



**BUDGETANALYSEN PÅ
SKOLEOMRÅDET 2019**

HVAD KAN FORKLARE HØJE NØGLETAL OG UDGIFTSPRES PÅ SKOLEOMRÅDET?

Som led i budgetaftalen *Aftale om budget 2019 og overslagsårene 2020-2022 - styr på basis og investering i fremtiden* besluttede aftalepartierne, at der skulle gennemføres en analyse af økonomien på skoleområdet i Randers Kommune. Analysen udspringer bl.a. af paradokset, at Randers Kommunes udgifter til folkeskolen rangerer blandt de dyrere i nøgletal, samtidigt med at skolerne oplever at have knappe ressourcer. Denne side opsummerer, hvilke forklaringer og tiltag budgetanalysens fem spor finder på dette.

Nøgletallet er sammensat af mange forskellige udgiftsposter

Analysens spor 1, der kortlægger udgifterne på skoleområdet, tydeliggør, at skoleområdet økonomi sammensættes af mange udgiftsposter i tillæg til folkeskolernes forbrug, som dog er den klart største post. Den viser derudover, at udgifterne var særligt høje i 2017, som er det regnskabsår, som de aktuelle KL nøgletal baseres på. Gældsafvikling og andre tiltag, der reducerer forbruget i 2018, er således endnu ikke slået igennem i nøgletallet.

(Lidt over) gennemsnitlige udgifter til folkeskolerne samtidig med et højt udgiftsniveau på skoleområdets øvrige poster

Benchmarkanalysen i spor 2, der sammenligner udgifterne til skoleområdet med andre kommuner, viser, at udgifterne til Folkeskoler også i 2018 ligger på niveau med eller lidt højere end i sammenlignelige kommuner. Dertil kommer, at udgifterne til øvrige poster under konto 3 ligger på gennemsnittet eller over. Hvor andre kommuner typisk ligger højt på nogle poster og lavt på andre, virker Randers Kommune til at have et gennemgående højt niveau.

Et dyrt specialskolevæsen og et stort behov for specialtilbud

I benchmarkanalysen skiller Randers Kommune sig ud med særligt høje udgifter til specialskolerne. Analysens spor 1 viser ligeledes, at udgifterne har været stigende grundet visiteringen af flere elever til specialskolerne. Det er med til at give kommunen et højt nøgletal, uden at alment skolerne har mange midler til rådighed.

Manglende overblik, hyppige reguleringer og potentielle håndtag

En analyse af handlemulighederne på skoleområdet i spor 3 peger derudover på en række håndtag, der kan skabe en endnu bedre ressourceudnyttelse, herunder optimering af skoleårsplanlægningen, et bedre fælles overblik over økonomien, færre budgetreguleringer samt tydeligere kommunikation om budgettets forskellige dele.

Lav gennemsigtighed og potentiale for mere retfærdig fordeling af særligt specialundervisningsmidlerne

Analysen af tildelingsmodellen i analysens spor 4 konkluderer derudover, at tildelingsmodellen ikke er gennemsigtig, hvilket kan gøre det svært for skolerne at gennemskue budgettet. Den peger på, at den nuværende model for tildeling af midler efter skolernes socioøkonomi kunne forbedres, og at nogle skoler får tildelinger, der ikke er dokumenteret i selve tildelingsmodellen – og som dermed kan være svære at følge. Oplevelsen kan således også stamme fra, at nogle skoler reelt har mere knappe ressourcer end andre.

Arbejdet med skoleområdets økonomi fra 2018 fortsætter

Analysens sidste spor er en intern proces, der fokuserer på økonomistyringen på området for i endnu højere grad at øge overblikket over økonomien på området og lederens handlerum og dermed synliggøre de økonomiske muligheder på skoleområdet.

OVERBLIK OVER ANALYSEN

Budgetanalysen på skoleområdet i Randers Kommune består af følgende fem spor med hver deres analyser:

I Overblik og indblik i skoleområdets økonomi	II Benchmarkanalyse på skoleområdet	III Handlemuligheder i Randers Kommune	IV Analyse af tildelingsmodel	V Økonomistyring og processer
<p>Udarbejdet af forvaltningen</p> <p>Overblik over budgettet på skoleområdet for 2019 samt en kortlægning af udgiftsposterne i perioden 2016-2018 som støtte til en generel forståelse af økonomien på skoleområdet.</p>	<p>Udarbejdet af BDO</p> <p>Benchmarkanalyse, der giver et øjebliksbillede af Randers Kommunes udgifts- og aktivitetsniveau i forhold til fem andre kommuner for regnskabsåret 2018.</p>	<p>Udarbejdet af BDO</p> <p>Analysen af følgende fire områder, der blev udvalgt på baggrund af benchmarkanalysen: Specialundervisning, Inklusion, Folkeskolen og Fællesudgifter. Fokus på konkrete handlemuligheder i det fremadrettede arbejde på skoleområdet.</p>	<p>Udarbejdet af Index100</p> <p>Evalueren af tildelingsmodellen på skoleområdet ud fra dens gennemsigtighed, retfærdighed og incitamentsstruktur samt opdatering af den socioøkonomiske beregning af skolernes udgiftsbehov ift. specialundervisning.</p>	<p>Udarbejdet af forvaltningen</p> <p>Opsamling på intern proces vedrørende den eksisterende økonomistyring på området og samspillet mellem det centrale forvaltningsniveau og de enkelte aftaleenheder vedrørende økonomistyring.</p>
<p>Bilag 1. Budget 2019 – indblik i skoleområdets økonomi</p> <p>Bilag 2. Kortlægning af udgiftsposter 2016-2018</p>	<p>Bilag 3. Benchmarkanalyse</p>	<p>Bilag 4. Budgetanalyse – Anbefalinger til handlemuligheder</p>	<p>Bilag 5. Evaluering af tildelingsmodel på skoleområdet</p> <p>Bilag 6. Procesplan for udarbejdelse af tildelingsmodel</p>	<p>Bilag 7. Økonomistyring og interne processer</p>

OVERBLIK OVER SKOLEOMRÅDETS ØKONOMI

Formålet med det første analysespor er at skabe overblik over økonomien på skoleområdet. I 2018 beløber udgifterne på skoleområdet sig til 931,4 mio. kr. Det dækker således flere udgiftsposter end kun folkeskolernes decentrale forbrug. Nøgletal for skoleområdets økonomi som bl.a. KL's Kend din Kommune dækker ligeledes over en række udgiftsposter, der spiller ind i, hvordan en kommune rangerer.

De tre største udgiftsposter på skoleområdet er udgifter til Folkeskoler (551,8 mio. kr.), Kommunale specialskoler (116,7 mio. kr.) og Bidrag til statslige og private skoler (105,8 mio.kr.). De øvrige udgiftsposter dækker hver især mellem 0,1 % til 4 % af de samlede udgiftsposter.

Udgifterne på skoleområdet er faldet lidt siden 2016 og yderligere siden 2017. Udgifterne til Folkeskoler var særligt høje i 2017, som er det regnskabsår, som de aktuelle KL nøgletal baseres på. Skolernes gældsafvikling og andre tiltag, der reducerer forbruget i 2018, er således endnu ikke slået igennem i nøgletallet.

Størstedelen af udgifterne på skoleområdet afholdes decentralt, men de centrale udgifter er steget fra 2016 til 2018, hvilket især skyldes stigende udgifter til privatskoler.

(mio. kr., 2018 pl)		2016	2017	2018
03.22.01	Folkeskoler	570,9	589,6	551,8
03.22.02	Fællesudgifter	12,8	16,6	18,4
03.22.04	PPR (Pædagogisk Psykologisk Rådgivning)	23,0	22,6	20,1
03.22.05	Skolefritidsordninger	41,2	36,0	38,1
03.22.06	Befordring af elever	26,2	22,7	19,8
03.22.07	Specialundervisning i regionale tilbud	2,7	2,7	2,2
03.22.08	Kommunale specialskoler	112,4	113,0	116,7
03.22.09	Efter- og videreuddannelse	0,4	-0,4	0,5
03.22.10	Bidrag til statslige og private skoler	91,7	100,5	105,8
03.22.12	Efterskoler og ungdomskostskoler	14,6	14,0	13,6
03.22.14	Ungdommens uddannelsesvejledning	13,2	12,5	11,6
03.38.76	Ungdomsskolevirksomhed	33,6	34,0	32,8
Hovedtotal		942,6	963,9	931,4*

Note: Udgifter, der indgår i KL's nøgletal i Kend din Kommune er markeret med blåt.

*Af de 931,4 mio. kr. i 2018 lå ca. 846,3 mio. kr. under Skole- og uddannelsesudvalgets bevillingsområde, se bilag 2.

BENCHMARKANALYSE

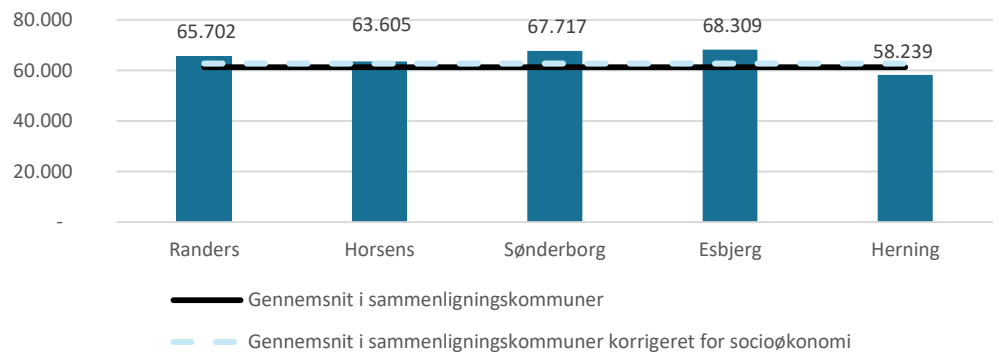
BDO har i samarbejde med Randers Kommune udarbejdet en benchmarkanalyse, der giver et øjebliksbillede af Randers Kommunes udgifts- og aktivitetsniveau i forhold til en række andre kommuner for regnskabsåret 2018.

Benchmarkanalysen finder, at Randers Kommune ligger på gennemsnittet eller over niveau på alle undersøgte udgiftsposter (folkeskolen, specialundervisning, PPR, SFO, befordring, privat- og efterskoler samt UU og Ungdomsskolen).

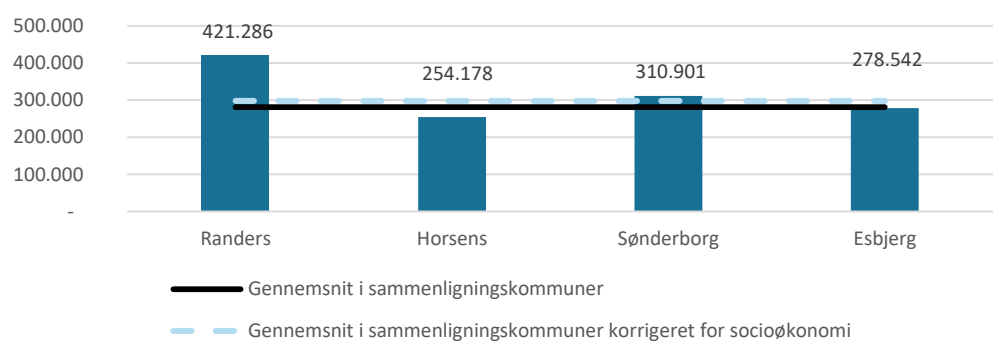
Analysen viser desuden, at Randers Kommunes udgifter til specialskoler ligger særligt højt i forhold til sammenligningskommunerne. Kigges der på tværs af alle de undersøgte kommuner, er det iøjefaldende, at Randers Kommune ligger gennemsnitligt eller over niveau på alle undersøgte parametre, mens de andre kommuner typisk ligger højt på nogle områder, men samtidig lavere på andre.

Udvalgte figurer fra BDO's benchmarkanalyse

Samlede udgifter til folkeskolen pr. elev, R18



Samlede udgifter til kommunale specialskoler pr. plads/helårselev, R18



HANDLEMULIGHEDER

På baggrund af resultaterne fra benchmarkanalysen har styregruppen i samarbejde med BDO udvalgte fire områder, hvor BDO har foretaget såkaldte "deep dives". Analysen tager overordnet udgangspunkt i en undren over, at Randers Kommune har et økonomisk gennemsnitligt eller overgennemsnitligt skolevæsen, samtidig med at nogle skoler oplever at være økonomisk pressede. De fire områder dækker over specialundervisning, folkeskolen, inklusion og fællesudgifter.

BDO fremhæver relativt dyrere specialundervisningstilbud

BDO's analyse peger på, at de relativt dyrere specialundervisningstilbud i Randers Kommune sammenlignet med kommunerne i benchmarken er med til at forklare ovenstående paradoks. BDO peger på tilpasning af serviceniveauet på de kommunale specialskoler i form af generel rammebesparelse samt omlægningen af budgettet til specialklasser fra at være rammestyrret til at være aktivitetsbaseret som potentielle håndtag.

Uudnyttede effektiviserings- og optimeringsmuligheder på skolerne

En anden forklaring finder BDO i optimeringspotentialer i skemaplanlægningen på skolerne. Analysen peger på, at skolerne ikke i fuldt omfang udnytter arbejdstidsaftalen ved skoleårets skemalægning. Der kan være gode og individuelle hensyn i dette. 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.

Større fælles økonomisk overblik og understøttelse af de decentrale ledere

Analysen peger på en række tiltag, der kan øge overblikket over økonomien på skoleområdet og lederens handlerum, og dermed synliggøre de økonomiske muligheder på skoleområdet. BDO foreslår en gennemgang af centrale konti ift. placering af midler, minimeringen af og øget gennemsigtighed i budgetreguleringer og ikke mindst udarbejdelsen af ny tildelingsmodel, der tydeliggør sammenhæng mellem skolernes tildelte budget og opgaver.

Tydelige rammer for arbejdet med inklusion

BDO's analyse af området fællesudgifter peger derudover på, at indsatsen vedr. inklusion både er forankret på skolerne, i læringscentret og i PPR. I denne analyse sammen med analysen af inklusion ser BDO derfor potentialer ved at styrke dialogen om inklusionsmidler som midler øremærket til inklusionsopgaver. Derudover anbefales, at skolernes betalingsforpligtelse omfatter visitationer til alle specialundervisningstilbud, og at taksten for specialundervisningstilbud fastholdes på nuværende niveau og som en enhedstakst. Endelig peger BDO på muligheden i at samle den rådgivende indsats vedr. inklusion i én enhed og i forlængelse af dette en reduktion i omkostningerne i den anden enhed.

ANALYSE AF TILDELINGSMODEL

Randers Kommune har bedt Index100 om at evaluere kommunens tildelingsmodel på skoleområdet, som fordeler det samlede decentrale skolebudget ud til de enkelte skoler i kommunen efter en række fastlagte principper.

Evalueringen peger på:

Særligt forbedringspotentiale i forhold til gennemsigtighed	Forbedringspotentiale i forhold til retfærdighed	Overordnet hensigtsmæssig incitamentsstruktur
<p>Index100 anbefaler en forenkling af modellen, der primært bør bestå i...</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) En reduktion af det høje antal fordelingsnøgler. 2) Indlejring af modellen i ét regneark. 3) At modellen opbygges så skolernes faktiske budget, og ikke kun marginale budgetændringer, fremkommer. 	<p>Index100 anbefaler at forbedre retfærdigheden ved at...</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Opdatere den socioøkonomiske model med en mere valid og opdateret statistisk model. 2) Elever på Vesterbakkeskolen omfattes af takstbetaling. 3) Der gives lavere vægtning af udskolings- og specialklasseelever i tildelinger til ledelse, sekretærer og elevafhængige udgifter. 4) Ekstra midler til understøttende indskoling udelades. 5) Der overføres et fast budget til UU finansieret af de decentrale midler. 	<p>Index100's vurdering af incitamenter peger på, at...</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Modellen har relativt stærke incitamenter til inklusion. 2) Den klassebaserede tildeling giver blandede incitamenter til at fastholde eller tiltrække elever. 3) Friheden i den økonomiske prioritering giver skolelederne hensigtsmæssige incitamenter til at optimere ressourceforbruget i forhold til lokale udfordringer og præferencer.

I tillæg til evalueringen af tildelingsmodellen har Index100 foretaget en opdatering af den socioøkonomiske model. Den anvendes til at beregne skolernes udgiftsbehov til henholdsvis specialundervisning og inklusion. Derudover har forvaltningen udarbejdet et første udkast på en procesplan for det videre arbejde med en ny tildelingsmodel, se bilag 6.

ØKONOMISTYRING OG PROCESSER

Analysens afsluttende spor er en intern proces, der fokuserer på økonomistyringen på området for i endnu højere grad at øge overblikket over økonomien på området og lederens handlerum og dermed synliggøre de økonomiske muligheder på skoleområdet. Den samler op på de pointer og anbefalinger vedrørende økonomistyring og processer internt i Randers Kommune, som er fremkommet i de første fire analysespor.

Analysens forskellige spor indeholder en række anbefalinger til, hvordan økonomistyringen på skoleområdet kan styrkes, og hvordan en øget gennemsigtighed på området kan understøtte den decentrale ledelse.

Anbefalinger til styrket økonomistyring

- Reducér antallet af budgetreguleringer
- Brug tildelingsmodellen aktivt som styringsværktøj
- Øget gennemsigtighed og overblik over økonomien på området
- Øget fokus på rammerne for skoleårsplanlægning

Der er allerede igangsat en række initiativer på skoleområdet i Randers Kommune.

Allerede igangsatte initiativer på skoleområdet

- Arbejdsgruppe for årshjul for regulering af decentrale budgetter
- Udarbejdelse af individuelle handleplaner
- Implementering af NemØkonomi som decentralt budgetopfølgings- og disponeringsværktøj
- Fælles kørselsudbud og decentralisering af kørselsbudgettet
- Udarbejdelse af ny tildelingsmodel

RANDEERS