



# RANDERS KOMMUNE BUDGETANALYSE PÅ SKOLEOMRÅDET

14. MAJ 2019

# INDHOLDSFORTEGNELSE OG LÆSEVEJLEDNING

## LÆSEVEJLEDNING

Nærværende afrapportering indeholder en budgetanalyse på skoleområdet i Randers Kommune. Afrapporteringen indledes med at opsummere analysens baggrund og formål, herunder det kommissorium analysen er blevet til på baggrund af.

Selve analysen er bygget op omkring fire analysespor, hvor der i hvert spor identificeres styrings- og budgetmæssige handlemuligheder. Afrapporteringen sker derfor ligeledes i fire dele, svarende til de fire analysespor. Disse fire dele af rapporten kan læses uafhængigt af hinanden, idet hvert spor indeholder sit eget afsnit om baggrund for udvælgelse, fokusområder i analysesporet samt specifikke handlemuligheder inden for det konkrete spor.

Ønskes et tværgående overblik over analysens samlede resultater og konklusioner, henvises til det executive summary, der er udarbejdet og fremgår som det første afsnit i rapporten.

## INDHOLDSFORTEGNELSE

EXECUTIVE SUMMARY	s. 2
INDLEDNING	s. 5
Analysens baggrund og formål	s. 5
Analysens design	s. 6
Overblik over udvalgte analysespor	s. 7
ANALYSESPOR 1: FOLKESKOLEN	s. 8
Baggrund for udvælgelse af analysesporet	s. 9
Centrale og decentrale midler	s. 11
Budgetreguleringer og -omplaceringer	s. 13
Decentral økonomi - skolernes budgetter	s. 14
Handlemuligheder	s. 21
ANALYSESPOR 2: FÆLLESOMKOSTNINGER	s. 22
Baggrund for udvælgelse af analysesporet	s. 23
Læringscenter Randers - overblik over opgaver og organisering	s. 24
Snitflader mellem Læringscenter Randers og PPR	s. 26
Snitflader mellem Læringscenter Randers og skolerne	s. 27
Handlemuligheder	s. 28
ANALYSESPOR 3: INKLUSION	s. 29
Baggrund for udvælgelse af analysesporet	s. 30
Randers Kommunes nuværende inklusionsmodel	s. 31
Inklusion og segregering på skolerne	s. 34
Handlemuligheder	s. 35
ANALYSESPOR 4: SPECIALUNDERVISNING	s. 36
Baggrund for udvælgelse af analysesporet	s. 37
Specialklasser: Organisering, styring og budgettildeling	s. 38
Specialskoler: Serviceniveautilpasning og driftsoptimering	s. 40
Handlemuligheder	s. 42

# EXECUTIVE SUMMARY

## BUDGETANALYSE PÅ SKOLEOMRÅDET I RANDERS KOMMUNE

### BAGGRUND OG FORMÅL

Som led i budgetaftalen for 2019-2022 besluttede aftalepartierne, at der skal gennemføres en analyse af økonomien på skoleområdet i Randers Kommune. Analysen skal belyse, hvordan midlerne anvendes, og hvordan der prioriteres mellem skoleområdets forskellige elementer. Analysen skal endvidere give forslag til, hvordan de kommende års faste effektiviseringsbidrag på området kan leveres. Sigtet er således at pege på initiativer, der kan medvirke til at sikre en mere effektiv skoledrift.

Randers Kommune har anmodet BDO om at bidrage ind i budgetanalysen med to delleverancer. Dels har Randers Kommune ønsket en nøgletalsbenchmark, hvor Randers Kommune sammenlignes med andre kommuner, med henblik på at identificere områder, hvor opgaveløsningen potentielt kan forbedres. En benchmarkanalyse siger dog i sig selv ikke noget om, hvilket omkostningsniveau der er nødvendigt for, at kommunen kan varetage sin opgaveløsning. Det kan derfor være vanskeligt at vurdere om noget er godt eller ej alene på baggrund af en benchmarkanalyse. Således er benchmarken i budgetanalysen alene anvendt til at udpege områder, hvor der med fordel har kunnet udarbejdes mere dybdegående analyser. Benchmarken er på den måde brugt til at fokusere nysgerrighed og udpege opmærksomhedspunkter ind i det videre analysearbejde i spor 3, der jf. det udarbejdede kommissorium skal identificere konkrete initiativer, hvor opgaveløsningen potentielt kan forbedres, samt pege på initiativer, der kan medvirke til at sikre økonomisk balance, mere effektiv skoledrift og en mere hensigtsmæssig udgiftsfordeling mellem almen- og specialområdet. Nærværende afrapportering indeholder BDO's analyse af de konkrete handlemuligheder, mens benchmarkrapporten er vedlagt som bilag.

Dette executive summary har til formål at opsummere analysens key findings og således bidrage til at besvare spørgsmålet om, hvordan man kan have et økonomisk gennemsnitligt eller overgennemsnitligt skolevæsen og samtidig have skoler, der oplever at være budgetmæssigt under pres. Endvidere vil summaryet indeholde en opsummering af de handlemuligheder, BDO ser, i forhold til at skabe økonomisk balance og levere ind til de påkrævede årlige effektiviseringer.

### HVORDAN KAN MAN HAVE ET ØKONOMISK GENNEMSITLIGT ELLER OVERGENNEMSITLIGT SKOLEVÆSEN - OG SAMTIDIG HAVE SKOLER, DER OPLEVER AT VÆRE PRESSEDE?

Baggrunden for budgetanalysen skal ses i sammenhæng med en nysgerrighed omkring, at til trods for, at Randers Kommunes samlede skoleområde i Kend Din Kommune-nøgletallene fra 2019 placerer sig som nr. 36 i en rangering af kommunernes udgifter til skoleområdet pr. elev, så oplever størstedelen af kommunens skoler at være under økonomisk pres.

Gennem analysen er BDO kommet frem til flere årsager/forklaringer, der alle bidrager ind til at besvare ovenstående spørgsmål. Indledningsvist er det dog værd at træde et skridt tilbage for at forstå, hvad der er indeholdt i Kend Din Kommune-nøgletallet. Nøgletallet siger nemlig ikke i sig selv noget om de decentrale folkeskoleers driftsvilkår. Det viser blot summen af udgifter til selvfølgelig folkeskoledrift, men også centrale midler og fællesomkostninger (bl.a. grænsekrydsere, EUD10, Læringscenter Randers mv.), PPR, befordring samt specialundervisningstilbud. En del af analysen har således haft til formål at 'skille nøgletallet ad' i mindre dele for at komme tættere på, hvorfor Randers Kommune samlet set bliver relativt dyre i sammenligningen med andre kommuner:

- ▶ Relativt dyrere specialeskoletilbud
- ▶ Overgennemsnitlige udgifter til 'fællesomkostninger'
- ▶ Overgennemsnitlige udgifter til PPR
- ▶ Uudnyttede effektiviserings- og optimeringsmuligheder på skolerne, bl.a. ifm. skoleårets planlægning

Temaerne uddybes i det følgende.

# EXECUTIVE SUMMARY

## BUDGETANALYSE PÅ SKOLEOMRÅDET I RANDERS KOMMUNE

### HVORDAN KAN MAN HAVE ET ØKONOMISK GENNEMSNITLIGT ELLER OVERGENNEMSNITLIGT SKOLEVÆSEN - OG SAMTIDIG HAVE SKOLER, DER OPLEVER AT VÆRE PRESSEDE? - FORTSAT

En væsentlig del af forklaringen skyldes således, at Randers Kommune har relativt dyre specialskoletilbud. Det er BDO's generelle erfaring, at specialskoletilbud, der før kommunalreformen hørte under amterne, historisk set har været markant dyrere end tilsvarende kommunale. Såfremt der ikke er sket en tilpasning i serviceniveau og/eller budgettildeling på de tidligere amtslige tilbud, er der således risiko for, at kommunerne kommer til at opretholde nogle relativt dyre tilbud. Analysen viser, at dette er en del af forklaringen på, hvorfor Randers Kommune har et relativt dyrt skolevæsen.

Randers Kommune har endvidere fællesomkostninger højere end gennemsnittet sammenligningskommunerne i benchmarkanalysen. Fællesomkostninger er en samlebetegnelse for de indsatser, kommunerne kan beslutte at oprette, der går på tværs af skolerne og har til formål at være det 'kit', der kan binde et stort og decentralt skolevæsen sammen. I Randers Kommune dækker begrebet 'fællesomkostninger' først og fremmest over Læringscenter Randers. En del af forklaringen på, hvorfor Randers Kommune i de kommunale udgiftsnøgletal umiddelbart har højere udgifter til skolevæsenet pr. elev end andre kommuner, er således, at Randers Kommune har afsat relativt større budget til organiseringen af et Læringscenter, hvor andre kommuner ikke nødvendigvis vil have etableret et sådant.

Benchmarken viste også, at Randers Kommune har udgifter over gennemsnittet i sammenligningskommunerne til PPR. Lig både specialundervisningstilbuddene og Læringscenter Randers, er der her tale om en forklaring på, hvorfor udgiftsnøgletallet samlet set bliver højt, uden at det nødvendigvis vil være det samme som, at skolerne vil opleve, at deres egne, decentrale budgetter er det.

For at kunne give en vurdering af, hvorvidt det økonomiske pres, skolerne oplever, reelt er udtryk for en manglende sammenhæng mellem de tildelte budgetter og den opgave, skolerne skal løse, eller om der potentielt er uudnyttede effektiviserings- og optimeringsmuligheder, er der således udarbejdet en mere dybdegående analyse af de individuelle folkeskoler i Randers Kommunes økonomi.

En del af forklaringen vurderes at være, at skolerne ikke i fuldt omfang planlægger effektivt, når de skemalægger. Der kan være gode og individuelle hensyn og argumenter, som taler for en mere moderat udnyttelse af lærernes arbejdstid, og for at få skoleårets planlægning til at gå op, kan der være udfordringer i at lave en fuldstændig effektiv planlægning. I det størstedelen af skolerne udgifter går til personalelønninger, er det i en budgetmæssig optik dog afgørende, at man som budgetansvarlig skoleleder er meget opmærksom på, hvor meget lærerne underviser, fordi det er afgørende for, hvor mange lærere der skal til for at dække undervisningsbehovet på den enkelte skole. En forsigtig vurdering på baggrund af analysen er, at der kan være et økonomisk potentiale på op imod 15 mio. kr. knyttet til en effektivisering af skoleårsplanlægningen. Vurderingen på baggrund af analysen er således, at undervisningsbehovet kan dækkes med færre medarbejdere ansat på skolerne i Randers Kommune, end tilfældet er i dag. I praksis skal dette forstås således, at ingen lærere vil skulle arbejde mere, men at nogle vil opleve at skulle undervise mere inden for den nuværende arbejdstid. I det skolerne udgifter primært går til løn, er det vigtigt at være opmærksom på, at de forslag til budgetreduktioner, analysen peger på i forhold til skolerne, vil skulle udmøntes i form af opsigelser, såfremt man politisk ønsker at vedtage de i analysen opstillede budgetmæssige handlemuligheder.

Den sidste forklaring, analysen er kommet frem til, er at skolerne anvender en forholdsvis stor del af deres tildelte budgetter til takstbetalinger for segregerede elever, der er visiteret til specialundervisningstilbud uden for almenskolen. I forlængelse heraf konstaterer vi også, at skolelederne oplever inklusionsmidlerne som "budgettet til takstbetalinger" i højere grad end som deres egne penge og egentlige muskler ind i at skabe inkluderende læringsmiljøer og børnefællesskaber for flere børn. Såfremt skolerne fremadrettet lykkes med at segregere færre børn, vil de således have mulighed for at øge deres decentrale råderum og beholde en større andel af deres penge ude på skolerne, hvor de kan omsættes til eksempelvis ekstra personaler. Det er dog afgørende at bemærke, at øget inklusion ikke er en forudsætning for, at skolerne budgetter hænger sammen, som analysen da også viser - det er alene en måde for skolerne på sigt at skabe endnu større prioriteringsrum decentralt.

# EXECUTIVE SUMMARY

## BUDGETANALYSE PÅ SKOLEOMRÅDET I RANDERS KOMMUNE

### HVAD ER HANDLEMULIGHEDERNE IFT. KOMMENDE ÅRS FASTE EFFEKTIVISERINGSBIDRAG?

Et af formålene med analysen har været at give forslag til, hvordan de kommende års faste effektiviseringsbidrag på området kan leveres ved at pege på initiativer, der kan medvirke til at sikre en mere effektiv drift. I punktform opsummeres de identificerede initiativer nedenfor:

- ▶ Reducerede omkostninger til skoledrift via mere effektiv skoleårsplanlægning og bedre udnyttelse af lærernes arbejdstidsaftale
- ▶ Optimeret tilrettelæggelse og organisering af de udgående/fremskudte funktioner i Læringscenter Randers (og evt. PPR), der understøtter skolernes inklusionsarbejde
- ▶ Reduktion i de udlagte inklusionsmidler
- ▶ Aktivitetsbaseret budgettildeling til specialklasserne, så Randers Kommune fremover ikke betaler for 'tomme pladser'
- ▶ Serviceniveautilpasning og driftsoptimering på specialskolerne

Handlemulighederne rækker alle ind i de forklaringer på forudgående spørgsmål, der er identificeret i forbindelse med analysen, og peger således på, hvor Randers Kommune kan handle og agere anderledes, såfremt kommunen ønsker at reducere sit udgiftsniveau. Handlemulighederne er udfoldet hver og en i de 'beslutningsblokke', der afslutter hvert analysespor i nærværende afrapportering. Det er væsentligt, at scenarierne ses i forhold til hinanden, og at Randers Kommune gør sig en række overvejelser ift. indfasning af potentialerne, herunder om man ønsker at iværksætte alle de opstillede handlemuligheder på én gang. Dette vil i så fald betyde markante ændringer i skoleområdet økonomi, med markant ændrede krav til de budgetansvarlige skoleledere til følge - og vil efter BDO's vurdering være meget at ændre i hvert fald over ét skoleår. Det er i den sammenhæng også muligt at indfase handlemulighederne over tid, såfremt Randers Kommune ønsker dette.

Derudover har analysen peget på en række tiltag, der vil give en bedre styring og styrkede forudsætninger for at arbejde med budgettet som et styringsredskab. Disse tiltag bidrager ikke med budgetmæssige potentialer, men vil sikre et stærkere økonomisk overblik på tværs af skoleområdet, og vil ligeledes understøtte skolerne i bedre forudsætninger for budgetstyring og budgetoverholdelse.

### HVAD ER DE VIDERE IMPLIKATIONER AF ANALYSEN?

Analysen har peget på en række indsigter og årsagsforklaringer på det grundlæggende udgiftsspørgsmål, som Randers Kommune nu skal arbejde videre med. Dels er der en politisk proces i forhold til at tage stilling til de identificerede handlemuligheder, der kan bidrage til økonomisk balance og en mere effektiv drift. Dels er der budgetanalysens sidste spor (spor 5) omkring økonomistyring og interne processer, som Randers Kommune har valgt, at skoleforvaltningen i samarbejde med økonomi selv vil varetage.

I dette videre arbejde vil Randers Kommune selv foretage en vurdering af den eksisterende økonomistyring på området og vurdere samspillet mellem det centrale forvaltningsniveau og de enkelte aftaleenheder vedrørende økonomistyring. Der skal ligeledes udarbejdes forslag til forbedringer af interne processer og systemunderstøttelse for at give aftaleenhederne de bedst mulige vilkår for den daglige økonomistyring samt overblik over udviklingen i den samlede økonomi.

Nærværende afrapportering indeholder en række indsigter og anbefalinger, som Randers Kommune i den sammenhæng kan arbejde videre med. Det drejer sig bl.a. om at skabe et fælles og tværgående overblik over de centrale midler på folkeskoleområdet, samt at minimere omfanget af budgetreguleringer og -omplaceringer med henblik at styrke budgettets rolle i den løbende økonomistyring.

# BUDGETANALYSE PÅ SKOLEOMRÅDET

## INDLEDNING

### BAGGRUND FOR ANALYSEN

Randers Kommune har efterspurgt en budgetanalyse af økonomien på kommunens skoleområde. Analysen skal belyse, hvordan midlerne anvendes, og hvordan der prioriteres mellem skoleområdets forskellige elementer. Analysen skal endvidere give forslag til, hvordan de kommende års faste effektiviseringsbidrag på kan leveres.

Ønsket skal derfor ses i sammenhæng med en nysgerrighed omkring, at til trods for, at Randers Kommunes samlede skoleområde i Kend Din Kommune-nøgletallene fra 2019 placerer sig som nr. 36 i en rangering af kommunernes udgifter til skoleområdet pr. elev, så oplever størstedelen af kommunens skoler at være under økonomisk pres. Dette har fået kommunen til at efterspørge en analyse af, hvordan dette hænger sammen. Analysen vil i den sammenhæng have fokus på, dels om kommunen har lagt den rigtige snitflade i forhold til, hvor mange midler, der ligger hhv. centralt og decentralt/ude på skolerne, og dels om der ude på skolerne og i specialundervisningstilbuddene er uudnyttede muligheder for at optimere skoleårets planlægning og den løbende økonomiske drift.

Randers Kommune er optagede af at sikre, at der tilvejebringes mest mulig kvalitet til kommunens børn og unge inden for det afsatte budget. Derfor står en økonomisk effektiv drift højt på dagsordenen i kommunen, så der planlægges og arbejdes effektivt både i forvaltningen og ude på skolerne, og så Randers Kommune får mest mulig læring, trivsel og udvikling for pengene.

### ANALYSENS FORMÅL

BDO har i foråret 2019 gennemført en budgetanalyse af økonomien på skoleområdet i Randers Kommune. Analysen har haft til formål at sikre Randers Kommune det bedst mulige grundlag for at prioritere og udnytte midlerne på skoleområdet. Ligeledes har det været et formål at sikre, at Randers Kommune opnår mest mulig kvalitet for de midler, der er afsat til skoleområdet.

Analysen er gennemført i tæt samarbejde med Randers Kommune, der har bistået med en indledende analyse af udgiftsudviklingen på området samt med medarbejderressourcer til deltagelse i interviews og arbejdsgrupper. Sidstnævnte har sikret decentral indsigt i analyseprocessen og bidraget med indblik i den virkelighed og hverdag, der kendetegner skoleområdet i Randers Kommune.

Nærværende afrapportering rummer BDO's anbefalinger og forslag til handlemuligheder i form af konkrete handlemuligheder, der peger på, hvordan Randers Kommune kan realisere en række potentialer forbundet med omlægning eller optimering af den nuværende drift.

# BUDGETANALYSE PÅ SKOLEOMRÅDET

## DESIGN OG AKTIVITETER

### ANALYSEDESIGN

Analysen er gennemført i en række kronologiske spor, som illustreret nedenfor. Randers Kommune har i regi af budgetanalysen kortlagt udviklingen over tid på en række udgiftsposter, mens BDO i regi af spor 2 har gennemført en benchmarkinganalyse, hvor Randers Kommunes udgiftsniveau sammenlignes med udvalgte andre kommuners tilsvarende. Dette har været afsæt for at fokusere nysgerrighed ind i spor 3. Heri har BDO gennemført deep dive-analyser af udvalgte områder og i forbindelse hermed udarbejdet nærværende bruttokatalog indeholdende styrings- og budgetmæssige handlemuligheder. Indsigterne fra fase 1, 2 og 3 bidrager ind i et videre arbejde, der gennemføres af Randers Kommune og omhandler optimering af interne arbejdsgange og processer.

Inddragelse har været et bærende element i tilgangen til analysen. Herigennem opbygges et fælles sprog omkring budgettet som styringsredskab i sig selv, og budgetanalysen specifikt og et fælles afsæt for at tale om handlemuligheder og forandring i en konkret, decentral kontekst. Således har en arbejdsgruppe fulgt og bistået projektet løbende igennem projektets faser, mens ad hoc-arbejdsgrupper har bidraget med indblik i hverdagen på skolerne og enhederne der har været udvalgt til analyse i regi af de selvstændige analysetemaer.

### AKTIVITETER

**Benchmark** | Formålet med benchmarken har været at afdække udgiftsniveauet til skoleområdet sammenlignet med øvrige, sammenlignelige kommuner. Benchmarken har understøttet en kortlægning af, hvilke områder der driver udgifterne til skoleområdet, samt om disse adskiller sig fra sammenligningskommunerne. På baggrund af ovenstående giver benchmarken mulighed for at fokusere nysgerrighed hen imod de områder, hvor Randers Kommune har et relativt højere udgiftsniveau end sammenligningskommunerne. Benchmarken kan dog i sig selv ikke sige noget om, hvilket udgiftsniveau, der er det 'rigtige', hvorfor den alene anvendes som baggrundsviden i den videre analyse. Benchmarkrapporten er vedlagt nærværende afrapportering som bilag.

**Deep dives** | De grundige, databaserede analyser af 4 på baggrund af benchmarken udvalgte områder er gennemført med udgangspunkt i et omfattende datamateriale samt på baggrund af input fra og drøftelser med projektets arbejdsgruppe samt de ad hoc-arbejdsgrupper, der har bidraget til afdækningen af den hverdag og virkelighed der kendetegner skoleområdet i Randers Kommune.

**Bruttokatalog over handlemuligheder** | Indsigterne fra analyserne sammenfattes i en række handlingsmuligheder, der kan bidrage til en mere effektiv udnyttelse af midler på skoleområdet samt til de faste, årlige effektiviseringskrav. Efter hver deep dive angiver BDO således de budgetmæssige handlemuligheder, vi inden for det pågældende spor har identificeret.

Spor 1: Kortlægning af udgiftsposter  
RANDERS KOMMUNE

Spor 2: Benchmarkanalyse  
RANDERS KOMMUNE og BDO

Spor 3: Deep dives og bruttokatalog  
RANDERS KOMMUNE og BDO

Justering af interne processer  
RANDERS KOMMUNE

# BUDGETANALYSE PÅ SKOLEOMRÅDET

## UDVALGTE ANALYSESPOR

På baggrund af Randers Kommunes egen udgiftskortlægning og den gennemførte benchmark har projektets styregruppe udvalgt en række temaer til efterfølgende analyse.

Temaerne omfatter en række områder inden for skoleområdet, hvor Randers Kommune enten er blevet dyrere over tid, eller adskiller sig fra de resterende kommuner.

Fase 1 og 2 har således fokuseret analysens videre nysgerrighed mod følgende temaer, der udfoldes i fire dybdegående analysespor:

- Folkeskolen
- Fællesomkostninger
- Inklusion
- Specialundervisningsområdet

De efterfølgende deep dives har haft til formål at belyse muligheder for at optimere driften af områderne samt belyse budget- og styringsmæssige potentialer.

Figuren til højre uddyber indholdet og omfanget af de fire analysespor. Resultaterne af hvert analysespor præsenteret kronologisk i det følgende.

### ANALYSESPOR 1: FOLKESKOLEN

Folkeskoleområdet defineres som almenområdet på de kommunale folkeskoler med fokus på drift og budgetstyring.

### ANALYSESPOR 2: FÆLLESOMKOSTNINGER

Temaet omfatter Læringscenter Randers og fokuserer på snitfladen mellem henholdsvis Læringscenteret og skolerne og Læringscenteret og PPR.

### ANALYSESPOR 3: INKLUSION

Temaet fokuserer på folkeskolernes arbejde med inklusion og muligheder for at skabe læring, trivsel og udvikling for de børn, der har brug for ekstra støtte.

### ANALYSESPOR 4: SPECIALUNDERVISNING

Temaet omfatter specialklasserne på de kommunale folkeskoler samt de kommunale specialskoler og fokuserer på driften og styringen af disse



## ANALYSESPOR 1 | FOLKESKOLEN



# ANALYSESPOR 1 | FOLKESKOLEN

## BAGGRUND FOR UDVÆLGELSE

### BAGGRUND

Benchmarken viste, at Randers Kommune placerer sig gennemsnitligt i forhold til sammenligningskommunerne, når man kigger på udgifter konteret på 3.22.01, som er den autoriserede funktion i kommunernes kontoplan, hvor alle udgifter til folkeskolen - både dem, der lægges ud til skolerne, og dem der administreres af skoleforvaltningen - skal afholdes. I Randers Kommune tegner selve folkeskolen sig for 59,2 %, svarende til 551 mio. kr., af skoleområdet samlede udgifter, jf. figuren til højre. Folkeskolen, som dette analysespor koncentrerer sig om, er altså den største post i skoleområdet samlede budget. Skal der frigøres midler eller driftsoptimeres, er det således også i den sammenhæng nærliggende at undersøge skoleområdet, da 'de store penge' så at sige er at finde her.

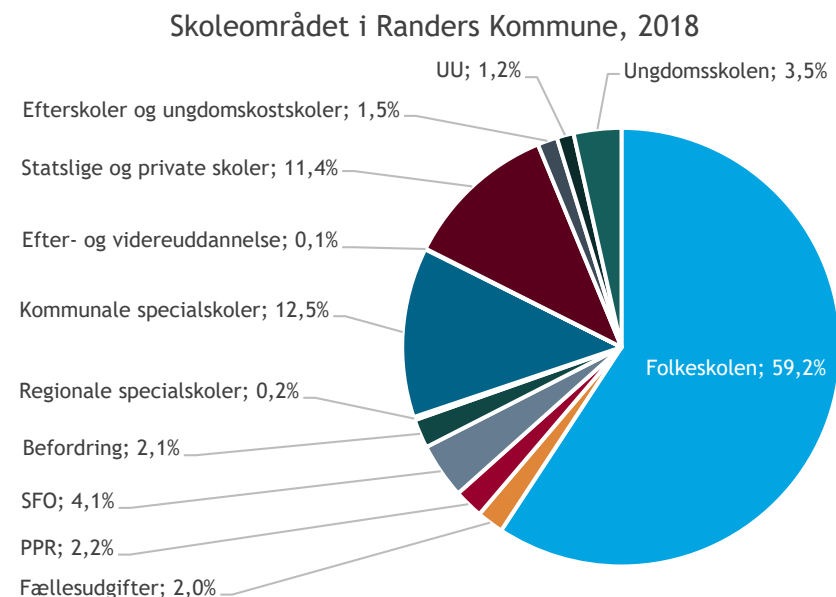
Relativt til sammenlignings-kommunerne driver Randers Kommune ifølge benchmarken således hverken et 'dyrt' eller 'billigt' skolevæsen. Det er dog alligevel oplevelsen ude på kommunens skoler, at man er pressede på økonomien, og flere skoler fortæller på de afholdte interviews, at de oplever at have svært ved at overholde budgettet. Dette giver anledning til at undersøge en række temaer, der kan være mulige forklaringer på ovenstående skisma mellem et økonomisk gennemsnitligt skolevæsen og en række individuelle skoler, der oplever det udfordrende at få driften til at hænge sammen.

Analysespor 1 fokuserer på folkeskolen som et selvstændigt tema for en videre analyse af, om der kan findes potentialer i en mere effektiv drift eller styring af området.

Analysespor 1 udfoldes i en række temaer:

- Centrale og decentrale midler
- Budgetreguleringer og omplaceringer
- Decentral økonomi - driften ude på skolerne.

Temaerne udfoldes i de følgende slides. Først præsenteres folkeskoleområdet i Randers Kommune.



Kilde: Oplyst af Randers Kommune. Regnskab 2018 på de autoriserede funktioner 3.22.01, 3.22.02, 3.22.04, 3.22.05, 3.22.06, 3.22.07, 3.22.08, 3.22.09, 3.22.10, 3.22.12, 3.22.14, 3.38.76.

# ANALYSESPOR 1 | FOLKESKOLEN

## FOLKESKOLER I RANDERS KOMMUNE

Randers Kommune har 19 folkeskoler. Nedenstående tabel indeholder baggrundsdata vedrørende elevtal, klassetrin og specialklasserække og tegner for læseren et indledende billede af det skolevæsen, der analyseres i den videre afrapportering..

Skole	Antal elever i almenfolkeskolen pr. 5/9 2018	Klassetrin	Specialklasser
Asferg skole	92	0. - 6. klasse	-
Assentoftskolen	657	0. - 9. klasse	-
Bjerregrav skole	163	0. - 6. klasse	Ja
Blicherskolen	500	0. - 9. klasse	Ja
Fårup skole	200	0. - 9. klasse	-
Grønhøjsskolen	354	0. - 9. klasse	Ja
Havndal skole	117	0. - 6. klasse	-
Hobrovejens skole	483	0. - 6. klasse	-
Hornbæk skole	490	0. - 9. klasse	Ja
Korshøjsskolen	391	0. - 9. klasse	Ja
Kristrup skole	612	0. - 6. klasse	Ja
Langå skole	411	0. - 9. klasse	Ja
Munkholmskolen	438	0. - 9. klasse	-
Nørrevangsskolen	524	0. - 10. klasse	Ja
Rismølleskolen	517	0. - 9. klasse	-
Søndermarksskolen	633	0. - 6. klasse	-
Tirsdalens skole	444	7. - 9. årgang	Ja
Vestervangsskolen	932	0. - 9. klasse	-
Østervangsskolen	386	0. - 6. klasse	Ja

# ANALYSESPOR 1 | FOLKESKOLEN

## CENTRALE OG DECENTRALE MIDLER

### BAGGRUND

En mulig forklaring på hvorfor skolerne i Randers Kommune føler sig pressede på økonomien, samtidig med at Randers Kommune samlet set placerer sig gennemsnitligt på en række nøgletal, kunne potentielt ligge i snitfladen mellem det centrale og det decentrale niveau. Det er altså potentielt muligt at have et økonomisk gennemsnitligt skolevæsen, hvor skolerne oplever udfordrende driftsvilkår, hvis for stor en del af budgettet er placeret på centrale konti, som slet ikke eller alene sporadisk lægges ud på skolerne.

Et fokus i analysen er derfor at kigge på snitfladen mellem de centrale midler og puljer og så de midler, der lægges ud til skolerne via tildelingsmodellen. Udmøntes folkeskolernes budgetter løbende over året via eksempelvis puljer, kan det medføre, at styringen bliver udfordret decentralt. Samtidig kan flere centrale puljer og 'drypvis tildeling' medføre, at opgave- og ansvarsfordelingen mellem det centrale og decentrale niveau utydeliggøres.

Det er BDO's erfaring, at den mest effektive skoledrift sikres, når de decentrale skoler fra årets start eller så tidligt som muligt tildeles de midler, der reelt skal udmøntes decentralt. Samtidig er centrale puljer dog vigtige i forhold til at sikre et sammenhængende skolevæsen, da midlerne her kan bruges til at finansiere det 'kit', der får 19 folkeskoler til at agere som et samlet skolevæsen, der bevæger sig i en fælles retning. Afgørende for en effektiv styring og drift er således det fælles og tværgående overblik midlernes placering.

### DEEP DIVE

Det er BDO's oplevelse, at der ikke i tilstrækkelig grad er et fælles og tværgående overblik over omfanget af centrale midler, herunder hvilke muligheder skolerne har i forhold til at ansøge om midler centralt. I forlængelse heraf er det BDO's oplevelse på baggrund af de afholdte interviews, at dette skaber usikkerhed omkring skolernes reelle budget samt opgavefordelingen mellem det decentrale og centrale niveau.

Det er væsentligt for os at fremhæve, at dette *ikke* er det samme, som at der ikke centralt eksisterer et fyldestgørende overblik over skoleområdet økonomi. Udfordringen består således i et manglende fælles og tværgående overblik, hvor såvel centralt som decentralt niveau kender og forstår den samlede økonomi. Det er BDO's erfaring, at dette også bidrager til mere ro og solidaritet på tværs af folkeskoleområdet. Derfor er det på baggrund af drøftelser i ad hoc-arbejdsgruppen BDO's oplevelse, at Randers Kommune kan profitere af et tydeligt overblik over henholdsvis midler og opgavers placering i forhold til om disse er tilknyttet det decentrale eller det centrale niveau.

Heri ligger ikke i sig selv et behov for, at Randers Kommune omfordeler midler mellem det centrale og det decentrale niveau i forhold til det nuværende. Det afgørende er, i) at skolerne decentralt har budget svarende til de opgaver, der skal løses, ii) at der er et tydeligt, fælles og tværgående overblik over, hvilke konti, budgetposter og puljer, der findes centralt, iii) og at omfanget af budgetomplaceringer og drypvis tildelinger mellem centrale og decentralt niveau minimeres.

# ANALYSESPOR 1 | FOLKESKOLEN

## CENTRALE OG DECENTRALE MIDLER

### ANBEFALINGER

BDO anbefaler, at Randers Kommune gennemgår de centrale konti og puljer med fokus på, om pengene reelt bruges/skal bruges decentralt og dermed fra årets start kan indgå i tildelingsmodellen for at styrke folkeskolernes budgetmæssige robusthed. Dette grundet en oplevet usikkerhed omkring hvorvidt der foreligger midler i centrale puljer, der er tilgængelige for folkeskolerne. Ovenstående vil bidrage til et bedre overblik både decentralt, men også centralt, hvilket vil styrke den centrale budgetvaretagelse.

Endvidere anbefaler BDO, at Randers Kommune afklarer omfanget af og indholdet i det, der i daglig tale omtales om 'fællespuljen', som for nuværende bruges til bl.a. at afholde udgifter i forbindelse med visitation til specialskoler. Dette for at øge gennemsigtigheden i forhold til puljens anvendelse. Det anbefales, at der hellere tales om specifikke centrale konti, budgetposter og puljer, der er øremærket til at afregne konkrete aktiviteter efter faste forudsætninger.

Ovenstående bidrager ikke med budgetmæssige potentialer, men vil sikre et stærkere økonomisk overblik på tværs af skoleområdet, og vil ligeledes understøtte skolerne i bedre forudsætninger for budgetstyring og budgetoverholdelse.

# ANALYSESPOR 1 | FOLKESKOLEN

## BUDGETREGULERINGER OG OMLACERINGER

### BAGGRUND

Såfremt budgettet skal virke som styringsredskab, skal det være troværdigt i den forstand, at det til hver en tid skal være tydeligt for den budgetansvarlige, hvad budgettet er, og hvilke opgaver der knytter sig til budgettet. Budgetterne skal derfor være opdaterede, og korrektioner bør holdes til et minimum. Såfremt der sker for mange løbende reguleringer og omplaceringer kan styringen udfordres - særligt, hvis omplaceringer og korrektioner sker fra centralt hold, hvormed den budgetansvarlige udfordres på sin kontrol over budgettet.

### DEEP DIVE

På baggrund af drøftelser med ad hoc-arbejdsgruppen er det BDO's oplevelse, at der knytter sig et potentiale til at øge gennemsigtigheden i budgetreguleringerne, så det bliver tydeligt, hvornår, hvordan og hvorfor budgettet ændrer sig, samt hvilken betydning det har for den enkelte skole. Dette for at styrke styringen og ejerskabet til budgettet hos den budgetansvarlige skoleleder. Også i denne sammenhæng går BDO's anbefaling således på at styrke det fælles og tværgående overblik og en fælles forståelse af, hvordan styringen varetages hen over året, og hvordan roller og ansvar håndteres i den sammenhæng.

Vores anbefaling vedrører specifikt de månedlige takstbetalinger for segregerede elever, der går i specialundervisningstilbud. Her betaler den visiterende skole hver måned en segregeringstakst. Aktuelt håndterer Randers Kommune det således, at skolernes budgetter nedskrives månedligt med taksten x antal visiterede elever. Når budgettet i dag reguleres på månedlig basis ifm. takstbetalinger, er det således BDO's vurdering, at skolelederne som følge heraf ikke tænker over udgiften til takstbetalinger som en egentlig del af deres budget, som de aktivt kan vælge og prioritere, hvordan de anvender.

I stedet for at regulere budgettet, bør man bogføre en udgift - og om så må sige således i stedet regulere rådighedsbeløbet. Herved bliver det tydeligt, hvilke udgiftsdrivere der er i spil på den enkelte skole, og hvordan den enkelte budgetansvarlige ledere har truffet økonomiske valg og prioriteringer med betydning for skolens samlede økonomi.

Det har ikke været muligt at få tegnet et fuldstændigt overblik over omfanget og hyppigheden af budgetreguleringer i dag i forbindelse med analysen. BDO anbefaler dog, at Randers Kommune arbejder videre med at få tilvejebragt et sådan as- overblik. Herefter anbefaling BDO, at Randers Kommune tager kritisk stilling til nødvendigheden af hver enkelt budgetregulering og -omplacering ud fra princippet om, at budgettets vægt som styringsredskab afhænger af, at den enkelte budgetansvarlige leder til enhver tid kan regne med, hvad budgettet er, og at det som udgangspunkt ikke ændrer sig. Budgettet skal ændre sig, når man aktivt beslutter at handle anderledes, end først forudsat - takstbetalinger, refusionsindtægter mv., bør således ikke påvirke budgettet, men derimod forbruget.

### ANBEFALINGER

BDO anbefaler, at Randers Kommune løbende arbejder for at minimere antallet af budgetreguleringer og udarbejder et fælles årshjul for disse, der gøres kendt for alle, på tværs af organisationen. Årshjulet bør være accepteret af alle involverede og være gennemsigtigt i forhold til, hvornår der sker budgetreguleringer samt hvem der er ansvarlige herfor.

Der er ikke en tværgående, kommunal løsning for, hvordan et sådant årshjul skal se ud. Det afgørende er princippet om, at budgetter skal være til at stole på og ændre sig så lidt som overhovedet muligt. Det er derfor afgørende, at Randers Kommune finder en model, der giver mening netop i skoleområdet kontekst.

# ANALYSESPOR 1 | FOLKESKOLEN

## DECENTRAL ØKONOMI - SKOLERNES BUDGETTER

### BAGGRUND

Som skoleleder har man en række muligheder for at påvirke sit forbrug og dermed sin budgetoverholdelse. Dette blandt andet via 'håndtag', såsom personalesammensætning, materialeindkøb og skoleårets planlægning. Oplever skoleledere udfordringer i forhold til at få økonomien til at hænge sammen, er det derfor nærliggende at undersøge, hvilket kendskab skolelederne har til de styringsmæssige handlemuligheder, og om de udnytter disse i tilstrækkelig grad. Selv små ændringer i de forudsætninger, der er styrende for udgiftsniveauet, kan i nogle sammenhæng frigøre relativt store potentialer.

### DEEP DIVE

Det er BDO's erfaring fra vores tidligere analyser af skoleområdet i en lang række kommuner, at nøglen til effektiv drift på skolerne - og dermed mest mulig skole for pengene - ligger i skoleårets planlægning. Termet 'skoleårets planlægning' dækker over skemalægningen, der på de fleste skoler foretages i maj og primært juni forud for det kommende skoleår. I budgetmæssig sammenhæng er skoleårets planlægning interessant, fordi det er her, skolelederen tager stilling til, hvor mange timer lærerne i gennemsnit skal undervise, hvor meget der skal anvendes pædagoger i den understøttende undervisning, og hvor mange timer der skal holddeles eller være 2 voksne i undervisningen, hvorved der altså kræves to medarbejdere frem for én, når en undervisningstime skal afvikles. Det er ligeledes her, skolelederen således skal tage stilling til personalestabens sammensætning med henblik på sammenhængende og effektiv skemalægning; hvor mange medarbejdere har jeg brug for, før skemaet kan læses, hvordan får jeg bedst imødekommet linjefagsdækningen, hvordan får jeg skabt en god snitflade mellem skole og SFO for pædagogerne mv.?

I forbindelse med analysen har BDO lagt vægt på at have grundige drøftelser med ad hoc-arbejdsgruppen om skoleårets planlægning, ligesom BDO har gennemført dataanalyser på skolernes grundøkonomi samt en screening af skolernes TRIO-indberetninger. Hvis skoler i et økonomisk gennemsnitligt eller overgennemsnitligt skolevæsen oplever at være økonomisk pressede, er det BDO's erfaring, at en mulig forklaring kan være, at der er potentialer i at styrke skoleårets planlægning og i højere grad udnytte de 'håndtag', som lærernes undervisningstid, brugen af pædagoger i den understøttende undervisning, omfanget af holddeling og 2 voksne i undervisningen samt generel sammensætning af den enkelte skoles medarbejderstab, udgør. På baggrund af dialogen med ad hoc-arbejdsgruppen og gennemgangen af økonomi- og TRIO-data, er det BDO's vurdering, at skolelederne i højere grad end det er tilfældet i dag, kan drifte mere effektivt og for et lavere budget, hvis de styrker skoleårets planlægning.

Heri vurderer BDO, at vi finder en af de primære forklaringer på, hvorfor skolerne oplever, at det kan være svært at få økonomien til at hænge sammen. Hvis man ved fordyrende planlægning kommer til at bruge flere personaleressourcer til at læse de skemalagte timer, end man i en driftsoptimerende optik behøver, vil det alt andet lige blive relativt dyrere at drive skole - og derved sværere at få budgettet til at hænge sammen. De analyseredskaber, vi har anvendt, og som har ledt os frem til denne konklusion, gennemgås uddybende i på de følgende slides.

# ANALYSESPOR 1 | FOLKESKOLEN

## DECENTRAL ØKONOMI - GRUNDMODEL FOR SKOLERNES ØKONOMI

Med udgangspunkt i skolernes nuværende tildeling, har BDO udarbejdet en såkaldt grundmodel. Grundmodellen forholder sig til, hvor meget skolerne tildeles til undervisningsopgaven snævert - det vil sige, at ledelse, administration, materialer, it, inventar mv. og budget hertil holdes ude af ligningen. Det snævre undervisningsbegreb dækker således her alene over undervisning i klassen samt understøttende undervisning, som det også fremhæves i Randers Kommunes arbejdstidsaftale for lærerne.

Grundmodellen beregner for skoleåret 2018/19, hvad omkostningen til undervisning af Randers Kommunes faktiske folkeskoleklasser på de fysiske matrikler vil være, hvis der skal være én lærer til stede i alle klasser i de fagopdelte undervisningstimer og 30 % lærere og 70 % pædagoger i de understøttende undervisningstimer. Se slide 16 for selve grundmodellen og slide 17-18 for de rådata, den baseres på. Grundmodellen tager udgangspunkt i et gennemsnitligt planlagt undervisningstimetotal på 760 timer pr. fuldtidslærerstilling, såvel i den fagopdelte som i den understøttende undervisning. Forudsætningen om en 30 % - 70 %-ratio i den understøttende undervisning stammer fra Randers Kommunes nuværende tildelingsmodel. I specialklasser er der endvidere afsat 1 årsværk pædagog pr. hold, idet BDO er oplyst, at der er politisk beslutning om dette i Randers Kommune.

Randers Kommune har indgået en aftale om lærernes undervisningstid, hvori der forudsættes et individuelt max. på 780 timer årligt pr. fuldtidslærer for undervisning, forstået som undervisning i klassen inkl. understøttende undervisning. Idet skolerne typisk har svært ved at planlægge skoleåret, så medarbejderkapaciteten underviser fuldt ud op til dette max., er der i grundmodellen indlagt en forudsætning om et gennemsnitligt planlægningstal på 760 timer årligt pr. fuldtidslærer. Dette er ikke ulig, hvad BDO ser i en række andre kommuner.

Det er vigtigt at holde sig for øje, at grundmodellen ikke udgør et realistisk bud på, hvad man kan drive en skole for. Grundmodellen viser de absolutte minimumsomkostninger til personalelønninger i den gældende skolestruktur. Når minimumsudgifterne til personalelønninger er afholdt, er det en de facto forudsætning, at der er noget tilbage i skolernes budgetter til holddeling, to voksne i undervisningen, materialer, afdelingsledelse mv.

**Formålet med grundmodellen** er således heller ikke at give et realistisk billede af skolernes drift. Grundmodellen er et teoretisk analyseredskab, der skal danne grundlag for en dialog om, hvordan skolerne prioriterer og vælger at anvende deres tildelte budgetmidler, når de planlægger skoleåret, træffer beslutning om sammensætningen af deres ledelses- og administrationsteams, og vurderer skolens løbende indkøb mv. Når udgifterne i grundmodellen er afholdt, er det således afgørende, at der altid skal være noget tilbage - der skal altid være et prioriteringsrum tilbage til skolelederen.

Grundmodellen synliggør da også, at der er et prioriteringsrum tilbage på alle folkeskolerne, når grundudgifterne til undervisning er afholdt - i varierende størrelse, men i tilstrækkeligt omfang til at løse skoleopgaven inden for det besluttede serviceniveau, der også dækker over dansk som andetsprog, modtageklasser, TR, sygehusundervisning mv. Der er endvidere prioriteringsrum tilbage af inklusionsmidlerne på alle skoler, også når skolerne har afholdt udgifter til takstbetalinger.

At flere skoler har over de senere år afviklet gæld, understøtter endvidere konklusionen, at skolerne har muligheder for at prioritere og skabe råderum i deres nuværende budgetter.



# ANALYSESPOR 1 | FOLKESKOLEN

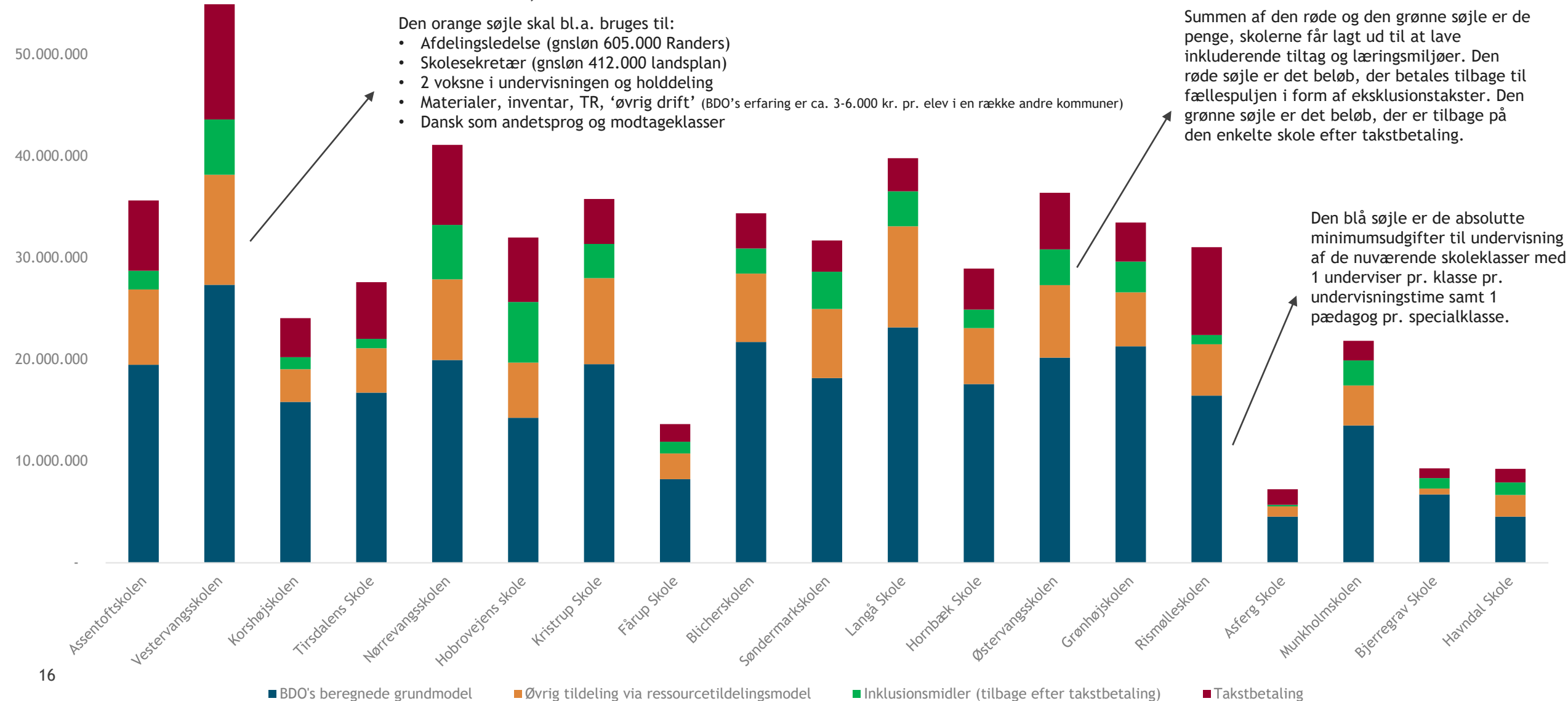
## DECENTRAL ØKONOMI - GRUNDMODEL, SKOLEÅRET 2018/19

Den orange søjle skal bl.a. bruges til:

- Afdelingsledelse (gns. løn 605.000 Randers)
- Skolesekretær (gns. løn 412.000 landsplan)
- 2 voksne i undervisningen og holddeling
- Materialer, inventar, TR, 'øvrige drift' (BDO's erfaring er ca. 3-6.000 kr. pr. elev i en række andre kommuner)
- Dansk som andetsprog og modtageklasser

Summen af den røde og den grønne søjle er de penge, skolerne får lagt ud til at lave inkluderende tiltag og læringsmiljøer. Den røde søjle er det beløb, der betales tilbage til fællespuljen i form af eksklusionstakster. Den grønne søjle er det beløb, der er tilbage på den enkelte skole efter takstbetaling.

Den blå søjle er de absolutte minimumsudgifter til undervisning af de nuværende skoleklasser med 1 underviser pr. klasse pr. undervisningstime samt 1 pædagog pr. specialklasse.



# ANALYSESPOR 1 | FOLKESKOLEN

DECENTRAL ØKONOMI - SKOLERNES BUDGETTER, SKOLEÅRET 2018/19 - RÅDATA TIL FORUDGÅENDE SLIDE

SKOLE	BUDGETBEHOV IFØLGE BDO'S BEREGNEDE GRUNDMODEL	ØVRIG TILDELING (UDOVER GRUNDBEHOV) VIA RESSOURCETILDELINGSMODEL	INKLUSIONSMIDLER (EFTER TAKSTBETALING)	TAKSTBETALING
ASSENTOFTSKOLEN	19.478.845	7.406.300	1.836.213	6.912.000
VESTERVANGSSKOLEN	27.340.842	10.826.157	5.439.498	11.328.000
KORSHØJSKOLEN	15.823.804	3.215.723	1.183.177	3.840.000
TIRSDALENS SKOLE	16.735.885	4.366.956	925.606	5.568.000
NØRREVANGSSKOLEN	19.944.780	7.935.634	5.350.233	7.872.000
HOBROVEJENS SKOLE	14.262.488	5.424.017	5.969.088	6.336.000
KRISTRUP SKOLE	19.535.936	8.462.895	3.361.434	4.416.000
FÅRUP SKOLE	8.223.388	2.535.424	1.152.414	1.728.000
BLICHERSKOLEN	21.715.593	6.723.458	2.477.099	3.456.000
SØNDERMARKSKOLEN	18.169.289	6.796.484	3.659.963	3.072.000
LANGÅ SKOLE	23.147.108	9.949.177	3.436.265	3.264.000
HORNBÆK SKOLE	17.581.620	5.500.131	1.819.210	4.032.000
ØSTERVANGSSKOLEN	20.177.606	7.130.833	3.516.597	5.568.000
GRØNHØJSKOLEN	21.286.187	5.319.504	3.019.620	3.840.000
RISMØLLESKOLEN	16.448.822	5.048.659	906.392	8.640.000
ASFERG SKOLE	4.542.322	1.004.506	153.891	1.536.000
MUNKHOLMSKOLEN	13.502.742	3.943.922	2.462.153	1.920.000
BJERREGRAV SKOLE	6.723.638	582.974	1.022.659	960.000
HAVNDAL SKOLE	4.542.322	2.129.960	1.228.340	1.344.000

# ANALYSESPOR 1 | FOLKESKOLEN

DECENTRAL ØKONOMI - SKOLERNES BUDGETTER, SKOLEÅRET 2018/19 - RÅDATA TIL SLIDE 16

SKOLE	ØVRIG TILDELING I ALT (SAMLET TILDELING MINUS GRUNDBEHOV)	OMREGNET TIL PR. ELEV
ASSENTOFTSKOLEN	7.406.300	11.273
VESTERVANGSSKOLEN	10.826.157	11.616
KORSHØJSKOLEN	3.215.723	7.862
TIRSDALENS SKOLE	4.366.956	9.432
NØRREVANGSSKOLEN	7.935.634	14.723
HOBROVEJENS SKOLE	5.424.017	11.230
KRISTRUP SKOLE	8.462.895	13.348
FÅRUP SKOLE	2.535.424	12.677
BLICHERSKOLEN	6.723.458	12.591
SØNDERMARKSKOLEN	6.796.484	10.737
LANGÅ SKOLE	9.949.177	21.259
HORNBÆK SKOLE	5.500.131	10.722
ØSTERVANGSSKOLEN	7.130.833	16.133
GRØNHØJSKOLEN	5.319.504	12.818
RISMØLLESKOLEN	5.048.659	9.765
ASFERG SKOLE	1.004.506	10.919
MUNKHOLMSKOLEN	3.943.922	9.004
BJERREGRAV SKOLE	582.974	3.221
HAVNDAL SKOLE	2.129.960	18.205

# ANALYSESPOR 1 | FOLKESKOLEN

## DECENTRAL ØKONOMI - TRIO OG LÆRERNES UNDERVISNINGSTID

### SCREENING AF TRIO-DATA

Skoleårets planlægning og hvorvidt skolelederne udnytter de muligheder, for at drifte så budgetmæssigt effektivt som muligt i denne sammenhæng, har BDO søgt at afdække ved at foretage en screening af et udtræk fra skolernes TRIO-system.

På baggrund af dette udtræk, der altså viser, hvordan skolerne har planlagt for den enkelte lærer, har BDO beregnet et gennemsnitligt undervisningstimal pr. fuldtidsansat. Det bemærkes indledende, at der kan være visse usikkerheder hæftet til analyser basere på TRIO-data. Det skyldes, at TRIO er skoleledernes værktøj, og at de på alle skoler i alle kommuner bruger TRIO forskelligt med henblik på at planlægge efter de forhold, der gør sig gældende på netop deres skoler med deres konkrete medarbejderstab. Derfor kan der være forskelle i, hvordan TRIO er anvendt fra skole til skole, der kan behæfte en analyse med en vis usikkerhed.

I budgetanalysen på skoleområdet i Randers Kommune har BDO således også konstateret, at skolerne bruger TRIO forskelligt - det bekræfter skolelederne i ad hoc-arbejdsgruppen også på de afholdte workshops. Det er dog alligevel BDO's vurdering, at screeningen af TRIO-data sammenholdt med skoleledernes udsagn om, hvordan de planlægger, når det er drøftet i arbejdsgruppen, giver en stærk indikation på, at der er potentialer knyttet til en optimeret planlægning. Der er endvidere lavet stikprøver, hvor skolelederne i ad hoc-arbejdsgruppen i forbindelse med screeningen har gennemgået og kommenteret deres individuelle TRIO-udtræk til brug for analysen.

Data fra TRIO-systemet er altså således anvendt til at beregne et gennemsnitligt undervisningstimal for alle lærere. Undervisningstimaltallet er omregnet til fuldtidsstillinger. Medarbejdere med en ansættelsesbrøk lavere end 0,5 er frasorteret i analysen, og hvor BDO er oplyst om barsel og uddannelse, er pågældende ligeledes frasorteret.

BDO's screeningen af TRIO-data viser, at en fuldtidsansat lærer i Randers Kommune underviser mindre end de i grundmodellen forudsatte 760 times fagopdelt og/eller understøttende undervisning. Følgelig undervises således også mindre end det individuelle maksimum på 780 timer, som den indgåede arbejdstidsaftale rent faktisk giver mulighed for. En forsigtig vurdering på baggrund af data, viser at der kan være et økonomisk potentiale på op imod 15 mio. kr. knyttet til en effektivisering af skoleårsplanlægningen<sup>1</sup>.

Der kan være gode og individuelle hensyn og argumenter, som taler for en mere moderat udnyttelse af lærernes arbejdstid, og for at få skoleårets planlægning til at gå op kan der være udfordringer i at lave en fuldstændig effektiv planlægning. På baggrund af TRIO-data og grundmodellen vurderer BDO imidlertid, at der er mulighed for at reducere lønomkostningerne, hvis ovenstående forudsætninger for bedre udnyttelse af lærernes arbejdstid realiseres. Skolerne bør derfor også være opmærksomme på, at planlægges andre aktiviteter end fagopdelt og understøttende undervisning som en del af de max. 780 timer, vil dette være at betragte som fordyrende planlægning, og finansiering hertil skal findes andetsteds inden for skolernes tildelte økonomi.

<sup>1</sup> Potentialet er beregnet som differencen i undervisningstimer pr. fuldtidsansat op til 760 timer årligt (forudsætningen fra grundmodellen) og ganget med Randers Kommunes aktuelle gennemsnitsløn for lærere.

# ANALYSESPOR 1 | FOLKESKOLEN

## DECENTRAL ØKONOMI - SKOLERNES BUDGETTER FORTSAT

### DEEP DIVE - fortsat

På baggrund af drøftelser med ad hoc-arbejdsgruppen og de gennemførte dataanalyser er det BDO's oplevelse, at der er et potentiale i at styrke forståelsen af, hvilke muligheder man som skoleleder har for aktivt at prioritere og optimere sit budget. Skolelederne skal styrkes i forståelsen af budgettets forudsætninger og i højere grad tage aktivt stilling til de håndtag, de har at skruer på i planlægningen. Et godt eksempel er netop undervisningsplanlægningen, hvor analysen og data indikerer, at der vil være et budgetmæssigt potentiale for skolerne i at udnytte arbejdstidsaftalen i højere grad. Nogle skoleledere fremhæver endvidere på workshops, at man i højere grad vil kunne anvende pædagoger i den understøttende undervisning, jf. forudsætningen på 70 % i tildelingsmodellen, end man gør i dag. Ligeledes kan man blive bedre til at planlægge efter det snævre undervisningsbegreb, der henvises til i arbejdstidsaftalen. Det vil betyde, at eksempelvis læsevejleder, skolebibliotekar mv. ikke får fradrag i undervisningstimetallet for at varetage deres øvrige opgaver. Disse opgaver kan inden for den nuværende aftale løses inden for den øvrige tid - det vil sige i arbejdstiden fra de 760 timer og op til årsnormen på 1680 timer.

Ligeledes ses et potentiale i at styrke et fælles sprog på tværs af det centrale og decentrale niveau i forhold til netop de budgetmæssige handlemuligheder på skolerne. Da størstedelen af skolernes udgifter er løn til personale, er skoleårets planlægning en nøgle. Det vil altid være skolelederens ansvar og denne, der kender personalet, de lokale og konkrete forhold mv., og derfor bør træffe beslutninger om den enkelte medarbejders undervisningstid.

Men det er væsentligt, at skolerne kan hente konkret rådgivning og sparring hos Børn og Skole Sekretariatet, og at forvaltningen har mulighed for at udfordre skolernes styring på netop forudsætningerne for skolernes økonomi. Dette bør vægtes højt i en ny tildelingsmodel, og det er vores vurdering, at det endvidere vil styrke skolernes arbejde med at formulere handleplaner i forbindelse med merforbrug.

I forbindelse med analysen har drøftelserne på ad hoc-arbejdsgruppemøderne haft stort fokus på mulighederne for en mere effektiv skoleårsplanlægning og i den forbindelse en reduktion af lønomkostningerne. Skolelederne knytter her opmærksomhed til de årlige forflyttelsesrunder, som både er en tidskrævende proces, og som opleves som en udfordring i forhold til at sammensætte den ønskede og påkrævede personalegruppe på den enkelte skole, der netop består af de kompetencer, der kan sikre en mere omkostningseffektiv afvikling af skoleåret.

### ANBEFALINGER

BDO anbefaler, at Randers Kommune i en ny tildelingsmodel skaber sammenhæng mellem det tildelte budget og skolernes opgave og tager udgangspunkt i virkelighedsnære forudsætninger om gennemsnitsløn, undervisningstimetal, pædagog-lærer-ratio i den understøttende undervisning mv. Herved bliver det tydeligere, hvilke forudsætninger - og dermed håndtag - skolernes budgetter er bygget op omkring, og det bliver lettere at have en dialog mellem skoler og forvaltning om, hvordan den enkelte skole vælger at følge eller afvige fra forudsætningerne. Begge dele skal være en mulighed i det lokale prioriteringsrum på skolerne - men afvigelse en forudsætning ved fx fordyrende skoleårsplanlægning, skal der jo findes en overskudsgivende afvigelse andetsteds i skolens budget. På den måde skal dialogen have fokus på at sikre, at 'gynger og karruseller' går op.

# ANALYSESPOR 1 | FOLKESKOLEN

## FORKLARINGER OG HANDLEMULIGHEDER

### FORSLAGETS INDHOLD

**BESKRIVELSE** | Analysen indledtes med et spørgsmål om, hvordan Randers Kommune i en række udgiftsnøgletallene kunne opleve at have et gennemsnitligt eller overgennemsnitligt skolevæsen, samtidig med at skolerne oplever at være under budgetmæssigt pres. Udover at en del af forklaringen skyldes udgiftsniveauet på specialundervisning, fællesomkostninger samt PPR, så vurderes en del af forklaringen at være, at skolerne ikke i fuldt omfang planlægger effektivt, når de skemalægger. I det størstedelen af skolernes udgifter går til personalelønninger, er det i en budgetmæssig optik afgørende, at man som budgetansvarlig skoleleder er meget opmærksom på, hvor meget lærerne underviser, fordi det er afgørende for, hvor mange lærere der skal til at dække undervisningsbehovet på den enkelte skole. Vurderingen på baggrund af analysen er, at undervisningsbehovet vil kunne dækkes med færre medarbejdere ansat på skolerne i Randers Kommune, end tilfældet er i dag. I praksis betyder det, at ingen lærere vil skulle arbejde mere, men at nogle vil opleve at skulle undervise mere inden for den nuværende arbejdstid.

**FORSLAG** | På baggrund af grundmodellen, screeningen af TRIO-data og ikke mindst dialogen med ad hoc-arbejdsgruppen, er det BDO's vurdering, at alle skoler ved en budgetreduktion fortsat kan efterleve både undervisningskravene i folkeskoleloven og det aktuelt politisk besluttede serviceniveau i Randers Kommune. Skolerne vil skulle optimere den decentrale drift for at imødekomme budgetreduktionen.

Budgettet til folkeskolen er altid en politisk beslutning om serviceniveau, og det er således vanskeligt at beregne et specifikt, dataunderstøttet beløb, som det objektivt set vil være ønskeligt at reducere folkeskolens budget med. Dette vil BDO således afstå fra. På baggrund af vores analyse vil vores vurdering dog være, at alle skoler fortsat vil kunne drifte med det nuværende serviceniveau, såfremt der gennemføres en budgetreduktion på op mod 15 mio. kr. på årsbasis. Der er regnet med budgetmæssig 5/12-effekt i 2020, således at budgetreduktionen træder i kraft ved skoleåret 2020/21's start, såfremt det politisk vælges at vedtage forslaget. Grundet skoleårets forskydning ift. det kommunale budgetår, har vi således angivet tidsperspektiv som 'mellem', idet fuld effekt først opnås i år 2021.

### VURDERING (MIO. KR)

PROVENU I ALT (MIO. KR.)	2020	2021	2022	2023
15	6,3	15	15	15

### REALISERBARHED

USIKKERHED OMKR. PROVENUESTIMAT	Lille	Mellem	Stor
TIDSHORISONT FOR IMPLEMENTERING	Kort	Mellem	Lang
KRÆVER POLITISK BESLUTNING	Ja		Nej
KRÆVER INVESTERINGSBEHOV	Ja		Nej

## ANALYSESPOR 2 | FÆLLESOMKOSTNINGER



# ANALYSESPOR 2 | FÆLLESOMKOSTNINGER

## BAGGRUND FOR UDVÆLGELSE

### BAGGRUND

Benchmarken viste, at Randers Kommune relativt til sammenligningskommunerne har højere udgiftsniveauer end gennemsnittet, når det gælder skoleområdets fællesomkostninger, der konteres på den autoriserede funktion 3.22.02. Her skal afholdes de udgifter, der går på tværs af skolerne og således må betragtes som fælles for skolevæsenet.

Idet Læringscenter Randers (LCR) tegner sig for størstedelen af skoleområdets fællesomkostninger, har Randers Kommune valgt, at analysesporet vedrørende fællesomkostninger skal fokusere primært på netop Læringscenteret.

Benchmarken viste dog også, at Randers Kommune har udgifter over gennemsnittet i sammenligningskommunerne til PPR, og idet Læringscenteret og PPR begge har en udgående rolle i forhold til inklusionsindsatser på skolerne, har analysen også set på, hvorvidt snitfladen i forhold til både opgaver og økonomi mellem henholdsvis LCR og PPR er lagt optimalt.

Da benchmarken endvidere viser, at Randers Kommune ikke har et lavere omkostningsniveau til folkeskoledriften end sammenligningskommunerne, er det ligeledes interessant at undersøge snitfladen mellem LCR og skolerne, og hvorvidt denne er organiseret optimalt, eller om der kan findes budgetmæssige potentialer ved at justere på samarbejdsfladen. Logikken her skulle være, at hvis man som kommune både har et højt omkostningsniveau decentralt, og samtidig har en omfattende serviceenhed centralt til at understøtte skolerne, så kan der være budgetmæssige potentialer knyttet til at gøre noget anderledes.

Analysesporet udfoldes i temaerne:

- Snittet mellem LCR og PPR
- Snittet mellem LCR og skolerne

Der er udarbejdet en indledende beskrivelse af Læringscenter Randers, der belyser enhedens organisering, økonomi og struktur. Herefter følger selve budgetanalysen, der dykker ned i ovenstående temaer.



# ANALYSESPOR 2 | FÆLLESOMKOSTNINGER

## LÆRINGSCENTER RANDERS - ORGANISERING OG OPGAVER

### BAGGRUND

Læringscenter Randers er forankret under Børn og Skole med reference til skolechefen. Læringscenteret har til opgave med udgangspunkt i viden og forskning at omsætte politiske beslutninger til konkrete handlinger til gavn for eleverne på kommunens folkeskoler.

I Læringscenter Randers er ansat 6 læringskonsulenter med baggrund i folkeskolen som enten lærer eller pædagog, samt 3 administrative medarbejdere og en leder. Derudover er der tilknyttet 7 fagpiloter. Fagpiloter er lærere på kommunale folkeskoler, som er frikøbt 1-2 dage ugentligt til at arbejde på tværs af skolerne. Disse finansieres gennem de statslige kompetenceudviklingsmidler og ansættes for 1 skoleår ad gangen.

Dertil frikøbes 1-2 medarbejdere fra hver skole 1 dag ugentligt i et år ad gangen for at øge kompetencerne i inklusion, dansk/læsning og matematik ("aktører"). Formålet med denne model er at styrke indsatsen på disse områder, og at få dette til at ske med en lokal understøttelse og forankring, så der er sammenhæng i indsatsen på tværs af skolerne - en fælles tilgang og en fælles retning. Læringscenteret ønsker således her at fungere som det 'kit', der kan skabe et sammenhængende skolevæsen på tværs af de 19 folkeskoler.

Læringscenter Randers varetager endvidere opgaver ifm. kommunens fællessamling, skolebiblioteker og naturfagsindsatser. Disse er ikke omfattet af den videre analyse.

I figuren nedenfor har BDO søgt at illustrere, hvordan Læringscenteret både sender medarbejdere ud på skolerne og henter lærere ind fra skolerne til uddannelse og træning.

### SAMARBEJDSRELATION - SKOLER OG LCR: ORGANISERING AF LÆRINGSKONSULENTER OG FAGPILOTER

Læringskonsulenter fra LCR understøtter skolernes arbejde med folkeskolereformen, de kommunale indsatsområder, 'Skolen for alle' og 'Professionelle Læringsfællesskaber'.



Fagpiloter frikøbes fra skolerne til uddannelse og træning i LCR, og til efterfølgende at kunne arbejde på tværs af skolerne. Aktørerne frikøbes for et år ad gangen og har til opgave at udbrede deres viden om inklusion, læsning eller matematik på deres respektive skole.



# ANALYSESPOR 2 | FÆLLESOMKOSTNINGER

## LÆRINGSCENTER RANDERS - ORGANISERING OG OPGAVER

### BAGGRUND

Figuren til højre giver et overordnet indblik i Læringscenterets budget. I det budgetanalysen har sit fokus på den del af LCR, der arbejder med at understøtte skolernes inklusionsindsatser ude på skolerne, er det således kun en delmængde af Læringscenterets samlede budget, der er i fokus i analysen. Dette er illustreret ved den stiplede, grønne cirkel til højre i oversigten.

Det bemærkes endvidere, jf. oversigten til højre, at Læringscenteret løser en række administrative og praktiske opgaver for skolerne. Argumentationen for at placere disse opgaver i en fælles, central enhed er, at man kan realisere besparelser på fx bogindkøb og hjælpemidler. Dette kan være hensigtsmæssigt, men bør naturligvis ses i sammenhæng med, at når flere opgaver og dermed større budgetter placeres centralt, bør der ske en tilsvarende reduktion decentralt.

Det bemærkes, at det at have et læringscenter lig det valgte i Randers Kommune, jo altid vil være en politisk prioritering i forhold til, hvordan skoleområdet bindes sammen som et 'fælles hele', og hvilket serviceniveau der ønskes, i forhold at understøtte skolerne i forskellige indsatser. Dette er væsentligt, også når det politisk besluttes, hvilket budget der skal afsættes til at løse en sådan opgave.

OVERBLIK OVER ØKONOMI OG OPGAVER I LÆRINGSCENTER RANDERS

Læringscenter Randers/LCR <sup>1</sup>	Lønudgifter	Øvrige udgifter	I alt
1. Administration	2,0	0,2	2,2
2. Inklusionspulje	2,5	2,5	5,0
3. Sprogbro/Dansk som andetsprog	0,5	0,2	0,7
4. Naturfagsindsats		0,1	0,1
5. Fællessamling		0,6	0,6
6. Skolebiblioteker	0,2	2,4	2,6
7. Pædagogisk udviklingsarbejde		0,2	0,2
<b>Total</b>	<b>5,2</b>	<b>6,0</b>	<b>11,4</b>

Kilde: Oplyst af Randers Kommune. Regnskab 2018 for Læringscenter Randers.

# ANALYSESPOR 2 | FÆLLESOMKOSTNINGER

## LÆRINGSCENTER RANDERS – SNITFLADER TIL SAMARBEJDSPARTNERE I PPR OG PÅ SKOLERNE

### DEEP DIVE | LCR OG PPR

Snitfladen mellem LCR og PPR vedrører de medarbejdere i LCR, der har en udgående funktion, og altså tager ud og understøtter skolerne i inklusionsopgaven ved at lave eksempelvis observationer i klasserne og give sparring til individuelle medarbejdere, lærerteams, ledelse m.fl. ude på skolerne. PPR har ligeledes en udgående funktion, hvor PPR's medarbejdere har faste arbejdsdage ude på skolerne, hvor de er til rådighed for netværksmøder, observationer, sparring mv.

Analysen af snitfladen mellem Læringscenter Randers og PPR baseres ligeledes på workshops og interviews med ad hoc-arbejdsgrupper, hvor repræsentanter fra både skolerne og LCR har givet input til deres oplevelse af styrker og muligheder for forbedringer. Analysen er af således af kvalitativ karakter. Det er væsentligt at bemærke, at analysen baseres på et LCR-synspunkt - det vil sige, at fokus har været på, hvad Læringscenteret eventuelt kan gøre anderledes med budgetmæssige potentialer til følge, hvorfor PPR ikke i samme omfang har været involveret i dataindsamlingen og analysen.

Læringscenteret og PPR har aftalt en opdeling med henblik på at sikre, at der hverken sker dobbeltarbejde, eller at det skal være uklart for skolerne, hvornår sparringen og den konsultative bistand skal indhentes fra hvilken enhed. Således vil en udfordring på klasseniveau ifølge den aftalte snitflade skulle løses af læringskonsulenterne i LCR, mens udfordringer, der knytter sig til konkrete, individuelle elevers trivsel og støttebehov vil kalde på en henvendelse til PPR.

På baggrund af dialogen med skolelederne i ad hoc-arbejdsgrupperne, er det dog BDO's vurdering, at denne opdeling kan virke ganske tydelig "på papiret", men i hverdagen ude på skolerne kan opleves som uklar. Nogle skoleledere fremhæver, at det faktum, at PPR - der altså skal have fokus på individuelle elevproblematikker - har faste, tilbagevendende arbejdsdage ude på skolerne vurderes meget positivt og styrker oplevelsen af at have et partnerskab, hvor man er fælles om opgaven og kontinuerligt samarbejder om at løse inklusionsindsatser. Den samme samarbejdsform og partnerskabsoplevelse kan efter vores vurdering blive udfordret med LCR, når indsatsen og samarbejdet finder sted mere sporadisk og i kortere, afgrænsede tidsperioder. I forlængelse af dette er det BDO's vurdering, at den aftalte opgavefordeling mellem LCR og PPR koblet med, hvordan de to organisatoriske enheder hver især bevæger sig ude på skolerne, kan give et uheldigt fokus på netop enkeltelevproblematikker, frem for som udgangspunkt at holde fokus på, hvad man kan gøre i regi af skolen, af klassen eller af den konkrete børnegruppe. Når PPR - der ifølge opgavedelingen har fokus på enkeltelever - har en mere fast tilstedeværelse på skolerne, er der en risiko for, at der bliver mere fokus på netop enkeltelever end på inklusionsindsatser i grupper, klasser og på skoleniveau. Dermed er det vores vurdering, at opdelingen risikerer utilsigtet at understøtte, at de udfordringer, som lærerne og pædagogerne på skolerne møder, løses med et elevfokus i stedet for et klasserums- eller pædagogisk fokus med læreren i centrum for en adfærdsændring.

Skolerne fremhæver dog det faste samarbejde og PPR's faste arbejdsdage ude på skolerne som en styrke i samarbejdet. Det opleves, at netop dette gør, at man føler sig fælles om indsatsen og om at lykkes - også med de svære inklusionsopgaver. Skolerne fremhæver endvidere, at de i det faste samarbejde, tæt på skolernes egen hverdag, ønsker at kunne gøre brug af rådgivende aktør, der kan rådgive om både (special-)pædagogiske og psykologiske problemstillinger, frem for som nu at kunne trække flere forskellige aktører (herunder også specialskolernes konsulentteams<sup>1</sup>) med hvert sit perspektiv. Herved vil indsatsen, tilgangen og retningen for skolevæsenet også blive mere ensartet.

# ANALYSESPOR 2 | FÆLLESOMKOSTNINGER

## LÆRINGSCENTER RANDERS - SNITFLADER TIL SAMARBEJDSPARTNERE I PPR OG PÅ SKOLERNE

### DEEP DIVE | LCR OG SKOLERNE

Analysen af snitfladen mellem skolerne og Læringscenter Randers baseres på workshops og interviews med ad hoc-arbejdsgrupper, hvor repræsentanter fra både skolerne og LCR har givet input til deres oplevelse af styrker og muligheder. Læringscenter Randers har et ønske om at udgøre en fælles base, hvori skolerne henter viden og læring og får nye kompetencer, som de kan gå tilbage og implementere i hverdagen ude på skolerne. Det kan eksempelvis være i forhold til at træne skolerne i at arbejde med inklusion på nye måder. Alt i alt ser LCR som sit formål at skabe det 'kit', der gør de 19 folkeskoler til et sammenhængende skolevæsen.

De interviewede skoleledere giver en positiv respons på samarbejdet med Læringscenteret omkring særligt inklusionsindsatser, men flere nævner, at samarbejdet kan opleves som enkeltstående ind i konkrete problematikker, frem for en tilbagevendende styrkelse og træning i nye tilgange og metoder. Skolerne fremhæver således et ønske om et kontinuerligt fokus, samarbejde og træning, der gør inklusion til en integreret del af hverdagen på folkeskolerne.

### ANBEFALINGER

BDO anbefaler på baggrund af ovenstående, at Randers Kommune tilrettelægger den udgående konsultative og rådgivende indsats til skolerne omkring inklusionsopgaven i én samlet enhed, der har faste mødedage på skolerne, og som derved får kendskab til den enkelte skole og kan følge (op på) progressionen i det pædagogiske arbejde. Hvorvidt dette skal ske i regi af LCR, PPR eller en tredje organisatorisk løsning er ikke det afgørende i anbefalingen. Snarere er, at Randers Kommune får en fælles, tværgående og ensartet tilgang til inklusion, som alle aktører arbejder ind i og understøtter.

I forlængelse af ovenstående anbefaler BDO, at Randers Kommune overvejer mulige omkostningsreduktioner enten i LCR eller PPR (eller på specialskolerne - jf. analysespor 1 om specialundervisning) som følge af, at en udgående funktion i forhold til skolevæsenets inklusionsindsats samles på færre organisatoriske enheder. Der vil altid være en række basisomkostninger knyttet til at opretholde flere organisatoriske enheder, og det er således vores vurdering, at disse i et givet omfang vil kunne reduceres, hvis man vælger at organisere og tilrettelægge indsatsen anderledes.

# ANALYSESPOR 2 | FÆLLESOMKOSTNINGER

## FORKLARINGER OG HANDLEMULIGHEDER

### FORSLAGETS INDHOLD

**BESKRIVELSE** | En del af forklaringen på, hvorfor Randers Kommune i de kommunale udgiftsnøgletal umiddelbart har højere udgifter til skolevæsenet pr. elev end andre kommuner, er at Randers Kommune har afsat relativt større budget til organiseringen af et Læringscenter og til PPR.

Læringscenter Randers og PPR tilbyder begge en udgående funktion, der indebærer konsultativ sparring og rådgivning om inklusionsopgaven ude på skolerne, når en klasse, en gruppe eller en konkret elev opleves som en svær opgave for skolerne at løse selv. Det er BDO's erfaring, at det kan være rigtig godt med udefrakommende øjne, der kan bidrage med nye løsninger ind i skolerne inklusionsarbejde, men også at det kan udfordre at have en fælles tilgang til inklusion, når flere organisatoriske enheder med forskellige fokus i sine tilgange, alle tilbyder en fremskudt rådgivning til skolerne.

**FORSLAG** | På baggrund af analysen er det BDO's anbefaling, at Randers Kommune tilrettelægger den udgående konsultative sparring og bistand samlet i én enhed for at ensrette tilgangen på tværs af skolevæsenet og samtidig realisere besparelser knyttet til nogle af de basisomkostninger, der altid findes ved at opretholde en given organisatorisk enhed. I Læringscenteret er der ansat personale for samlet 2,5 mio. kr., der arbejder med inklusionsindsatser. Disse har dog andre opgaver end blot den udgående funktion, hvorfor potentialet ved at neddrogse Læringscenterets andel af de fremskudte indsatser, ikke vil svare til den hele lønomkostning. Et skøn fra BDO's side på baggrund af dialogen med LCR om opgaver og organisering vil være, at der kan findes et potentiale på 0,5 - 1 mio. kr., såfremt den udgående, konsultative indsats til skolerne samles i én enhed.

Et andet muligt scenarie er at reducere udgiften til PPR. Dette er ikke undersøgt til bunds i forbindelse med analysen, og konsekvenser for PPR's nuværende serviceniveau og opgaveløsning er således ikke analyseret i denne sammenhæng - ligesom konsekvenser for inklusionsindsatserne på skolerne ikke er undersøgt. BDO har udarbejdet en forsigtig vurdering af, hvad potentialet vil være, såfremt PPR's budget reduceres ned til et gennemsnit for sammenligningskommunerne, der var med i den indledende benchmark (se bilag). Reduceres budgettet til PPR ned til et gennemsnit i sammenligningskommunerne, jf. benchmarken, frigøres et potentiale på 1,9 mio. kr. årligt.

Idet provenuet vurderes at kunne realiseres med fuld effekt i 2020, såfremt forslaget besluttet, er tidshorisont angivet til 'kort'.

### VURDERING (MIO. KR)

PROVENU I ALT (MIO. KR)	2020	2021	2022	2023
0,5 - 2,9	0,5 - 2,9	0,5 - 2,9	0,5 - 2,9	0,5 - 2,9

### REALISERBARHED

USIKKERHED OMKR. PROVENUESTIMAT	Lille	Mellem	Stor
TIDSHORISONT FOR IMPLEMENTERING	Kort	Mellem	Lang
KRÆVER POLITISK BESLUTNING	Ja		Nej
KRÆVER INVESTERINGSBEHOV	Ja		Nej

## ANALYSESPOR 3 | INKLUSION



# ANALYSESPOR 3 | INKLUSION

## BAGGRUND FOR UDVÆLGELSE

### BAGGRUND

Randers Kommune indførte fra skoleåret 2012/13 en inklusionsmodel med økonomiske incitament. Kommunen har dog efterfølgende imod forventning oplevet et stigende pres på specialundervisningsområdet økonomi, som følge af at der generelt sker flere visitationer til specialundervisning, herunder også at antallet af visitationer til de mere vidtgående og dermed også relativt dyrere specialundervisningstilbud er stigende. Udviklingen udfordrer Randers Kommune, både i forhold til en inklusionsdagsorden, men også økonomisk, da udgifterne til specialundervisningsområdet er steget umiddelbart mere, end det i budgettet har været forudsat.

Formålet med en inklusionsmodel er først og fremmest at skabe de optimale rammer for, at skolerne kan iværksætte inklusionsindsatser tilpasset det enkelte barn og den enkelte skole, så det sikres, at alle børn i så høj grad som muligt er tilknyttet deres nærmiljø og primære børnefællesskab i klassen. Dermed vil skolernes egne inklusionsindsatser i så høj grad som muligt vurderes, besluttes, igangsættes og udføres af skolerne selv. Folkeskolen skal være en skole for så mange børn som overhovedet muligt, og i den sammenhæng kan en inklusionsmodel skabe den økonomiske frihed til, at skolerne hele tiden kan arbejde med nye læringsformer og læringsmiljøer, der er bygget op omkring elevernes individuelle behov samt give skolerne 'muskler' til at arbejde med en given problemstilling på klasseniveau, så et barn ikke ekskluderes til et andet tilbud, men fastholdes i sin klasse.

Analysesporet udfoldes i tre temaer:

- Inklusionsmodel
- Incitamentets styrke
- Budgetlægning vedr. merpris til betaling af specialundervisningstilbud, der er dyrere end segregeringstaksten

# ANALYSESPOR 3 | INKLUSION

## RANDERS KOMMUNES NUVÆRENDE INKLUSIONSMODEL

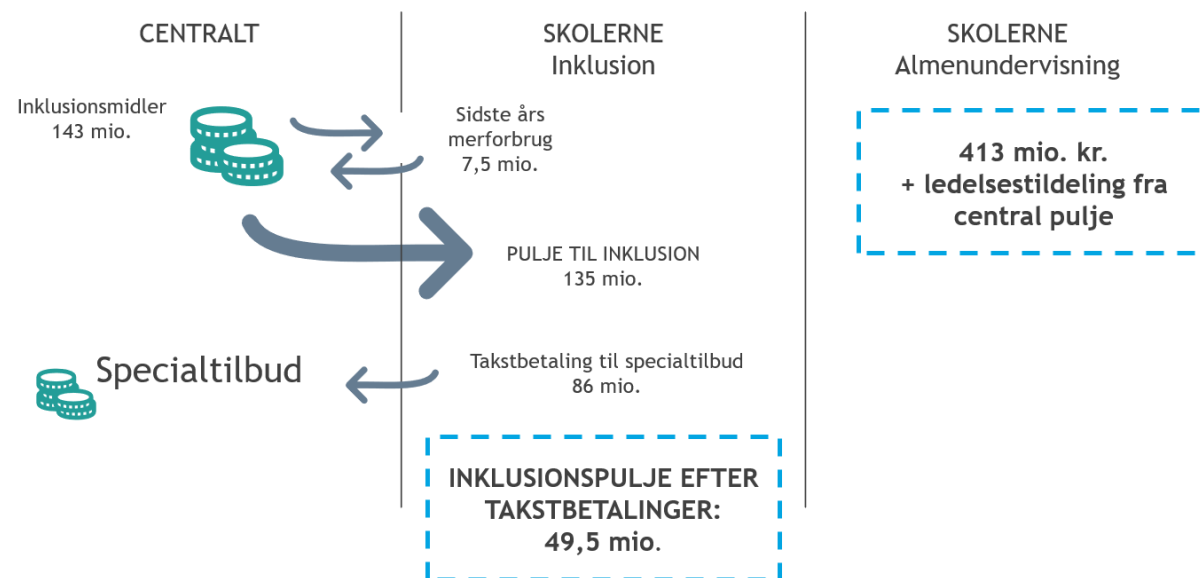
### BAGGRUND

BDO's erfaring på området er, at der kan opstå et pres på både kommunens inklusionsprocent og specialundervisningsområdets økonomi, når man på skolerne oplever udfordringer, der kræver ressourcer at håndtere decentralt, men som kan opleves "gratis", hvis en elev i stedet kan flyttes til et specialtilbud uden for almenskolens budget. Forskning<sup>1</sup> på området viser ligeledes, at det er en væsentlig brik i en ændret kultur for inklusion i folkeskolen, at der på den måde bliver indført en økonomiske incitamenter, der understøtter alternative, inkluderende løsninger frem for eksklusion.

### DEEP DIVE

I figuren til højre har BDO søgt at illustrere hovedkonturerne i Randers Kommunes inklusionsmodel. Modellen viser således, hvordan der i første omgang allokeres midler fra centralt hold ud på skolerne efter en fordelingsnøgle, der vægter 50 % elevtal og 50 % socioøkonomi. Idet der de senere år har været merforbrug på kommunens samlede specialundervisningsbudget, reguleres der nu herfor. I 2018 har der været tale om et merforbrug på 7,5 mio. kr., som således trækkes tilbage, før skolerne får deres endelige inklusionsmidler via modellen. Når skolerne har betalt takster for de visiterede elever, er der ca. 49,5 mio. kr. tilbage. Det er på baggrund af BDO's erfaring fra andre kommuner vores vurdering, at beløbet, der indgår i den samlede udlægning, er relativt højt. Et beløb af denne størrelse bør således give reelle inklusionsmæssige handlemuligheder for skolerne, også efter en forholdsvis omfattende takstbetaling. Hermed er vurderingen også, at der, såfremt man ønsker at finde budgetmæssige potentialer på skoleområdet, er en mulighed for at reducere den udlagte inklusionspulje.

OVERBLIK OVER ØKONOMI OG BEVÆGELSER I RANDERS KOMMUNES INKLUSIONSMODEL - SKOLEÅRET 2018/19



Kilde: Oplyst af Randers Kommune. Baseret på budget- og regnskabstal for 2018 og 2019.



# ANALYSESPOR 3 | INKLUSION

## RANDERS KOMMUNES NUVÆRENDE INKLUSIONSMODEL

### DEEP DIVE

For at en inklusionsmodel skal virke efter hensigten, er det vigtigt, at skolerne har de nødvendige 'muskler' til at lave reelle inkluderende indsatser for de elever, der har brug for lidt ekstra støtte i undervisningen. Det er BDO's vurdering, at omfanget af den udlagte inklusionspulje giver skolerne en betydelig økonomi til at løfte denne opgave. Vi vurderer dog, at analysen peger på et behov for at genbesøge og genoplive inklusionsmidlernes status som netop inklusionsmidler. På baggrund af drøftelserne med skoleledere i ad hoc-arbejdsgrupperne, vurderer vi, at inklusionsmidlerne i en vis grad er blevet opslugt af den daglige drift og således ikke længere betragtes som en øremærket mertildeling til at løse en helt særlig opgave - nemlig inklusionsopgaven. I forlængelse heraf konstaterer vi også, at skolelederne oplever inklusionsmidlerne som "budgettet til takstbetalinger" i højere grad end som deres egne penge og egentlige muskler ind i at skabe inkluderende læringsmiljøer og børnefællesskaber for flere børn. Vi anbefaler således at styrke opfattelsen og den fælles forståelse af inklusionsmidlernes formål og status. Det er i høj grad en anbefaling, der vedrører et fælles sprog og en ændret kultur, der vurderes nødvendig for at Randers Kommune kan styrke inklusionen og mindske presset på specialundervisningsbudgettet. Samlet set vurderer vi det hensigtsmæssigt at fastholde inklusionsmodellen i Randers Kommune, men at der er brug for at styrke italesættelsen af dens formål, indhold og intentioner på tværs af skoleområdet.

BDO vurderer endvidere, at det er uhensigtsmæssigt, at nogle specialundervisnings-tilbud (Vesterbakke) er undtaget fra incitamentsmodellen. Vi vurderer, at det potentielt kan give et uheldigt incitament til at beskrive elevernes udfordringer og støttebehov, så det matcher de mere indgribende skoletilbuds målgrupper, hvorved skolerne slipper for takstbetaling. Det er ikke muligt i forbindelse med analysen at afdække, hvorvidt dette reelt sker, om end BDO noterer sig, at der i de senere år er eksempler på skoleelever, der er visiteret tilbage i almenområdet fra netop disse ellers relativt indgribende specialskoletilbud.

Vi anbefaler derfor også, at alle specialundervisningstilbud fremover tilknyttes takstbetaling fra skolerne. For at holde et sikkerhedsnet under især de små skolers økonomi, anbefaler BDO dog ikke, at beløbsstørrelsen for taksten hæves, idet de ca. 190-195.000 kr. pr. visitation endvidere matcher, hvad vi har set mange andre steder. BDO anbefaler i stedet en styrket budgetlægning i en central pulje til finansiering af forskellen mellem takstbetaling og tilbuddenes faktiske pris. Puljen kan fx etableres ved en reduktion af inklusionssummen *forud* for udlægning, hvorved også misforståelser omkring, hvem der dækker hvis merforbrug, kan undgås.

Aktuelt friholdes anbragte børn og 10. klasse fra inklusionsmodellen. Idet skolerne ikke har indflydelse på visitationen af eksempelvis anbragte børn, bør der heller ikke være en økonomisk konsekvens i form af takstbetaling for disse.

# ANALYSESPOR 3 | INKLUSION

## RANDERS KOMMUNES NUVÆRENDE INKLUSIONSMODEL

### DEEP DIVE - fortsat

I praksis skal modellen fungere sådan, at når skolelederen indstiller en elev til visitation, så betaler skolelederen et fast beløb i eksklusionstakst. Hvis eleven visiteres til et specialtilbud, følger pengene med eleven over i de specialiserede undervisningstilbuds budget. Når man arbejder med incitamentsmodeller, er det derfor vigtigt at være opmærksom på eksklusionstakstens størrelse. Taksten skal have et niveau, hvor den giver skolerne incitament til inklusion, hvor det er fagligt forsvarligt, om end taksten ikke må være så høj, at skolerne undlader at ekskludere, hvor det fagligt vil være den rigtige løsning.

Randers Kommune har for nuværende en takst på 192.000 kr. BDO ser typisk takster i størrelsesordenen 150-200.000, hvorfor Randers Kommunes takst ikke afviger fra, hvad der ses i andre kommuner med lignende modeller.

BDO vurderer dog, at der er visse uhensigtsmæssigheder knyttet til Randers Kommunes praksis for, hvordan taksten beregnes fra år til år. Det skyldes ikke, at taksten beregnes ”forkert”, når Randers Kommune i dag tager den gennemsnitlige udgift pr. elev i kommunens egne specialklasser. Udfordringen skyldes, at Randers Kommune har stående, rammefinansierede specialklassetilbud med tomme pladser. Det vil sige, at man kommer til at lægge budget ud til specialklassepladser, hvor man ikke får en indtægt ind igen - fordi pladsen står tom. Endvidere vil der i en fremadrettet inklusions- og takstmodel, hvor også specialskolerne omfattes, være behov for en anden tilgang til budgetlægning og fastsættelse af takstniveauet, så Randers Kommune sikrer sig, at skoleområdet reelt har budget til at betale for de elever, man forventer at segregere. BDO anbefaler, at denne budgetlægning styrkes forlods, jf. forudgående anbefaling.

### ANBEFALINGER

BDO anbefaler, at Randers Kommune styrker opfattelsen af og dialogen omkring inklusionsmidlernes formål og deres status som en øremærket tildeling til skolerne, der skal løse en særlig opgave - nemlig inklusionsopgaven. Dette indebærer ikke et opgør med den nuværende praksis, hvor skolerne frit disponerer over midlerne og lokalt beslutter, hvilke aktiviteter, ressourcer og kompetencer, der skal til.

BDO anbefaler, at Randers Kommune justerer inklusionsmodellen ved fremadrettet at omfatte visitationer til alle specialundervisningstilbud.

Vi anbefaler endvidere, at taksten fastholdes på det nuværende niveau, og at der etableres en central pulje til at finansiere merudgiften, når et givet specialundervisningstilbud koster mere end eksklusionstaksten, skolerne betaler.

Det er vores generelle anbefaling, at der ikke anvendes differentierede takster, idet skolerne ikke bør have indflydelse på, hvilket konkret tilbud, eleven visiteres til. BDO anbefaler således ikke, at taksten bliver et faktisk gennemsnit af elevprisen i de samlede specialiserede undervisningstilbud - at tage specialskoler med, særligt specialskoler med relativt høje enhedspriser - vil være uhensigtsmæssigt i en struktur med flere små skoler, der kan risikere ”ikke at have råd” til at segregere, selv når eleven har et objektivt konstaterbart behov.

# ANALYSESPOR 3 | INKLUSION

## INKLUSION OG SEGREGERING | SKOLERNES ADFÆRD

### DEEP DIVE

Inklusionssporet har også undersøgt, om der er mønstre i måden, skolerne segregerer til specialiserede undervisningstilbud på. Det kan eksempelvis være sammenhænge mellem skolens socioøkonomiske udgangspunkt og omfanget af segregeringer. Der synes på dette punkt ikke at være en tydelig sammenhæng, vurderet ud fra tabellen til højre, om end der ikke i forbindelse med budgetanalysen er foretaget en dybdegående analyse heraf, idet det bemærkes, at Randers Kommune har iværksat udarbejdelse af et nyt socioøkonomisk indeks, der vil foreligge medio 2019.

Et andet interessant perspektiv er, om de skoler der har specialklasser på egen matrikel, er mere tilbøjelige til at segregere elever til netop specialklasser som følge af en fortrolighed med tilbuddet. Det synes dog heller ikke at være tilfældet i Randers Kommune, vurderet ud fra segregeringsdata i tabellen til højre.

På flere interviews er det italesat, at overbygningsskolerne kan opleve at ”arve” et oplevet stort antal takstbetalinger på elever, der er visiteret ud fra deres fødeskole. Problematikken er tilsvarende den, der kan opstå, hvis en børnehave indstiller et barn til specialundervisning, og den skoleleder, der efterfølgende vil skulle betale taksten, ikke er en aktiv part i at vurdere, om barnet potentielt kan inkluderes i det pågældende skoletilbud. BDO anbefaler i den sammenhæng, at skolelederne fra overbygningsskolerne deltager i vurderingen af de enkelte elever, forud for at der indstilles til visitation.

SKOLE	ELEV TAL I ALMENKLASSER	ANTAL SEGREGEREDE ELEVER	SEGREGERINGS-GRAD	ANDEL AF SAMLEDE ANTAL SEGREGEREDE ELEVER	SOCIOØKONOMISK INDEKS	HAR SPECIALKLASSER
Asferg skole	92	7	7,1 %	1,1 %	1,4 %	
Assentoftskolen	657	41	5,9 %	6,5 %	4,8 %	
Bjerregrav skole	163	9	5,2 %	1,4 %	1,1 %	X
Blicherskolen	500	23	4,4 %	3,7 %	3,2 %	X
Fårup skole	200	11	5,2 %	1,8 %	1,8 %	
Grønhøjskolen	354	20	5,3 %	3,2 %	6,1 %	X
Havndal skole	117	7	5,6 %	1,1 %	2,5 %	
Hobrovejens skole	483	39	7,5 %	6,2 %	12,9 %	
Hornbæk skole	490	28	5,4 %	4,5 %	2,7 %	X
Korshøjskolen	391	20	4,9 %	3,2 %	3,0 %	X
Kristrup skole	612	26	4,1 %	4,1 %	4,8 %	X
Langå skole	411	21	4,9 %	3,3 %	5,3 %	X
Munkholmskolen	438	12	2,7 %	1,9 %	1,6 %	
Nørrevangsskolen	524	51	8,9 %	8,2 %	13,6 %	X
Rismølleskolen	517	52	9,1 %	8,3 %	7,0 %	
Søndermarksskolen	633	20	3,1 %	3,2 %	2,9 %	
Tirsdalens skole	444	37	7,7 %	5,9 %	3,7 %	X
Vestervangsskolen	932	74	7,3 %	11,7 %	12,5 %	
Østervangsskolen	386	37	8,7 %	5,9 %	9,1 %	X
Ydertigere*		92		14,7 %		
I alt	8344	627	7,0 %	85 %	100 %	

Kilde: Oplyst af Randers Kommune.

\*Note: Kategorien 'Ydertigere' dækker over 10. klasse og plejeanbragte børn, som betales centralt.

# ANALYSESPOR 3 | INKLUSION

## FORKLARINGER OG HANDLEMULIGHEDER

### FORSLAGETS INDHOLD

**BESKRIVELSE** | Randers Kommune har en samlet pulje til takstbetaling og inklusionsindsatser på skolerne på samlet set ca. 143 mio. kr. Når skolerne har betalt takster for de visiterede elever, er der ca. 49,5 mio. kr. tilbage. Det er på baggrund af BDO's erfaring fra andre kommuner vores vurdering, at beløbet, der indgår i den samlede udlægning, er relativt højt. Et beløb af denne størrelse bør således give reelle inklusionsmæssige handlemuligheder for skolerne, også efter en forholdsvis omfattende takstbetaling. Hermed er vurderingen også, at der, såfremt man ønsker at finde budgetmæssige potentialer på skoleområdet, er en mulighed for at reducere den udlagte inklusionspulje.

**FORSLAG** | Idet skolerne i budgetmæssig sammenhæng ikke er afhængige af inklusionsmidlerne for at kunne drifte efter gældende lovgivning og det politisk besluttede serviceniveau, kan man sige, at hele inklusionsudlægningen for så vidt kan bortfalde. Da det imidlertid er ønskeligt at skolerne arbejder med inklusion, og at det er vigtigt at skabe de økonomiske rammer for reelle inklusionsindsatser, er dette næppe et ønskeligt scenarie. Det er dog væsentligt at notere sig, at inklusionspuljen fuldt ud er et udtryk for et kommunalpolitisk besluttet serviceniveau, uden at der er nogen lovgivningsmæssige bindinger. På baggrund af vores analyse er vores vurdering, at alle skoler fortsat vil kunne drifte og arbejde med inklusion, såfremt der gennemføres en reduktion af inklusionspuljen på op mod 15 mio. kr. på årsbasis. Ønskes det hellere, kan puljen også reduceres med et lavere beløb - dette må bero på en politisk prioritering. Der er regnet med budgetmæssig 5/12-effekt i 2020, således at budgetreduktionen træder i kraft ved skoleåret 2020/21's start, såfremt det politisk vælges at vedtage forslaget. Grundet skoleårets forskydning ift. det kommunale budgetår, har vi således angivet tidsperspektiv som 'mellem', idet fuld effekt først opnås i år 2021.

### VURDERING (MIO. KR)

PROVENU I ALT (MIO. KR)	2020	2021	2022	2023
5 - 15	2,1 - 6,3	5 - 15	5 - 15	5 - 15

### REALISERBARHED

USIKKERHED OMKR. PROVENUESTIMAT	Lille	Mellem	Stor
TIDSHORISONT FOR IMPLEMENTERING	Kort	Mellem	Lang
KRÆVER POLITISK BESLUTNING	Ja		Nej
KRÆVER INVESTERINGSBEHOV	Ja		Nej

# ANALYSESPOR 4 | SPECIALUNDERVISNING



# ANALYSESPOR 4 | SPECIALUNDERVISNING

## BAGGRUND FOR UDVÆLGELSE

### BAGGRUND

Analysesporet vedrørende specialundervisning har til formål at undersøge årsager til Randers Kommunes relativt høje udgifter til specialundervisningstilbud.

Benchmarken viste, at Randers Kommune har relativt højere udgifter til specialundervisningstilbud samlet set, end de andre kommuner, samt at prisen pr. plads/helårselev i et specialundervisningstilbud ligeledes er høj relativt til sammenligningskommunerne. Dette gælder både specialklasser placeret på folkeskoler, men især for de kommunale specialskoler, som Randers Kommune driver (Vesterbakke, Firkløverskolen samt Oust Mølle).

Analysesporet fokuserer på driften og styringen af samt serviceniveau i de kommunale specialklasser og specialskoler. Fokus er ikke, som i analysespor 3, på hvordan inklusionen øges, hvormed antallet af elever i et specialundervisningstilbud reduceres, men på hvorledes tilbuddene kan reducere deres omkostninger. Begge elementer er afgørende faktorer, såfremt Randers Kommune ønsker at bremse udgiftsudviklingen og reducere enhedspriserne i kommunens egne tilbud.

BDO er oplyst Randers Kommunes udarbejdede liste over sager vedrørende specialundervisningsområdet. Såfremt BDO's anbefalinger og forslag relaterer sig til allerede iværksatte sager, vil dette fremgå i det følgende.

Analysesporet udfoldes i temaerne:

- Specialklasser
  - Organisering
  - Styring og budgettildeling
- Specialskoler
  - Serviceniveautilpasning
  - Driftsoptimering

# ANALYSESPOR 4 | SPECIALUNDERVISNING

## SPECIALKLASSER - ORGANISERING, STYRING OG BUDGETTILDELING

### BAGGRUND

Over halvdelen af folkeskolerne i Randers Kommune har specialklasserækker, dog organiseret således, at der kan være forskelle i elevmålgruppen fra sted til sted. De største specialklasserækker findes på Grønhøjsskolen, Østervangsskolen og Langå-Satelitten, der er normeret til hhv. 64, 64 og 56 elever. De resterende tilbud er normeret til mellem 10 og 40 elever, og hertil kommer Heltidsskolen, der er normeret til 56 elever. Idet tilbuddene er stående og rammefinansierede, er der oprettet i alt 418 pladser. Randers Kommune oplyser, at der pt. er en belægningsgrad på 92 %.

Benchmarken viste, at Randers Kommune placerede sig ”midt imellem” på budgetterede udgifter til specialklasser pr. indskrevet elev. Når Randers Kommune alligevel har højere udgifter til specialklasseområdet end sammenlignelige kommuner, kan det skyldes, dels at relativt flere elever segregeres til specialklassetilbud, samt at de stående og rammefinansierede tilbud indebærer, at man kan komme til at betale for ”tomme pladser”. Begge teser undersøges nærmere i det følgende.

### DEEP DIVE

Det er BDO's erfaring, at stående, rammefinansierede tilbud i sig selv kan være en udgiftsdrivende organiseringsform, fordi det indebærer en risiko for stærekasseeffekter; når specialklassetilbuddet måske endda ligger på samme matrikel som almenskolen og er velkendt, lokalt og trygt for både ledere, lærere og forældre, kan det medføre, at tilbuddene alt andet lige hurtigere ”fyldes op”. Med rammefinansieringen kan der også opstå en oplevelse af, at pladserne ‘jo alligevel er til rådighed’, hvorved de fyldes op. Dette gavner hverken en inklusionsdagsorden eller en effektiv drift af specialklasserne.

Inklusionssporet viste imidlertid (jf. tabel på s. 28), at en tese om stærekasseeffekter på kommuneniveau ikke umiddelbart kan bekræftes. Der er overordnet set ikke indikationer på, at skoler med specialklasserækker segregerer efter et anderledes mønster, end skoler der ikke har specialklasserækker. På de afholdte interviews er der givet enkelte indikationer på, at der kan være tale om det i mindre skala, hvis elevens behov og skolens egne specialklassers målgruppe er overensstemmende, men det slår altså ikke igennem på kommuneniveau.

Dog er det på de afholdte interviews kommet frem, at der på nogle skoler er sket såkaldte interne visitationer til specialklasser. Det betyder, at børn uden reel visitation i kortere eller længere deltager i undervisningen i specialklasserne. Dette er udfordrende i forhold til elevens retssikkerhed og ligeledes i forhold til at sikre en effektiv drift. Desuden skabes en risiko for ulighed i adgangen til tilbuddene, der ikke er hensigtsmæssig, ligesom der opstår et budgetmæssigt pres på fællespuljen, der kommer til at mangle takstbetaling for de pågældende elever.

# ANALYSESPOR 4 | SPECIALUNDERVISNING

## SPECIALKLASSER - ORGANISERING, STYRING OG BUDGETTILDELING

### DEEP DIVE - fortsat

Brugen af disse såkaldte interne visitationer kan give anledning til overvejelser om, hvorvidt skolerne i Randers Kommune har tilstrækkeligt med muligheder i forhold til at imødekomme elever med behov for ekstra støtte - altså om tilbudsviften er tilstrækkeligt bred. En bredere tilbudsvifte inden for almenskolens inklusionsindsatser kræver dog, at skolerne i højere grad end i dag formår og prioriterer at udnytte deres inklusionsmidler til at sikre netop mindre indgribende, men fleksible og individuelle tilbud til de elever, der har det svært. Dette vil også sikre, at specialklasserne ikke 'udvandes'.

Analysen har endvidere vist, at Randers Kommune har et forholdsvist stort antal tomme pladser i de nuværende specialklasser, der er organiseret som stående tilbud. Det vil sige, at skolerne, hvorpå specialklasserne ligger, ved årets start tildeles budget til et antal pladser, uanset om der er elever indskrevet i de konkrete specialklasser på skolen eller ej. Ifølge Randers Kommunes egen opgørelse er 8 % af den nuværende kapacitet ikke fyldt op med visiterede elever, til trods for at kommunen har betalt for dem forlods. Dette taler for en aktivitetsbaseret af budgettet til specialklasserne, som det i dag også kendes fra specialskolerne. Dette vil have den yderligere fordel, at problematikken omkring interne visitationer, jf. ovenstående, imødekommes. Det bemærkes, at en andel af de tomme pladser findes i Heltidsskolen, der organisatorisk henhører under Ungdomsskolen.

### ANBEFALINGER

BDO anbefaler, at Randers Kommune omlægger budgettet til specialklasserne til et aktivitetsbaseret budget frem for et rammestyret budget.

Dette kan eventuelt gøres med et element af grundtildeling til de første elever og en tildeling pr. elev herefter.

Der vurderes at være et samlet potentiale knyttet til anbefalingen, således at Randers Kommune vil kunne frigøre et potentiale svarende til omkostningen ved de 8 % tomme pladser, kommunen i dag betaler for som følge af rammetildelingen. Endvidere vil der blive skabt en større fleksibilitet i forhold til, om der er 'plads' til børn af særlige målgrupper i en specialklasse, med henblik på at afværge visitation til et mere indgribende specialskoletilbud alene af kapacitetsmæssige årsager.

I relation til Randers Kommunes udarbejdede liste over sager vedr. specialundervisningsområdet er det BDO's generelle anbefaling, at specialklasser organiseres i kraftcentre, der fagligt kan specialisere sig og have volumen til at skabe faglige miljøer.



# ANALYSESPOR 4 | SPECIALUNDERVISNING

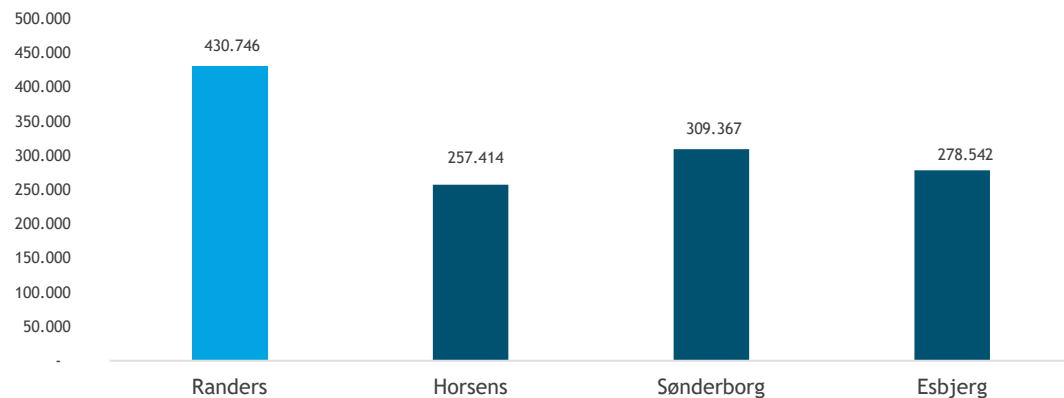
## SPECIALSKOLER - SERVICENIVEAUTILPASNING OG DRIFTSOPTIMERING

### BAGGRUND

Randers Kommune har tre kommunale specialskoler, der alle er tidligere amtslige tilbud. Benchmarken viste, at udgifterne til specialskolerne samlet set er relativt høje i forhold til sammenligningskommunerne.

En plads på en specialskole i Randers Kommune er således væsentligt dyrere, end en specialskoleplads i sammenligningskommunerne. Det er BDO's generelle erfaring, at specialskoletilbud, der før kommunalreformen hørte under amterne, historisk set har været markant dyrere end tilsvarende kommunale. Såfremt der ikke er sket en tilpasning i serviceniveau og/eller budgettildeling på de tidligere amtslige tilbud, er der således risiko for, at kommunerne kommer til at opretholde nogle relativt dyre tilbud.

GENNEMSNITSPRIS PR. PLADS/HELÅRSELEV I SPECIALSKOLE - KOMMUNERNES EGNE TILBUD, REGNSKAB 2018



Kilde: Oplyst af Randers Kommune og sammenligningskommunerne. Nettodriftsudgifter til egne specialskoletilbud på 3.22.08 opgjort pr. indskrevet helårselev.

### DEEP DIVE

På baggrund af de afholdte interviews med repræsentanter for specialskolerne, er det BDO's oplevelse, at skolerne for så vidt arbejder for at levere service til de indskrevne elever for det til enhver tid tildelte budget. Specialskolerne tilrettelægger i høj grad indholdet i skoletilbuddet og dermed serviceniveauet med udgangspunkt i de konkrete, indskrevne elevers behov. Specialskolerne fremhæver selv, at serviceniveauet alene er udtrykt ved størrelsen på det tildelte budget, uden en stillingtagen til hvilken effekt man ønsker at opnå for den givne elevmålgruppe

Det er på baggrund af benchmarken og de afholdte interviews BDO's vurdering, at Randers Kommune vil kunne reducere budgettildelingen til specialskolerne. BDO anbefaler, at dette sker med udgangspunkt i at få udarbejdet en ny tildelingsmodel for specialskolerne, der bygges op omkring enkle, gennemskuelige og tydelige tildelingskriterier, der afspejler hverdagen på skolerne - holdstørrelse, undervisningstid, pædagogisk støtte mv.

Det er i BDO's optik afgørende, at en ny tildelingsmodel er baseret på virkelighedsnære forudsætninger, samt at den synliggør eventuelle krav til opgaveløsningen på skolerne, herunder definerer hvilke opgaver skolerne forventes at løse.

# ANALYSESPOR 4 | SPECIALUNDERVISNING

## SPECIALSKOLER - SERVICENIVEAUTILPASNING OG DRIFTSOPTIMERING

### DEEP DIVE - fortsat

I forhold til udmøntning af en eventuel rammereduktion på specialskolerne, bør en sådan besparelse gennemføres, forlods for udarbejdelsen af en ny tildelingsmodel. En tildelingsmodel bør dog til enhver tid kunne håndtere yderligere ændringer i det samlede budget, der skal fordeles. På interviews fremhæver specialskolerne styrken i at udmønte eventuelle besparelser netop i form af en generel takstreduktion, så der fortsat fastholdes en decentral frihed til at tilrettelægge tilbud efter elevernes konkrete behov.

En reduktion af specialskolernes budget vil kræve dels en drøftelse omkring det serviceniveau, Randers Kommune ønsker at tilbyde, samt en decentral driftsoptimering på specialskolerne. Det er på baggrund af analysen BDO's vurdering, at der på specialskolerne er lignende muligheder for at optimere driften, som det ses være tilfældet på folkeskolerne. Dette drejer sig om 'håndtag' såsom eksempelvis skoleårets planlægning. Endvidere er på de afholdte interviews fremhævet potentialer knyttet til at nedlægge specialskolernes konsulentteams.

### ANBEFALINGER

BDO anbefaler, at Randers Kommune tilpasser serviceniveauet på de kommunale specialskoler i form af en generel besparelse, forlods for udarbejdelsen af en ny tildelingsmodel.

Vi anbefaler således endvidere, at Randers Kommune får udarbejdet en ny tildelingsmodel til specialskolerne. I denne er det afgørende, at der skabes sammenhæng mellem det tildelte budget og skolernes opgave, samt tager udgangspunkt i virkelighedsnære forudsætninger om gennemsnitsløn, undervisningstimer, holdstørrelser, pædagogressourcer, ledelsestildeling mv.

BDO anbefaler slutteligt, at Randers Kommune understøtter specialskolerne i en fremadrettet driftsoptimering via en styrket dialog med udgangspunkt i en gennemgang af 'håndtag' såsom lærernes undervisningstid og skoleårets planlægning. Dette for at sikre, at det identificerede potentiale på driftsoptimering også realiseres.

BDO's forslag om driftsoptimering på specialskolerne skal ses i tråd med Randers Kommunes allerede iværksatte initiativer på specialundervisningsområdet, der omfatter en reduktion i specialskolernes ressourcer til ikke-elev-relaterede udgifter. Der er dog i BDO's forslag ikke taget højde for den allerede vedtagne reduktion på 3 mio. kroner.

# ANALYSESPOR 4 | SPECIALUNDERVISNING

## FORKLARINGER OG HANDLEMULIGHEDER

### FORSLAGETS INDHOLD

**BESKRIVELSE** | BDO anbefaler, at Randers Kommune tilpasser serviceniveauet på de kommunale specialskoler i form af en generel besparelse. Dette for at komme på niveau økonomisk med de tilbud, der tilbydes i andre kommuner.

BDO anbefaler endvidere, at Randers Kommune omlægger budgettet til specialklasserne til et aktivitetsbaseret budget frem for et ramnestyret budget. Herved vil Randers Kommune kunne realisere en besparelse svarende til de 8 % af pladserne i kommunens specialklasser, der aktuelt står tomme. Det bemærkes, at en del af de tomme pladser findes i Heltidsskolen, der er den del af Ungdomsskolen.

**FORSLAG** | Såfremt Randers Kommune reducerer omkostningsniveauet ned til næsthøjeste niveau blandt sammenligningskommunerne i benchmarkanalysen, vil dette kunne frigøre et potentiale på 29,2 mio. kr. Hvis Randers Kommune derimod reducerer omkostningsniveauet ned til gennemsnittet i sammenligningskommunerne, vil potentialet være på 35,8 mio. kr. Såfremt Randers Kommune reducerer ned til et niveau, der afspejler den billigste kommune i benchmarkanalysen, vil potentialet være 41,6 mio. kr. Det er dog ikke undersøgt, hvilke konsekvenser for serviceniveau mv., omkostningsreduktioner i denne størrelsesorden vil have for det værende serviceniveau.

Ved at aktivitetsbasere budgettildelingen til specialklasser, vil der ligeledes kunne reduceres et potentiale. Gennemsnitsprisen for en specialklasseplads i Randers Kommune er aktuelt 152.000 kr. Idet der kan være en sammenhæng ift., at det er de billigere tilbud, der har tomme pladser, er der i potentialeberegningen taget udgangspunkt i en økonomisk konservativ pris pr. plads på 100.000 kr. og 33 tomme pladser, giver dette et potentiale på 3,3 mio. kr. Dette kan realiseres uafhængigt af potentialet vedrørende specialskolerne.

Der er regnet med budgetmæssig 5/12-effekt i 2020, således at budgetreduktionen træder i kraft ved skoleåret 2020/21's start, såfremt det politisk vælges at vedtage forslaget. Grundet skoleårets forskydning ift. det kommunale budgetår, har vi således angivet tidsperspektiv som 'mellem', idet fuld effekt først opnås i år 2021.

### VURDERING (MIO. KR.)

PROVENU I ALT (MIO. KR.)	2020	2021	2022	2023
32,5 - 44,9	13,5 - 18,7	32,5 - 44,9	32,5 - 44,9	32,5 - 44,9

### REALISERBARHED

USIKKERHED OMKR. PROVENUESTIMAT	Lille	Mellem	Stor
TIDSHORISONT FOR IMPLEMENTERING	Kort	Mellem	Lang
KRÆVER POLITISK BESLUTNING	Ja		Nej
KRÆVER INVESTERINGSBEHOV	Ja		Nej



[www.bdo.dk](http://www.bdo.dk)