



Spør 5 – Økonomistyring og interne processer

Som led i budgetanalysen af skoleområdet er der gennemført en indledende afdækning af udgiftsudviklingen og udgiftsfordelingen på området internt i Randers Kommune, en sammenligning af udgiftsniveauet med fem udvalgte kommuner samt en analyse af den eksisterende model for budgettildeling til normalskoleområdet. De to eksterne konsulentfirmaer BDO og Index100 har leveret delleverancer ind i de fire første analysespor.

Dette afsluttende spor i analysen er en intern proces, hvor der i første omgang samles op på de pointer og anbefalinger omkring økonomistyring og processer internt i Randers Kommune, som er fremkommet i de første fire analysespor. Derudover opridses en række initiativer, der forud for og sideløbende med arbejdet med budgetanalysen af skoleområdet er igangsat og som flugter med og understøtter anbefalingerne fra de fire første analysespor.

Anbefalinger

I de forskellige bidrag til den samlede analyse er fremkommet en række anbefalinger til, hvordan økonomistyringen på skoleområdet kan styrkes, og hvordan en øget gennemsigtighed på området kan understøtte den decentrale ledelse:

1. Reducér antallet af budgetreguleringer
2. Brug tildelingsmodellen aktivt som styringsværktøj
3. Øget gennemsigtighed og overblik over økonomien på området
4. Øget fokus på rammerne for skoleårsplanlægning

Ad 1. Reducér antallet af budgetreguleringer

BDO påpeger, at budgettet til hver en tid skal være tydeligt for den budgetansvarlige, herunder hvad størrelsen er og hvilke opgaver der knytter sig dertil. Det betyder, at budgetterne skal være opdaterede, og at korrektioner bør holdes til et minimum. Hvis der sker for mange løbende reguleringer og omplaceringer kan styringen udfordres.

På baggrund af drøftelser med ad hoc-arbejdsgruppen er det BDO's oplevelse, at vi i Randers Kommune har et potentiale for 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 og den enkelte budgetansvarlige leder.

BDO's anbefaling vedrører særligt de månedlige takstbetalinger for elever i specialundervisningstilbud. Her betaler den visiterende skole hver måned en segregeringstakst. I dag håndterer vi det således, at skolernes budgetter nedskrives fra skoleårets start med taksten gange antal visiterede elever, hvorefter budgetterne reguleres månedligt, når der sker ændringer for de visiterede elever. Det er BDO's vurdering, at skolelederne i denne model ikke tænker over udgiften til takstbetalinger som en egentlig del af deres budget, som de aktivt kan påvirke. BDO anbefaler, at vi i stedet for at regulere budgettet bør bogføre en udgift. Herved skulle det blive 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 på kort og langt sigt.

BDO anbefaler, at Randers Kommune løbende arbejder for at minimere antallet af budgetreguleringer og udarbejder et fælles årshjul for disse, som 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.

Ad2. Brug tildelingsmodellen aktivt som styringsværktøj

BDO anbefaler, at Randers Kommune i en ny tildelingsmodel skaber tydelig sammenhæng mellem det tildelte budget og skolernes opgave samt tager udgangspunkt i virkelighedsnære forudsætninger om gennemsnitsløn, undervisningstimetal, pædagog-lærer-ratio i den understøttende undervisning mv. Herved skal det blive tydeligere, hvilke forudsætninger – og dermed håndtag – skolernes budgetter er bygget op omkring, og det skulle blive lettere at have en dialog mellem skoler og forvaltning om, hvordan den enkelte skole vælger at følge eller afvige fra forudsætningerne. Begge dele skal ifølge BDO være en mulighed i det lokale prioriteringsrum på skolerne, men hvis en forudsætning afviges, f.eks. ved fordyrende skoleårsplanlægning, skal dette ”med åbne øjne” opvejes af en modsatrettet afvigelse et andet sted i skolens budget. På den måde er der bedre grundlag for en dialog mellem Børn- og Skolesekretariatet og den enkelte skoleleder om, hvordan det sikres, at udgifterne balancerer i det enkelte budgetår.

Ad3. Øget gennemsigtighed og overblik over økonomien på området

BDO anfører, at de har oplevelsen af, at der er et potentiale i at skabe et øget fælles og tværgående overblik over centrale midler på skoleområdet, herunder hvilke muligheder skolerne har for at få andel i eventuelle centrale midler, som ikke i forvejen er ”bundet” til anden side. Ifølge BDO kan et sådant tiltag skabe øget sikkerhed omkring skolernes reelle budget samt opgavefordelingen mellem det decentrale og centrale niveau.

Det afgørende i BDO's anbefaling er, at a) skolerne decentralt har budget svarende til de opgaver, der skal løses, b) at der er et tydeligt, fælles og tværgående overblik over, hvilke konti, budgetposter og puljer, der findes centralt, og c) at omfanget af budgetomplaceringer og drypvise tildelinger mellem centrale og decentralt niveau minimeres.

BDO anbefaler, at Randers Kommune gennemgår de centrale konti 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 skal ses i sammenhæng med en oplevet usikkerhed om, hvorvidt der foreligger midler i centrale puljer, som er tilgængelige for folkeskolerne. Ovenstående vil bidrage til et bedre overblik både decentralt, men også centralt, hvilket vil styrke den samlede økonomistyring.

Endelig anbefaler BDO, at Randers Kommune afklarer omfanget af og indholdet i det, som i daglig tale kaldes for ”fællespuljen”. Der er tale om den budgetpost, 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. BDO anbefaler, at der hellere tales om specifikke centrale konti,

budgetposter og puljer, der er øremærket til at afregne konkrete aktiviteter efter faste forudsætninger.

Ad4. Øget fokus på rammerne for skoleårsplanlægning

Begrebet "skoleårsplanlægning" dækker over skemalægningen, som på de fleste skoler foretages i maj og juni forud for det kommende skoleår. I budgetmæssig sammenhæng er skoleårets planlægning uhyre 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 to voksne i undervisningen.

BDO har i sin analyse peget på, at skolerne ikke i fuldt omfang udnytter arbejdstidsaftalen optimalt, når de skemalægger. I det omfang dette er gældende vil den samlede undervisningstid pr. lærer reelt være lavere end forudsat i ressourcetildelingen og lavere end aftalerne med de faglige organisationer giver mulighed for. Som BDO skriver, kan der være gode og individuelle hensyn og argumenter, som taler for en lavere udnyttelse af lærernes arbejdstid, ligesom det kan være svært at lave en fuldstændig effektiv planlægning. I det størstedelen af skolernes udgifter går til personalelønninger, er det i en økonomisk optik dog afgørende, at den enkelte budgetansvarlige skoleleder er meget opmærksom på, hvor meget lærerne underviser. Lærernes undervisningsandel er helt afgørende for, hvor mange lærere der skal til for at dække undervisningsbehovet på den enkelte skole.

BDO vurderer, at den manglende "effektivitet" i udnyttelsen af personaleressourcerne er en af de primære forklaringer på, hvorfor skolerne oplever, at det kan være svært at få økonomien til at hænge sammen. Det anbefales derfor, at der bør være en øget opmærksomhed på de økonomiske konsekvenser af skoleårets planlægning i den løbende dialog mellem skolelederne og Børn- og Skole Sekretariatet.

Allerede igangsatte initiativer på skoleområdet i Randers Kommune

Forud for og sideløbende med arbejdet med budgetanalysen af skoleområdet er der igangsat en række initiativer, som flugter med og understøtter anbefalingerne fra BDO. Det drejer sig blandt andet om følgende:

- Der er nedsat en intern arbejdsgruppe inden for Børn- og Skole, som skal udarbejde forslag til et nyt årshjul for regulering af de decentrale budgetter. Arbejdet i gruppen tager udgangspunkt i BDO's anbefaling om at reducere antallet af budgetreguleringer samt at give en øget gennemsigtighed i processen, så den enkelte skoleleder kender sit budget og ved, hvornår *og hvorfor* der er behov for at justere budgettet med nogle faste intervaller. Arbejdsgruppen består af skoleledere, skolesekretærer, sekretariatschef samt økonomikonsulenter fra Børn og Skole.
- Som det fremgår af spor 1 til analysen, har skolerne i de seneste år arbejdet intensivt med at genoprette den økonomiske ubalance på området. Dette er sket ved at udarbejde individuelle handleplaner. Det omfattende arbejde med handleplaner på skoleområdet følger af Byrådets ændring af økonomistyringsprincipperne i Randersmodellen, som blev vedtaget i 2018. Med "opstramningen" af de økonomiske styringsprincipper fulgte en



ændring af rammerne for, hvornår der skal udarbejdes økonomisk handleplan. Tidligere skulle dette ske ved merforbrug udover 5 % af budgettet, men efter ændringen skal dette nu ske, så snart den enkelte aftaleenhed opbygger (eller har kurs mod at opbygge) et merforbrug. Konceptet omkring handleplanerne vurderes at have øget den enkelte skoleleders fokus på både den kort- og langsigtede budgetoverholdelse, og dermed også fokus på de styringshåndtag, som kan tages i anvendelse.

- Det decentrale budgetopfølgings- og disponeringsværktøj NemØkonomi er implementeret på alle skoler og de budgetansvarlige ledere og administrative medarbejdere er uddannet i systemet. Det vurderes at være et værktøj, som understøtter det decentrale overblik over egen økonomi.
- Som det fremgår af spor 1 til analysen, har udgifterne til elevbefordring været faldende fra 2016 til 2018. De faldende udgifter skyldes blandt andet effekterne af det fælles kørselsudbud i 2017. Der er i dag aftale imellem forvaltningerne om, at alle forvaltninger solidarisk er medfinansierende til at dække eventuelle budgetoverskridelser på det samlede kørselsbudget. Den solidariske finansieringsmodel er netop ophævet, og det økonomiske ansvar påhviler fremadrettet de enkelte forvaltninger. Det er blevet besluttet, at skolelederne på specialskolerne og skoler med specialklasser har kompetencen til at bevillige kørsel i forbindelse med specialundervisning. Det er hensigten, at også det økonomiske ansvar på sigt skal lægges ud til specialskolerne og specialklasseskolerne. Dette øgede fokus på styring af området forventes at bidrage til en fortsat reduktion af udgifterne på området. F.eks. vil en øget opmærksomhed på at afbestille kørsel i de tilfælde, hvor eleven af forskellige årsager ikke har brug for kørslen den pågældende dag, understøtte dette.
- Som nævnt i afsnittet ovenfor anbefaler BDO, at budgettildelingsmodellen på området ændres og fremadrettet anvendes mere aktivt som styringsredskab. Dette arbejde er igangsat sideløbende med BDO's analyse og udføres af konsulentfirmaet Index 100. Forvaltningen har udarbejdet en procesplan for det fremadrettede arbejde med modellen.

De øvrige anbefalinger (afsnittet ovenfor) vedrørende styrket økonomistyring og øget gennemsigtighed i budgetlægning/-tildeling og den løbende økonomiopfølgning vil kunne implementeres via de eksisterende fora med deltagelse af Børn- og Skole Sekretariatet og skolelederne samt via de ovenfor nævnte arbejdsgrupper.