enkelte skoler
- Effektivisering af administration gennem administrative fællesskaber, fælles ledelse af små skoler og børnebyer o.lign.
- Ændre distriktsgrænser – permanent eller flydende.

##### FAGLIGE RESULTATER

- Område- og/eller netværksstrukturer med henblik på at sikre koordinering og udvikling mellem skoler og i forhold til det øvrige 0-18 års område
- Videnscentre/ressourcecentre og lignende for at sikre adgang til specialiserede ressourcer og viden inden for specialiserede områder.

##### TRIVSEL

- Fokus på profilering af skoler med fokus på at skabe særlig elevidentitet og mere attraktive skoler med henblik på at forhindre udsivning i forbindelse med særligt udskoling
- Samarbejde mellem basisskoler og hovedskoler.



## 4.2 OPTIMERINGSMULIGHEDER INDEN FOR GRUNDMODEL 1

### OVERBLIK OVER PRIMÆRE OPTIMERINGSTILTAG

Når det kommer til de enkelte greb vedrørende økonomisk optimering inden for en traditionel skolestruktur, kan de forskellige muligheder illustreres i nedenstående oversigt. Hertil kommer naturligvis de "sædvanlige greb" som fx at hæve et kommunalt bestemt serviceniveau om maksimalt antal elever pr. klasse o.lign.

Oversigten viser med andre ord, hvad der er hovedindholdet i det enkelte "optimeringsgreb" af strukturel karakter, når der er tale om, hvilke formål der typisk er knyttet til optimeringen, samt hvad de kommunale erfaringer er med effekten af tiltaget.

Optimeringsgreb	Beskrivelse	Formål	Oplevet effekt
<b>Lukning/fusion af skoler</b>	Lukning af skoler med henblik på at fusionere skoledistriktet med et andet skoledistrikt. Ses typisk i forbindelse med skoler med et svagt elevgrundlag.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sikre økonomisk bæredygtig skoledrift gennem klasseoptimering og reduktion af de faste enhedsomkostninger</li> <li>Sikre fagligt bæredygtige tilbud og øget socialt miljø på de enkelte klassetrin</li> <li>Fastholde en lokal skole – dog for et større lokalområde.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Økonomisk effekt i forhold til ledelse, bygninger og optimering af klassekvotient</li> <li>Øget faglig bæredygtighed og øget socialt miljø på de enkelte klassetrin</li> <li>Ofte politisk svært at gennemføre skolelukninger pga. stor modstand fra lokalområder</li> <li>Skolelukninger i lokalområder – specielt på landet – kan føre til etablering af friskoler</li> <li>Udviklingen af en ny og fælles skolekultur er udfordrende og flerårig, hvilket kan påvirke medarbejdertrivsel negativt.</li> </ul>
<b>Effektivisering af ledelse og administration</b>	<p>Effektivisering af administration gennem etablering af administrative fællesskaber, central bygningsdrift eller lignende.</p> <p>Effektivisering af ledelse gennem fælles ledelse for små skoler samt fælles ledelse på dagtilbudsområdet og skoleområdet i landsbyområder med små skoler og dagtilbud.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stordriftsfordele gennem administrative fællesskaber og fælles bygningsdrift</li> <li>Reducere omkostninger til ledelse og administration på små skoler gennem fælles ledelsesoverbygning for selvstændige skoler (kan lovgivningsmæssigt kun udføres for små skoler)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Administrative fællesskaber: Besparelser på administration og typisk øget kvalitet af den administrative opgaveløsning gennem specialisering, men tab af autonomi og beslutningskraft decentralt</li> <li>Central bygningsdrift: Besparelser på bygningsdrift og ofte bedre kvalitet af skolens vedligehold, men tab af autonomi og beslutningskraft decentralt.</li> </ul>
<b>Ændre distriktsgrænser</b>	<p>Etablere flydende distriktsgrænser med henblik på løbende at kunne klasseoptimere.</p> <p>Permanente ændringer af skolestruktur med henblik på at tilpasse skolestruktur til typisk enten byudvikling eller mere socioøkonomisk balancerede skoledistrikter.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Klasseoptimere</li> <li>Skabe mere attraktive skoler i socialt belastede skoledistrikter ved at ændre distriktsgrænser i forhold til mere ressourcestærke skoledistrikter.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Økonomisk effekt i forhold til klasseoptimering</li> <li>Forudsætningen for effektive, flydende grænser er dog, at alle skoler opleves attraktive, da det frie skolevalg ellers udligner effekten, med mindre der laves indskrivningsregler, som begrænser muligheder for at opnå det ønskede frie valg</li> <li>Permanente ændringer af skoledistrikter med henblik på at løfte socialt belastede kvarterer kan føre til udsivning til privat- og friskoler, hvis der er ledig kapacitet på privat- og friskoler i nærområdet.</li> </ul>

## 5. GRUNDMODEL 2 – SKOLESTRUKTUR BASERET PÅ DISTRIKTER MED FLERE SKOLEAFDELINGER OM AFSNITTET

1. Ledelsesresumé
2. Metode og datakilder
3. Kortlægning af modeller for skolestruktur
4. Grundmodel 1 – Traditionel skolestruktur
<b>5. Grundmodel 2 – Skolestruktur baseret på distrikter med flere skoleafdelinger</b>
6. Grundmodel 3 – Skolestruktur med basis- og udskolingsafdelinger
7. Udvikling og implementering af ny skolestruktur



### LÆSEVEJLEDNING TIL AFSNITTET

I det følgende afsnit beskrives erfaringerne med at optimere indenfor, hvad der kan karakteriseres som en skolestruktur, der er baseret på større distrikter end traditionelt set. Det vil sige, at skolestrukturen er tilrettelagt med flere skoleafdelinger pr. skoledistrikt og en ansvarlig skoledistriktsleder pr. skoledistrikt samt afdelingsledelse for skoleafdelingerne.

### AFSNITTET ER OPDELT I TO DELE

Først gennemgås i **AFSNIT 5.1** de grundlæggende karakteristika ved en skolestruktur baseret på større distrikter, herunder konkrete eksempler.

Herefter gennemgås i **AFSNIT 5.2** de optimeringsmuligheder, som der er kommunal erfaring med at gennemføre inden for denne type skolestruktur – med særligt fokus på optimeringer med et økonomisk rationale.

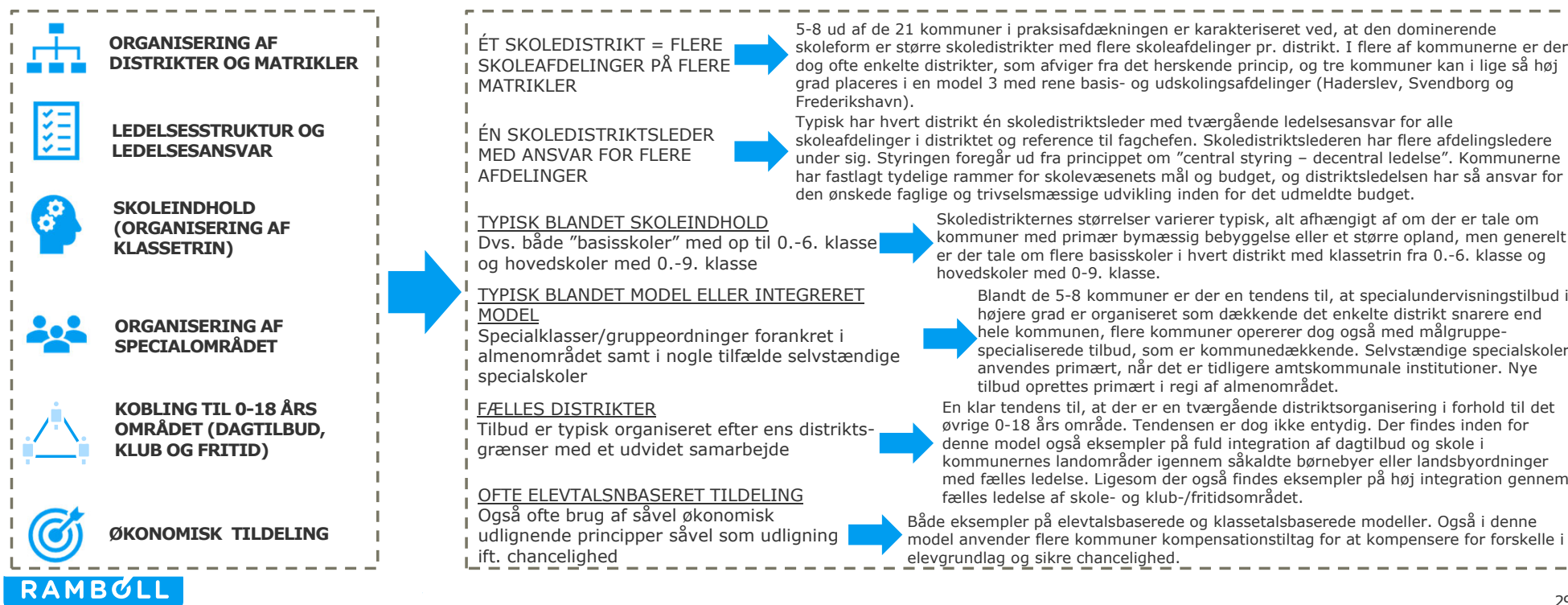
## 5.1 KARAKTERISTIKA VED GRUNDMODEL 2 – DISTRIKTER MED FLERE SKOLEAFDELINGER OM MODELLEN

### IDENTIFICEREDE GRUNDMODELLER FOR SKOLESTRUKTUR

Den anden af de tre grundmodeller er, hvad der kan betegnes som en distriktsmodel. Det vil sige en grundlæggende skolestruktur, hvor der i hvert skoledistrikt drives skole på skoleafdelinger, hvoraf hver skoleafdeling typisk er på en selvstændig matrikel, som i den tidligere skolestruktur var en selvstændig skole.

Karakteristisk for denne model er, at der til denne overordnede struktur også knytter sig en række tendenser i forhold til andre strukturelle karakteristika som skoleindhold, snitflade til øvrige områder inden for 0-18 års området samt principper for økonomisk tildeling. Hovedtendenserne er beskrevet i nedenstående oversigt, som dermed adresserer praksisafdækningen

**hovedspørgsmål 1: Hvilke modeller for skolestruktur gør kommuner, der er sammenlignelige med København eller Københavns Kommunes områder, brug af?**



## 5.1 KARAKTERISTIKA VED GRUNDMODEL 2 – DISTRIKTER MED FLERE SKOLEAFDELINGER KOMMUNALE EKSEMPLER

Praksisafdækningen viser som nævnt, at 5-8 ud af de 21 afdækkede kommuner i meget høj grad til i nogen grad benytter sig af en skolestruktur baseret på større distrikter med flere skoleafdelinger i hvert distrikt. Det vil sige, at selvom den konkrete skolestruktur i disse kommuner kan variere og være forskelligartet, er det gennemgående træk for skolestrukturen, at der i høj grad er tale om en struktur, hvor der pr. skoledistrikt er flere skoleafdelinger og én skoledistriktsleder med en række tilhørende afdelingskoleledere.



### CASEEKSEMPEL: SKOLESTRUKTUR I FREDENSBORG KOMMUNE

Fredensborg Kommune består af fire lige store bysamfund samt ét landområde.

I Fredensborg Kommune blev der gennemført en ændring i skolestrukturen i 2010-2011 med fokus på at etablere større distrikter, reducere antallet af skoler, optimere klassekvotienterne og ændre i den ledelsesmæssige og administrative organisering.

Baggrunden for ønsket om strukturændringerne var flersidig, idet kommunen oplevede et faldende børnetal, som betød, at flere skoler havde et lavt elevtal. Derudover oplevede man, at der i hvert bysamfund var skoler, der blev fravalgt, hvilket skabte en skæv fordeling af elever på de enkelte skoler. Samlet set ønskede man at skabe en økonomisk og social bæredygtig skolestruktur.

I kommunen er der i dag seks folkeskoler med hvert sit skoledistrikt. Fire af de seks skoler er fra 2011 sammenlagt af to skoler og i et enkelt tilfælde tre skoler. De sammenlagte skoler er placeret på én eller flere matrikler i større distrikter.

Formålet med den nye skolestruktur i Fredensborg Kommune har været at skabe nogle bæredygtige og fagligt stærke skoler, som samtidig er lokalt forankret.

Befolkningssammensætningen er forholdsvis forskellig i distrikterne, hvorfor det også har været centralt at skabe en række skoler, der understøtter og matcher behovene og ønskerne i lokalmiljøet.

Efter implementeringen af den nye skolestruktur har kommunen både realiseret besparelser i forhold til ledelse og administration, gennemsnitligt set hævet klassekvotienten, oplevet en øget kvalitet og faglighed på skolerne samt en stigning i både medarbejdernes og elevernes generelle trivsel.

### KOMMUNER MED EN SKOLESTRUKTUR BASERET PÅ DISTRIKTER MED FLERE SKOLEAFDELINGER

#### I meget høj grad

- Fredensborg
- Esbjerg
- Ballerup
- Næstved
- Glostrup

#### I høj grad til i nogen grad

- Svendborg
- Haderslev
- Frederikshavn



### CASEEKSEMPEL: SKOLESTRUKTUR I ESBJERG KOMMUNE

Esbjerg Kommune har omstruktureret deres skolestruktur således, at der er etableret syv større skoledistrikter, der indeholder mellem 3-5 afdelinger pr. skoledistrikt. Derudover er der et enkelt distrikt, der er opbygget som en børneby med daginstitution samt indskoling og mellemtrin til 6. klasse.

I hvert distrikt er der en skoledistriktsleder, der er den overordnede skoleleder, og en række pædagogiske afdelingsledere. De pædagogiske afdelingsledere har fordelt ansvaret mellem sig i forhold til undervisnings- og SFO-/fritidsområdet.

Formålet med den nye skolestruktur var primært at sikre økonomisk og fagligt bæredygtige skoler, da man stod overfor krav om væsentlige udgiftsreduktioner på skoleområdet i forbindelse med udarbejdelse af kommunens budget.

Man har dog ikke ønsket at realisere økonomiske besparelser gennem klasseoptimering eller skolelukninger, men udelukkende gennem besparelser på ledelse og administration. Ved dannelsen af de nye distriktsskoler har der samtidig været fokus på at placere særligt udfordrede skoler i hver sit distrikt.

Generelt har strukturændringen realiseret en mindre økonomisk besparelse samt styrket den faglige netværksdannelse på tværs af skoler, ligesom de større distrikter gør det muligt for de enkelte afdelinger i et distrikt at danne profillinjer på tværs af afdelingerne, som eleverne kan vælge fra 7. klasse. Omvendt fremhæves udfordringer med længere beslutningsgange og øget afstand til den lokale ledelse samt et mindre velfungerende skolebestyrelsesarbejde og forældreengagement.

## 5.1 KARAKTERISTIKA VED GRUNDMODEL 2 – DISTRIKTER MED FLERE SKOLEAFDELINGER

### FORMÅL OG ERFARINGER MED MODEL

Praksisafdækningen har nærmere afdækket formål og de konkrete erfaringer med model 2, når det kommer til oplevet effekt og erfaringer med at ændre skolestrukturen. Nedenstående oversigt viser praksisafdækningens resultater.

Fokus i oversigten er med andre ord her på det andet hovedspørgsmål, som praksisafdækningen skal afdække: **Hvilke bevæggrunde** (politiske visioner og pejlemærker) ligger til grund for valg af model og **virker modellen efter hensigten** (hvad lykkes/lykkes ikke – og i hvilken grad)?



#### FORMÅL MED SKOLESTRUKTUREN

- Rationalet bag udformningen af en skolestruktur baseret på større skoledistrikter har for kommunerne været at etablere mere bæredygtige enheder, der fagligt og økonomisk havde bedre optimeringsmuligheder end de mindre distrikter med mindre skoler.
- Formålet i forhold til bæredygtig skoledrift fremadrettet ses blandt andet ved sammenlægning af distrikter med faldende børnetal eller vigende søgning, hvor skoler er blevet sammenlagt/lukket med henblik på at kunne optimere antallet af elever pr. skole/afdeling/klasse.
- På tværs af kommunerne nævnes intentionen om at reducere omkostninger til ledelse og administration samtidig med at højne det faglige niveau ved bl.a. at skabe mere tværgående sparring og faglige rum for lærerne.



#### OPLEVET EFFEKT AF SKOLESTRUKTUR

- Kommunerne oplever generelt, at modellen kan anvendes til at hente besparelser på ledelse og administration. Med større distrikter følger også besparelser i forhold til øvrig skoledrift, i kraft af at flere skoler er blevet sammenlagt eller lukket. Flere kommuner oplever, at en stor andel af deres besparelser har skullet gå til geninvesteringer i skolevæsenet i forhold til udvidelser af byggeri, sikring af skoleveje mv.
- Dertil kommer, at en række, men ikke alle kommuner, har anvendt modellen med henblik på at optimere klassekvotienter.
- Kommunerne har generelt ikke oplevet, at der har været særlige konsekvenser for elevernes trivsel eller faglighed ifm. omlægning til større skoledistrikter.
- Set fra et medarbejderperspektiv opleves modellen ofte tvetydigt. På den ene side fremhæves, at den beslutningsdygtige ledelse er kommet længere væk fra dagligdagen, da de lokale afdelingsledere ikke har tilstrækkelig beslutningskompetence og ikke er nok til stede på afdelingen. På den anden side fremhæves det, at skolestrukturen har givet et godt fundament for at skabe et bedre fagligt miljø for lærerne, som i flere tilfælde har fået flere fagkolleger og samtidig bedre betingelser for sparring og inspiration i hverdagen.
- Fra et skolebestyrelsesperspektiv fremhæves det, at modellen fordrer en mere professionel tilgang til bestyrelsesarbejde, samt at modellen kan skabe et behov for fora som afdelingsråd eller lignende på de enkelte afdelinger for at fastholde det lokale forældreengagement på den enkelte afdeling.
- Fra et ledelsesperspektiv fremhæves både positive erfaringer og udfordringer med modellen. På den ene side opleves modellen at kunne styrke både den strategiske ledelse af skoleområdet og effekten af de udviklings tiltag, der sættes i gang. På den anden side fremhæves udfordringer med rolleafklaringer og afklaring af snitflader mellem skoledistriktsledere og afdelingsledere, som kan svække styrken af den lokale ledelse på de enkelte skoleafdelinger samt den fælles skolekultur på tværs af afdelinger.



#### ERFARING MED ÆNDRING AF SKOLESTRUKTUR

- Modellen opstår typisk ved en overgang fra model 1, dvs. den traditionelle skolestruktur, som kommunen tidligere har anvendt. Erfaringerne med at ændre til denne skolestruktur er derfor også typisk relativt nye og er for alle de 5-8 kommuner primært sket inden for det seneste 5-10 år.

## 5.2 OPTIMERINGSMULIGHEDER INDEN FOR GRUNDMODEL 2

### TYPER AF TILTAG

Praksisafdækningens andet hovedspørgsmål handler om bevæggrunde for modellen samt den oplevede virkning. I den forbindelse præsenteres nedenfor de konkrete tiltag i forhold til økonomisk, faglig og trivselsmæssig optimering, som de 5-8 kommuner har anvendt, når det kommer til model 2.

#### OPTIMERING INDEN FOR EN DISTRIKTSMODEL MED FLERE SKOLEAFDELINGER

Praksisafdækningen viser, at de kommuner, som har implementeret strukturændringer baseret på større distrikter og sammenlægning/lukning af skoler, typisk er lykkedes med at hente en besparelse og etablere mere økonomisk bæredygtige skoler.

Set ud fra et økonomisk perspektiv har disse kommuner været motiveret af et ønske om enten at klasseoptimere og/eller reducere omkostninger til ledelse og administration samt bygningsrelaterede udgifter.

Samtidig har kommunerne typisk haft et særskilt ønske om at øge kvaliteten i undervisningen og sikre bedre trivsel for eleverne ved at skabe større og mere robuste skoletilbud fagligt og socialt. Praksisafdækningen viser, at kommunerne generelt oplever positive erfaringer med større tværgående læringsmiljøer for både lærere og elever. Derudover oplever de enkelte skoler at have bedre mulighed for at arbejde udviklende inden for den økonomiske tildelte ramme.

De forskellige optimeringstiltag og "greb", som er illustreret i modellen til højre, er eksempler på typer af tiltag, som en eller flere af de 5-8 kommuner har gennemført med henblik på at håndtere ovenstående balancer.

Fokus og afdækningen af optimeringstiltag er særligt sket i de kommuner, hvor der i forbindelse med praksisafdækningen har været gennemført uddybende casebesøg (Esbjerg Kommune og Fredensborg Kommune) i forhold til skolestruktur med større skoledistrikter med flere skoleafdelinger, så oversigten er ikke nødvendigvis udtømmende, når det kommer til alle de gennemførte strukturelle optimeringstiltag i de 5-8 kommuner.

Nedenstående oversigt viser de identificerede tiltag i forhold til økonomisk, faglig og/eller trivselsmæssig optimering.

#### EKSEMPLER PÅ ANVENDTE OPTIMERINGSTILTAG

##### ØKONOMI

- Etablering af større distrikter, herunder sammenlægning af skoler (oprettelse af skoleafdelinger)
- Klasseoptimering
- Reduktion i ledelse og administration.

##### FAGLIGE RESULTATER

- Faglig netværk og sparring på tværs af afdelinger
- Anvendelse af fagspecifikke lærerressourcer på tværs af afdelinger
- Distriktsbaserede videns- og resourcecentre med specialiseret viden, som understøtter distriktets faglige udvikling.

##### TRIVSEL

- Udvikling af fælles skolekultur i distriktet
- Øget tilpasning til elevernes efterspørgsel i udskolingen med flere tonede linjer i udskolingen
- Styrkede og større ungemiljøer i udskolingen.

## 5.2 OPTIMERINGSMULIGHEDER INDEN FOR GRUNDMODEL 2

### OVERBLIK OVER PRIMÆRE OPTIMERINGSTILTAG

Når det kommer til de enkelte greb vedrørende økonomisk optimering inden for distrikter med flere afdelinger, kan de forskellige muligheder illustreres i nedenstående oversigt.

Oversigten viser, hvad der er hovedindholdet i det enkelte "optimeringsgreb", hvilke formål der typisk er knyttet til optimeringen, samt hvad de kommunale erfaringer er med effekten af tiltaget.

Optimeringsgreb	Beskrivelse	Formål	Oplevet effekt
<b>Etablering af større distrikter</b>	Udvidelse af traditionelle distrikter således, at ét distrikt består af flere skoleafdelinger. Distrikterne består oftest af selvstændige skoler fra 0.-9. klasse. Sammenlægning af små skoler til typisk én eller flere større skoler. Skolelukninger er som oftest foretaget i bysamfund.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sikre økonomisk bæredygtig skoledrift gennem færre enhedsomkostninger til de enkelte skoler</li> <li>Øge fleksibiliteten i elevtildelingen inden for det enkelte distrikt</li> <li>Minimere andelen af små skoler med lave elevtal</li> <li>Udnyttelse af skolematrikler til skoledrift på tværs af distrikter</li> <li>Opretholdelse af skoler i landområder.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Øget fleksibilitet ift. elevtildeling</li> <li>Bedre mulighed for at kommunikere og arbejde strategisk som ét samlet skolevæsen grundet lavere antal distrikter</li> <li>Færre fælles omkostninger</li> <li>Besparelser på skoledrift af særligt mindre skoler</li> <li>Udfordringer med at skabe én samlet skole, når afdelinger er fordelt på flere matrikler for hver skole</li> <li>Kompromis om bevarelse af skoler til at løfte lokale landsbysamfund</li> <li>Øget udnyttelse af faglighed på tværs af distrikter.</li> </ul>
<b>Reduktion af ledelse og administration</b>	Central styring og decentral ledelse udmøntet som én skoledistriktsleder og flere afdelingsledere pr. distrikt. Flere kommuner har én leder pr. matrikel.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reducere omkostninger til fælles administration og ledelse på tværs af distriktet</li> <li>Øge smidigheden i ledelsesfunktioner og opgaver.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Besparelser på administration og ledelse på tværs af distrikterne</li> <li>Oplevelse af bedre sammenhæng mellem dagtilbud og skole, når ledelse er fælles</li> <li>Større fokus på faglig og pædagogisk ledelse</li> <li>Bedre opgaveløsning af administrative opgaver</li> <li>Afhængig af tilstrækkelig ledelseskraft – eksempler på udfordringer med nærværende ledelse, medarbejdertrivsel samt etablering af relevant fælles skolekultur.</li> </ul>
<b>Optimering af klassekvotienter</b>	Øgede antal elever i klasserne, der ofte sker i samspil med sammenlægning af skoler eller skolelukninger.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Økonomisk bæredygtige klasser</li> <li>Skoler med flere udviklingsmuligheder</li> <li>Tydelig incitamentsstruktur for skolerne ift. oprettelse af klasser.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bedre økonomisk rationale for skoledrift, når klasserne er større</li> <li>Oplevelsen af at have stordriftsfordele ift. at anvende midler til udvikling, når fælles udgifter er lave</li> <li>Udfordringer med at skabe et læringsmiljø, som tilgodeser differentierede behov i større klasser</li> <li>Udfordringer med at arbejde inkluderende i større klasser.</li> </ul>



## 6. GRUNDMODEL 3 – SKOLESTRUKTUR MED BASIS- OG UDSKOLINGSSKOLER OM AFSNITTET

1. Ledelsesresumé
2. Metode og datakilder
3. Kortlægning af modeller for skolestruktur
4. Grundmodel 1 – Traditionel skolestruktur
5. Grundmodel 2 – Skolestruktur baseret på distrikter med flere skoleafdelinger
<b>6. Grundmodel 3 – Skolestruktur med basis- og udskolingsafdelinger</b>
7. Udvikling og implementering af ny skolestruktur



### LÆSEVEJLEDNING TIL AFSNITTET

I det følgende afsnit beskrives erfaringerne med at optimere indenfor, hvad der kan karakteriseres som en skolestruktur, der er baseret på distrikter med ind- og udskolinger. Det vil sige, at skolestrukturen typisk er tilrettelagt med flere basisskoler og mellem 1-2 udskolinger pr. distrikt. Der er én skoledistriktsleder pr. distrikt samt afdelingsledelse for skoleafdelingerne.

### AFSNITTET ER OPDELT I TO DELE

Først gennemgås i **AFSNIT 6.1** de grundlæggende karakteristika ved en skolestruktur med ind- og udskolinger, herunder konkrete eksempler.

Herefter gennemgås i **AFSNIT 6.2** de optimeringsmuligheder, der er kommunal erfaring med at gennemføre inden for denne type skolestruktur – med særligt fokus på optimering med et økonomisk rationale.

## 6.1 KARAKTERISTIKA VED GRUNDMODEL 3 – BASIS- OG UDSKOLINGSMODEL OM MODELLEN

### IDENTIFICEREDE GRUNDMODELLER FOR SKOLESTRUKTUR

Den tredje af de tre grundmodeller er, hvad der kan betegnes som en basis- og udskolingsmodel. Det vil sige en grundlæggende skolestruktur, hvor der inden for fælles distrikter er opdeltede afdelinger med hhv. indskoling (typisk fra 0.-6. klasse) og udskoling (typisk fra 7.-9. klasse).

Karakteristisk for denne model er, at der til denne overordnede struktur også knytter sig en række tendenser i forhold til andre strukturelle karakteristika som skoleindhold, snitflade til øvrige områder inden for 0-18 års området samt principper for økonomisk tildeling.

Hovedtendenserne er beskrevet i nedenstående oversigt, som dermed adresserer praksisafdækningen hovedspørgsmål 1: **Hvilke modeller for skolestruktur** gør kommuner, der er sammenlignelige med København eller Københavns Kommunes områder, brug af?



## 6.1 KARAKTERISTIKA VED GRUNDMODEL 3 – BASIS- OG UDSKOLINGSMODEL

### KOMMUNALE EKSEMPLER

Praksisafdækningen viser som nævnt, at 1-4 ud af de 21 afdækkede kommuner i meget høj grad til i nogen grad benytter sig af en skolestruktur baseret på indskolings- og udskolingsafdelinger på adskilte matrikler. Det vil sige, at selvom den konkrete skolestruktur i disse kommuner kan variere og være forskelligartet, så er det gennemgående træk for skolestrukturen, at der er tale om en struktur, hvor der pr. skoledistrikt er hhv. indskolingsafdelinger og en eller flere selvstændige udskolingsafdelinger



#### CASEEKSEMPEL: SKOLESTRUKTUR I FREDERICIA KOMMUNE

Fredericia Kommune har omstruktureret deres skolestruktur således, at der er etableret større distrikter med basis- og udskolingsafdelinger.

Formålet med omstruktureringen har været primært at optimere klassekvotienterne på tværs af matrikler.

Kommunen har effektiviseret skolesystemet således, at de nu får en skole, som af aktører i kommunen vurderes at være af væsentlig højere kvalitet end tidligere. De får mere for pengene i dag.

Ændringen i skolestrukturen har gjort, at kommunen har opnået effektiviseringer, siden den nye skolestruktur blev indført, primært på grund af optimering af klassedannelser. Dog har ændringen i skolestrukturen ikke skullet være en spareøvelse, men en øvelse i at optimere og få mest muligt for pengene, og der har således været udgifter forbundet med strukturændringen, såsom udgifter til sikre skoleveje og ombygning af lokaler på visse matrikler. På denne baggrund er det vanskeligt for Fredericia Kommune at opgøre nettobesparelsen.

Af faglige resultater er det især de faglige fællesskaber medarbejdere og lærerne imellem, der fremhæves, da grundmodellen har givet mulighed for at samle flere medarbejdere med ens elevgruppe og faglighed.

I forhold til elevernes trivsel fremhæves det, at det opleves, at modellen har styrket trivslen blandt eleverne i udskolingen. Her oplever kommunen, at kommunen er lykkedes med at få skabt nogle ungemiljøer og linjer, som udskolings eleverne trives med, og som har givet dem flere muligheder i forhold til tilvalg af tonede linjer i udskolingen.

#### KOMMUNER MED EN SKOLESTRUKTUR BASERET PÅ BASIS- OG UDSKOLINGSMODELLEN

##### I meget høj grad

- Fredericia

##### I høj grad til i nogen grad

- Svendborg
- Haderslev
- Frederikshavn



## 6.1 KARAKTERISTIKA VED GRUNDMODEL 3 – BASIS- OG UDSKOLINGSMODEL

### FORMÅL OG ERFARINGER MED MODEL

Praksisafdækningen har i lighed med de andre to modeller også afdækket formål og de konkrete erfaringer med model 3, når det kommer til oplevet effekt og erfaringer med at ændre skolestrukturen. Nedenstående oversigt viser praksisafdækningens resultater.

Fokus i oversigten er med andre ord her på det andet hovedspørgsmål, som praksisafdækningen skal afdække: **Hvilke bevæggrunde** (politiske visioner og pejlemærker) ligger til grund for valg af model og **virker modellen efter hensigten** (hvad lykkes/lykkes ikke – og i hvilken grad)?



#### FORMÅL MED SKOLESTRUKTUREN

- Rationalet bag udformningen af en skolestruktur baseret på større skoledistrikter med opdelt basis- og udskolingsafdelinger har for kommunerne både være relateret til økonomiske, faglige og trivselsmæssige mål.
- Det økonomiske rationale har først og fremmest omhandlet at få etableret mere økonomisk bæredygtige skoler ved at sikre hhv. basis- og udskolingsafdelinger af en vis størrelse, som giver mulighed for at optimere klassedannelse og klassekvotienter, samt gennem lukning af små skoler at reducere driftsudgifter til bygninger, administration og ledelse.
- Det faglige og trivselsmæssige potentiale vedrører både mere fokuseret faglighed og kvalitetsmæssigt bedre tilbud af hhv. indskoling og udskoling samt en øget trivsel for de relevante elevgrupper som følge heraf.



#### OPLEVET EFFEKT AF SKOLESTRUKTUR

- I den kommune (Fredericia), som har indført den mest rendyrkede variant af modellen, har strukturændringen skabt en væsentlig økonomisk besparelse, som har sikret mulighederne for fortsat at have et økonomisk bæredygtigt skolevæsen. Potentialet relaterer sig til ledelse og administration, klasseoptimering og bygninger. En stor andel af disse besparelser har dog skullet gå til geninvesteringer i skolevæsenet i forhold til udvidelser af byggeri, ombygning, sikring af skoleveje mv.
- Flere kommuner fremhæver den positive betydning for tiltrækning af elever til udskolingsområdet samt høj trivsel hos de unge i kraft af de etablerede ungemiljøer.
- Samtidig fremhæves de positive erfaringer med at skabe og udvikle faglighed på tværs af skoledistrikterne i forhold til hhv. ind- og udskoling.
- Fra et skolebestyrelsesperspektiv fremhæves det, at modellen fordrer en mere professionel tilgang til bestyrelsesarbejde, samt at modellen kan skabe et behov for fora som afdelingsråd eller lignende på de enkelte afdelinger for at fastholde det lokale engagement på afdelingen.



#### ERFARING MED ÆNDRING AF SKOLESTRUKTUR

- Modellen opstår typisk ved en overgang fra model 1 – dvs. den traditionelle skolestruktur, som kommunen tidligere har anvendt. Erfaringerne med at ændre til denne skolestruktur er derfor også typisk relativt nye og er for alle de 1-4 kommuner primært sket inden for det seneste 5-10 år.

## 6.2 OPTIMERINGSMULIGHEDER INDENFOR GRUNDMODEL 3

### TYPER AF TILTAG

Praksisafdækningens andet hovedspørgsmål handler om bevæggrunde for modellen samt den oplevede virkning. I den forbindelse præsenteres nedenfor de konkrete tiltag i forhold til økonomisk, faglig og trivselsmæssig optimering, som de 1-4 kommuner har anvendt, når det kommer til model 2.

#### OPTIMERING INDEN FOR EN BASIS- OG UDSKOLINGSMODEL

Praksisafdækningen viser, at de kommuner, der har implementeret strukturændringer på deres skoleområde baseret på opdeling i basis- og udskolingsafdelinger og evt. sammenlægning/lukning af skoler, typisk er lykkedes med at hente en besparelse og etablere mere økonomisk bæredygtige skoler.

Set ud fra et økonomisk perspektiv har disse kommuner i lighed med model 2 været motiveret af et ønske om enten at klasseoptimere og/eller reducere omkostninger til ledelse og administration samt bygningsrelaterede udgifter.

Derudover har kommunerne haft et særskilt ønske om at øge kvaliteten i undervisningen gennem en faglig fokusering på hhv. indskoling/mellemtrin og udskoling ved at skabe større og mere robuste skoletilbud fagligt og socialt. Praksisafdækningen viser, at kommunerne generelt oplever positive erfaringer med basis- og udskolingsafdelinger for både lærere og elever.

De forskellige optimeringstiltag og greb, som er illustreret i modellen til højre, er eksempler på typer af tiltag, som de 1-4 kommuner har gennemført med henblik på at håndtere ovenstående balancer.

Fokus og afdækningen af optimeringstiltag er særligt sket i de kommuner, hvor der i forbindelse med praksisafdækningen har været gennemført uddybende casebesøg (Fredericia Kommune), så oversigten er ikke nødvendigvis udtømmende, når det kommer til alle de gennemførte strukturelle optimeringstiltag i de 1-4 kommuner.

Nedenstående oversigt viser de identificerede tiltag i forhold til økonomisk, faglig og/eller trivselsmæssig optimering. På de næste sider er de identificerede optimeringstiltag i forhold til økonomi beskrevet mere dybdegående, mens de faglige og trivselsmæssige optimeringstiltag ikke er beskrevet nærmere i praksisafdækningen. Her henvises til bilagsmaterialet med casebeskrivelser for Fredericia Kommune.

#### EKSEMPLER PÅ ANVENDTE OPTIMERINGSTILTAG

##### ØKONOMI

- Etablering af større distrikter, herunder sammenlægning af skoler og oprettelse af basis- og udskolingsafdelinger
- Klasseoptimering
- Reduktion i ledelse og administration.

##### FAGLIGE RESULTATER

- Faglig netværk og sparring på tværs af afdelinger
- Anvendelse af fagspecifikke lærerressourcer på tværs af afdelinger.

##### TRIVSEL

- Udvikling af styrket fælles skolekultur i distriktet i forhold til hhv. ind- og udskoling
- Øget tilpasning til elevernes efterspørgsel i udskolingen
- Styrkede og større ungemiljøer i udskolingen.

## 6.2 OPTIMERINGSMULIGHEDER INDEN FOR GRUNDMODEL 3

### OVERBLIK OVER PRIMÆRE OPTIMERINGSTILTAG

Når det kommer til de enkelte greb vedrørende økonomisk optimering inden for en skolestruktur baseret på basis- og udskolingsafdelinger, kan de forskellige muligheder illustreres i nedenstående oversigt – i lighed med tilsvarende oversigter for model 1 og model 2.

Oversigten viser, hvad der er hovedindholdet i det enkelte optimeringsgreb, hvilke formål der typisk er knyttet til optimeringen, samt hvad de kommunale erfaringer er med effekten af tiltaget.

Optimeringsgreb	Beskrivelse	Formål	Oplevet effekt
<b>Etablering af større distrikter</b>	Omlægning af traditionelle distrikter til større distrikter med opdelte basis- og udskolingsafdelinger, således at ét distrikt består af flere skoleafdelinger.  I forbindelse med omlægning sker ofte skolelukninger af mindre skoler.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sikre økonomisk bæredygtig skoledrift gennem færre enhedsomkostninger til de enkelte skoler</li> <li>• Skabe mere specialiserede miljøer og tilbud ift. ind- og udskoling</li> <li>• Minimere andelen af små skoler med lave elevtal</li> <li>• Opretholdelse af skoler i landområder.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Øget faglig kvalitet i ind- og særligt udskolingstilbud</li> <li>• Bedre mulighed for at kommunikere og arbejde strategisk som ét samlet skolevæsen grundet lavere antal distrikter</li> <li>• Besparelser på skoledrift til særligt mindre skoler</li> <li>• Længere afstand til skole for elever</li> <li>• Kompromis om bevarelse af skoler til at løfte lokale landsbysamfund</li> <li>• Øgede udnyttelse af faglighed og vidensdeling.</li> </ul>
<b>Reduktion af ledelse og administration</b>	Central styring og decentral ledelse udmøntet som én skoledistriktsleder og flere afdelingsledere pr. distrikt.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducere omkostninger til fælles administration og ledelse på tværs af distriktet</li> <li>• Øge smidigheden i ledelsesfunktioner og opgaver.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Besparelser på administration og ledelse på tværs af distrikterne</li> <li>• Oplevelse af bedre sammenhæng mellem dagtilbud og skole, når ledelse er fælles</li> <li>• Større fokus på faglig og pædagogisk ledelse</li> <li>• Bedre opgaveløsning af administrative opgaver</li> <li>• Meget afhængig af dygtige skoledistriktsledere til at sætte retning og implementere en fælles skole samt afhængig af afdelingsledere, som formår at løfte rollen som leder mellem medarbejdere og skoledistriktsleder.</li> </ul>
<b>Optimering af klassekvotienter</b>	Øget antal elever i klasserne, der ofte sker i samspil med sammenlægning af skoler eller skolelukninger.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Økonomisk bæredygtige klasser</li> <li>• Skoler med flere udviklingsmuligheder</li> <li>• Tydelig incitamentsstruktur for skolerne ift. oprettelse af klasser.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedre økonomisk rationale for skoledrift, når klasserne er større</li> <li>• Oplevelsen af at have stordriftsfordele ift. at anvende midler til udvikling, når fælles udgifter er lave.</li> </ul>

## 6.2 UDDYBENDE OM OPTIMERINGSMULIGHEDER INDEN FOR MODEL 2 OG MODEL 3 KOMMUNALE ERFARINGER

Praksisafdækningen har i forhold til såvel model 2 som model 3 nærmere identificeret og analyseret de typer af optimeringstiltag, som kommunerne har anvendt, når det kommer til at realisere økonomiske effektiviseringer og besparelser via strukturelle tiltag inden for rammerne af en skolestruktur, der baseres på større distrikter. De konkrete greb er nedenfor beskrevet med afsæt i de afdækkede kommunale erfaringer.

### ETABLERING AF STØRRE DISTRIKTER

Praksisafdækningen viser, at kommunerne har etableret større distrikter set i forhold til den traditionelle model. Baggrunden har været, at de små distrikter ikke var økonomisk rentable eller bæredygtige i de tilfælde, hvor distrikterne var små med små skoler med få elever. Udfordringen var således at få etableret klasser med et elevtal, der kunne forsvares fagligt, økonomisk og trivselsmæssigt. En anden motivation for at etablere større distrikter fandtes ligeledes i de kommuner, som oplevede et faldende børnetal som en generel udvikling og særlig udtalt i nogle af distrikterne, hvor skoler blev valgt fra til fordel for andre skoler. Det resulterede i en skævvridning i elevsammensætningen på disse skoler.

Kommunerne etablerede større distrikter som løsning på ovenstående problemstillinger. Nogle kommuner valgte i den forbindelse samtidig at lukke skoler, således at distrikterne kun indeholder få større skoler, mens andre kommuner udelukkende har sammenlagt skoler, således at der er det samme antal skolematrikler, men skolerne er oprettet som skoleafdelinger. På den måde er matriklerne fastholdt og eleverne kan flyttes mellem de enkelte skoleafdelinger i distriktet, hvis man ønsker at optimere på klasser og hold.

Esbjerg Kommune havde fx før strukturændringerne 26 selvstændige skoler, men sammenlagde skolerne til i alt otte distrikter med 5-7 matrikler i hvert distrikt. Fredensborg Kommune havde før strukturændringerne 11 skoler, som er sammenlagt til seks skoler. Analysen viser, at de kommuner, der har sammenlagt skoler, har erfaret, at denne proces ikke nødvendigvis har indfriet det forventede besparelspotentiale, fordi det ofte har vist sig, at de opnåede besparelser har måttet geninvesteres til fx infrastruktur, matrikelfaciliteter, sikring af skoleveje mv.

### REDUKTION AF LEDELSE OG ADMINISTRATION

Praksisafdækningen viser, at en af de væsentligste årsager til, at større distrikter blev etableret i kommunerne var et ønske om at reducere i udgifterne til ledelse og administration på tværs af skoleområdet. Det vil sige et fokus på at få sammenlagt distrikter og omstruktureret ledelses- og administrationslag, således at ledelses- og administrative opgaver skulle løftes mere tværgående fremadrettet.

Kommunerne har etableret en ledelses- og administrativ organisering, der samler et distrikt. Det vil sige, at der nu er én distriktsleder for hvert distrikt, hvorved antallet af skoleledere formindskes, samtidigt med at der bibeholdes mellemledere i form af afdelingsledere/pædagogiske ledere med fokus på den indholdsmæssige styring af skolen. Der er dog forskel på, hvordan kommunerne har organiseret ledelse ude på de enkelte skoleafdelinger og/eller selvstændige skoler.

Generelt er erfaringen fra kommunerne, at det er væsentligt at være meget tydelig på funktion, rollefordeling og organisatorisk ansvar, når der etableres ledelse på tværs af matrikler i de større distrikter.



## 6.2 UDDYBENDE OM OPTIMERINGSMULIGHEDER INDEN FOR MODEL 2 OG MODEL 3 KOMMUNALE ERFARINGER

### OPTIMERING AF KLASSEKVOTIENTER

Analysen viser, at flere af de kommuner, der har gennemført strukturændringer efter model 2, har gennemført sammenlægninger eller skolelukninger med henblik på at understøtte en fremadrettet optimering af klasseantal og klassekvotienter.

Disse kommuner har oplevet det som en naturlig del af etableringen af større distrikter, idet de mindre skoler ikke har været økonomisk eller fagligt bæredygtige at drive. Kommunerne oplever dog, at det har stor betydning, hvordan man griber skolelukningerne/skolesammenlægningerne an ift., hvorvidt der opnås den ønskede organisering. Kommunerne beretter særligt om erfaringer med politiske kompromiser, der har betinget, at eksempelvis skoler i mindre landsamfund er blevet bevaret. Flere kommuner oplever, at et politisk ønske om, at skoler skal være et aktiv i landsbysamfund, har vægtet højere end økonomisk og fagligt hensyn.

Derudover har kommunerne tilrettelagt deres ressourcefordelingsmodeller efter primært elevtal, hvilket styrker incitamentet til at skabe klassekvotientoptimere.

Flere af kommunerne oplever, at deres gennemsnitlige klassekvotient gradvist er steget, hvilket har betydet, at kommunerne gradvist har kunnet realisere effekter af den ændrede skolestruktur.

De mere attraktive skoler, fagligt og socialt, opleves i flere kommuner som bidragende til at skabe en mere attraktiv folkeskole, men på den anden side oplever flere kommuner også udfordringer med udsivning til privat- og friskoler som følge af dels de øgede klassekvotienter samt de eventuelle lukninger af skoler, som er sket i forbindelse med strukturændringen.

## 7. UDVIKLING OG IMPLEMENTERING AF NY SKOLESTRUKTUR OM AFSNITTET

1. Ledelsesresumé
2. Metode og datakilder
3. Kortlægning af modeller for skolestruktur
4. Grundmodel 1 – Traditionel skolestruktur
5. Grundmodel 2 – Skolestruktur baseret på distrikter med flere skoleafdelinger
6. Grundmodel 3 – Skolestruktur med basis- og udskolingsafdelinger
<b>7. Udvikling og implementering af ny skolestruktur</b>



### LÆSEVEJLEDNING TIL AFSNITTET

I det følgende afsnit beskrives de centrale læringspunkter og hæmmende og fremmende faktorer, når det kommer til at udvikle og implementere strukturændringer inden for rammerne af de tre beskrevne modeller for skolestruktur.

### AFSNITTET ER OPDELT I TO DELE

Først gennemgås i **AFSNIT 7.1** læringspunkter om fremmende og hæmmende faktorer i forhold til udvikling og beslutning om forslag til ny skolestruktur.

Herefter gennemgås i **AFSNIT 7.2** læringspunkter om fremmende og hæmmende faktorer, når det kommer til implementering af denne skolestruktur.

## 7.1 UDVIKLING AF SKOLESTRUKTURÆNDRINGER LÆRINGSPUNKTER SAMT FREMMENDE OG HÆMMENDE FAKTORER

Analysen har nærmere analyseret de kommuner, som har forsøgt at gennemføre eller har gennemført strukturændringer inden for en af de tre modeller for skolestruktur. Analysen har i den forbindelse indkredset generelle og tværgående læringspunkter samt identificeret hæmmende og fremmede faktorer i forhold til at sikre udvikling af et robust og anvendeligt beslutningsoplæg i forhold til beslutning om fremtidig skolestruktur.

Dette afsnit svarer således på praksisafdækningens tredje hovedspørgsmål.

### TILGANG TIL UDVIKLINGSPROCES

#### FREMMENDE FAKTORER

- Vigtighed af en klar procesplan forud for opstart af udvikling af ny skolestruktur, herunder kommunikationsstrategi.
- Tydeliggørelse af formålet med inddragelsesproces forud for fastlæggelse af ny skolestruktur, fx hvorfor er det væsentligt at have borgerinddragelse?
- Politisk borgfred om formålet med strukturelle ændringer i udviklingsfasen.
- Fastlæggelse af klare rammerne for, hvad der kan debatteres, og hvilke beslutninger der er taget.
- Transparens omkring kommandoveje og muligheder for indsigelser.
- Tydelighed i kommunikation og formidling til interessenter om de enkelte trin i udviklingsprocessen.
- Etablering af en lang høringsproces, hvor både borgere, forældre, elever, medarbejdere og ledere bliver inviteret ind til meningstilkendegivelse om fastlagte temaer inden for tydelige rammer.
- Inddragelse af stærk skoleledelse til at fungere som ambassadører og drivkraft for drøftelserne omkring de nye strukturændringer i lokalområde.
- Proces med afsæt i lokale behov frem for "one size fits all" for hele kommunen

#### HÆMMENDE FAKTORER

- Kommunene erfarer, at det kan skabe stor frustration blandt medarbejdergruppe, hvis de involveres i en udvikling uden klare rammer for, hvilket indflydelsesrum der er.
- Stærke borgerkræfter/forældrekræfter, som kan udfordre den planlagte udviklingsproces gennem aktiv modstand mod processen.
- Manglende tydelighed om roller og ansvar ifm. udviklingsproces kan vanskeliggøre konstruktiv dialog.
- Hensyn til særlige politiske interesser, som modsætter sig rationalet for en ny skolestruktur.

Det vil sige: Hvordan fungerer modeller for skolestruktur i praksis? Dvs. hvilke **drivkræfter og barrierer** samt **implementeringsopmærksomhedspunkter** viser sig i forskellige kommunale kontekster og for de respektive målgrupper?

Først præsenteres erfaringer med udvikling af forslag til ny struktur, mens næste side omhandler selve implementeringen af nye skolestrukturer.

### TILGANG TIL AKTØRINDDRAGELSE OG INDFLYDELSE

#### FREMMENDE FAKTORER

- Klar forberedelse fra administration, fx udarbejdelse af mulige strukturmodeller til at indlede politiske drøftelser ud fra, evt. gennem brug af eksterne rådgivere til at etablere et gennemsigtigt og anerkendt analysegrundlag.
- Tæt inddragelse af det politiske niveau til at mobilisere lokalsamfundene og sikre transparens ift. dialog og høringsmuligheder i hele processen.
- Klar kommunikation omkring rammer og indflydelsesrum.
- Tidlig inddragelse af de faglige organisationer til at understøtte udviklingsprocessen omkring strukturændringerne og samtidig til at understøtte de faglige drøftelser, som afholdes lokalt.
- Høringsrunder i lokalsamfund både for skolebestyrelser, borgere og forældre samt for medarbejdere og ledelse med fokus på, at disse høringsvar spiller ind i en reel politisk proces.
- Tidlig inddragelse af forældrebestyrelse mhp. at sikre forståelse og viden om eventuelle strukturændringer samt opbakning til tilrettelæggelse af proces.
- Udviklingsmøder med medarbejdere og ledelse på skolerne mhp. at definere indhold i skolestruktur og lokalt ejerskab.

#### HÆMMENDE FAKTORER

- Utydelige rammer for udviklingsproces og indflydelsesrum kan spænde ben for en god og konstruktiv dialog om muligheder og løsninger.
- En politisk dialog, der foregår gennem mediernes, og tages i det offentlige rum, før rammerne for strukturændringerne er fastlagt. Kommunene har gode erfaringer med, at det politiske arbejdsrum skal være lukket i den indledende drøftende fase.

## 7.2 IMPLEMENTERING AF SKOLESTRUKTURÆNDRINGER

### LÆRINGSPUNKTER SAMT FREMMENDE OG HÆMMENDE FAKTORER

Analysen har som nævnt også analyseret de kommuner, som konkret har implementeret strukturændringer inden for deres model for skolestruktur.

#### TYPER AF AKTIVITETER I IMPLEMENTERINGSPERIODEN

##### FREMMENDE FAKTORER

- Fastlæggelse af klare succeskriterier/principper for implementering fra central forvaltning men decentral ledelse af implementeringsproces og valg af implementeringsaktiviteter.
- Implementeringsprocessen bør være langsigtet og flerårig og bør tilrettelægges med et klart fokus på at understøtte og servicere den decentrale skoleledelse fra central forvaltning.
- Kommunerne oplever at have gode erfaringer med et etablere fusionsgrupper på de enkelte skoler, som skal sammenlægges.
- Praksisafdækningen viser eksempler på, at det ved overgang til model 2 og 3 eller fusion af skoler i model 1 kan være en fordel at give skolelederne ansvar for en anden skole end den, de hidtil har været ansat på i forbindelse med implementeringen af de nye strukturændringer.
- Det er centralt, at kompetencebehov systematisk sammenholdes og afvejes i forhold til de tilstedeværende kompetencer i ledergruppen, så der sikres gode match i forhold til skoleledelse, administrativ ledelse og pædagogisk ledelse.
- Det fremhæves, at tæt involvering og løbende dialog om strukturændringer kan modvirke medarbejderfrustration i de kulturdannelsesprocesser samt sikre øget indsigt i, hvad ændringerne vil betyde for den enkelte ansatte.

##### HÆMMENDE FAKTORER

- Nogle kommuner fremhæver, at det kan hæmme arbejdet med en ny fælles kultur, at der er flere matrikler, som skolen er fordelt på, fordi det betyder, at medarbejderne ikke oplever den ønskede kultur formidlet i lige så høj grad eller i samme omfang.
- Det kan være hæmmende for implementeringen at fortsætte med én leder i sammenlægningen af skoler. Medarbejdere påpeger, at flere oplever det som om, at én medarbejdergruppe vinder og en anden medarbejdergruppe taber, såfremt ledelsen fra én skole fortsætter som en ny fælles ledelse. På den måde kan grupper af medarbejdere opleve, at der er risiko for, at deres kultur og traditioner ikke prioriteres lige så højt ledelsesmæssigt.

Analysen har også her indkredset generelle læringspunkter samt hæmmende og fremmede faktorer i forhold til at sikre en implementering, hvor intentioner om mål med strukturændringen omsættes til virkelighed.

#### AKTØRBEHOV OG ROLLER I IMPLEMENTERINGEN

##### FREMMENDE FAKTORER

- Ved ændringer af skoledistriktsgrænser er politisk opbakning og loyalitet i forhold til udmøntning af ny skolestruktur afgørende for, om implementeringen lykkes.
- Ved skolefusioner i model 1 samt overgang til model 2 eller model 3 er det vigtigt med en tidlig og aktiv inddragelse af tillidsrepræsentanter samt sikring af deres ejerskab af strukturforandringerne.
- Det er væsentligt med en åben og involverende implementeringsproces, hvor både medarbejdere og ledere er tydelige på rammene, men ellers kan definere og tale åbent om konsekvenserne af strukturændringerne for den enkeltes konkrete hverdag, for skolens drift og kommunens indfrielse af vision med skolevæsenet.
- Oprettelse af fusionsgrupper, som arbejder med forslag til sammenlægning og synliggør, hvad der skal tages højde for i sammenlægningen til færre skoler.

##### HÆMMENDE FAKTORER

- Analysen viser, at kommunerne oplever stor forskel på at have ledere, der kan styre og skabe progression i implementeringen. Ledere, der ikke har været drivende for implementeringen, er ikke lykkedes med forandringerne på skolerne.
- Det er en vanskelig balance at styrke en implementeringsproces, der er meget topstyret. Kommunerne beretter om dårlige erfaringer med at anlægge en implementeringsproces, der er mere lukket og fastlagt fra central forvaltning.
- Kommunerne har oplevet, at implementeringsprocessen er blevet vanskeliggjort på grund af elementerne i folkeskolereformen, som for flere er blevet implementeret i årene op til eller lige efter de kommunale strukturændringer.