

Bilag 3 - Strukturtilpasningsstrategi i BUF

1. Indledning

En række kommuner er i gang med eller har lukket skoler og/eller institutioner som følge af faldende børnetal. Københavns Kommune er uanset den kraftige udbygning i de seneste 4 år fortsat under udbygning i visse dele af byen - herunder i de nye byområder - mens der i andre dele af byen kan være større eller mindre udsving i demografien. Der er indgået aftale om en genopretningsplan for folkeskolen, og der forventes indgået en aftale om Børneplan II med henblik på finansieringen af udbygningen af dagtilbud, skoler, fritidshjem og klubber i de nye byområder og i tilknytning til boligudbygningsplanerne i øvrigt.

Uanset den løbende tilpasning af kapaciteten, er der stadig behov for at udvikle og gennemføre en strukturtilpasningsstrategi for Børne- og Ungdomsforvaltningens dagtilbud, skoler, fritidshjem og klubber. En sådan strategi skal understøtte de faglige ambitioner for institutioner og skoler og sikre effektiv ressourceanvendelse gennem nedbringelse af enhedsudgifterne pr. barn/elev.

Første skridt i den nye strukturtilpasningsstrategi for BUF består i fastlæggelsen dels af det overordnede formål, dels i fastlæggelsen af vejledende principper for gennemførelsen af strukturtilpasninger.

Udvalgets godkendelse af strategioplægget om strukturtilpasninger i BUF indebærer,

- At formålene med strukturtilpasningsstrategien i afsnit 2 godkendes
- At de vejledende principper i afsnit 3 godkendes
- At strategien udmøntes gennem efterfølgende udarbejdelse og behandling af de fire strukturtilpasningsplaner i afsnit 4
- At forvaltningen fremlægger forslag for udvalget til finansiering af kortlægningsundersøgelsen jf. bilag A

2. Formålet med strukturtilpasningsstrategien

Strukturtilpasningsstrategien skal således sikre, at følgende mål for BUFs virksomhed realiseres:

1. Udviklingen og fastholdelsen af fagligt, ledelsesmæssigt, administrativt og økonomisk bæredygtige enheder. Ligeledes skal strukturtilpasningsstrategien medvirke til at fremme en bæredygtig etnisk og social børnesammensætning
2. Effektiv ressourceanvendelse gennem nedbringelse af enhedsudgifterne pr barn/elev.
3. Effektiv plads- og kapacitetsstyring og –udnyttelse (fx ved overgange fra et tilbud til et andet)
4. Forbedringer i og optimal udnyttelse af den bygningsmasse, som Børne- og Ungdomsforvaltningen anvender (på både kort og langt sigt)

De to væsentligste formål for strukturtilpasningen er således udvikling og fastholdelse af bæredygtige enheder, samtidig med at enhedsudgifterne pr. barn/elev nedbringes. De to øvrige formål virker understøttende på de to første.

3. Vejledende principper for konkrete strukturtilpasninger

Fastlæggelsen af formålene med strukturtilpasningen, og opstillingen af vejledende principper for gennemførelsen heraf, skal sikre, at løbende strukturtilpasninger i enkelte institutioner, skoler og fritidshjem ikke bliver ukoordineret, ad hoc baseret og bestemt af tilfældigheder, men foregår som et led i realiseringen af en samlet og helhedsorienteret plan for området.

At principperne er vejledende betyder, at de ikke kan stå i vejen for realiseringen af formålet med strukturtilpasningsstrategien, men i stedet skal virke retningsgivende for de konkrete tilpasninger. Følgende principper foreslås lagt til grund for konkrete strukturtilpasninger:

- Ved enhver konkret strukturtilpasning skal foreligge refleksion over, hvorledes tilpasningen kan understøtte fokus på kerneopgaven, i den strukturtilpassede enhed. Strukturtilpasning foregår med andre ord for at understøtte fokus på børns læring, udvikling, undervisning osv.
- Strukturtilpasning skal så vidt muligt foregå under skyldig hensyntagen til fastholdelsen af mangfoldighed i Københavns Kommunes tilbud. Der skal med andre ord fortsat være både små og store institutioner og skoler, forskellige driftsformer (kommunale, selvejende og privatinstitutioner), forskellige fagligheder og faglige ambitioner, forskellige åbningstider og servicetilbud osv. – for at sikre, at Københavns Kommune fortsat kan tilbyde en meget bred vifte af tilbud og aktiviteter.
- Der sigtes ikke mod én bestemt organisationsmodel for enhederne, idet de lokale, fysiske, geografiske, demografiske og borger/brugerrettede ønsker og behov skal inddrages i valget af konkrete strukturtilpasningsforslag
- Det skal indtænkes, hvorledes lederne og ledelsesopgaven understøttes og styrkes gennem strukturtilpasningen
- Konkrete strukturtilpasninger gennemføres kun efter forudgående inddragelse, dialog, samarbejde og drøftelser med de berørte enheder - og baseres så vidt muligt på enighed.

4. Fra strategi til handling

Strukturtilpasningsstrategien udmøntes ved efterfølgende formulering og politisk behandling af fire strukturtilpasningsplaner for BUFs område:

- A) Strukturtilpasningsplan for bæredygtige skoler
- B) Strukturtilpasningsplan for bæredygtige fritidsinstitutioner og klubber
- C) Strukturtilpasningsplan for bæredygtige daginstitutioner
- D) Plan for effektiv plads- og kapacitetsstyring og –udnyttelse

Ad A) Af en række nationale og internationale undersøgelser fremgår det fx, at velfungerende skoler er præget af dygtige ledere, klarhed i krav og forventninger, at elevernes faglighed kan hæves, når andelen af lærere, der underviser i deres liniefag hæves, og at der er effektiviseringspotentiale i at øge den gennemsnitlige skolestørrelse. Disse forhold gør sig også gældende i Københavns Kommune. En bæredygtig københavnsk skole er derfor en skole, der dels har lavere enhedsudgifter pr. elev end i dag, dels sikrer, at kvaliteten i ledelse, administration, økonomi samt etnisk og social børnesammensætning medvirker til at realisere målene for folkeskolen og for elevernes udvikling. Effektivisering og udvikling af faglighed skal således gå hånd i hånd.

Børne- og Ungdomsudvalget ønsker at afvikle en dialogpræget konference om bæredygtige skoler, som er programlagt til den 30/5-07. Konferencen udgør et vigtigt element i drøftelsen om den bæredygtige skole. Der fremlægges en strukturtilpasningsplan for bæredygtige skoler i forlængelse af denne drøftelse, og når den nødvendige viden om bygningsmassen er tilvejebragt (for så vidt angår behovet for og vilkårene for tilvejebringelse af viden om bygningsmassen henvises til bilag A nedenfor).

Ad B) En strukturtilpasningsplan for bæredygtige fritidsinstitutioner og klubber skal dels rumme tilsvarende overvejelser om bæredygtighed, dels beskrive et beslutningsgrundlag for anvendelsen af hhv. fritidshjem og/eller KKFO i Københavns Kommune.

Ad C) Bæredygtige daginstitutioner har samme grundlæggende udgangspunkt som bæredygtige skoler; nemlig at der skal kunne ske reduktion i enhedsudgifterne per barn samtidig med en sikkerhed for kvaliteten i ledelse, administration, økonomi samt etnisk og social børnesammensætning. Med inspiration fra eksisterende forsøg med ledelsesstruktur og sammenlægninger og fra det igangværende projekt om nye ledelsesformer udformes en strukturtilpasningsplan for bæredygtige daginstitutioner, så snart den nødvendige viden om bygningsmassen mv. er kendt (jf. bilag A)..

Ad D) Med omorganiseringen i BUF og dannelsen af det nye kontor for Plads- og Kapacitetsstyring på det samlede 0-18 års område forfølges målet med mere effektiv plads- og kapacitetsstyring og –udnyttelse i BUF i almindelighed. Planen vil beskrive et beslutningsgrundlag for tiltag, der ikke i øvrigt er beskrevet i de tre ovenstående strukturtilpasningsplaner, fx hvorledes en højere grad af tidlig indskrivning i fritidshjem vil kunne realiseres (ved overgange fra dag- til fritidstilbud).

I forlængelse af tiltrædelse af strukturtilpasningsplanerne identificeres konkrete, navngive skole- og institutionsnedlægninger, sammenlægninger, omnormeringer, udflytninger osv.

5. Arbejdsproces i Børne- og Ungdomsforvaltningen

Forelæggelsen af formål og vejledende principper for strukturtilpasningsstrategien er første skridt i realiseringen af de konkrete beslutninger. Andet skridt er fremlæggelsen af strukturtilpasningsplanerne. Tredje skridt består i realiseringen af konkrete beslutninger om skole- og institutionssammenlægninger, omlægninger og flytninger mv.

Forudsætningen for andet skridt - formuleringen af strukturtilpasningsplanerne - er dels tilvejebringelsen af mere detaljeret viden om bygningsmassen, dels den egentlige udarbejdelse af planerne, i forlængelse af en dialog med interessenter og gennemførelsen af konferencen om bæredygtige skoler.

Datoer for fremlæggelse af strukturtilpasningsplaner kan således først fastlægges, når der er klarhed over, hvor lang tid tilvejebringelsen af viden om bygningsmassen vil tage (jf. bilag A).

6. Estimat over effektiviseringspotentiale ved strukturtilpasning

De fire strukturtilpasningsplaner A, B, C og D skal alle udmunde i, at drifts-udgifterne i Børne- og Ungdomsforvaltningen reduceres. Der er imidlertid mange ubekendte på dette tidlige tidspunkt. Og det vil i forbindelse med nogle af tilpasningerne være hensigtsmæssigt og nødvendigt at anvende midler til f.eks. nyetablering og ombygning for at skabe rammerne for en bedre og mere rentabel udnyttelse af driftsmidlerne på permanent sigt. Ligeledes ligger der også nogle implicite forudsætninger i strategien om, at der sideløbende udvikles bedre værktøjer til styring samt igangsættes uddannelsesforløb over for primært ledere, der skal varetage et mere omfattende arbejde som konsekvens af tilpasningerne.

Nedenfor skitseres nogle bud på, hvilke typer besparelser der vil kunne realiseres via strukturtilpasning. Buddene er skitser, hvor der:

- Forud herfor skal gennemføres analyser af konkret udnyttelse og geografiske forhold
- Vil være en række forbehold og modvirkende forhold såsom manglende fysisk mulighed for en forøgelse af børnetallet i konkrete enheder
- Vil være en lang række tilpasningsomkostninger, der samlet set vil reducere den angivne besparelse
- Skal gennemføres en langt højere grad af bred inddragelse, før forslagene kan konkretiseres.
- Vil kunne være et vist overlap mellem nogle forslag – som således ikke vil kunne gennemføres alle sammen i sin fulde udstrækning
- Kan ske ændringer i forhold til den overordnede strategi, hvis andre vinkler viser sig at være mere hensigtsmæssige eller mere optimale i forhold til målopfyldelsen.

De beløb, der angives, er estimerede med udgangspunkt i det materiale, der blev udfærdiget til Børne- og Ungdomsudvalgets budgetseminar i marts 2007 (dels bloknotaterne, dels temadrøftelsesmateriale). Beløbene er baseret på ”alt andet lige” beregninger, hvilket betyder, at de kun kan anvendes til en overordnet forståelse af besparelspotentialet ved strukturtilpasninger. Desuden er det ikke muligt at realisere den fulde besparelse, da flere af forslagene er delvist overlappende, flere af dem indeholder ”tilpasningsomkostninger” som skal modregnes førend de er realiseret – og da det er uafklaret, om der fx er politisk flertal for dels at omdanne fritidshjem til KKFO, dels at øge forældrebetalingen til 45%.

Det bemærkes, at det ikke vil være muligt at realisere effektiviseringspotentialet på helt kort sigt, bl.a. som følge af indgåede kontrakter der skal ophæves, nationale procedurekrav, tid til dialog og politisk beslutningsproces osv. Der er derfor angivet en ramme på 3 år før den fulde effekt af strategien kan realiseres. Der kan formodentlig realiseres ca. 33% af det fulde provenu i strategiens år et stigende til 50% og derefter 100% i strategiens år tre.

Der kan herudover være forskellige måder at realisere effektiviseringerne og eventuelle alternativer, som kan bringes i spil, hvis nogle af de nævnte forslag ikke kan få fuld effekt. Oversigten er derfor som nævnt en (grov)skitse med ideer og muligheder.

Tabel 1: Oversigt over områder med effektiviseringspotentiale

	Områder med effektiviseringspotentiale fra år 2011	Økonomisk mål (mio.)
Skoler		
	Forøgede klassekoefficienter til f.eks. 22/23 børn pr. klasse medførende en reduktion i antallet af klasser	20/43
	Større enheder ved sammenlægninger og lukninger af små skoler medførende en reduktion i enhedsprisen pr. barn på f.eks. 1.000 kr.	30
Dagtilbud og fritidsordninger		
	Afregningsmodeller og fuld egenfinansiering af tomme pladser 0-5 års området (der tilbageføres allerede 14,6 mill pr. år p.g.a. afregningsmodel)	7
	Afregningsmodeller og fuld egenfinansiering af tomme pladser 6-17 års området	2
	Større enheder ved sammenlægninger og lukninger af små fritidsordninger medførende en reduktion i enhedsprisen pr. barn på f.eks. 1.000 kr.	13
	Større enheder ved sammenlægninger og lukninger af små dagtilbud medførende en reduktion i enhedsprisen pr. barn på f.eks. 1.000 kr.	13
	Forøgelse af gruppestørrelserne fra 22 til 24 i 3-6 års institutioner medførende en reduktion i enhedsprisen pr. barn på 1.000 kr.	2
	Forøgelse af gruppestørrelserne fra 12 til 14 i 0-3 års institutioner medførende en reduktion i enhedsprisen pr. barn på 1.000 kr.	3
	Forøgelse af gruppestørrelserne i fritidshjem eller omlægning til KKFO-er medførende en reduktion i enhedsprisen pr. barn på 1.000 kr.	3
	Rullende indskrivning i skole	9
	Områdeledelse/nye ledelsesformer	5
	Forøgelse af forældrebetaling efter omlægning af fritidshjem til KKFO (til 45%)	55
Subtotal		162/185
Forsigtighed i estimatet	Reduktion i provenuet på 33 % på grund af overlap og tilpasningsomkostningerne mv. i forslagene	-53,5/61
Ialt		108,5/124

Bilag A

Strukturtilpasninger i bygningsmassen

Strukturtilpasninger i BUF's skoler og institutioner, som de er beskrevet i materialet til budgetseminaret, kan forudsætte bygningsmæssige ændringer som f.eks. ombygninger af eksisterende lokaler. For at vurdere om en given bygningsmæssig ændring overhovedet er mulig, og om hvad ændringen i givet fald vil koste, er det nødvendigt med et detaljeret kendskab til forvaltningens bygningsmasse og lejemål. Et sådant kendskab vil også kunne afdække, om der eksempelvis i nogle institutioner eller skoler er udvidelsesmuligheder, der ikke forudsætter bygningsmæssige ændringer.

Nedenstående tabel viser hvor mange skoler og institutioner BUF råder over. Listen indeholder både kommunale og selvejende institutioner. Privatskoler er ikke medtaget. Når der ses bort fra de bemandede legepladser har BUF således knap 800 skoler og institutioner. Antallet af bygninger og lejemåle er ikke helt identisk med dette tal, da flere institutioner kan dele et lejemål eller en kommunal bygning, men tallet giver en indikation af omfanget af bygningsmassen.

Type	Antal
Bemandet Legeplads	27
Vuggestue	132
Børnehave	181
Integreret Institution	197
Folkeskole	65
KKFO	17
Fritidshjem	59
Klub	37
Integreret	74
Specialskole	10
Specialinstitution	12
Ungdomsskolecenter	7
Ungdomsskole	1
Billedskolen	1
Musikskolen	1
I alt	821

Eksisterende viden om BUF's bygningsmasse

Lejekontrakter:

Fra 1. januar 2006 har Københavns Ejendomme overtaget alle kommunale skole- og institutionsejendomme samt administrationen af 3. mands lejemål. På de kommunale ejendomme er der udarbejdet standardlejekontrakter, der ligesom øvrige lejekontrakter indeholder oplysninger om m². I forhold til strukturtilpasninger er disse oplysninger dog ikke anvendelige, da de hverken udtrykker hvor mange m², der reelt er til rådighed til skole og institutionsformål, eller hvordan kvadratmetrene er fordelt.

Analyse af skoler og fritidshjem i Københavns Kommune:

I 2000 udarbejdede RIA for det daværende UUF en kortlægning af fritidshjem og skoletilknyttede fritidshjem i de bydele, der ikke var omfattet af bydelsforsøg (Kgs. Enghave, Valby, Indre Østerbro, Indre Nørrebro). Kortlægningen indeholder bl.a. kapacitet og normering på fritidshjemmene samt en vurdering af udbygningsmulighederne. I forhold til det aktuelle behov for viden om bygningsmassen er værdien af kortlægningen begrænset. Den omfatter kun fritidshjem i en begrænset del af byen, og desuden er den 7 år gammel hvorfor, der kan være sket bygningsmæssige ændringer i nogle fritidshjem, ligesom der kan være etableret helt nye fritidshjem.

Daginstitutioner:

Københavns Ejendomme har elektroniske tegninger af de nyeste godt 60 af de i alt ca. 500 daginstitutioner. Ud fra disse tegninger er det muligt eksempelvis at opmåle grupperum, fællesarealer mv. Derudover har Rengøringssektionen en elektronisk database med tegninger over kommunale daginstitutioner samt et mindre antal selvejende. Det er muligt at trække oplysninger om størrelse af de enkelte rum fra databasen. I forhold til planlægningen af strukturtilpasninger er oplysningerne imidlertid ikke tilstrækkelige, da der mangler oplysninger om hovedparten af de ca. 270 selvejende daginstitutioner.

Folkeskoler:

I april/maj måned hvert år indsamler forvaltningen oplysninger om skolernes fysiske struktur. I 2006 foregik dette ved, at Københavns Ejendomme udsendte rengøringstegninger til hver enkelt skole, og bad dem markere, hvad hvert lokale anvendes til samt opgøre hvor mange basis- og faglokaler skolen råder over. Oplysningerne blev efterfølgende bearbejdet i BUF's planlægningsafdeling. I relation til strukturovervejelser lider denne undersøgelse at den mangel, at opgaven ikke er blevet taget lige seriøst af alle skoler. De rengøringstegninger der blev brugt til undersøgelsen kan desuden ikke bruges til præcist at udmåle kvadratmeter.

Københavns Ejendomme har derudover egentlige bygningstegninger, delvist i digitalt form, over alle skoler og fritidshjem. Tegningerne kan bruges til at opgøre kvadratmeter, men materialet er ikke opdateret på alle skoler.

BBR:

BBR registret indeholder oplysninger om grundens størrelse og det bebyggede areal. Disse oplysninger er ikke detaljerede nok, til at kunne bruges i forbindelse med ombygningsovervejelser.

Samlet er konklusionen, at der ikke pt. findes en ensartet opgørelse og gennemgang af samtlige lokaler og bygninger som kan anvendes bygningsmæssige overvejelser i forbindelse med den fysiske del af strukturplanlægningen. Det anbefales derfor, at der gennemføres en samlet total registrering af BUF's bygninger og lokaler. I den forbindelse skal det nærmere analyseres i hvor stor udstrækning eksisterende data kan anvendes.

Krav til ny opgørelse af bygningsmassen

En kortlægning af bygningsmassen, der skal kunne anvendes til strukturovervejelser vurderes indledningsvis at skulle omfatte følgende oplysninger:

- Ejerforhold

- Anvendelse
- Kommunal/selvejende institution
- Aktuel normering
- Tegninger
- Opmåling og klassificering af samtlige rum og fællesarealer
- Vurdering af maksimal normering uden bygningsmæssige ændringer
- Vurdering af udvidelsesmuligheder under hensyn til bygningsmæssige og lovgivningsmæssige forhold samt krav til udearealer mv.
- Afdækning af lokal- og kommuneplanmæssige muligheder og begrænsninger i de tilfælde hvor udbygning er mulig.

Samtidig med at kortlægningen foretages skal der udvikles et analyseredskab, der kan sammenlignelige institutioner og skolars kapacitetsudnyttelse.

Omkostninger til ny kortlægning

En total registrering af forvaltningens lokaler og bygninger vil i givet fald skulle gennemføres af et eller flere eksterne rådgivningsfirmaer. Det har ikke været muligt at indhente konkrete bud, hvad en sådan registrering vil koste. Forvaltningen skønner, at prisen vil for at gennemføre registreringen vil være ca. 3,8 mio. kr. Opgavens størrelse betyder, at den skal i udbud.

Skønnet er opgjort på baggrund af omkostningerne til kortlægningen af fritidshjem i 2000. Her var prisen pr. fritidshjem ca. 3.000 kr. Der er ingen tilsvarende erfaringstal for kortlægning af skoler. I denne sammenhæng antages prisen at være 5 gange større end prisen for en institution.

Type	Stk. pris	I alt (2000p)	I alt (2007p)
719 institutioner	3.000 kr.	2.157.000 kr.	-
75 skoler og specialskoler	15.000 kr. (skøn)	1.125.000 kr.	-
I alt	-	3.282.000 kr.	3.807.000 kr.

I det omfang eksisterende data kan anvendes, vil prisen sandsynligvis blive reduceret.

Københavns Ejendomme

Som nævnt har Københavns Ejendomme overtaget alle kommunes institutions- og skolebygninger samt administrationen af eksterne lejemål. Det betyder også, at en kortlægning som beskrevet i dette notat sandsynligvis skal gennemføres af KEjd i henhold til BUF's kravspecifikation.