

Analyse af folkeskolernes økonomi

Sammenfatning samt delanalyser



Samlet indholdsfortegnelse

Side:

Sammenfatning af analysen af folkeskolernes økonomi	1
---	---

Delanalyser:

Bilag 1: Almenområdet – Kvantitativ økonomisk analyse af almenundervisningen	12
--	----

I denne delanalyse sammenholder vi budgettildelingen til almenundervisningsområdet i hver af folkeskolerne med et beregnet ressourcebehov pr. skole. Ressourcebehovet dækker de forventede udgifter til minimumstimetallet for skolens elever, vikardgifter ved fravær samt elev- og personale-drevne driftsudgifter ud over løn (fx undervisningsmateriale, It). Derudover kan du læse om anbefalinger vedrørende en ny budgettildelingsmodel og mulighederne for at følge med i, hvad skolerne i praksis budgetlægger med på området.

Bilag 2: Almenområdet – Budgetprioriteringer, vikardækning og pædagoger i undervisningen	65
--	----

I denne delanalyse har vi indsamlet kvalitative data omkring skolernes udmøntning af deres tildelte budget med særlig fokus på almenområdet. Dels har vi gennemført en spørgeskemaundersøgelse hos alle skoler og dels har vi lavet interview med fire skoler. Her kan du læse om skolernes opfattelse af tilstrækkeligheden af de enkelte budgettildelinger samt om de valg, skolerne træffer specifikt omkring fx vikardækning og brugen af pædagoger i undervisningen.

Bilag 3: Specialområdet – Kvantitativ økonomisk analyse af specialundervisningen	91
--	----

I denne delanalyse sammenholder vi budgettildelingen til specialundervisningsområdet i hver af folkeskolerne med et beregnet ressourcebehov pr. skole. Ressourcebehovet dækker de forventede udgifter til forskellige typer af specialundervisning, herunder også støtte inden for den almindelige undervisning. Du kan desuden læse om en sammenligning af den faktiske kontra forventede henvisningspraksis i hvert skoledistrikt samt forslag til en ny budgettildelingsmodel.

Bilag 4: Specialområdet – Interviews med skolerne om praksis	161
--	-----

I denne delanalyse har vi lavet interviews med fire skoler. De fire skoler er udvalgt af PPR for at sikre, at de varierer i elevernes socioøkonomiske baggrund og deres arbejde med inklusion. Du kan læse om, hvad de to skoler, der er lykkedes med at nedbringe andelen i specialundervisning gør særligt godt. Og du kan finde forslag til håndtag, der kan anvendes, for at styrke inklusionen af udfordrede elever i almenområdet.

Bilag 5: Tværgående – Håndtag til bedre ressourceudnyttelse	183
---	-----

I forbindelse med delanalyserne på både almen- og specialområdet har PPR og skolerne være inddraget i at identificere hvilke håndtag, der kan bruges til at "få budgettet til at række længere" på skoleområdet. Der har også været erfaringsudveksling med andre kommuner. Nogle håndtag er allerede drøftet i dels bilag 2 og dels bilag 4. I dette notat finder du en opsamling på hvilke håndtag, der er identificeret, og for de håndtag hvor det er muligt at regne på omfanget af disse, er dette gjort. Herunder eksempelvis overvejelser vedrørende intern vikardækning samt ændringer af skoledistriktsgrænser.

Sammenfatning af analysen af folkeskolernes økonomi

Baggrund og formål

Folkeskolerne i Aarhus Kommune kan have svært ved at få deres økonomi til at hænge sammen. Særligt er det økonomiske råderum ift. almenundervisning indskrænket efter folkeskolereformen, der har betydet, at de obligatoriske timer fylder mere i skolernes budget efter reformen, end udgifterne til minimumstimetallet gjorde før reformen. Der er således et stigende antal skoler, der modtager garantiressourcer. Det garanterede ressourceniveau er en mekanisme i budgettildelingsmodellen, der skal sikre, at alle skoler har mulighed for at leve op til minimumstimetallene i fagopdelt undervisning samt levere timer i understøttende undervisning. I budgetforliget 2019 anmodes Børn og Unge derfor om, i samarbejde med Borgmesterens Afdeling, at udarbejde en analyse af folkeskolernes økonomi med særligt fokus på almenundervisningen. Analysens formål, er at *"tilvejebringe et beslutningsgrundlag, således at der kan sikres en bæredygtig økonomi på skoleområdet med henblik på at skabe den bedst mulige skole for eleverne."*

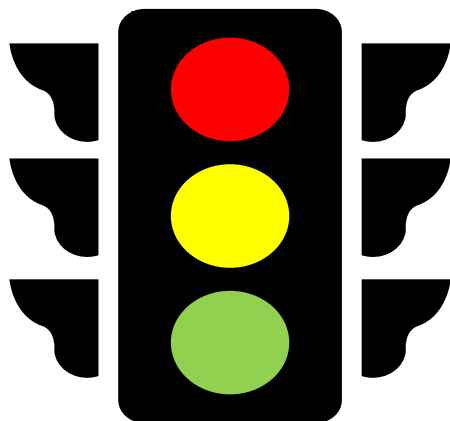
Almenundervisningen er dog ikke det eneste område, hvor der er indikationer på, at skolerne har problemer med at få økonomien til at hænge sammen. Også indenfor specialundervisningsområdet er der tegn på dette. Budgetforligsteksten for 2019 bebuder også, at analysen skal belyse økonomien indenfor områder som to-voksenordning, sprogstøtteordninger, specialundervisning, SFO mm.

Derudover er analysens formål at pege på *"håndtag til en bedre ressourceudnyttelse på skolerne, herunder lokalt tilpassede løsninger og modeller for incitamenter til styrket samarbejde på tværs af skoler"*.

Skolernes økonomiske balance og prioriteringer

Som led i analysen af folkeskolernes økonomi, er det blevet undersøgt, hvorvidt skolerne selv vurderer deres delbudgetter balancerer. Undersøgelsen viser, at langt de fleste folkeskoler i Aarhus Kommune vurderer, at delbudgetterne til almenundervisning og dansk som andetsprog – alt andet lige – er nogenlunde i balance. Dog oplever skolerne særligt, at de har svært ved at få økonomien til at hænge sammen på områderne for specialundervisning samt ledelse og administration. Op mod 60 procent af skolerne vurderer, at delbudgettet til specialundervisning *ikke* giver dem mulighed for at opfylde de minimumskrav, der stilles til folkeskolerne i Aarhus. Skolerne giver i tilknytning hertil udtryk for, at de har oplevet en vækst i udgiftsbehovet til elever i specialklasser og et budget, der ikke er fulgt med.

Skolernes oplevelse af, om budgettet til et delområde giver mulighed for mere end (grøn), nogenlunde (gul) eller ikke (rød) at opfylde minimumskravene til området



- Specialundervisning
- Ledelse og administration

- Bygningsdrift
- Støttecentre

- Almenundervisning
- Dansk som andetsprog (Drift af specialklasser)
- (Modtagelsesklasser)

Langt hovedparten af skolerne prioriterer nogle områder højere end andre i budgetlægningsprocessen. De områder, der – generelt betragtet - prioriteres højt i budgetlægningsprocessen, og som der dermed for en række skolars vedkommende reserveres midler til før andre, er områder indenfor almenundervisning og specialundervisning. Såfremt skolerne i den seneste budgetlægningsproces oplevede problemer med at få de tildelte midler til at slå til, var det oftest delbudgetterne til henholdsvis bygningsdrift, støttecenter og ledelse og administration, der blev reduceret i.

Med baggrund i dette, det stigende antal skoler, der modtager garantiressourcer, samt områdernes andel af skolernes samlede økonomi, er der i analysen derfor sat særligt fokus på områderne for almenundervisning og specialundervisning.

Almenundervisning

På almenundervisningsområdet viser analysen, at skolernes økonomi samlet set kan balancere, hvis man omfordeler budget mellem skolerne. Dette skyldes, at skolernes tildelte budget og forventede udgiftsbehov til almenundervisning samlet set balancerer i 2018.

Definitioner

Almenundervisning

I analysen er almenundervisning defineret som undervisning i normalklasser.

Udgiftsbehov til almenundervisning

En skoles udgiftsbehov til almenundervisning er i analysen defineret som de udgifter, skolen måtte afholde for at drive dens normalklasser, hvis den skulle opfylde minimumstimetallene for den samlede undervisning i fagene for hvert klassetrin, afsætte timer til understøttende undervisning samt havde samme rammevilkår som kommunens øvrige skoler. Der er anvendt det faktiske antal elever og klasser på den enkelte skole.

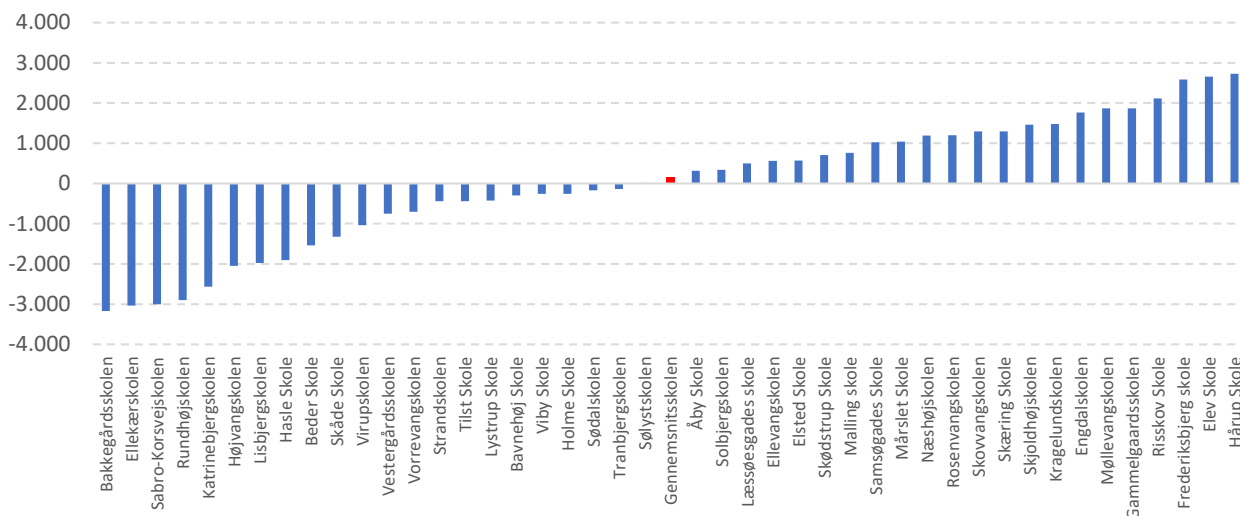
Når udgiftsbehovet opgøres i forhold til området for almenundervisning, afgrænses det i denne undersøgelse til udgifter til drift af normalklasser i form af udgifter til løn til det pædagogiske personale inklusive vikarer samt øvrige driftsudgifter til elev- og personalelevne aspekter relateret til normalklasserne. Det er eksempelvis undervisningsmidler, It, kompetenceudvikling samt skoleudvikling. Til gengæld er der ikke tale om udgiftsbehovet til andre delområder som ledelse og administration, skolefrokost, bygningsdrift, støttecenter, specialundervisning samt dansk som andetsprog.

Tildelt budget til almenundervisning

Skolernes tildelte budget er defineret som budgettet på skoleområdet til børnehaveklasse, normalundervisning i 1.-10. klasse, garantipulje samt It.

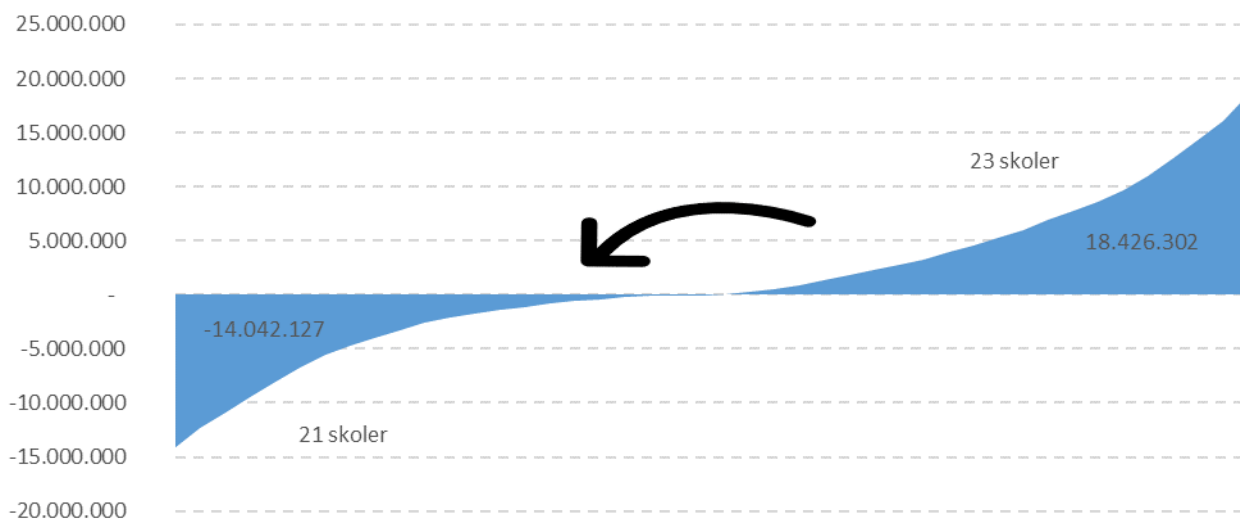
Figuren på næste side viser spredningen mellem skolerne i, hvorvidt skolernes budget og forventede udgiftsbehov balancerer. Der er 21 skoler, som har et budget, der *ikke* kan dække den forventede udgift til almenundervisning. Omvendt er der 23 skoler, hvor budgettet forventes at kunne dække udgiftsbehovet.

Fordeling af skolernes forskel mellem tildelt budget og teoretisk/forventet udgiftsbehov, kr. pr. elev



Figuren nedenfor illustrerer behovet for omfordeling mellem skolerne. Den viser, at de 23 skoler med en positiv forskel mellem det forventede udgiftsbehov og det tildelte budget til sammen har et forventet "overskud", der kan dække det forventede "underskud" de resterende 21 skoler oplever. Således vil man ved at omfordele det samlede budget kunne skabe balance uden at tilføre flere midler til skolerne.

Samlet positiv og negativ forskel mellem tildelt budget og teoretisk/forventet udgiftsbehov blandt skolerne, kr.



Analysen peger på, at den gennemsnitlige klassekvotient har stor betydning for, om skolerne kan dække deres forventede udgiftsbehov med det tildelte budget. Klassekvotienten er af naturlige årsager ofte større på skoler med mange elever. Derfor er det nærliggende at se på kompensation til små skoler, hvis man vil justere budgettildelingsmodellen med henblik på at omfordele budgetmidler. En måde at gøre det på er ved at indregne stordriftsfordele og smådriftsulemper i budgettildelingsmodellens beløb pr. elev, sådan at der tilgår mere budget til de små skoler på bekostning af budget fra de store skoler.

Man bør være opmærksom på, at skoler kan være små af flere årsager. Skoledistriktets antal børn har indflydelse på skolens størrelse, men den påvirkes også af, i hvor høj grad skolen formår at fastholde distriktets

børn på distriktsskolen. Eksempelvis har Elev Skole og Hårup Skole relativt få elever og relativt lave gennemsnitlige klassekvotienter, men også et lille elevopland. På den anden side findes en del af skolerne med relativt lave gennemsnitlige klassekvotienter i Vestbyen, hvor andelen af distriktets børn, der går på distriktsskolen er relativt lav. I denne forbindelse bør man være opmærksom på, at de aktuelle politiske drøftelser omkring skoletilbuddene i Vestbyen kan ændre billedet fremadrettet. Desuden er det vigtigt, at man overvejer, hvorvidt det kan have negative konsekvenser på skolernes incitament, og at store skoler kan have et større behov for holddeling som følge af flere elever pr. klasse.

I de kommende år er der planlagt besparelser bl.a. som følge af den økonomiske politik. Disse er vanskelige at realisere på grund af de indskrænkede decentrale handlemuligheder som følge af folkeskolereformen, der har betydet, at de obligatoriske timer fylder mere. Dette betyder, at en justering af budgettildelingsmodellen ikke alene ville kunne skabe økonomisk balance fremadrettet. Derfor peges der til sidst i notatet på alternative håndtag, der et stykke af vejen kan frigøre råderum til realiseringen af de vedtagne besparelser.

Specialundervisning

Også på specialundervisningsområdet er det blevet undersøgt, om der er forskel på skolernes forventede udgiftsbehov og det tildelte budget.

Definitioner

Specialundervisning

I analysen er specialundervisning defineret som både specialundervisning i lovens forstand, anden specialpædagogisk bistand samt støtte i mindre end ni ugentlige klokketimer.

Specialundervisning i lovens forstand inkluderer specialundervisning i specialklasse og specialskoler samt normalklasser, hvor eleven får støtte i mindst ni klokketimer ugentligt. Anden specialpædagogisk bistand omfatter bl.a. specialpædagogisk rådgivning af lærere og forældre, særlige undervisningsmidler og tekniske hjælpemidler. Støtte i mindre end ni ugentlige klokketimer er støtte til elever inden for den almindelige undervisning (fx holddannelse, tolærerordning, supplerende undervisning og anden faglig støtte).

Udgiftsbehov til specialundervisning

En skoles udgiftsbehov til specialundervisning er defineret som de udgifter, skolen måtte forventes at afholde for at betale for specialundervisning, baseret dels på det antal elever, man ville forvente modtager specialundervisning givet elevernes baggrund og en landsgennemsnitlig henvisningspraksis, og dels gennemsnitlige enhedsudgifter i Aarhus Kommune for specialundervisning.

Tildelt budget til specialundervisning

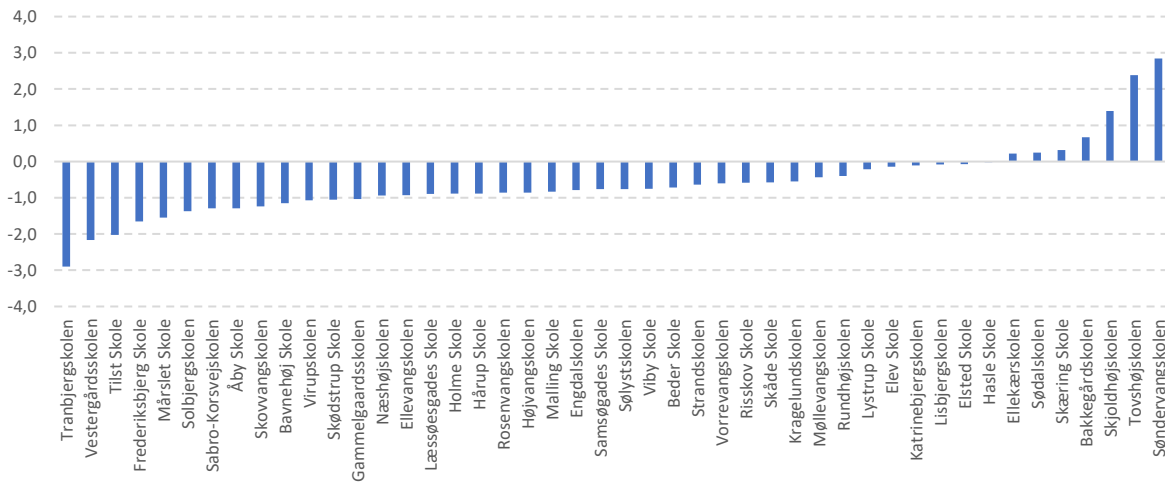
Skolernes tildelte budget er defineret som budgettet til støttecenter, enkeltintegration samt betaling for køb af specialklassepladser (betalingsbudget).

Enkeltintegration er et tilskud til skolerne til finansiering af støtte til børn og unge med særligt svære, fysiske handicap, der nødvendiggør særlig pædagogisk formidling i tilknytning til en normalklasse, hvor man har en formodning om, at hvis barnet ikke var fysisk handicappet, ville det klare sig på lige fod med andre elever i klassen.

Undersøgelsen viser, at skolernes samlede tildelte budget er lavere end det samlede forventede udgiftsbehov på specialområdet i skoleåret 2017/18. Forskellen mellem det forventede udgiftsbehov og det tildelte budget på området forventes desuden at være større for indeværende skoleår end for skoleåret 2017/18.

Figuren på næste side viser spredningen mellem skolerne i, hvor stor forskel der er på skolernes budget og forventet udgiftsbehov. Der er 39 skoler, som har et budget, der *ikke* kan dække den forventede udgift til specialundervisning. Omvendt er der 7 skoler, hvor budgettet forventes at kunne dække udgiftsbehovet.

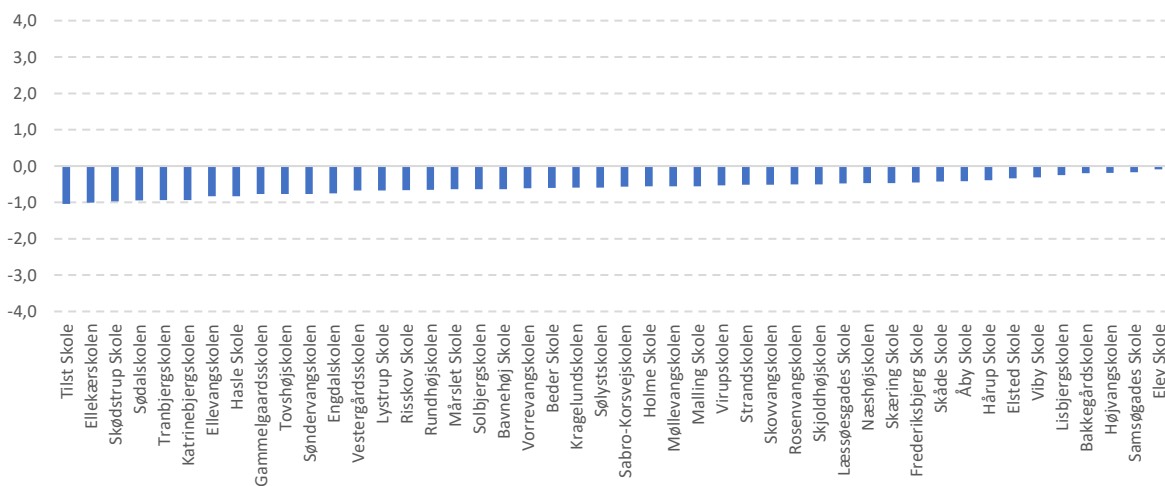
Fordeling af skolernes forskel mellem tildelt budget og teoretisk/forventet udgiftsbehov, mio. kr. (2018-pl), skoleåret 2017/18



Analysen peger på, at det er muligt at fordele budgetterne til specialundervisning mere proportionalt med elevernes undervisningsbehov på skolerne, end det er tilfældet med den nuværende budgettildelingsmodel. Nedenstående figur viser, at forskellene på tildelt budget og forventet udgiftsbehov på specialundervisningsområdet kan blive mere jævnt fordelt efter en potentiel justering af budgettildelingsmodellen.

Det er omvendt vigtigt at forstå, at forskellen mellem det tildelte budget og det forventede udgiftsbehov samlet set hverken bliver lavere eller højere ved at omfordele budgettet. Det skyldes, at der er tale om et nulsumsspil, hvor nogle skoler får et mindre budget, og andre et tilsvarende større.

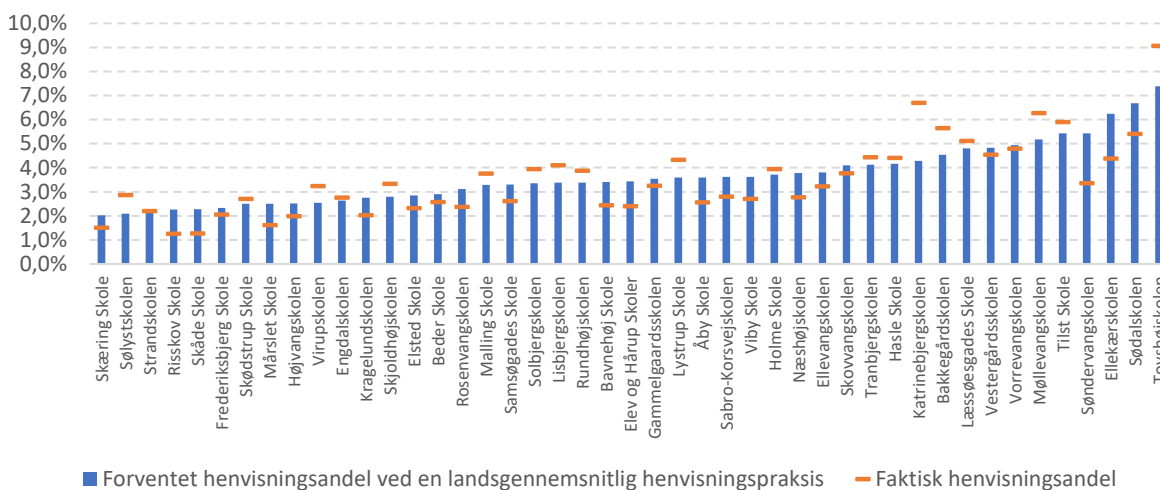
Fordeling af skolernes forskel mellem tildelt budget og teoretisk/forventet udgiftsbehov efter justering af budgettildelingsmodel, mio. kr. (2018-pl), skoleåret 2017/18



Undersøgelsen peger også på, at der i de fleste skoledistrikter visiteres på niveau med det forventede (+/- 1 procentpoint). Dette ses, når skoledistrikternes henvisningspraksis med hensyn til specialundervisning i specialklasser samt specialskoler for børn benchmarkes. Det gælder både, når skoledistrikterne sammenlignes eksternt med sammenlignelige skoledistrikter i andre kommuner og internt med gældende henvisningspraksis i Aarhus Kommune.

Der er dog skoledistrikter, som afviger fra det forventede. I figuren nedenfor fremgår den eksterne sammenligning med hensyn til specialundervisning i specialklasser og specialskoler. De blå søjler i figuren viser den forventede henvisningsandel, mens de røde streger angiver den faktiske henvisningsandel (andel af elever bosat i distriktet, som henvises til specialundervisning). Hvis den røde streg for et skoledistrikt ligger over den blå søjle, indikerer det, at skoledistriktet har en faktisk henvisningsandel, der er større end den forventede, og omvendt hvis den er under.

Ekstern benchmarking af henvisningspraksis. Forventet og faktisk henvisningsandel i skoledistrikterne, skoleåret 2017/18



Betragtes afvigelse på mere end ét procentpoint mellem den forventede og den faktiske andel af børn, der henvises, ses at otte skoler har en faktisk andel lavere end den forventede. Omvendt er der fire skoler, hvor den faktiske andel er højere end den forventede. Specialundervisning i specialklasser og på specialskoler for børn er de to typer af specialundervisning, hvor udgiftsbehovet er størst, når man tager hensyn til både det forventede antal elever og priserne pr. elev. Skolerne har dog kun betalingsforpligtigelsen for distriktselever i specialundervisning i specialklasser, mens de *ikke* betaler for distriktselever på specialskoler for børn.

På specialundervisningsområdet er serviceniveauet ikke bundet på samme måde som for normalundervisningen, hvor minimumstimetallet lægger en begrænsning på handlemulighederne decentralt. Hvis der fx er stort fokus på inklusion i normalklasser, således at henvisningspraksis adskiller sig fra landsgennemsnittet - en elev med nogle bestemte socioøkonomiske baggrundsfaktorer vil have lavere sandsynlighed for at blive henvist til specialklasse end i andre kommuner – så kan det påvirke udgiftsbehovet. Det beregnede udgiftsbehov er derfor kun objektivt i den forstand, at det afspejler den landsgennemsnitlige henvisningspraksis anvendt på de aarhusianske elever.

Derudover kan det konstateres, at der i Aarhus Kommune har været en stigning i antallet af elever, der henvises til specialklasse, hvilket har skabt et øget udgiftspres på skolerne, da budgettet til specialpædagogiske indsatser, som tidligere omtalt, ikke er fulgt med. I skoleåret 2018/19 forventer vi, at skolerne i praksis bruger ca. 33,5 mio. kr. mere til køb af specialklassepladser i forhold til det forudsatte i budgettildelingen. Denne udvikling gør det vanskeligt for skolerne at opretholde det nuværende serviceniveau på sigt, hvorfor der i analysen peges på handlemuligheder indenfor specialundervisningsområdet.

Henvisningspraksis på skolerne

Der er gennemført interviews med fire skoler, for at få viden om, hvordan skolerne i praksis arbejder med specialområdet. Herunder, hvordan skolerne arbejder med inklusion af elever med faglige eller

trivselsmæssige udfordringer, visiterer og revisiterer, samarbejder med PPR og forældre med mere. De fire skoler er udvalgt af PPR for at sikre, at skolerne varierer i deres segregeringsgrad, elevgrundlag og deres arbejde med specialundervisning. På baggrund af dette foreslås ni håndtag, som skoler, forvaltning eller politikere kan anvende for at nedbringe andelen af elever, der visiteres til specialtilbud. Og der peges på nogle initiativer, som er karakteristiske for de skoler, som er lykkedes med at nedbringe segregeringsgraden.

Mulige håndtag til at nedbringe segregeringsgraden

På baggrund af interview med de fire skoler er fundet ni håndtag, der kan overvejes anvendes til at nedbringe segregeringsgraden:

1. Styrke overgangen mellem dagtilbud og skole
2. Kompetenceudvikling blandt lærere og pædagoger
3. Ledelse af inklusionsindsatser på skolen
4. Gentænke anvendelse af psykologer og pædagoger
5. Fælles værktøj til at måle progression og fokus på at få elever tilbage
6. Investering i inklusion og forebyggelse i almenområdet
7. Indsats kan også omfatte elevernes forældre
8. Mellemløst for tilbud til den enkelte elev
9. Styrke incitamenter i betalingsmodellen

Det første håndtag handler om en styrket overgang mellem dagtilbud og skole. En styrkelse af overgangen mellem skole og dagtilbud, kan både målrettes de kommende elever og deres forældre. Og det kan bruges af skolerne til at forberede sig på at modtage elever, som kan have udfordringer, så de kan hjælpe børnene med at finde sig til rette i skolens almenområde fra starten af. Børn kan opføre sig forskelligt afhængig af om de er i dagtilbud eller i skolen, som har en anderledes struktur. I styrkelsen af overgangen mellem skole og dagtilbud kan der også arbejdes for at mindske antallet af elever, som visiteres direkte til specialtilbud fra dagtilbuddet. I stedet kan børnene starte på skolen, og lade det være op til skolen at vurdere, om det kan rumme barnet i almenområdet. I Aarhus Kommune arbejdes der på udvalgte skoler allerede med at nedbringe antallet af visiteringer direkte fra dagtilbud.

Investering i udvikling af kompetencer hos lærere og pædagoger virker til at være meget vigtigt for, at en skole i højere grad kan arbejde med inklusion af udfordrede elever. Det handler både om udvikling af kompetencer hos den enkelte lærer eller pædagog, men også om udvikling af kompetencer og samarbejdsformer blandt lærere og pædagoger. Alle fire skoler gør dette i forskelligt omfang, og de bruger alle PPRs psykologer som sparringspartnere. En af skolerne har arbejdet med fælles sprog blandt lærere og pædagoger og de to faggruppers roller i undervisningen, så hele skolen får kompetencer til at arbejde med skolens udfordrede elever. Samme skoler har også færre elever i specialundervisning end de får midler til, så skolen bruger de sparede penge på kompetenceudvikling og tilkøb af kompetencer for at styrke inklusionen på skolen.

For at skabe gode rammer for inklusion på en skole og nedbringe antallet af visiteringer ser det ud til, at det nødvendigt med et stærkt ledelsesmæssigt fokus og prioritering. De to skoler, som er lykkedes med at nedbringe andelen i specialundervisning har en eksplicit tilgang, hvor skolen tilpasser sig elever med udfordringer, og skaber nogle rammer, som eleverne kan være i, i stedet for at arbejde på at ændre eleverne. Og en af skolerne har som mål at være den første folkeskole i Aarhus, som ikke henviser elever til specialklasse. I stedet vil skolen inkludere elever med udfordringer i almenområdet på skolen. Interviewene indikerer, at det kræver en aktiv prioritering fra ledelsen at skabe nye arbejdsformer mellem de ansatte på skolen og mellem skolen og eksterne samarbejdspartnere som PPR og forældre, så skolen bedre kan rumme elever med udfordringer. En del af dette er også prioritering af kompetenceudvikling (håndtag 2).

Heldagsskolerne har nogle særlige vilkår, hvor de har mulighed for at bruge pædagogressourcer de steder, hvor de vurderer det giver mest nytte. Den mulighed har almindelige folkeskoler ikke, da deres økonomi er

opdelt mellem skole og SFO. At lade ressourcerne flyde mere frit mellem skole og SFO er noget de almindelige folkeskoler arbejder med, da skolerne ser det som et vigtigt element i arbejdet med inklusion. Ligeså ser det ud til, at et tæt og åbent samarbejde med PPR, hvor skolens personale har mulighed for at sparre med PPRs psykolog er en vigtig faktor for, at skolernes arbejde med udfordrede elever kan lykkes.

Et femte håndtag handler om et øget fokus på, hvad elever i specialområdet skal kunne for at komme tilbage til almenområdet. Skolerne arbejder med måling af progression af eleverne, men et håndtag kan være en mere ensartet praksis for måling af progression. Og denne måling kan kobles til et fokus på, hvad eleven skal opnå med undervisningen, fx ved at opsætte konkrete mål og en tidshorisont.

De to interviewede skoler, som er lykkedes med at nedbringe segregeringsgraden har begge en investeringstankegang i forhold til inklusion. Særligt en af skolerne bruger væsentlig færre ressourcer på specialundervisning, end de får tildelt, og bruger i stedet ressourcerne til forebyggende indsatser i almenområdet. Det er ikke udtryk for en sparreøvelse, men i stedet en stor prioritering af at ville inklusionen. Begge skoler har den tilgang, at de ikke kan ændre på børnene, men de kan ændre på de rammer skolen sætter op for børnene.

Arbejdet med udfordrede elever i almenområdet eller specialområdet vurderes af skolerne til at have større chance for at lykkes, hvis hjemmet aktivt kan bakke op om indsatsen i skolen. Et håndtag kan derfor være mulighed for en mere helhedsorienteret indsats, som også omfatter hjemmet, hvis en skole vurderer, der er behov for det.

Skolerne efterspørger også mere pædagogisk frihed i forhold til at lave indsatser i grænselandet mellem almen- og specialområdet. De to interviewede skoler med specialklasser vil fx begge gerne have mulighed for at lade elever fra almenområdet følge specialundervisning i mindre omfang i en periode. De vurderer, at dette kan være gavnligt som en forebyggende indsats, men det er ikke muligt på grund af betalingsmodellen.

Et niende håndtag handler om incitamenterne i betalingsmodellen. Skolerne synes ikke det er helt logisk, at de skal betale for en specialklasseplads, men ikke for en plads på en specialskole. Og de kan ikke altid se det rimelige i, at distriktsskolen skal betale for elever, de aldrig har set. Desuden kan der overvejes incitament om øget samarbejde mellem skoler, hvis betalingsskole og indskrivningsskole er forskellige. Det handler både om samarbejde om en udfordret elev inden visitering og samarbejde i forbindelse med overgang fra specialundervisning til almenområdet.

Karakteristika ved skoler med faldende segregeringsgrad

De to interviewede skoler, som har lykkedes med at nedbringe segregeringsgraden, er karakteriseret ved et meget eksplicit ledelsesmæssigt fokus på at skabe en kultur på skolen for inklusion. Skolerne har den tilgang, at de ikke kan ændre på eleverne, men at det i stedet er skolen, som skal tilpasse sig eleverne. En af skolerne har en målsætning om, at de vil være den første skole i Aarhus, som ikke visiterer elever til specialundervisning. Skolen har arbejdet med et nyt børnesyn, hvor der er gjort op med "det har vi prøvet 100 gange før", "det kan man ikke med vores børn" og "eleven er nødt til at komme i specialklasse". Skolen har en investeringstankegang, hvor de midler, der ikke bruges på specialundervisning, i stedet bruges på at styrke almenområdet. Midlerne holdes altså på skolen, og prioriteres til forebyggende indsatser og inklusion af udfordrede elever på skolen. Skolen flytter altså penge fra specialområdet til almenområdet, den sparer ikke pengene. Den ledelsesmæssige prioritering af inklusion ser ud til at have en betydning for andelen der visiteres til specialundervisning.

Begge skoler har en proaktiv tilgang til visiteringsprocessen, hvor de selv aktivt vurderer, om de kan inkludere eleven i almenområdet hos dem. Skolerne vil gerne selv vurdere eleverne, og forholder sig kritisk til vurderinger fra andre fagprofessionelle. En af skolerne har et tæt og åbent samarbejde med PPR, hvor de kan udfordre hinanden i deres vurderinger af udfordrede elever, og om eleverne har brug for specialundervisning. Et godt og tæt samarbejde med PPR, hvor skolerne har mulighed for at sparre med PPR om klasser og elever ser ud

til at være et vigtigt instrument i arbejdet med inklusion. Alle fire interviewede skoler sætter stor pris på den støtte de får fra PPR, og de fortæller det er vigtigt for at give lærere og pædagoger redskaber til at kunne arbejde med udfordrede elever i almenområdet.

Særligt en af de skoler, som har nedbragt segregeringsgraden, adskiller sig i sit fokus på, hvad der skal til for at få elever tilbage til almenområdet fra specialområdet. Skolen sætter fokus på, hvad eleven skal opnå med specialundervisningen og hvornår, og skolen sætter hypoteser op for, hvad der skal til for at en elev kan rummes i almenområdet. Hvad der skal til for at få elever tilbage i almenområdet er noget, der kan fylde mere i visitationsrapporterne, da det kan være med til at synliggøre, at specialundervisning som udgangspunkt ikke skal være et permanent tilbud.

Mulige håndtag til bedre udnyttelse af ressourcerne

Folkeskolereformen har medført færre handlemuligheder decentralt, fordi de obligatoriske timer fylder mere i skolernes budget efter reformen, end de gjorde før. Derfor er det mere påkrævet at arbejde med alternative håndtag fremover. I det følgende beskrives nogle mulige håndtag og deres forventede effekter, hvoraf en stor del skal initieres decentralt på skolerne.

Håndtag til bedre klassedannelse

Som tidligere nævnt viser analysen, at en væsentlig faktor, for om en skoles økonomi balancerer på almenområdet, er den gennemsnitlige klassekvotient. Der er derfor arbejdet med mulige håndtag til at opnå en mere optimal klassedannelse. I Aarhus Kommune arbejdes med op til det lovgivningsfaste maksimum på 28 elever pr. klasse, mens den gennemsnitlige klassekvotient pr. 5. september 2018 er på 21,4 elev pr. klasse. Der er dermed potentiale for en mere optimal klassedannelse på tværs af skolerne.

Et muligt håndtag til dette vedrører skoledistriktsgrænserne. Som tabellen nedenfor viser, er alle de skoler, med en klassekvotient over gennemsnittet karakteriseret ved at have en andel af grænsekrydsere under gennemsnittet. Grænsekrydsere er de elever der er bosat i et skoledistrikt, men går i folkeskole i et andet distrikt. Det er altså ikke elever, der går i privatskole eller specialtilbud.

Forhold mellem grænsekrydsere og klassekvotienter

	Klassekvotient	
Grænsekrydsere	<i>Over gennemsnit</i>	<i>Under gennemsnit</i>
<i>Under gennemsnit</i>	14	8
<i>Over gennemsnit</i>	0	11

Det er derfor en overvejelse, om skolernes klassekvotienter kan hæves ved at ændre i skoledistrikterne med det sigte at begrænse antallet af grænsekrydsere. Det er dog usikkert, om nye distriktsgrænser kan tilrettelægges så præcist, at afgiverskolen kan reducere antallet af klasser, uden at modtagerskolen skal øge sit antal af klasser. Hertil kommer, at det frie skolevalg giver forældre mulighed for at vælge en anden skole end distriktsskolen, hvis der er plads og uden at danne en ekstra klasse. Det er derfor ikke sikkert, at et større distrikt øger klassekvotienten. Desuden kan de aktuelle politiske drøftelser omkring skoletilbuddene i Vestbyen ændre på det økonomiske potentiale.

Som eksempel på dette håndtag er der regnet på at flytte distriktsgrænser mellem to skoler tre forskellige steder. I eksemplerne er der forskellige effekter af en distriktsændring, hvilket understreger usikkerheden nævnt ovenfor. Ud fra en beregnet forudsætning om, at den gennemsnitlige udgift pr. normalklasse i almenundervisningen er 827.642 kr. (2018-priser) inklusiv forventede udgifter til vikardækning samt øvrige driftsudgifter ud over løn til elev- og personaleaktiviteter (beregnet i analysen af almenområdet), viser

eksempler en potentiel besparelse i de kommende år på ca. 0,8 mio. kr. i 2024., som vokser til ca. 5,8 mio. kr. i 2029.

Et andet muligt håndtag til en mere optimal klassesdannelse omhandler frivillige skolesammenlægninger. Et eksempel på et ønske om sammenlægning sås forud for skolestrukturreformen i 2012, hvor Kolt Skole og Hasselager Skole ønskede at blive sammenlagt til én skole. Tranbjerg skole er desuden et eksempel på en skole, der har to matrikler.

Som eksempel på brugen af dette håndtag, er effekten på klassesdannelsen, ved en sammenlægning af 3x2 skoler i stordistrikterne Syd, Nord og Sydvest beregnet.

Alle eksempelberegningerne viser, at antallet af klasser mindskes, men også at denne effekt er aftagende over tid i to ud tre tilfælde. Den aftagende effekt indikerer, at effektiviseringen ved skolesammenlægninger opnås i samme grad, ved at skolernes klassekvotienter stiger i takt med at skolerne får flere elever.

Ud fra samme beregnede gennemsnitlige udgift pr. normalklasse i almenundervisningen, som ovenfor, viser eksemplerne en potentiel besparelse i skoleåret 2018/19 på 11,6 mio. kr. som i perioden frem til skoleåret 2027/28 falder til 5,8 mio. kr. i alt.

En afledt effekt af, at der dannes færre og større klasser er, at skolernes udbygningsbehov generelt aftager. Dog vil flere elever i klasserne kunne lægge et yderligere pres på indeklimaet på nogle af de skoler, hvor der i dag er mange klasselokaler under 70 kvm. En håndtering af en indeklimaudfordring, hvor der mangler plads pr. elev vil forventeligt give behov for en anlægsinvestering svarende til den reducerede udbygningsudgift.

En anden variant kunne være at nyt skolebyggeri sker som en satellitbygning til eksisterende skoler, så antallet af skoledistrikter ikke ændres fra de nuværende 46. Det kan f.eks. være en ny skole i det nordøstlige Aarhus, der bliver en del af en af de eksisterende skoler i området.

Brugen af pædagoger i undervisningen

Et af de lokale håndtag, der er undersøgt, omhandler brugen af pædagoger i den understøttende undervisning. Den nuværende budgettildelingsmodel for folkeskolerne i Aarhus forudsætter, at pædagoger varetager 50 procent af den understøttende undervisning på tværs af årgange (og at lærerne står for den anden halvdel). Det betyder også, at hvis skolerne har valgt at inddrage en mindre andel af pædagoger i undervisningen end forudsat i budgettildelingsmodellen, så skal de finde ressourcerne hertil inden for deres eksisterende økonomiske ramme, idet gennemsnitslønnen for en pædagog er lavere end for en lærer. Omvendt kan der frigøres ressourcer, hvis pædagogandelen øges.

Analysen viser, at andelen i børnehaveklassen og indskolingen ligger over 50%, mens den for mellemtrinnet og udskolingen ligger på omkring 5-8%. Som den primære årsag til dette, peger skolerne på, at det ikke giver fagligt mening at anvende pædagoger fra 4. klasse og op.

Under bestemte forudsætninger er det estimeret, at effekten af at øge pædagogandelen med 10 procentpoint er en besparelse på ca. 2,8 mio.

Vikardækning

Et andet lokalt håndtag omhandler måden at vikardække på. Vikardækning har stor økonomisk betydning for skolerne og er svært styrbart, hvorfor måden at vikardække på påvirker skolernes økonomiske råderum.

Analysen viser, at der er en stor spredning i, hvordan skolerne vikardækker, men at der ud fra en gennemsnitsbetragtning primært anvendes eksterne ikke-uddannede vikarer i forbindelse med dækning af korttidsfravær. Det er ikke på nuværende tidspunkt muligt at afdække præcist hvilken effekt, der vil være i

forbindelse med ændret praksis for vikardækning. Hvorvidt vikardækning med interne ressourcer er billigere end eksterne ikke-uddannede vikarer, afhænger bl.a. af, at der ikke udløses undervisningstillæg, der overstiger timelønnen for en ekstern ikke-uddannet vikar.

Andre håndtag

Ud over de ovennævnte håndtag, er effekten af en række andre mulige håndtag også estimeret. Et af disse omhandler muligheden for at konvertere 15 minutters understøttende undervisning pr. klasse pr. dag til pause. Under visse forudsætninger beregnes effekten af dette til at være på 11,8 mio. kr. årligt. I denne forbindelse bør man være opmærksom på, at øget pausetid alt andet lige kan påvirke kvaliteten.

Desuden er effekten af følgende håndtag estimeret:

- Ingen undervisning udover minimumstimetallet
- Konvertere understøttede undervisning til to-voksen-ordning i de fagfaglige timer
- Undgå dobbeltdækning pr. undervisningstime og benyttelse af gæste-undervisere

Opsamling

Analysen af folkeskolernes økonomi viser, at budgettet på almenområdet kan balancere på kort sigt, hvis budgettildelingsmodellen ændres, så budgettet omfordeles mellem skolerne. Dette vil dog ikke løse problemet på længere sigt, da kommende budgetreduktioner er vanskelige at realisere på grund færre handlemuligheder decentralt som følge af folkeskolereformen. På specialundervisningsområdet vil omfordeling ikke kunne få økonomien til at balancere, men blot fordele udgiftspresset mere ligeligt mellem skolerne. Ændrede budgettildelingsmodeller vil dermed ikke løse den samlede økonomiske udfordring, selvom en mere retfærdig budgetfordeling stadig kan være relevant.

I analysen er der derfor undersøgt mulige alternative håndtag til at imødekomme de økonomiske udfordringer. Disse håndtag vil kunne bidrage til at frigøre økonomisk råderum, om end effekten er behæftet med visse usikkerheder, og der bør tages højde for eventuelle afledte effekter. De kvalitative interviews med skolerne viser, at de skoler, som har lykkedes med at nedbringe segregeringsgraden er karakteriseret ved en aktiv indsats for inklusion, som særligt afspejler sig i en vilje til at tilpasse skolen til børnenes behov, og understøttelse af en inklusionskultur, som omfatter hele skolen og guider skolens arbejde i alle faser af specialundervisningen.

Rapport

Bilag 1

Almenområdet – Kvantitativ økonomisk analyse af almenundervisningen

6. juni 2019

BØRN OG UNGE

Økonomi og Administration
Aarhus Kommune

Budget og Regnskab

Grøndalsvej 2
8260 Viby J

Direkte e-mail:
mimua@aarhus.dk

Sagsbehandler:
Mikkel Munk Quist Andersen

Indhold

Sammenfatning	14
1. Indledning	17
1.1. Baggrund	17
1.2. Formål	17
1.3. Læsevejledning	18
2. Data og metode	19
2.1. Udgiftsbehov	19
2.2. Tildelt budget	22
2.3. Udmøntet budget	22
3. Skolernes udgiftsbehov	25
3.1. Grundmodel	25
3.2. Resultater samlet set	26
3.3. Nøgletal for hver skole	27
4. Skolernes tildelte budget	30
4.1. Grundmodel	30
4.2. Resultater samlet set	30
4.3. Nøgletal for hver skole	31
5. Forskellen mellem udgiftsbehov og tildelt budget	33
5.1. Resultater samlet set	33
5.2. Nøgletal for hver skole	33
5.3. Forklaringer på forskelle	36
5.4. Justering af budgettildelingsmodellen	37
5.5. Scenarier	38
6. Skolernes udmøntede budget	43
6.1. Udfordringer	43
6.2. anbefalinger	44
6.3. Eksempler	45
Bilag	47
Uddybende beskrivelse af data til udgiftsbehov	48
Uddybende beskrivelse af data til tildelt budget	53
Indberetningsark	54

Sammenfatning

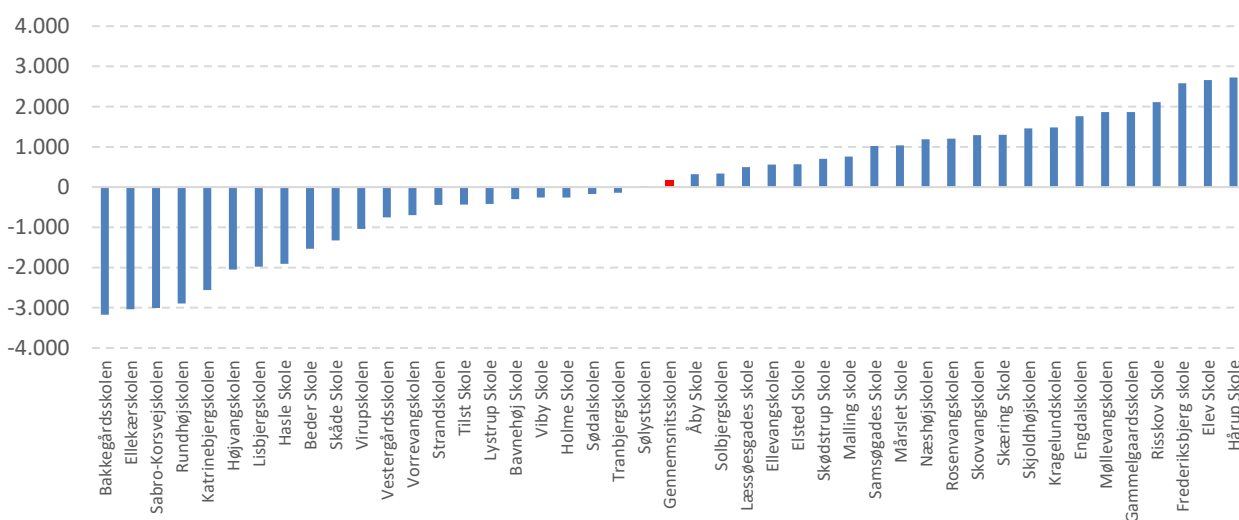
Der er indikationer på, at folkeskolerne i Aarhus Kommune har svært ved at få deres økonomi til at hænge sammen. Fokus for dette arbejdsrapport er, hvorvidt dette er tilfældet på almenundervisningsområdet.

Undersøgelsen viser, at skolernes tildelte budget og forventede udgiftsbehov til almenundervisning samlet set balancerer i 2018. Således er der et forventet "overskud" på ca. 4,4 mio. kr. Det gennemsnitlige tildelte budget til almenundervisning er 37.988 kr. pr. elev, mens det gennemsnitlige forventede udgiftsbehov er 37.822 kr. pr. elev. Det svarer til en forskel på 166 kr. pr. elev.

Med almenundervisning forstår vi undervisning i normalklasser. Med skolernes udgiftsbehov forstår vi de udgifter til drift, vi vil forvente, de enkelte skoler er nødt til at afsætte for at undervise elever i normalklasser. Udgiftsbehovet udtrykker, hvordan de forventede driftsudgifter er, hvis skolerne har samme rammevilkår undtagen antallet af elever og klasser. Og med skolernes tildelte budget forstår vi budgettet på skoleområdet til børnehaveklasse, normalundervisning i 1.-10. klasse, garantipulje samt lt.

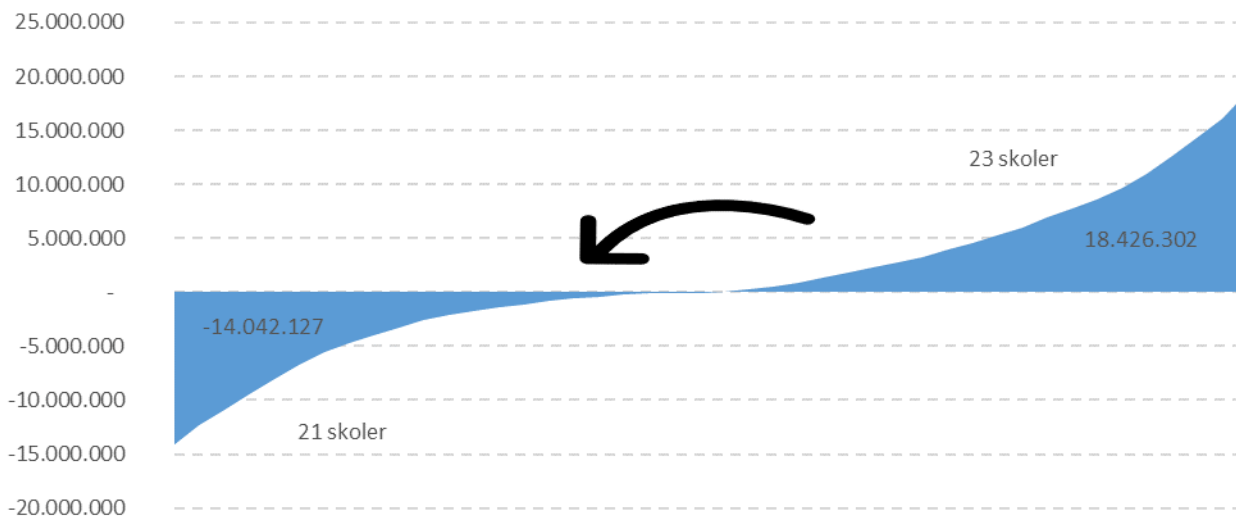
Figuren nedenfor viser spredningen mellem skolerne i, hvorvidt skolernes budget og behov balancerer. Der er 21 skoler, som har et budget, der *ikke* kan dække den forventede udgift til almenundervisning. Omvendt er der 23 skoler, hvor budgettet forventes at kunne dække udgiftsbehovet.

Fordeling af skolernes forskel mellem tildelt budget og udgiftsbehov, kr. pr. elev



Analysen peger på, at den gennemsnitlige klassekvotient har stor betydning for, om skolerne kommer ud af beregningerne med et "overskud" eller "underskud". Klassekvotienten er af naturlige årsager større på skoler med mange elever. Derfor er det nærliggende at se på kompensation til små skoler, hvis man vil justere budgettildelingsmodellen med henblik på at omfordere budgetmidler. Figuren på næste side illustrerer behovet for omfordeling.

Kumulativt "overskud" eller "underskud" blandt skolerne, kr.



Figuren har to pointer. Den ene er, at 23 skoler har et akkumuleret "overskud" på ca. 18,4 mio. kr., mens 21 skoler har et akkumuleret "underskud" på ca. 14 mio. kr. Den anden pointe er, at "overskuddet" kan dække "underskuddet". Derfor kan der skabes balance for flest mulige skoler ved at flytte budget fra "overskudsskoler" til "underskudsskoler". Det er vel og mærke, hvis man *ikke* tilføjer mere budget til skolerne samlet set. En måde at gøre det på er ved at indregne stordriftsfordele og smådriftsulemper i budgettildelingsmodellens beløb pr. elev, sådan at der tilgår mere budget til de små skoler på bekostning af budget fra de store skoler. Det er dog vigtigt, at man overvejer, hvorvidt det kan have negative konsekvenser, eksempelvis på skolernes incitament til en effektiv klassedannelse, og at store skoler kan have et større behov for holddeling som følge af flere elever pr. klasse.

Undersøgelsen peger også på, at balancen mellem tildelt budget og udgiftsbehov i de kommende år bliver forværret. Det skyldes besparelserne fra budgetforligende for 2017 og 2018, idet de ikke blev udmøntet i 2018, men først udmøntes i 2019. Besparelser fra tidligere år med relevans for almenundervisningen er finansiering af barselsordningen samt besparelser vedrørende eksterne konsulenter. Derudover skyldes det, at der i princippet hvert år er et krav om effektivisering på 0,5 pct. i den økonomiske politik gældende i 2018 i Aarhus Kommune, men det beslattes først konkret i hvert års budgetforlig. Vi har regnet på konsekvenserne, hvor vi også medtager et årligt effektiviseringskrav (i den videre præsentation af resultaterne fra denne rapport vil vi opdatere beregningerne, så de indregner den nye økonomiske politik, der er vedtaget i 2019 – der fremgår en foreløbig vurdering i afsnit 5.5). Beregningerne indikerer, at skolernes budgetter vil blive gradvist forværret i perioden 2019-2022. I 2022 vil budgetterne være reduceret med ca. 35,8 mio. kr. Det betyder, at skolerne i samme år samlet set vil mangle ca. 31,4 mio. kr. til at dække deres udgiftsbehov. Det gælder, hvis skolerne ikke får tilført yderligere garantiressourcer fra Børn og Unge for at hjælpe skoler med en uheldig klassedannelse, og hvis udgiftsbehovet antages at være det samme fremover.

Derudover har undersøgelsen afprøvet, hvor meget skolerne i praksis budgetlægger med til almenundervisning, da det ikke nødvendigvis svarer til det tildelte budget. Det kan eksempelvis være på grund af en presset økonomi på andre delområder end almenundervisning. Undersøgelsen viser, at der er en række udfordringer forbundet med at opgøre skolernes udmøntede budgetter ud fra økonomisystemet. Udfordringerne vedrører bl.a., at ikke alle skoler omplacerer deres budget til disponering; at skolerne ikke har en standardiseret metode, hvorpå de budgetlægger, samt at det i flere tilfælde er vanskeligt at adskille de budgetlagte udgifter mellem almenundervisning og andre delområder. Udfordringer bevirker tilsammen, at det for nuværende er svært at følge det reelle monetære serviceniveau (budgetlagte udgifter set i forhold til udgiftsbehovet) på området for almenundervisning.

For at imødekomme udfordringerne har vi opstillet en række anbefalinger til at forbedre datagrundlaget, så budgetterne fremover kan opgøres mere validt. De fremgår af tabellen nedenfor. Det skal understreges, at anbefalingerne kan indebære en administrativ byrde, særligt for skolerne. Derfor bør gevinsten ved bedre at kunne opgøre skolernes budgetmæssige prioritering af almenundervisningen holdes op imod tidsforbruget forbundet med at sikre data med tilstrækkelig kvalitet.

Oversigt over anbefalinger til forbedring af datagrundlag

Anbefaling	Hvad
Stille krav om, at budget til disponering omplaceres	<p>Det anbefales, at der stilles krav om, at det oprindelige budget til disponering omplaceres til de enkelte budgetposter inden et nærmere aftalt tidspunkt.</p> <p>Dette tidspunkt skal aftales med skolerne og tage højde for, at en skoles budget typisk først vedtages i løbet af foråret.</p>
Udarbejde en konteringsvejledning og ensrette kontoplanen	<p>Det anbefales, at der i samarbejde mellem skolerne og forvaltningen udarbejdes en vejledning, der definerer og eksemplificerer de enkelte budgetposter, sådan at der opnås en fælles forståelse.</p> <p>I forlængelse af dette skal den fælles kontoplan revideres, så den tager højde for de lokale udvidelser, skolerne har stået for over tid.</p> <p>Derudover skal konteringsvejledningen indeholde en anbefaling om at budgetlægge eventuelle forventede udgifter til timelønnede vikarer.</p>
Stille krav om, at bemærkningsfeltet udfyldes ved omplaceringer	<p>Det anbefales, at der stilles krav om, at bemærkningsfeltet udfyldes, når skolerne omplacere budget til disponering, sådan at det i højere grad er muligt at følge flowet fra budget til disponering til de enkelte budgetposter.</p>
Oprette en mere detaljeret kontoplan vedrørende forskellige undervisningstyper	<p>Det anbefales, at der oprettes en mere detaljeret kontoplan vedrørende undervisning, sådan at udgifter til løn og øvrig drift til normal-, special- og modtagelsesklasser kan adskilles.</p> <p>I forlængelse af dette skal budgetlagte udgifter til dansk som andetsprog kunne udskilles. Det gælder også indsatser i regi af skolernes støttecentre.</p>

1. Indledning

1.1. Baggrund

Folkeskolerne i Aarhus Kommune oplever i disse år et pres på økonomien. I 2018 modtager 25 ud af 46 skoler garantiressourcer for at kunne leve op til timetallene i almenundervisningen. Det garanterede ressourceniveau er en mekanisme i budgettildelingsmodellen på skoleområdet, der skal sikre, at alle skoler har mulighed for at leve op til minimumstimetallene i fagopdelt undervisning samt levere timer i understøttende undervisning. Antallet af skoler, der modtager garantiressourcer, indikerer, at der kan være opstået en ubalance mellem tildelingen af budget til skolerne og skolernes udgiftsbehov på området for almenundervisning. Derudover giver flere skoler udtryk for, at de oplever et stigende udgiftspres. Børn og Unge mangler i den forbindelse viden om folkeskolernes driftsøkonomi på almenundervisningsområdet.

Definition: Udgiftsbehov til almenundervisning

En skoles udgiftsbehov til almenundervisning kan i denne undersøgelse defineres som de udgifter, skolen måtte afholde for at drive dens normalklasser, hvis den skulle opfylde minimumstimetallene for den samlede undervisning i fagene for hvert klassetrin, afsætte timer til understøttende undervisning samt havde samme rammevilkår som kommunens øvrige skoler undtagen antal elever og klasser.

Når udgiftsbehovet opgøres i forhold til området for almenundervisning, afgrænses det i denne undersøgelse til udgifter til drift af normalklasser i form af udgifter til løn det pædagogiske personale inklusive vikarer samt øvrige driftsudgifter til elev- og personalelevne aspekter relateret til normalklasserne. Det er eksempelvis undervisningsmidler, It, kompetenceudvikling samt skoleudvikling. Til gengæld er der ikke tale om udgiftsbehovet til andre delområder som ledelse og administration, skolefrokost, bygningsdrift, støttecenter, specialundervisning samt dansk som andetsprog.

1.2. Formål

Børn og Unge er interesseret i mere sikker viden om, hvad det koster at undervise elever i normalklasser set i forhold til de tildelte midler. Der mangler økonomisk styringsinformation på både kommuneniveau og på skoleniveau i form af nøgletal for hver folkeskole. Ligeledes mangler der viden om, hvordan skolerne prioriterer almenundervisningen i budgetlægningen. Denne viden kan samlet set bruges til at sikre en højere sammenhæng mellem tildelingen af budget til skolerne og skolernes udgiftsbehov. I denne undersøgelse belyses det derfor, hvorvidt skolernes tildelte budget og udgiftsbehov balancerer på almenundervisningsområdet, og hvordan de prioriterer almenundervisningen i budgetlægningsprocessen.

Der er tre overordnede formål med undersøgelsen. For det første skal den give Børn og Unge en forståelse af, hvor stort udgiftsbehovet er. Vi vil i undersøgelsen vise, hvad det gennemsnitlige udgiftsbehov er pr. elev for hver skole, og hvad det består af. For det andet skal undersøgelsen give Børn og Unge viden om, hvad der afsættes i budget til almenundervisningen. Vi vil ligeledes vise, hvad undervisningsbudgettet er pr. elev pr. skole. Endelig skal undersøgelsen forsøge at belyse, om det kan opgøres, hvor meget skolerne afsætter til almenundervisning. Der er nemlig ikke nødvendigvis en perfekt sammenhæng mellem det tildelte og det udmøntede budget til almenundervisning

Mere specifikt er hensigten, at analysen vil svare på undersøgelsesspørgsmålene i boksen på næste side. I undersøgelsen er der fokus på kalenderåret 2018, da det er det seneste år, som det er muligt at undersøge spørgsmål vedrørende både budget og udgiftsbehov for.

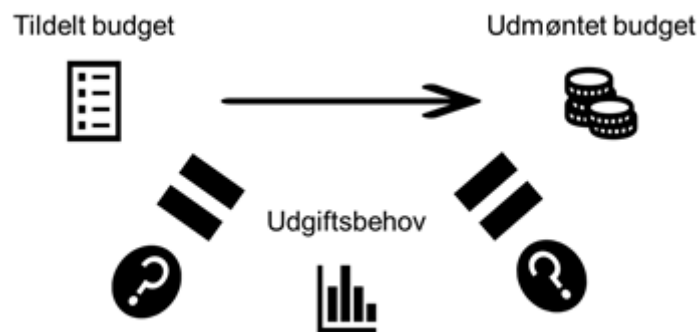
Undersøgelsesspørgsmål

Vi vil besvare følgende spørgsmål i denne undersøgelse:

1. *Hvad er udgiftsbehovet til almenundervisning pr. elev?*
 2. *Hvad er budgettildelingen til almenundervisning pr. elev?*
 3. *Hvad er det udmøntede budget til almenundervisning pr. elev?*
-

Figur 1 nedenfor viser de tre spørgsmål i undersøgelsen samt deres indbyrdes relation. Spørgsmålstegnene indikerer, at udgiftsbehovet for en given skole ikke nødvendigvis svarer til det tildelte henholdsvis udmøntede budget til almenundervisning.

Figur 1 Sammenhængen mellem undersøgelsesspørgsmålene



Undersøgelsen afgrænser sig til de 44 folkeskoler i Aarhus Kommune eksklusive de to heldagsskoler (Søndervangsskolen og Tovshøjsskolen). Det skyldes, at heldagsskolerne som skoletilbud fungerer på andre præmisser end de øvrige folkeskoler. Det gælder eksempelvis elevsammensætning, undervisningstid og budgettildeling.

Analysen omhandler derudover driftsøkonomien på almenundervisningsområdet, men den økonomiske situation på området kan naturligvis være påvirket af økonomiske ubalancer på andre delområder. Det gælder eksempelvis specialundervisning, hvor vi i disse år oplever et stigende udgiftsniveau. Det er aftalt i forbindelse med budgetforliget for 2019, at andre dele af skolernes økonomi også bliver analyseret i forbindelse med en analyse af folkeskolernes økonomi.

1.3. Læsevejledning

Kapitel 2 beskriver undersøgelsens data og metode.

Kapitel 3 omhandler resultaterne af analyserne af skolernes udgiftsbehov.

Kapitel 4 omhandler resultaterne af analyserne af skolernes tildelte budget.

Kapitel 5 er en sammenligning af resultaterne af skolernes udgiftsbehov og tildelte budget.

Kapitel 6 præsenterer resultaterne af analyserne af skolernes udmøntede budget.

Bilaget uddyber data i undersøgelsen.

2. Data og metode

Dette kapitel beskriver data og metode, som vi har anvendt for at belyse spørgsmålene i undersøgelsen.

2.1. Udgiftsbehov

Opgørelsen af skolernes udgiftsbehov er baseret på et stort datasæt, der inddrager skoledata om 44 folkeskoler i Aarhus Kommune. Analyserne er gennemført ud fra en såkaldt grundmodel, der på baggrund af datasættet beregner det forventede udgiftsbehov for hver skole.

Data

Vi anvender data om skolerne vedrørende det grundlag, som budgettet for 2018 er tildelt ud fra. Det vil i de fleste tilfælde sige data fra kalenderåret 2017 eller skoleåret 2017/2018. På den måde bliver det mere validt at sammenligne udgiftsbehov og tildelt budget.

De anvendte data kan grundlæggende bruges til at beskrive tre typer af udgifter vedrørende drift af normalklasser: Klasse-, elev- samt personalebevægelse.

De klasses bevægelse udgifter er de udgifter til løn til det pædagogiske personale inklusive vikarer, som undervisningstimerne udløser, hvis der skal være en børnehaveklasseleder, lærer eller pædagog til stede i hver time. Data omfatter oplysninger om skolernes løn til børnehaveklasseledere, lærere og pædagoger samt fraværet og ansættelsesbrøkerne blandt de samme personalegrupper. Derudover indgår oplysninger om skolernes planlagte undervisningstimer for lærere i fagopdelt og understøttende undervisning samt budgettekniske forudsætninger om undervisningstid i Aarhus Kommune ved folkeskolereformen (før justeringen af lov om folkeskolen i 2019).

De elevbevægelse udgifter er øvrige driftsudgifter til undervisningsmateriale, elevaktiviteter, It etc. Data indbefatter fire udvalgte skolers (se nedenfor) indberetning af oplysninger om udgifterne indsamlet gennem indberetningsark (se bilaget). Derudover omfatter data dialog med fagpersoner i fællesfunktionerne i Børn og Unge om skøn og erfaringstal angående et typisk udgiftsniveau på en skole af gennemsnitlig størrelse.

De personalebevægelse udgifter er øvrige driftsudgifter til kompetenceudvikling, personalegoder, skoleudvikling, It etc. Data omfatter også her de udvalgte skolers oplysninger om disse udgifter samt dialog med fagpersoner om et typisk udgiftsniveau.

Det primære sigte med udvælgelsen af skoler til indberetning har været at sikre variation mellem skolerne på en række parametre, som har betydning for driftsøkonomien på almenundervisningsområdet. Parametrene dækker forhold som størrelse, klassetyper (normal-, special-, modtagelsesklasser), klassetrin, akkumuleret status (opsparing eller gæld), socioøkonomi og midler fra garantipuljen eller ej. Eksempelvis kan skolestørrelse være relevant, da større skoler typisk har bedre muligheder for effektiv klassedannelse, og dermed lavere driftsudgifter. Et andet eksempel er klassetyper, da der ikke nødvendigvis er vandtætte skotter mellem budgettildelingerne til de forskellige klassetyper på skoler, der har andre klassetyper end normalklasser.

Derudover består data af oplysninger om antallet af normalklasseelever og normalklasser.

De anvendte data er yderligere beskrevet i Tabel 8 i bilaget.

Metode

Vi har opstillet en grundmodel, som regner de forskellige udgifter til drift af normalklasser sammen til et forventet udgiftsbehov. Grundmodellen er dynamisk, idet vi har udarbejdet en regnearksløsning, hvor man kan

ændre på en række valg vedrørende modellen og aflæse konsekvenserne. Dette benytter vi til beregningerne af en række scenarier i afsnit 5.5, hvor vi varierer på grundmodellen.

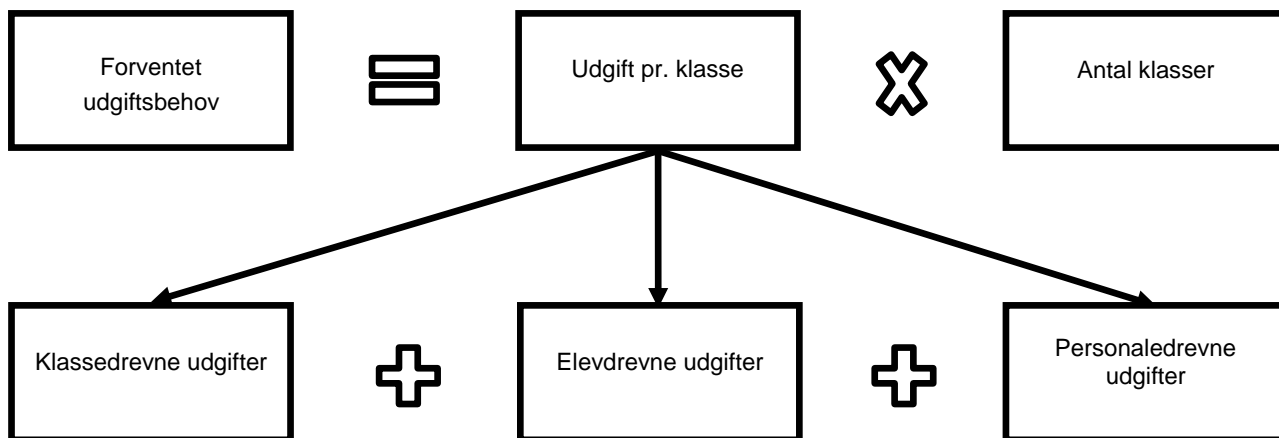
I beregningerne i grundmodellen forudsættes det som udgangspunkt, at skolelederen har mulighed for følgende:

- Ansætte en faguddannet børnehaveklasseleder til alle fagopdelte undervisningstimer i 0. klasse.
- Ansætte en faguddannet lærer til alle fagopdelte undervisningstimer i 1.-10. klasse.
- Ansætte en uddannet lærer i halvdelen af de understøttende undervisningstimer og en uddannet pædagog i resten.
- Have mulighed for at ansætte vikarer til at dække fravær blandt det pædagogiske personale.
- Et typisk udgiftsniveau for øvrige udgifter som undervisningsmidler, kompetenceudvikling og lt.

Udgiftsbehovet beregnes i modellen uafhængigt af behovet på andre delområder på skolerne. Det kan i praksis være nødvendigt for en skole at skære på udgifterne til almenundervisningen for at få driften for skolen som helhed til at hænge sammen. Det kan eksempelvis være tilfældet, hvis de nødvendige udgifter til specialundervisningsområdet eller ledelse og administration i høj grad overstiger det tildelte budget. Det ændrer dog ikke på, at det forventede udgiftsbehov til almenundervisning kan opgøres uafhængigt af behovet på andre områder. Det er blot væsentligt at forstå, at udgiftsbehovet *ikke* har et niveau, som indregner behovene på andre delområder.

Den grundlæggende metode i modellen er illustreret i Figur 2 nedenfor. Figuren illustrerer, at vi beregner udgiften pr. klasse og ganger med antallet af klasser. Endvidere fremgår det, at udgiften pr. klasse består af summen af klasse-, elev- og personale-drevne udgifter.

Figur 2 Metode til opgørelse af forventet udgiftsbehov



Beregningerne af udgiften pr. klasse foretages særskilt for hvert trin (børnehave, indskoling, mellemtrin, udskoling, 10. klasse) på hver skole i undersøgelsen.

Bemærk, at når vi sætter det samlede udgiftsbehov på en skole i forhold til antallet af elever på skolen, så er der tale om det gennemsnitlige udgiftsbehov pr. elev. Der er altså ikke tale om de marginale udgifter pr. elev.

I de følgende afsnit uddyber vi opgørelsen af de forskellige komponenter i udgiften pr. klasse. Komponenterne er defineret ovenfor i afsnittet om data.

Klassedrevne udgifter

I opgørelsen af de klassedrevne udgifter regner vi med, at en lærer eller børnehaveklasseleder underviser 734 timer i fagopdelte timer eller 1019 i understøttende undervisningstimer, mens en pædagog underviser 1.100 timer i understøttende undervisningstimer. Derudover forudsætter vi, at brugen af pædagoger i de understøttende undervisningstimer svarer til halvdelen af de understøttende undervisningstimer. Endelig regner vi med, at eleverne undervises ud fra minimumstimetallet i de fagopdelte timer og ud fra en vejledning i Aarhus Kommune om antallet af understøttende undervisningstimer, som omtalt i bilaget (som timetallene så ud *før* justeringen af lov om folkeskolen i 2019).

Ud fra disse forudsætninger foretager vi fire beregninger. For det første beregner vi antallet af fuldtidsstillinger pr. klasse pr. børnehaveklasseleder, lærer og pædagog. Det gør vi ved at sætte antallet af undervisningstimer i en klasse på et skoleår i forhold til antallet af timer det pædagogiske personale er forudsat at undervise på et skoleår.

For det andet ganger vi antallet af fuldtidsstillinger med de respektive lønninger for børnehaveklasseledere, lærere og pædagoger, hvorefter lønningerne summeres. Det giver en lønudgift pr. klasse.

For det tredje ganger vi den gennemsnitlige fraværspcent for det pædagogiske personale med den gennemsnitlige vikardækning. Det giver andelen af arbejdstimerne, der forventes at skulle vikardækkes på et skoleår. Denne andel ganger vi herefter på lønudgiften pr. klasse, hvilket giver en forventet udgift til vikarer pr. klasse.

Endelig summerer vi lønudgiften pr. klasse med vikarudgiften pr. klasse. Dette giver en lønudgift pr. klasse, der både dækker løn til stamundervisere og vikarer.

Elevdrevne udgifter

I opgørelsen af de elevdrevne udgifter tager vi afsæt i en udgift pr. elev til øvrig drift, som er yderligere omtalt i bilaget. Det er værd at fremhæve, at udgiften *ikke* inkluderer udskiftning af inventar (fx borde og stole i klasserne), da dette i princippet skal finansieres af budgettildelingen til bygningsdrift. Driften af bygninger er ikke en del af denne undersøgelse.

Udgiften pr. elev er vægtet ud fra trin (børnehaveklasse, indskoling, mellemtrin, udskoling, 10. klasse), sådan at udgiften pr. elev er lidt større i højere trin (undtagen 10. klasse). Det afspejler, at skoleugens længde er stigende i takt med klassetrin, hvorfor eleverne på de højere trin forventes at trække mere på skolernes ressourcer.

Udgiften pr. elev er ganget med den gennemsnitlige klassekvotient på hvert trin. Det giver de elevdrevne udgifter pr. klasse.

Personaledrevne udgifter

I opgørelsen af de personaledrevne udgifter benytter vi også en enhedsudgift – denne gang i form af udgiften pr. ansat (pædagogisk personale). Udgiften pr. ansat er yderligere omtalt i bilaget.

Udgiften pr. ansat ganges med en forventet bruttonormering pr. trin. Den forventede bruttonormering er givet ved det forventede antal fuldtidsstillinger inklusive vikarer omtalt under de klassedrevne udgifter delt med det pædagogiske personales ansættelsesbrøk. Brøken er med, da dele af det pædagogiske personale i Aarhus Kommune ikke er på fuldtid, så det er i praksis ikke altid muligt at hyre et bestemt antal på fuldtid. Vikarer er med, da de også i et vist omfang trækker på skolernes ressourcer.

2.2. Tildelt budget

I afsnittet ovenfor omtalte vi en grundmodel, som regner udgiftsbehovet for skolerne. I modellen har vi også indregnet skolernes tildelte budget, sådan at behov og budget kan sammenstilles. I modellen er der ligeledes mulighed for at variere det tildelte budget, hvilket vi bruger i beregningen af en række scenarier i afsnit 5.5.

Data

Budgettet er den pose penge, som skolerne kan råde over, og som skolen lokalt skal prioritere. Børn og Unges budget til skolerne fordeles ud fra en budgettildelingsmodel. Modellen sørger for, at alle skoler får tildelt penge ud fra samme principper.

I budgettildelingsmodellen kan tildelingen til de enkelte skoler inddrages i fire overordnede grupperinger: Grundbudget, bygningsbudget, budget til specialundervisning samt budget til dansk som andetsprog. Disse inddelinger kan igen deles yderligere. For grundbudgettet består denne underopdeling af:

- Børnehaveklasser
- Normalundervisning, 1.-10. klasse
- Garantipulje, normalundervisning
- Ledelse og administration
- Heldagsskoler
- Øvrige budgetposter: To-voksenordning, It-budget og skolefrokostordning

I grundmodellen inkluderer vi budgettet til børnehaveklasser, normalundervisning, garantipulje samt It. Det gør vi fordi, at de falder inden for vores afgrænsning af almenundervisning omtalt i afsnit 1.1. Modsat gælder for ledelse og administration samt skolefrokostordning. Derudover skal det nævnes, at budget til to-voksenordning ikke er med, da vi i beregningen af udgiftsbehovet forudsætter, at der kun er én underviser pr. time. Budgettet til heldagsskoler er heller ikke med, da de to heldagsskoler ikke indgår i undersøgelsen.

De medtagne budgetterne er korrigeret for elever, der ikke går i normalklasser. Det drejer sig dels om budgettet til Vestergårdsskolen vedrørende normalundervisning og garantipulje. Byrådet har besluttet, at Focusskolen er forankret på skolen, hvorfor vi har genberegnet budgettildelingen, hvor vi ser bort fra elever på Focusskolen. Dels drejer det sig om budgetterne til It, som vi har genberegnet uden elever i andre klassetyper end normalklasser.

I modellen har vi også medtaget en mulighed for at se på skolernes budgetter, efter de er blevet reduceret som følge af besparelser fra budgetforligene 2017 og 2018 samt kravet om effektivisering på 0,5 pct. i den økonomiske politik gældende i 2018 (i den videre præsentation af resultaterne fra denne rapport vil vi opdatere beregningerne, så de indregner den nye økonomiske politik, der er vedtaget i 2019 – der fremgår en foreløbig vurdering i afsnit 5.5). Det er yderligere omtalt i bilaget.

Metode

Budgettet i grundmodellen er for hver skole en simpel sum af de inkluderede budgetter.

2.3. Udmøntet budget

I dette afsnit redegør vi for opgørelsen af skolernes udmøntede budget til almenundervisning, herunder de forskellige trin i analysen og de data og metoder, der er anvendt.

Vi har valgt at gå i dybden med fire udvalgte skoler, som er omtalt i 2.1, da indledende beregninger viser, at det er relativt vanskeligt at opgøre budgetterne med en tilstrækkelig grad af præcision. Derfor er det valgt at gå i dybden med udvalgte skoler, så udfordringer ved opgørelsesmetoden bedre kan identificeres og beskri-

ves. Ligeledes er det valgt at gennemføre en separat dataindsamling blandt disse skoler, hvor skolerne selv indberetter deres budget til almenundervisning. På den måde er der et sammenligningsgrundlag, som resultaterne af opgørelsesmetoden kan holdes op imod. Det kan give et indtryk af usikkerheden forbundet med metoden, selvom skolernes egne indberetninger naturligvis også kan være usikre.

Trin i opgørelsen

Opgørelsen er bygget op i syv trin baseret på budgetdata fra økonomisystemet, som indeholder relevant data for alle skoler. Trinene beskrives nu sammen med deres fordele og ulemper.

I det første trin fjerner vi skoler, som ikke har omplaceret deres budget til disponering i økonomisystemet. Med budget til disponering forstår vi det budget, skolerne kan råde over. Hvis en skole slet ikke eller kun i begrænset omfang har omplaceret budgettet, så afspejler data i økonomisystemet ikke det vedtagne budget på skolen. Fordelen er, at vi arbejder videre med skoler, som aktivt har taget stilling til deres budget til disponering og valgt at dele dette med andre. Ulempen er, at budgetterne ikke kan opgøres for en håndfuld skoler.

I det andet trin har vi udvalgt en række budgetposter i skolernes kontoplaner, hvor vi vurderer, at de har en sammenhæng med vores forståelse af almenundervisning i undersøgelsen. Budgetposterne er udvalgt ud fra en gennemgang af, hvad hver skole typisk konterer på posterne. Der er derfor en række fællesposter, der går igen på tværs af skolerne, men der er også unikke poster på hver skole. I den forbindelse har vi anlagt en relativ bred tilgang til, hvad der kommer med. Fordelen er, at vi får dækket vores definition af almenundervisning. Ulempen er, at der også kan følge budgetter med, som vi ikke er interesserede i.

I det tredje trin fratrækker vi summen af ekstrabevillinger, der er omplaceret til de udvalgte budgetposter. Skolerne modtager en række ekstrabevillinger i løbet af året, som typisk er tildelt for at kompensere for bestemte mer- eller mindreudgifter. Disse ekstrabevillinger har ikke nødvendigvis en sammenhæng med de opgaver og krav til skolerne, der ligger bag det udgiftsbehov, vi har regnet på. Derfor skal vi korrigere for ekstrabevillingerne. Vi identificerer ekstrabevillingerne ved at sammenholde en række kendetegn vedrørende omplaceringerne i form af profitcenter, PSP-element, oprettelsesdato, bemærkning, artskonto samt beløb. På den måde forsøger vi at finde mønstre i, hvad der er omplaceret. Fordelen er, at vi så vidt muligt får korrigeret de udvalgte budgetposter for ekstrabevillinger. Ulempen er, at skolerne sjældent benytter bemærkningsfeltet, hvorfor korrektionerne er underlagt en vis usikkerhed.

I det fjerde trin fjerner vi lederes lønudgifter fra profitcentret 'Undervisning'. Skolerne medtager i deres budgetter udgifter til ledere, som slet ikke eller kun i begrænset omfang underviser. I denne undersøgelse falder de ikke inden for vores forståelse af almenundervisning, hvorfor det er nødvendigt at korrigere budgetdata for deres løn. Det gælder eksempelvis pædagogiske ledere, afdelingsledere og viceskoleledere. Der er ikke budgetter på personniveau i økonomisystemet vedrørende disse personalekategorier. Vi har derfor udsøgt alle ansatte under det pågældende profitcenter, som i stamdata er anført med et lederansvar. Dernæst har vi opgjort den gennemsnitlige timepris for disse personer i 2018, som den så ud på opgørelsestidspunktet, samt opgjort hvor mange timer de har arbejdet og fremskrevet det til et antal timer for resten af året ud fra deres hidtidige ansættelsesbrøk. Slutteligt er antallet af timer ganget med den gennemsnitlige timepris, sådan at lønsummen kan fratrækkes. Fordelen er, at lønudgifterne til undervisning korrigeres for løn til ledere. Ulempen er, at den gennemsnitlige timepris kan være skæv i forhold til, hvis den var opgjort efter årets afslutning. En anden ulempe er, at styringsværktøjet muligvis er en bedre datakilde. Det skyldes, at der i værktøjet indgår et forventet lønforbrug for hver medarbejder, som kan være mere præcist for det forventede lønforbrug ved budgetlægningen af det oprindelige budget. Det gælder i det omfang, at prognoserne i værktøjet er baseret på de forventninger, der oprindeligt lå bag skolernes budgetter.

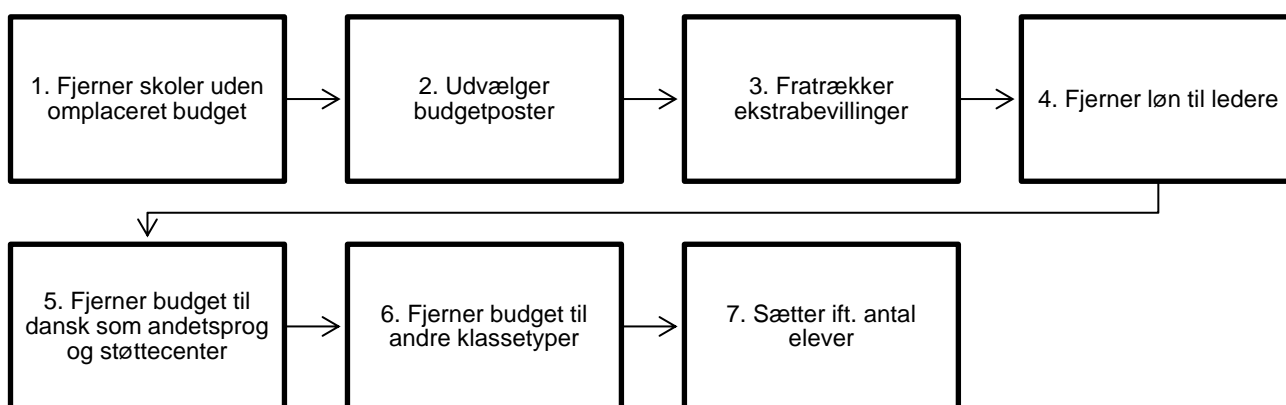
I det femte trin fratrækker vi lønudgifter til undervisning i dansk som andetsprog og til indsatser i regi af skolernes støttecentre, da de falder uden for vores afgrænsning af almenundervisning. Timerne i modtagelsesklasser fratrækkes dog så vidt muligt ikke, da de håndteres i det næste trin. I systemet Tabulex Trio, som indeholder oversigter over skolernes personaleressourcer, hentes planlagte undervisningstimer for timer med løntillæg til lærere for dansk som andetsprog. Derudover trækkes planlagte undervisningstimer for støttecentre. Sidstnævnte er sværere, da der ikke er en klar definition af timer knyttet til indsatser i regi af støttecentre. Begge opgørelser trækker timer for begge skoleår i 2018 og konverterer dem til et kalenderår ud fra et vægtet gennemsnit (7/12 og 5/12). Dernæst sætter vi timerne på en skole i forhold til de planlagte undervisningstimer for fagopdelt undervisning på skolen. Det giver et antal fuldtidsstillinger, som kan ganges med den gennemsnitlige lærerløn på skolen. Fordelen er, at opgørelsen af timerne er baseret på skolernes planlægning vedrørende budgettet. Ulemperne er, at det kræver kendskab til skolernes støttecentre at identificere de relevante timer, samt at der kan være dubletter i data, hvis der er langtidssyge eller ansatte på barsel.

I det sjette trin fordeler vi de tilbageværende udgifter imellem de forskellige klassetyper for de skoler, som også har modtagelses- og/eller specialklasser. Det kræver en fordelingsnøgle. Vi har beregnet en nøgle på skoleniveau ud fra det forventede antal fuldtidsstillinger til at varetage undervisningen for hver klassetype. Det forventede antal stillinger for en skole opgøres ud fra antallet af klasser; hvor meget eleverne i en klasse skal have af undervisning; klassens normering; hvor meget lærere og pædagoger budgetmæssigt forudsættes at undervise, samt det relative forhold mellem lærere og pædagogers løn. Nøglen ganges herefter med de budgetposter, hvor vi formoder, at der kan være udgifter til andet end normalklasser. Fordelen er, at nøglen er baseret på det forventede træk på undervisningsressourcerne, da lønudgifter er den primære udgiftsdriver bag skolernes budgetter. Ulempen er, at det står den enkelte skole frit for eksempelvis at levere flere timer end minimumstimerne samt have en højere normering i klasserne. Det tager nøglen ikke højde for. En anden ulempe er, at vi må antage, at tid til forberedelse og efterbehandling af undervisningen samt de øvrige driftsudgifter følger nøglens fordeling.

Slutteligt sætter vi budgettet til almenundervisning i forhold til antallet af normalklasselever.

De syv trin er opsummeret i nedenstående Figur 3. Figuren illustrerer, at vi gradvist fjerner dele af skolernes samlede budgetter for at måle budgetterne til almenundervisning.

Figur 3 Oversigt over trin i opgørelse af udmøntet budget til almenundervisning pr. elev



Ovenstående er baseret på en opgørelse ud fra budgetdata. Vi har også adspurgt en række udvalgte skoler om deres budgetter. Skolerne har besvaret et indberetningsark, som er vist i bilagsmaterialet. I arket har de bl.a. haft mulighed for at sætte tal på deres budget til almenundervisning. Skolernes kommentarer til deres svar viser dog, at der er nogle udgifter, som skolerne ikke har kunne skille mellem almenundervisning og andet. Derfor har vi også i varierende omfang måtte benytte trin fire (ledere i undervisningen), fem (dansk

som andetsprog og støttecenter) og seks (klassearter) fra ovenstående metode på data fra indberetningsarkene.

3. Skolernes udgiftsbehov

I dette kapitel opgør vi skolernes udgiftsbehov til almenundervisning. Med udgiftsbehovet forstår vi de udgifter, vi vil *forvente*, de enkelte skoler er nødt til at afsætte for at undervise elever i normalklasser.

Kapitlet indledes med en præsentation af de grundlæggende valg af input i analysens grundmodel, som vi anvender til at forudsige et udgiftsbehov for hver skole. Dernæst præsenterer vi udgiftsbehovet for skolerne set under ét, hvilket efterfølges af nøgletal for hver skole.

3.1. Grundmodel

I beregningerne kan vi variere imellem, om der benyttes de samme eller forskellige tal for skolerne. Et eksempel er lærernes undervisningstimetotal. Udgiftsbehovet kan nemlig både opgøres ud fra, at en lærer ifølge de budgettekniske forudsætninger bag folkeskolereformen forventes at forestå 734 timers undervisning i de fagopdelte timer eller 1019 timers understøttende undervisning. Men udgiftsbehovet kan også opgøres ud fra, hvor mange timer de enkelte skoler planlægger med, at deres lærere kan undervise. Et andet eksempel vedrører gennemsnitslønningerne, hvor vi både kan tage afsæt i den gennemsnitlige løn blandt eksempelvis lærere i Aarhus Kommune, eller lærernes gennemsnitslønninger på de enkelte skoler. Derudover er der en række forudsætninger. Det gælder eksempelvis, hvor stor en andel af de understøttende undervisningstimer, som pædagogerne forventes at varetage.

Valgene i analysens grundmodel med hensyn til en række dataværdier er vist i nedenstående Tabel 1.

Tabel 1 Oversigt over data og værdier i grundmodel

Data	Værdi
Løn	Kommunegennemsnit
Ansættelsesbrøk	Kommunegennemsnit
Fravær	Kommunegennemsnit
Vikardækning	100 pct. af undervisningstid, kommunegennemsnit
Undervisningstimetotal	Undervisningsministeriets forudsætninger mv.
Pædagogisk personales undervisningstimer	Budgetteknisk forudsætning ved folkeskolereform
Brug af pædagoger i understøttende undervisning	Halvdelen af timerne på alle klassetrin
Elevdrevne udgifter	Samme udgift pr. elev pr. skole
Personaledrevne udgifter	Samme udgift pr. ansat (pædagogisk personale) pr. skole
Elever	Antal normalklasseelever pr. klassetrin pr. skole
Klasser	Antal normalklasser pr. klassetrin pr. skole

Tabellen viser, at vi i grundmodellen benytter den samme målestok for skolerne på alle data undtagen antallet af elever og klasser. Det betyder, at udgiftsbehovet udtrykker, hvordan de forventede udgifter er, hvis skolerne har samme rammevilkår. Det giver et mere langsigtet og objektivt udgiftsbehov, da skolerne på lang sigt har mulighed for at have samme værdier på de fleste af forholdene, ligesom de styrbare forhold på skolerne får mindre mulighed for at påvirke udgiftsbehovene. Eksempelvis kan en skole have et meget højt fravær. Det udtrykker ikke nødvendigvis, hvad udgiftsbehovet vil være på længere sigt, hvor skolen har fået nedbragt fraværet.

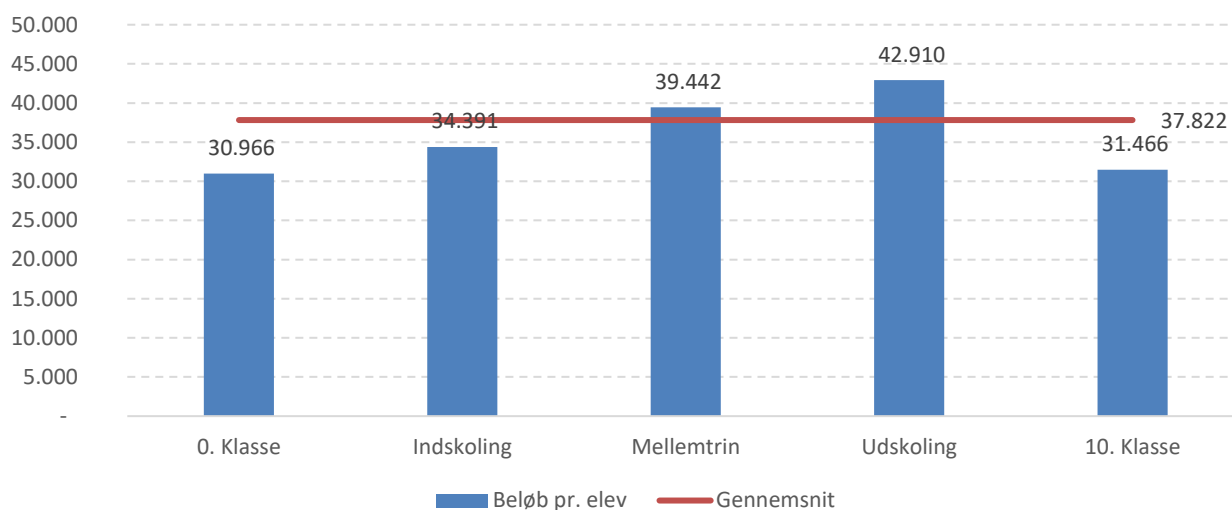
På kort sigt er situationen dog en anden. I kapitel 5, hvor vi sammenligner udgiftsbehov og budget, opstiller vi derfor en række scenarier, hvor vi varierer på nogle af dataværdierne i grundmodellen. Formålet er at se, hvad valgene betyder for resultaterne.

3.2. Resultater samlet set

Når vi anvender grundmodellen på de aarhusianske folkeskoler eksklusiv heldagsskolerne, får vi et samlet udgiftsbehov på 1.000.619.475 kr. Dette kan fortolkes som den forventede udgift til drift af almenklasserne i Aarhus Kommune. Vi vil altså ud fra grundmodellen forvente, at skolerne har brug for at afsætte ca. 1 mia. kr., såfremt skolerne har samme rammevilkår undtagen antallet af elever og klasser. Pr. elev i normalklasser svarer behovet til 37.822 kr.

Udgiftsbehovet kan nedbrydes på en række nøgletal for at skabe relevant styringsinformation. I Figur 4 og Figur 5 nedenfor har vi beregnet det gennemsnitlige udgiftsbehov pr. elev henholdsvis klasse.

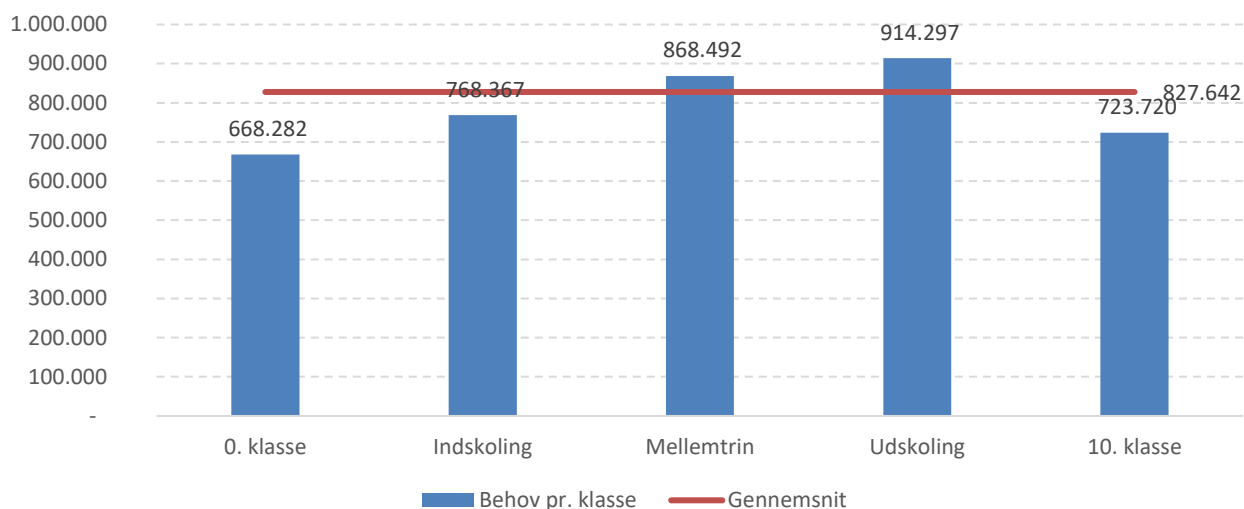
Figur 4 Gennemsnitligt udgiftsbehov pr. elev fordelt på trin, kr.



Figuren ovenfor viser det forventede udgiftsbehov pr. elev i henholdsvis børnehaveklasse, indskoling, mellemtrin, udskoling samt 10. klasse. Figuren har to pointer. Den ene er, at det gennemsnitlige udgiftsbehov pr. elev på tværs af trin er 37.822 kr., som omtalt ovenfor. Den anden er, at udgiftsbehovet pr. elev er under gennemsnittet i børnehaveklasse, indskoling og 10. klasse, mens det er over gennemsnittet på mellemtrin og udskoling. I den forbindelse er det laveste udgiftsbehov i 0. klasse (30.966 kr.), mens det højeste er i udskolingen (42.910 kr.). Forskellene skyldes primært, at eleverne skal have flere undervisningstimer på de højere klassetrin (undtagen 10. klasse). En anden forklaring er, at vi i beregningerne benytter et højere beløb pr. elev på de høje trin til elevdrevne driftsudgifter som undervisningsmidler og elevaktiviteter. Det begrundes vi som skrevet med, at eleverne på de højere klassetrin har en længere skoleuge og derfor trækker mere på skolernes ressourcer.

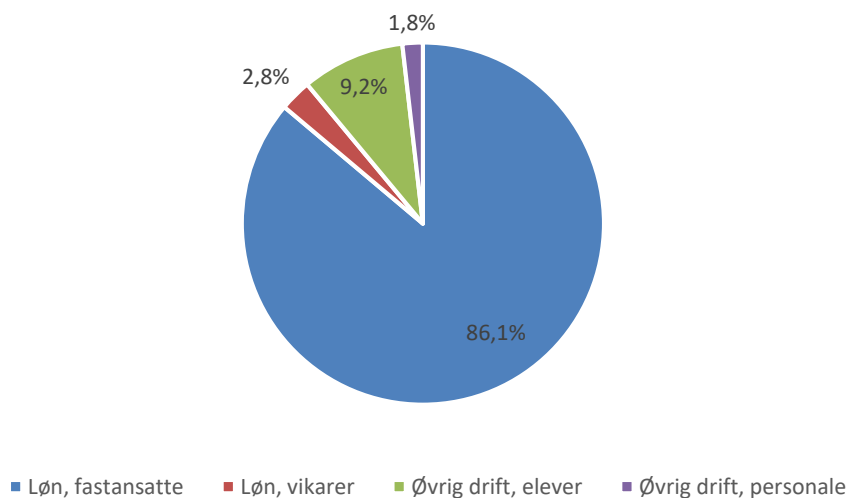
Figur 5 på næste side illustrerer de samme pointer, som figuren ovenfor. Analyseniveauet er nu i stedet behovet pr. klasse. Figuren peger på, at det ifølge beregningerne er børnehaveklasserne, som vi forventer er de billigste at drive (668.282 pr. klasse). Omvendt er udskolingsklasserne de dyreste (914.297 kr. pr. klasse). Forklaringen på forskellen er den samme. Derudover viser figuren, at det gennemsnitlige udgiftsbehov pr. klasse er 827.642 kr.

Figur 5 Gennemsnitligt udgiftsbehov pr. klasse fordelt på trin, kr.



Derudover har vi fordelt udgiftsbehovet på klassedrevne, elevdrevne og personale-drevne udgifter i Figur 6 nedenfor. Elevdrevne udgifter er eksempelvis undervisningsmidler og elevaktiviteter, personale-drevne udgifter er fx kompetenceudvikling og personale-møder, mens klassedrevne udgifter er udgifter til løn til det pædagogiske personale (fastansatte) samt vikarer.

Figur 6 Udgiftsbehov opdelt på klassedrevne, elevdrevne og personale-drevne udgifter, pct.



Figurens pointe er, at udgiftsbehovet primært udgøres af løn til fastansatte børnehaveklasseledere, lærere og pædagoger, da de forventede udgifter hertil udgør ca. 86,1 pct. af udgiftsbehovet. Den næststørste udgift - som dog er langt mindre - er de elevdrevne udgifter (ca. 9,2 pct.). Herefter følger udgifterne til vikarer (ca. 2,8 pct.) samt driftsudgifter vedrørende personalet (ca. 1,8 pct.).

3.3. Nøgletal for hver skole

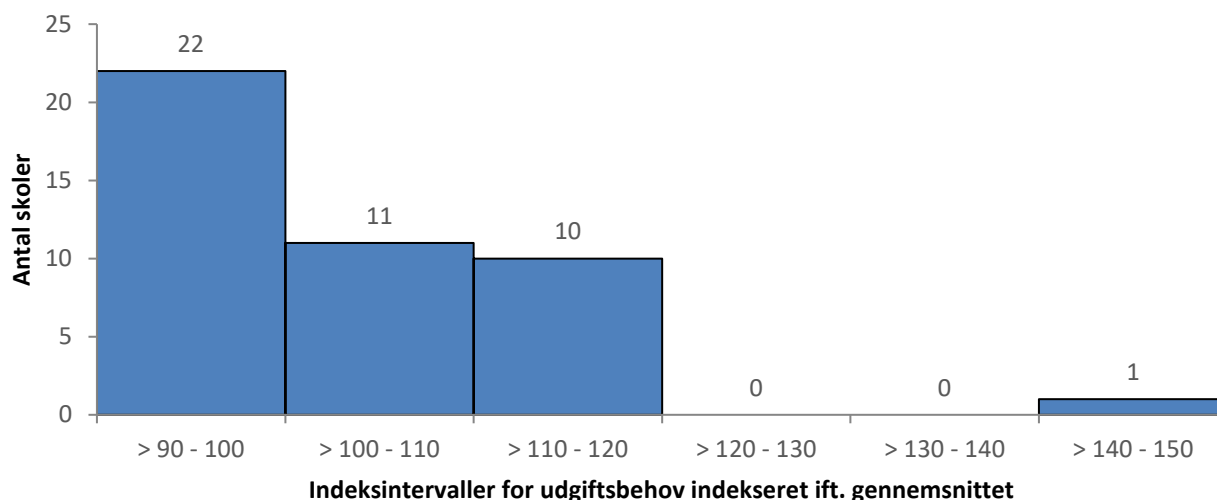
I Tabel 2 på næste side fremgår det forventede udgiftsbehov for hver skole i undersøgelsen. Tabellen viser behovet pr. elev. De enkelte skoler er desuden indekseret i forhold til gennemsnitsskolen (vægtet gennemsnit ud fra antal elever). En indekseværdi på 100 betyder, at en skole har præcist det samme udgiftsbehov pr. elev som gennemsnitsskolen. En indekseværdi på 90 eller 110 udtrykker, at skolen har henholdsvis 10 pct. lavere eller højere forventede driftsudgifter end gennemsnitsskolen.

Tabel 2 Skolernes udgiftsbehov samt indekssværdi i parentes ift. gennemsnitsskolen = indeks 100, kr. pr. elev

Skole	Pr. elev
Bakkegårdsskolen	41.993 (111)
Bavnehøj Skole	39.372 (104)
Beder Skole	39.636 (105)
Elev Skole	43.457 (115)
Ellekærskolen	55.620 (147)
Ellevangskolen	38.063 (101)
Elsted Skole	36.421 (96)
Engdalskolen	35.459 (94)
Frederiksbjerg skole	34.494 (91)
Gammelgaardsskolen	34.189 (90)
Hasle Skole	37.776 (100)
Holme Skole	39.129 (103)
Højvangskolen	37.751 (100)
Hårup Skole	41.689 (110)
Katrinebjergskolen	39.477 (104)
Kragelundskolen	36.037 (95)
Lisbjergskolen	43.592 (115)
Lystrup Skole	38.812 (103)
Læssøesgades skole	42.790 (113)
Malling skole	37.555 (99)
Møllevangskolen	42.819 (113)
Mårslet Skole	35.352 (93)
Næshøjskolen	37.181 (98)
Risskov Skole	34.092 (90)
Rosenvangskolen	36.175 (96)
Rundhøjskolen	42.658 (113)
Sabro-Korsvejskolen	39.184 (104)
Samsøgades Skole	38.420 (102)
Skjoldhøjskolen	44.582 (118)
Skovvangskolen	38.385 (101)
Skæring Skole	35.823 (95)
Skødstrup Skole	35.046 (93)
Skåde Skole	38.930 (103)
Solbjergskolen	35.763 (95)
Strandskolen	36.950 (98)
Sødalskolen	42.311 (112)
Sølystskolen	37.338 (99)
Tilst Skole	37.449 (99)
Tranbjergskolen	37.116 (98)
Vestergårdsskolen	40.734 (108)
Viby Skole	37.187 (98)
Virupskolen	37.706 (100)
Vorrevangskolen	42.449 (112)
Åby Skole	36.528 (97)

I Figur 7 nedenfor har vi opsummeret variationen i det forventede udgiftsbehov pr. elev.

Figur 7 Skolernes udgiftsbehov pr. elev fordelt på intervaller (gennemsnitsskolen = indeks 100), antal skoler



Figuren peger på den pointe, at der er en betydelig variation i, hvordan skolerne fordeler sig med hensyn til det forventede udgiftsbehov pr. elev. Som det fremgår af figuren, så har 22 skoler et behov pr. elev, som er mindre end gennemsnitsskolen. Omvendt er der 22 skoler, som har et behov pr. elev, der er større end gennemsnitsskolen. Kun én skole (Ellekærskolen) skiller sig for alvor ud fra mængden med et udgiftsbehov pr. elev, der er 47 pct. større (indeks 147) end på gennemsnitsskolen. Det skyldes bl.a., at skolen har den laveste klassekvotient (ca. 14,6) blandt skolerne i undersøgelsen.

Delkonklusion: Skolernes udgiftsbehov

Med skolernes udgiftsbehov i 2018 forstår vi de udgifter, vi vil forvente, de enkelte skoler er nødt til at afsætte for at undervise elever i normalklasser.

Analysen viser, at de aarhusianske folkeskoler eksklusive heldagsskolerne har et samlet udgiftsbehov på 1.000.619.475 kr. Dette kan fortolkes som den forventede udgift til drift af almenklasserne i Aarhus Kommune. Pr. elev i normalklasser svarer behovet til 37.822 kr.

Der er variation i, hvordan skolerne fordeler sig med hensyn til det forventede udgiftsbehov pr. elev. 22 skoler har et behov pr. elev, som er mindre end gennemsnitsskolen. Omvendt er der 22 skoler, som har et behov pr. elev, der er større end gennemsnitsskolen. Kun Ellekærskolen skiller sig for alvor ud fra mængden med et udgiftsbehov pr. elev, der er 47 pct. større end på gennemsnitsskolen.

4. Skolernes tildelte budget

I dette kapitel opgør vi skolernes tildelte budget til almenundervisning. Fokus er nu på skolernes indtægter, mens forrige kapitel så på de forventede udgifter.

Kapitlet indledes med en gennemgang af de dele af skolernes budget, som er med i analysens grundmodel. Dernæst præsenterer vi det tildelte budget til almenundervisning for skolerne set under ét, hvilket efterfølges af nøgletal for hver skole.

4.1. Grundmodel

Data om budgettildelingen kommer fra budgettildelingsmodellen på skoleområdet. Vi tager afsæt i det oprindeligt udmeldte budget for 2018, sådan at der er sammenhæng mellem grundlaget bag beregningen af udgiftsbehovet og det tildelte budget. Det gælder eksempelvis vedrørende elevtallet. De følgende budgettildelinger indgår i vores grundmodel:

- Børnehaveklasser
- Normalundervisning, 1-10. klasse
- Garantipulje, normalundervisning
- It-budget

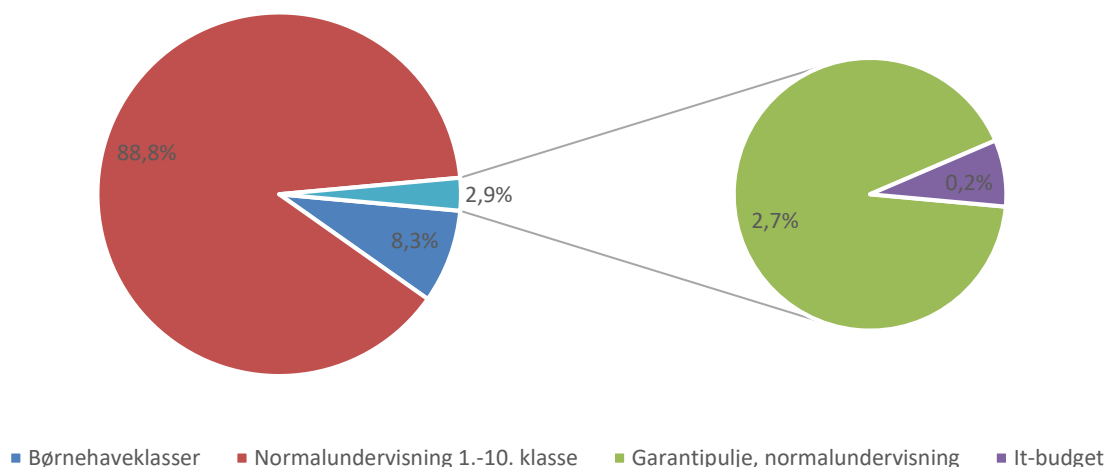
De øvrige budgettildelinger falder uden for afgrænsning af almenundervisning i denne undersøgelse.

4.2. Resultater samlet set

Når vi summerer skolernes budgettildelinger, får vi en samlet tildeling til almenundervisning på 1.005.003.650 kr. Dette kan fortolkes som de indtægter, skolerne har til drift af normalklasser, hvis vi ser bort fra skolernes opsparing. Pr. elev i normalklasser svarer tildelingen til 37.988 kr.

Det tildelte budget kan nedbrydes på de enkelte tildelinger fra budgettildelingsmodellen, så vi kan se, hvad budgettet primært består af. I Figur 8 nedenfor fremgår dette.

Figur 8 Skolernes tildelte budget fordelt på tildelinger, pct.



Figurens pointe er, at langt hovedparten af budgettet til almenundervisning kommer fra tildelingen til normalundervisning 1.-10. klasse (88,8 pct.). Derefter følger tildelingen til børnehaveklasse (8,3 pct.). Tildelingerne

fra garantipuljen (2,7 pct.) og til It (0,2 pct.) udgør omvendt relativt lidt i det samlede billede (2,9 pct. til sammen). For den enkelte skole kan disse midler dog udgøre forskellen på, om der isoleret set er "overskud" eller "underskud" på området for almenundervisning.

4.3. Nøgletal for hver skole

I Tabel 3 nedenfor fremgår budgettildelingen til almenundervisning for hver skole i undersøgelsen. Tabellen viser tildelingen pr. elev og indekseret ift. gennemsnitsskolen (vægtet gennemsnit ud fra antal elever).

Tabel 3 Skolernes budgettildeling samt indekseværdi i parentes ift. gennemsnitsskolen = indeks 100, kr. pr. elev

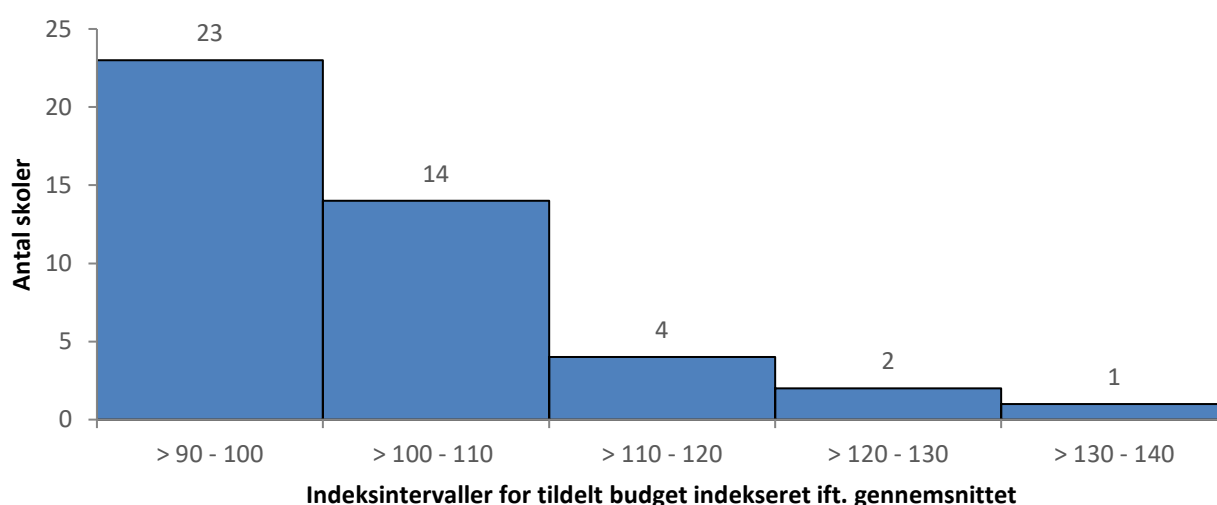
Skole	Pr. elev
Bakkegårdsskolen	38.819 (102)
Bavnehøj Skole	39.074 (103)
Beder Skole	38.101 (100)
Elev Skole	46.115 (121)
Ellekærskolen	52.585 (138)
Ellevangskolen	38.622 (102)
Elsted Skole	36.990 (97)
Engdalskolen	37.222 (98)
Frederiksbjerg skole	37.076 (98)
Gammelgaardsskolen	36.055 (95)
Hasle Skole	35.868 (94)
Holme Skole	38.870 (102)
Højvangskolen	35.702 (94)
Hårup Skole	44.415 (117)
Katrinebjergskolen	36.914 (97)
Kragelundskolen	37.518 (99)
Lisbjergskolen	41.612 (110)
Lystrup Skole	38.390 (101)
Læssøesgades skole	43.289 (114)
Malling skole	38.315 (101)
Møllevangskolen	44.684 (118)
Mårslet Skole	36.393 (96)
Næshøjskolen	38.372 (101)
Risskov Skole	36.204 (95)
Rosenvangskolen	37.378 (98)
Rundhøjskolen	39.761 (105)
Sabro-Korsvejskolen	36.178 (95)
Samsøgades Skole	39.441 (104)
Skjoldhøjskolen	46.042 (121)
Skovvangskolen	39.677 (104)
Skæring Skole	37.121 (98)
Skødstrup Skole	35.751 (94)
Skåde Skole	37.607 (99)
Solbjergskolen	36.100 (95)
Strandskolen	36.510 (96)
Sødalskolen	42.139 (111)
Sølystskolen	37.353 (98)
Tilst Skole	37.012 (97)

Fortsættes på næste side

Tranbjergskolen	36.978 (97)
Vestergårdsskolen	39.983 (105)
Viby Skole	36.926 (97)
Virupskolen	36.668 (97)
Vorrevangskolen	41.747 (110)
Åby Skole	36.845 (97)

I Figur 9 nedenfor har vi opsummeret variationen i det tildelte budget pr. elev. Figuren peger på den pointe, at der er variation i, hvordan skolerne fordeler sig. Det var også tilfældet vedrørende udgiftsbehovet. Figuren viser, at 23 skoler får mindre i budget pr. elev end gennemsnitsskolen. Omvendt er der 21 skoler, som får mere i budget pr. elev. Særligt én skole (Ellekærskolen) adskiller sig væsentligt fra de øvrige, da skolen modtager et budget pr. elev, som er 38 pct. større (indeks 138) end gennemsnitsskolens.

Figur 9 Skolernes tildelte budget pr. elev fordelt på intervaller (gennemsnitsskolen = indeks 100), antal skoler



Delkonklusion: Skolernes tildelte budget

Med skolernes tildelte budget til almenundervisning forstår vi budgettet til børnehaveklasser, normalundervisning i 1.-10. klasse, garantipuljen til normalundervisning samt It-budget.

Analysen viser, at folkeskolerne i Aarhus Kommune eksklusive heldagsskolerne er tildelt 1.005.003.650 kr., eller hvad der svarer til 37.988 kr. pr. elev. Dette kan fortolkes som de indtægter, skolerne har til drift af almenklasserne, hvis vi ser bort fra skolernes opsparing.

Der er variation i, hvordan skolerne fordeler sig med hensyn til det tildelte budget pr. elev. 23 skoler får mindre i budget pr. elev end gennemsnitsskolen. Omvendt er der 21 skoler, som får mere i budget pr. elev. Særligt Ellekærskolen adskiller sig væsentligt fra de øvrige, da skolen modtager et budget pr. elev, som er 38 pct. større end gennemsnitsskolens.

5. Forskellen mellem udgiftsbehov og tildelt budget

I dette kapitel ser vi på, hvad det koster at undervise elever i normalklasser set i forhold til de tildelte midler. Fokus er dermed på at sammenholde det forventede udgiftsbehov til almenundervisning beregnet i kapitel 3 med det tildelte budget opgjort i 4. Denne viden kan bl.a. bruges til at sikre en højere sammenhæng mellem tildelingen af budget og behov.

Kapitlet indledes med en gennemgang af hovedresultaterne for skolerne set under ét. Dernæst præsenterer vi nøgletal for de enkelte skoler. Dette efterfølges af forklaringer på forskellene skolerne imellem, og overvejelser om, hvordan der kan opnås en højere grad af balance mellem budget og behov i budgettildelingsmodellen. Endelig opstiller vi en række forskellige scenarier, hvor vi varierer på beregningen af udgiftsbehov eller tildelt budget. Formålet er at se, hvilke konsekvenser ændringerne har for resultaterne.

5.1. Resultater samlet set

Når vi sammenholder beregningerne ud fra analysens grundmodel af skolernes udgiftsbehov med det tildelte budget, får vi en forskel på ca. 4,4 mio. kr. Dette kan fortolkes som det forventede "overskud" på drift af almenklasserne i Aarhus Kommune. Pr. elev i normalklasser svarer forskellen til 166 kr. Der er altså alt andet lige balance mellem udgiftsbehov og tildelt budget på almenundervisningsområdet.

Alt andet lige dækker i dette tilfælde over, at udgiftsbehovet er beregnet uafhængigt af behovet på andre delområder i skolerne, som eksempelvis ledelse og administration samt specialundervisning. Der er altså ikke medregnet udgifter til de andre delområder. Derudover indebærer det, at udgiftsbehovet er opgjort under bestemte forudsætninger (eksempelvis vedrørende brugen af pædagoger i den understøttende undervisning) og ud fra samme målestok eller rammevilkår for skolerne undtagen antallet af elever og klasser.

En anden vinkel er skolernes økonomiske råderum, efter at bestemte udgifter er afholdte. I den forbindelse viser vores beregninger, at der er ca. 143 mio. kr. tilbage på tværs af skolerne i analysen til at betale for vikarer og øvrige driftsudgifter vedrørende almenundervisningen, efter at lønnen til børnehaveklasseledere, lærere og pædagoger er betalt. Det svarer til ca. 3,8 mio. kr. pr. skole eller 5.411 kr. pr. elev. Det er relevant, fordi det viser, hvor meget skolerne, ifølge disse beregninger, har at stå imod med.

Derudover har vi beregnet et nøgletal, der kaster lys over en central antagelse i den nuværende budgettildelingsmodel. I modellen indgår der en faktor, der beskriver, hvor meget af beløbet pr. elev i tildelingen til normalundervisning for 1.-10. klassetrin, man regner med, at skolerne kan bruge på at ansætte pædagogisk personale. Satsen bruges i beregningerne af tildelinger til skolerne fra garantipuljen. Puljen er en reguleringsmekanisme, der skal sikre, at alle skoler har mulighed for at leve op til de timer, eleverne har krav på. Des højere sats, des mindre behov for garantiressourcer, da mere af beløbet pr. elev i så fald forudsættes at kunne anvendes på løn til det pædagogiske personale.

Ifølge vores beregninger er der på tværs af klassetrin cirka 85,8 pct. tilbage af beløbet pr. elev til dette formål (vægtet gennemsnit ud fra antal elever). Til sammenligning er den nuværende andel i budgettildelingsmodellen for 2018 på 88 pct. Det tyder derfor på, at den nuværende andel medfører mindre i garantiressourcer til skolerne, end de har brug for ifølge analysen.

5.2. Nøgletal for hver skole

I Tabel 4 på næste side er forskellen mellem tildelt budget og forventet udgiftsbehov vist for hver skole i undersøgelsen.

Tabellen opgør forskellen i kr. pr. elev. Hvis tallet er større end nul, så har skolen alt andet lige "overskud" på driften af almenundervisning. Hvis tallet omvendt er mindre end nul, så har skolen "underskud". Derudover er forskellen mellem budget og behov indekseret i forhold til hver skoles udgiftsbehov pr. elev. Dvs., at en indekssværdi på 100 betyder, at en skole har en budgettildeling, der kan dække dets forventede behov. En indekssværdi på 90 eller 110 indikerer, at skolen har henholdsvis 10 pct. mindre eller større tildelt budget end det forventede behov.

Table 4 Skolernes forskel mellem tildelt budget og udgiftsbehov samt indekssværdi i parentes ift. hver skoles udgiftsbehov pr. elev = indeks 100, kr. pr. elev

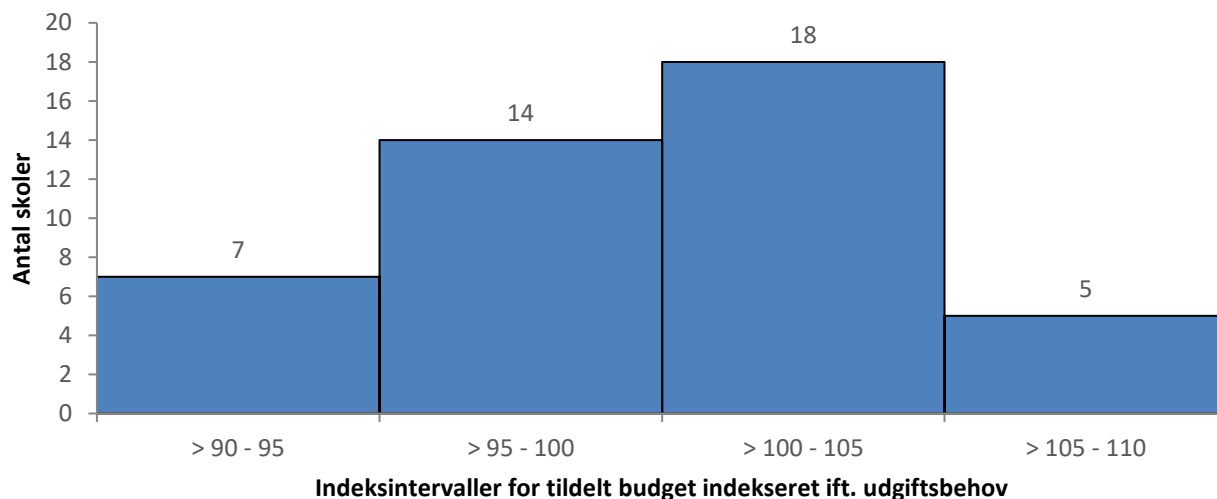
Skole	Pr. elev
Bakkegårdsskolen	-3.174 (92)
Bavnehøj Skole	-298 (99)
Beder Skole	-1.535 (96)
Elev Skole	2.657 (106)
Ellekærskolen	-3.035 (95)
Ellevangskolen	559 (101)
Elsted Skole	569 (102)
Engdalskolen	1.763 (105)
Frederiksbjerg skole	2.582 (107)
Gammelgaardsskolen	1.866 (105)
Hasle Skole	-1.908 (95)
Holme Skole	-258 (99)
Højvangskolen	-2.049 (95)
Hårup Skole	2.726 (107)
Katrinebjergskolen	-2.563 (94)
Kragelundskolen	1.481 (104)
Lisbjergskolen	-1.980 (95)
Lystrup Skole	-422 (99)
Læssøesgades skole	499 (101)
Malling skole	761 (102)
Møllevangskolen	1.865 (104)
Mårslet Skole	1.041 (103)
Næshøjskolen	1.191 (103)
Risskov Skole	2.112 (106)
Rosenvangskolen	1.203 (103)
Rundhøjskolen	-2.898 (93)
Sabro-Korsvejskolen	-3.006 (92)
Samsøgades Skole	1.022 (103)
Skjoldhøjskolen	1.461 (103)
Skovvangskolen	1.292 (103)
Skæring Skole	1.298 (104)
Skødstrup Skole	705 (102)
Skåde Skole	-1.324 (97)
Solbjergskolen	337 (101)
Strandskolen	-440 (99)
Sødalskolen	-173 (100)
Sølystskolen	16 (100)
Tilst Skole	-437 (99)
Tranbjergskolen	-138 (100)

Fortsættes på næste side

Vestergårdsskolen	-751 (98)
Viby Skole	-261 (99)
Virupskolen	-1.038 (97)
Vorrevangskolen	-702 (98)
Åby Skole	317 (101)

I Figur 10 nedenfor har vi opsummeret variationen i forskellen mellem budget og behov pr. elev.

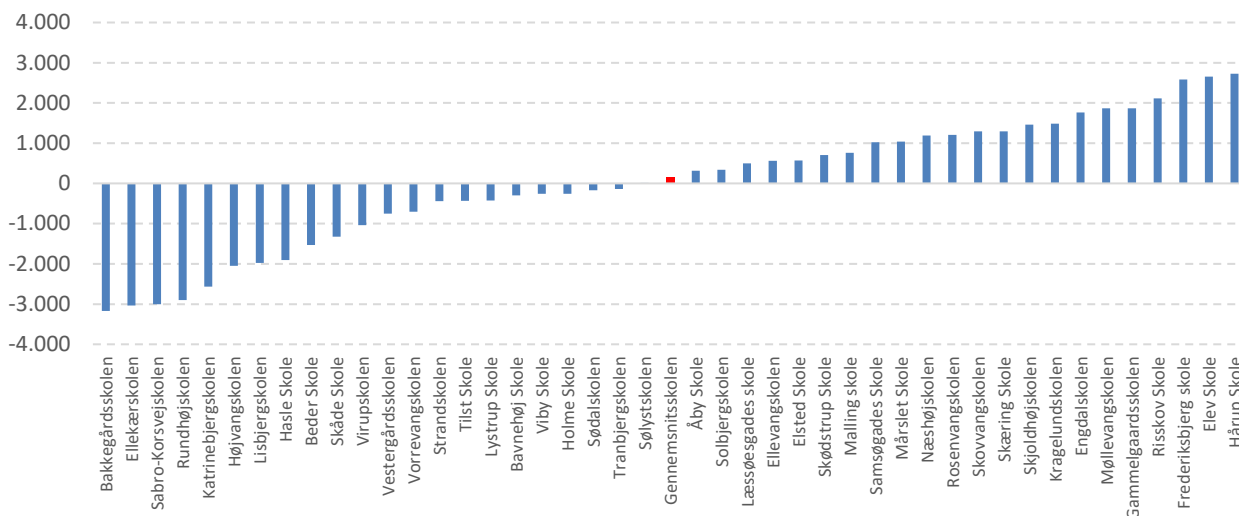
Figur 10 Skolernes forskel mellem tildelt budget og udgiftsbehov pr. elev fordelt på intervaller (skolens eget udgiftsbehov = indeks 100), antal skoler



Beregningerne ovenfor indikerer, at der er balance mellem tildelt budget og udgiftsbehov for skolerne samlet set. Figuren illustrerer dog, at resultatet dækker over en vis variation skolerne imellem. 21 skoler har et tildelt budget til almenundervisning, som er mindre end udgiftsbehovet. Heraf er der syv skoler, hvis budget er 5 til 10 pct. mindre end behovet, og 14 skoler med et budget, der er 0 til 5 pct. mindre end behovet. Omvendt er der 23 skoler, hvor budgettet er større end behovet. Konkret har 18 skoler et budget, der er 0 til 5 pct. større, og syv skoler har et budget, der er 5 til 10 pct. større.

For yderligere at illustrere spredningen mellem skolerne har vi sorteret skolerne efter deres grad af "overskud". Det fremgår af Figur 11 på næste side.

Figur 11 Fordeling af skolernes forskel mellem tildelt budget og udgiftsbehov, kr. pr. elev



I figuren markerer den røde søjle resultatet for gennemsnitsskolen (vægtet gennemsnit ud fra antal elever). Dvs. forskellen mellem tildelt budget og udgiftsbehov for alle skolerne set under ét. Forskellen er som nævnt tidligere på 166 kr. pr. elev.

Sluteligt det nævnes, at placeringen af de enkelte skoler i figuren ovenfor kan være anderledes, hvis vi varierer på beregningen af udgiftsbehov eller tildelt budget. Det vender vi tilbage til i afsnit 5.5, hvor der indgår en række forskellige beregningsscenarier.

5.3. Forklaringer på forskelle

Vi har i en regressionsanalyse undersøgt, hvad der har betydning for, om en skole i beregningerne kommer ud med et "overskud" eller "underskud" på almenundervisningsområdet.

En væsentlig forklaring er, at der er en statistisk signifikant og positiv sammenhæng mellem den gennemsnitlige klassekvotient og skolernes forskel mellem tildelt budget og udgiftsbehov målt i kr. pr. elev. Dvs., at des højere klassekvotient, des større "overskud". Konkret indikerer analysen, at forskellen mellem budget og behov i gennemsnit stiger med ca. 569 kr. pr. elev for hver gang klassekvotienten stiger med én elev alt andet lige. Den gennemsnitlige klassekvotient varierer fra ca. 14,6 til 24,6 elever pr. klasse, så de relative forskelle i muligheden for effektiv klassedannelse har en væsentlig betydning for resultaterne. Det er ikke et overraskende resultat, idet vi i opgørelsen af skolernes udgiftsbehov kun lader antallet af elever og klasser variere mellem skolerne, mens en stor del af budgettildelingen til skolerne er baseret på antallet af elever. Det betyder, at det er "nemmere" at opnå balance mellem budget og behov, hvis der er flere elever i klasserne.

Fjerner vi garantipuljen fra budgettildelingen til skolerne, så fremtræder der en endnu stærkere sammenhæng. Det skyldes, at garantipuljen netop går ind og kompenserer for en uheldig klassedannelse, så garantiressourcerne "dæmper" så at sige sammenhængen. Vi genfinder også sammenhængen, hvis vi bruger skolernes egne lønniveauer for det pædagogiske personale frem for kommunegennemsnittet i beregningerne.

En anden forklaring er, at der blandt nogle skoler er en forskel på antallet af klasser ifølge beregningerne i garantipuljen og det faktiske antal klasser på skolerne. I garantiberegningerne deler man automatisk klasser ved 26 elever, mens elevtallet ved skoleårets begyndelse normalt ikke må overstige 28 elever ifølge Folkeskoleloven. Derudover kan skolerne i særlige tilfælde søge dispensation til et højere elevtal; dog ikke højere

end 30 elever. Det betyder, at nogle skoler kan være "heldige" ift. garantiressourceberegningen. Hvis en skole eksempelvis har 27-28 elever på én årgang, så kan de i princippet nøjes med at oprette én klasse. Men skolen får tildelt garantiressourcer til at dække undervisningstimer til to klasser.

Derudover har fordelingen af elever på klassetrin betydning. Det skyldes, at beløbet pr. elev til elevdrevne udgifter i undersøgelsen er højere på de høje klassetrin. Det skyldes, at eleverne har flere undervisningstimer og derfor forventes at trække mere på ressourcerne. Konsekvensen er, at skoler med en relativ større andel elever i fx udskolingen end indskolingen har et større udgiftsbehov alt andet lige.

Endelig er der forskel i resultaterne blandt skolerne alt efter, om de modtager garantiressourcer. Blandt skoler *uden* garantiressourcer er der i gennemsnit et "overskud" i beregninger på ca. 491 kr. pr. elev, mens der blandt skoler *med* ressourcerne er et gennemsnitligt "underskud" på ca. -336 kr. pr. elev. Det er dog værd at nævne, at der blandt skolerne, der modtager garantiressourcer, er 15 skoler med et "underskud". Omvendt er der ti skoler, som har et "overskud". En forklaring er, at de 15 skoler gennemsnitligt set er lidt værre stillet, end de andre "garantiskoler", hvad angår klassekvotient, elevsammensætning, lærerløn samt forskellen mellem antal klasser ifølge garantiressourceberegningen og det faktiske antal.

Konkret er klassekvotienten ca. 0,4 elev mindre blandt "underskudsskolerne". Vi ved samtidigt fra afsnit 5.1, at budgettildelingsmodellen umiddelbart forudsætter, at en større andel af beløb pr. elev kan anvendes til undervisning frem for øvrig drift, end hvad beregningerne i denne undersøgelse indikerer. Derfor kan kompensationen for en uheldig klassedannelse være mindre, end hvad der reelt er behov for.

Elevsammensætningen er sådan, at "underskudsskolerne" har en større andel af deres elever i udskolingen (cirka 3,5 pct. point højere), mens "overskudsskolerne" har en større andel i indskolingen (cirka 3,4 pct. point højere). Det betyder, at "overskudsskolerne" i gennemsnit har lavere udgifter pr. elev til elevdrevne udgifter (eksempelvis undervisningsmidler).

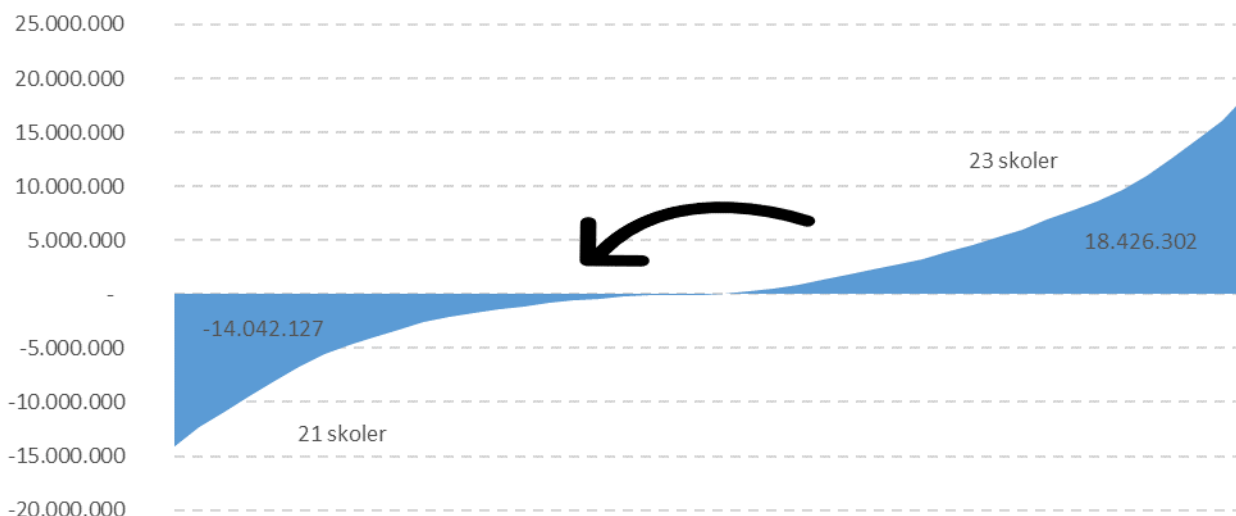
Lærerlønnen er umiddelbart kontraintuitiv, da den gennemsnitlige lærerløn er cirka 5.561 kr. højere blandt "overskudsskolerne". I opgørelsen af skolernes udgiftsbehov regner vi dog ud fra samme lærerløn for alle skoler. Omvendt kompenserer budgettildelingsmodellen skolerne for, at der kan være forskelle skolerne imellem, hvad angår lærernes gennemsnitlige anciennitet og den andel, der er ansatte som tjenestemænd henholdsvis overenskomstansatte. Det betyder, at "overskudsskolerne" har fået tilført ekstra budgetmidler til at kompensere for en lidt højere løn, end hvad vi regner med i undersøgelsen. Det kommer dem til gode i beregningerne. I et af scenarierne i afsnit 5.5 ændrer vi på dette, da vi i stedet benytter skolernes faktiske lønninger.

Garantiressourceberegningen giver det resultatet, at "overskudsskolerne" på tværs af klassetrinene har ca. 1,2 flere klasser i garantiberegningen, end de faktisk har oprettet ifølge budgettildelingsmodellen. Omvendt har "underskudsskolerne" ca. 0,3 færre klasser i garantiberegningen.

5.4. Justering af budgettildelingsmodellen

Analysen peger på, at der samlet set er balance mellem skolernes forventede udgiftsbehov og deres tildelte budget. Men analysen viser også, at der er forskel skolerne imellem, hvor nogle har et mindre udgiftsbehov end tildelt budget og omvendt. Vi har derfor overvejet, hvordan man kan omfordele midlerne. Figur 12 på næste side illustrerer behovet for omfordeling.

Figur 12 Kumulativt "overskud" eller "underskud" blandt skolerne, kr.



Figuren har to pointer. Den ene er, at 23 skoler har et akkumuleret "overskud" på ca. 18,4 mio. kr., mens 21 skoler har et akkumuleret "underskud" på ca. 14 mio. kr. Den anden pointe er, at "overskuddet" kan dække "underskuddet". Derfor kan der skabes balance for flest mulige skoler ved at flytte budget fra "overskudsskoler" til "underskudsskoler". Det er vel og mærke, hvis man *ikke* tilføjer mere budget til skolerne samlet set.

Analysen i forrige afsnit peger på, at den gennemsnitlige klassekvotient har stor betydning for, om skolerne kommer ud af beregningerne med et "overskud" eller "underskud". Klassekvotienten er af naturlige årsager højere på skoler med mange elever. Derfor er det nærliggende at se på kompensation til små skoler, hvis man vil justere budgettildelingsmodellen med henblik på at omfordele budgetmidler.

En måde at gøre det på er at ved at indregne stordriftsfordele og smådriftsulemper i budgettildelingsmodellens beløb pr. elev, sådan at der tilgår mere budget til de små skoler på bekostning af budget fra de store skoler. Det er dog vigtigt, at man overvejer, hvorvidt det kan have negative konsekvenser, eksempelvis på skolernes incitament til en effektiv klassesdannelse, og at de store skoler kan have et større behov for holddeling som følge af flere elever pr. klasse.

Det er værd at gentage, at beregningerne i denne undersøgelse er gennemført ud fra en række valg i grundmodellen. Det gælder bl.a., om skolerne skal måles ud fra samme målestok eller ej (eksempelvis løn og fravær). Det gælder også en række forudsætninger (eksempelvis brugen af pædagoger i den understøttende undervisning). Pointen med dette er, at resultaterne kan se anderledes ud. Det er netop fokus i det næste afsnit.

5.5. Scenarier

I dette afsnit opstiller vi en række forskellige scenarier, der afviger fra vores grundmodel, som vi benytter til at beregne skolernes udgiftsbehov og budget, som omtalt i kapitel 3 og kapitel 4. Formålet er at undersøge, hvilken betydning det har for resultaterne. Scenarierne er ikke nødvendigvis gensidigt udelukkende, så det er i princippet muligt at kombinere dem. Vi opstiller følgende ti scenarier, hvor vi:

1. anvender hver skoles gennemsnitlige løn, fravær og ansættelsesbrøk samt planlagte undervisningstimer for lærere i fagopdelt og understøttende undervisning. Dermed er der tale om et udgiftsbehov, som i højere grad er tilpasset hver skoles nuværende rammevilkår og lokale valg.

2. fraregner en række løntillæg, som falder uden for vores afgrænsning af almenundervisning. Det gælder eksempelvis tillæg for at undervise i specialklasser eller arbejde med tosprogede elever. Dermed er der tale om lønudgifter, som de kunne tage sig ud, såfremt skolerne kunne ansætte børnehaveklasseledere, lærere og pædagoger uden disse tillæg.
3. reducerer i brugen af pædagoger i den understøttende undervisning, så pædagogerne kun forudsættes at stå for halvdelen af timerne i 0. klasse og en fjerdedel af timerne i 1.-3. klasse. Skolerne giver i forskellige sammenhænge udtryk for, at brugen af pædagoger i de understøttende undervisningstimer er lavere end de budgettekniske forudsætninger, hvor pædagogerne antages at dække halvdelen af timerne i den understøttende undervisning.
4. øger brugen af pædagoger i den understøttende undervisning, så pædagoger varetager alle timerne. Dette er ikke realistisk ift. skolernes nuværende praksis, jf. ovenfor. Men det giver et billede af, hvordan økonomien ville være, såfremt praksis var anderledes.
5. øger vikardækningsandelen af det pædagogiske personales fraværstimer til 75 eller 100 pct., så der dækkes mere end undervisningstiden. Det kan eksempelvis være til at dække afledte udgifter ved at have interne og eksterne vikarer, såsom tiden det tager at registrere de løstansatte i de administrative systemer eller det at have spildtimer ved intern vikardækning.
6. øger antallet af timer i 10. klasse, så timeantallet svarer til antallet i 9. klasse – dog sådan, at minimumstimetallet i fagopdelte undervisningstimer for 10. klasse fastholdes, mens 10. klasse i stedet tillægges understøttende undervisningstimer. Eleverne i 10. klasse er ifølge Læring og Udvikling i Børn og Unge en af de mest udsatte elevgrupper, der er på skolerne i Aarhus Kommune. I 2016 blev der gennemført en analyse af 10. klasse i Aarhus Kommune, herunder målgruppekaraktistika for de elever, der pr. 15. marts valgte kommunal 10. klasse i skoleåret 2016/2017. En af konklusionerne er, at 57 pct. af eleverne er erklæret ikke-uddannelsesparate. Eleverne i 10. klasse har endvidere over dobbelt så højt fravær som øvrige elever i de aarhusianske folkeskoler, og 57 pct. af elever i 10. klasse har anden herkomst end dansk, hvor den kommunale andel af tosprogede elever i 0.-9.klasse ligger på ca. 20 pct.
7. tilføjer behov for ikke-disponerede timer blandt det pædagogiske personale, der kan bruges til bedre at kunne skabe sikker drift eller klare uforudsete udfordringer. Før folkeskolereformen havde Aarhus Kommune en ekstra tildeling af timer i budgettildelingen ift. det påkrævede, men timerne er afskaffet fra og med folkeskolereformen. Dermed risikerer dårlig ledelse, langtidssygdom eller noget tredje at påvirke undervisningskvaliteten, ligesom skolerne heller ikke har mulighed for at opprioritere undervisningen i bestemte fag. Det skyldes, at der ikke er afsat økonomiske midler til at håndtere det. Konkret øger vi antallet af fuldtidsstillinger med 1 henholdsvis 5 pct.
8. reducerer i garantipuljen, så den er på samme niveau som i budget 2016. Det er væsentligt at holde sig for øje, at pointen med garantiressourcer, er, at de er tænkt som en *omfordeling* af budgettet til normalundervisning mellem de forskellige skoler. Samlet set kommer der således ikke mere budget i omløb af, at flere skoler tildeles garantiressourcer. Men i budget 2017 og 2018 valgte man at tilføje ekstra budget, da skolerne oplevede et stigende behov for garantiressourcer. Normalt ville man omfordele midler mellem den øvrige del af budget til normalundervisning 1.-10. klasse og garantipuljen. Opgørelsen af den reducerede garantipulje er omtalt i bilagsmaterialet.
9. indregner budgetreduktioner på budgetterne til børnehaveklasse og normalundervisningen 1.-10. klasse i perioden 2019-2022 som følge af budgetforligene 2017 og 2018 samt den økonomiske politik gældende i 2018 i Aarhus Kommune. Det gælder finansieringen af nedlæggelsen af den centrale barselspulje og besparelser på eksterne konsulenter. Derudover gælder det den årlige reduktion på 0,5 pct. af lønsummen på alle decentraliserede budgetter, jf. den økonomiske politik i Aarhus Kommune i 2018 (i den videre præsentation af resultaterne fra denne rapport vil vi opdatere beregningerne, så de indregner den nye økonomiske politik, der er vedtaget i 2019). Sidstnævnte gentages i princippet hvert år, men det besluttet først konkret i hvert års budgetforlig. I beregningerne er der indregnet 0,5 pct. af hvert års lønsum i perioden, hvor lønsummen antages at være den samme for hvert år.

10. benytter det matematiske antal klasser frem for det faktiske antal på skolerne. Antallet af matematiske klasser på en skole udtrykker, hvor mange klasser en skole ville have, hvis man rent matematisk beregnede antallet af klasser som én klasse pr. klassetrin pr. 26 eller 28 elever opgjort ud fra antallet af indskrevne elever pr. 5. september 2017. I scenariet ser vi altså både på det antal matematiske klasser skolerne ville have ved en deling af klasserne ved 26 hhv. 28 elever. De 26 elever svarer til beregningen af antal klasser i forbindelse med garantiressourcerne til skolerne fra garantipuljen, mens de 28 elever svarer til det maksimale antal elever pr. klasse ifølge Folkeskoleloven (medmindre der gives dispensation til et større antal). Børnehaveklasserne indgår ikke i beregningerne af det matematiske antal klasser, da antallet af børnehaveklasser på den enkelte skole fastlægges – efter drøftelse med de enkelte skoler – fra centralt hold. I scenariet fastholder vi derfor stedet det faktiske antal børnehaveklasser. Antallet af faktiske klasser udtrykker, hvor mange klasser der faktisk er oprettet på skolerne opgjort pr. 5. september 2017.

I Tabel 5 nedenfor fremgår resultaterne af scenarierne. For hvert scenarie er der ændret i grundmodellen. Numrene i tabellen henviser til listen ovenfor.

Tabel 5 Oversigt over scenarierne og deres betydning for resultaterne

Nr.	Beskrivelse	Hvilken betydning har scenariet for ...			
		Udgiftsbehov	Tildelt budget	Ny balance	De enkelte skoler
1	Brug af skolernes gennemsnitsløn, fravær og ansættelsesbræk samt planlagte undervisningstimer.	+25.050 kr.	-	+4.359.125 kr.	5 skoler går fra "overskud" til "underskud". 5 skoler går fra "underskud" til "overskud".
2	Brug af løn uden bestemte løntillæg.	-7.438.939 kr.	-	+11.823.114 kr.	4 skoler går fra "underskud" til "overskud".
3.	Reduceret brug af pædagoger i den understøttende undervisning.	+9.322.619 kr.	-	-4.938.445 kr.	2 skoler går fra "overskud" til "underskud".
4.	Øget brug af pædagoger i den understøttende undervisning.	-13.360.380 kr.	-	+17.744.554 kr.	8 skoler går fra "underskud" til "overskud"
5.	Vikardækning ud over undervisningstiden.	+16.860.017 kr. (ved 75 pct. dækning)	-	-12.475.842 kr. (ved 75 pct. dækning)	6 skoler går fra "overskud" til "underskud". (ved 75 pct. dækning)
		+32.107.793 kr. (ved 100 pct. dækning)		-27.723.618 kr. (ved 100 pct. dækning)	10 skoler går fra "overskud" til "underskud" (ved 100 pct. dækning)
6.	Flere timer til 10. klasse.	+1.221.404 kr.	-	+3.162.771 kr.	-
7.	Indregning af ikke-disponerede timer til sikker drift.	+8.618.560 (ved 1 pct. luft)	-	-4.234.385 kr. (ved 1 pct. luft)	1 skole går fra "overskud" til "underskud" (ved 1 pct. luft)
		+43.092.799 kr. (ved 5 pct. luft)		-38.708.624 kr. (ved 5 pct. luft)	17 skoler går fra "overskud" til "underskud" (ved 5. pct. luft)
8.	Reduceret Garantipulje.	-	-12.001.886 kr.	-7.617.711 kr.	5 skoler går fra overskud til underskud.

Fortsættes på næste side

9.	Budgetreduktioner.	-	-12.498.593 kr. (ved B2019)	-8.114.418 kr. (v. B2019)	3 skoler går fra "overskud" til "underskud" (ved B2019).
			-20.352.077 kr. (ved B2020)	-15.967.902 kr. (v. B2020)	8 skoler går fra "overskud" til "underskud" (ved B2020)
			-28.180.446 kr. (ved B2021)	-23.796.271 kr. (v. B021)	10 skoler går fra "overskud" til "underskud" (ved B2021).
			-35.782.787 kr. (ved B2022)	-31.398.612 kr. (v. B2022)	14 skoler går fra "overskud" til "underskud" (ved B2022).
10.	Matematisk antal klasser.	+12.438.642 kr. (ved 26 elever)	-	-8.054.467 kr. (ved 26 elever)	12 skoler går fra "overskud" til "underskud" (ved 26 elever) 2 skoler går fra "underskud" til "overskud" (ved 26 elever)
		-26.482.721 kr. (ved 28 elever)		30.866.896 kr. (ved 28 elever)	12 skoler går fra "underskud" til "overskud" (ved 28 elever)

To af scenarierne forbedrer balancen mellem tildelt budget og udgiftsbehov (scenarie 2 og 4).

Derudover er der et af scenarierne om antallet af klasser på skolerne, der både forværrer og forbedrer balancen (scenarie 10). Forklaringen på dette er, at der vil være flere matematiske end faktiske klasser, hvis vi rent matematisk deler klasserne ved 26 elever (17 flere matematiske klasser). Det omvendte gælder ved, hvis vi deler klasserne ved 28 elever (34 færre matematiske klasser). Der kan være flere årsager til, at det faktiske antal klasser afviger fra det matematiske antal. Her skal der blot nævnes fire.

En årsag er usikkerhed, da skolerne planlægger det kommende skoleår i foråret, hvilket giver usikkerhed om, hvor mange elever der vil være indskrevet på skolen i starten af skoleåret og dermed usikkerhed om, hvor mange klasser der er brug for. Derudover skal der være plads til elevtilgange i løbet af skoleåret. Det er særligt relevant, når børnetallet vokser fra år til år. En anden årsag er skolernes strategiske, ledelsesmæssige beslutninger om faglig kvalitet. Det handler mere konkret om, hvordan skolerne optimerer undervisningen - eksempelvis ift. sammenhængen mellem klassekvotient og udbytte af undervisningen - så alle elever bliver så dygtige, som de kan. En tredje årsag er økonomiske hensyn, hvor skolerne ønsker at optimere deres økonomi gennem en høj klassekvotient. Det giver alt andet lige en billigere undervisning, da det så er nødvendigt at oprette færre klasser. Endelig – og for det fjerde – er der en teknisk forklaring. I nogle tilfælde opretter skolerne et skævt antal klasser, fx 2,7 klasser, ved at slå undervisningen i nogle fag sammen på tværs af klasser, men dog ikke i alle fag. På papiret vil det se ud som, at der er tre klasser (men det er der ikke nødvendigvis i alle fag).

Men ellers er det generelle billede er, at scenarierne indebærer, at forskellen mellem budget og behov forværrer. Det skyldes enten, at udgiftsbehovet øges, eller at budgettet reduceres. Det er særligt værd at fremhæve scenarie 9, da der er tale om besparelser, der er vedtaget, men mangler at blive udmøntet (i den videre præsentation af resultaterne fra denne rapport vil vi opdatere beregningerne, så de indregner den nye

økonomiske politik, der er vedtaget i 2019 – en foreløbig vurdering er, at balancen mellem budget og forventet udgiftsbehov vil være ca. -8,1 mio. kr. i 2019, -11,1 mio. kr. i 2020, -21,4 mio. kr. i 2021 og -31,4 mio. kr. i 2022).

Scenariet om budgetreduktioner viser, at skolernes budget vil blive reduceret med ca. 12,5 i 2019 stigende til 35,8 mio. kr. i 2022. Det betyder, at skolerne samlet set forventes at mangle ca. 8,1 mio. kr. i 2019 til at dække udgiftsbehovene stigende til ca. 31,4 mio. kr. i 2022. Det er vel og mærke, hvis udgiftsbehovet er det samme som i 2018, som beregningerne i denne undersøgelse vedrører.

Derudover er der spørgsmålet om, hvad der sker med garantipuljen, hvis skolernes budgetter til normalundervisning 1.-10. klasse reduceres som i scenarie 9. Vi har beregnet, at reduktionerne i budgettet til normalundervisning 1.-10. klasse betyder, at garantipuljen alt andet lige vil stige med ca. 4,9 mio. kr. i 2019, 8,8 mio. kr. i 2020, 13,4 mio. kr. i 2021 og 18,0 mio. kr. i 2022. Stigningen i garantipuljen er ikke regnet med i besparelserne nævnt i scenarie 9, da slutresultatet for skolerne afhænger af, hvordan garantipuljen finansieres.

Delkonklusion: Forskellen mellem skolernes udgiftsbehov og tildelte budget

Når vi sammenholder beregningerne af skolernes udgiftsbehov med det tildelte budget, får vi en forskel på ca. 4,4 mio. kr. Dette kan fortolkes som det forventede overskud på drift af almenklasserne i Aarhus Kommune. Pr. elev i normalklasser svarer forskellen til 166 kr. Der er altså alt andet lige balance mellem udgiftsbehov og tildelt budget på almenundervisningsområdet.

Resultatet dækker over variation skolerne imellem. 21 har et tildelt budget til almenundervisning, som er mindre end udgiftsbehovet. Omvendt er der 23 skoler, hvor budgettet er større end behovet.

Den gennemsnitlige klassekvotient har stor betydning for, om en skole kommer ud af beregningerne med et "overskud" eller "underskud". Klassekvotienten er af naturlige årsager større på skoler med mange elever. Derfor er det nærliggende at se på kompensation til små skoler, hvis man vil justere budgettildelingsmodellen med henblik på at omfordele budgetmidler. Det gælder særligt, når det er svært at ændre på skoledistrikternes størrelse.

En måde at gøre det på at ved at indregne stordriftsfordele og smådriftsulemper i budgettildelingsmodellens beløb pr. elev, sådan at der tilgår mere budget til de små skoler på bekostning af budget fra de store skoler. Det er dog vigtigt, at man overvejer, om det kan have negative konsekvenser, eksempelvis på skolernes incitament til en effektiv klassedannelse, og at de store skoler kan have et større behov for holddeling som følge af flere elever pr. klasse.

Beregninger viser desuden, at hvis vi indregner budgetreduktionerne fra budgetforligene 2017 og 2018 samt effektiviseringskravene i den økonomiske politik gældende i 2018 i Aarhus Kommune vil skolernes budget blive reduceret med ca. 12,5 i 2019 stigende til 35,8 mio. kr. i 2022. Det betyder, at skolerne samlet set forventes at mangle ca. 8,1 mio. kr. i 2019 til at dække udgiftsbehovet stigende til ca. 31,4 mio. kr. i 2022. Det er vel og mærke, hvis udgiftsbehovet fremover er det samme som nu.

6. Skolernes udmøntede budget

I dette kapitel har vi fokus på at opgøre skolernes vedtagne budgetter til almenundervisning i 2018. Hovedformålet med kapitlet er at komme med anbefalinger til, hvordan datagrundlaget bag en sådan opgørelse kan forbedres, idet der er en række udfordringer forbundet med at opgøre retvisende og sammenlignelige vedtagne budgetter.

En forbedring af datagrundlaget vil give os bedre mulighed for at sammenligne skolernes planlagte forbrug på området, og derigennem opnå viden om, hvorvidt skolerne planlægger at bruge flere eller færre penge, end deres udgiftsbehov tilsiger. En sådan viden vil forbedre vores grundlag for at diskutere, om den enkelte skoles monetære serviceniveau er som ønsket og forventet (budgetlagte udgifter set i forhold til udgiftsbehovet). De konkrete data og metoder er nærmere beskrevet i afsnit 2.3, mens dette kapitel i stedet synliggør muligheder og begrænsninger i de nuværende data og peger fremad mod mulige forbedringer i datagrundlaget. Vi har valgt at strukturere det sådan, da data har en del mangler.

Kapitlet afsluttes med eksempler på det udmøntede budget for udvalgte skoler opgjort ud fra det nuværende datagrundlag.

6.1. Udfordringer

I opgørelsen af budgetterne til almenundervisning anvender vi primært budgetdata fra økonomisystemet, som indeholder data for alle skoler. I det følgende afsnit beskrives fem hovedudfordringer med at anvende dette grundlag til opgørelsen. Det skal understreges, at der kan være andre udfordringer end dem, denne undersøgelse har haft (u)held med at identificere.

Den første udfordring består i, at ikke alle skoler har omplaceret deres budget til disponering. Med budget til disponering forstår vi det budget, skolerne kan råde over. Det består af det oprindelige budget og ekstrabevillinger. Hvis en skole ikke har omplaceret budgettet til de enkelte poster i skolens kontoplan, så er det ikke muligt at trække data om skolens budget fra økonomisystemet. Alle skoler har dog omplaceret de modtagne statslige kompetencemidler, da der er krav om dette.

Det er naturligvis muligt, at en skole ikke disponerer med at omplacere hele budgettet til disponering. Hvis en skole eksempelvis ønsker at afdrage gæld og dermed har en målsætning om overskud, kan skolen vælge at disponere mindre, end skolen har i budget. Det vil betyde, at budget til disponering vil vise et positivt tal. Hvis en skole omvendt har gjort sig ledelsesmæssige overvejelser om, at den gerne vil komme ud af året med et underskud for at nedbringe et akkumuleret overskud, kan budget til disponering udvise et negativt tal. Det ændrer dog ikke på, at når nogle skoler slet ikke eller kun i begrænset omfang har omplaceret deres tildelte budget, så afspejler data i økonomisystemet ikke de vedtagne budgetter på skolerne.

Den anden udfordring er, at skolerne ikke har en standardiseret metode, hvorpå de budgetlægger. Det skyldes, at skolerne i vid udstrækning selv bestemmer, hvordan de vil budgetlægge. Der er en fælles kontoplan skolerne imellem, men skolerne kan have forskellige opfattelser af, hvad de enkelte poster dækker, ligesom de kan have forskellig budgetlægningspraksis vedrørende budgetlægning af bestemte udgifter. Eksempelvis viser en gennemgang af udvalgte skolers kontoplaner, at de samme It-udgifter til elever og pædagogisk personale budgetlægges og konteres på forskellige budgetposter skolerne imellem. Derudover har skolerne eksempelvis adgang til at oprette "lokale" PSP-elementer til budget og forbrug vedrørende driftsudgifter, hvilket ligeledes gør det svært at opgøre sammenlignelige budgetdata. Endelig er det forskelligt, i hvilken grad eventuelt budget til timelønnede vikarer fremgår af budgetterne i økonomisystemet.

Derfor er det svært at trække budgetdata, som dækker vores forståelse af almenundervisning. Vi risikerer, at data i bedste fald er præget af tilfældige fejl og i værste fald af systematisk bias, hvor der konsekvent mangler bestemte budgetposter i forhold til den ønskede afgrænsning af almenundervisning.

Den tredje udfordring udgøres af, at skolerne modtager en række ekstrabevillinger i løbet af året, som det er nødvendigt at korrigere for. Ekstrabevillinger er defineret ved, at de er tildelt efter det oprindelige budget til skolerne. Ofte er de tildelt for at kompensere eller modregne for bestemte mer- eller mindregifter. Disse ekstrabevillinger har ikke nødvendigvis en sammenhæng med de opgaver og krav til skolerne, der ligger bag det udgiftsbehov, vi har regnet på. Det betyder, at ekstrabevillingerne "forstyrrer billedet", når vi ønsker at sammenligne det udmøntede budget til almenundervisning med det forventede udgiftsbehov. Men det er svært at korrigere data for ekstrabevillingerne.

Problemet er, at det ikke altid er muligt at klargøre, hvorvidt omplacerede budgetmidler til de enkelte budgetposter stammer fra det oprindelige budget eller fra ekstrabevillinger. Det skyldes, at skolerne i lav grad benytter bemærkninger, når de omplacerer budgetmidler. Derfor kan vi ikke altid aflæse, hvad der omplaceres. Konsekvensen er, at det udmøntede budget til almenundervisning kan være for højt sammenlignet med, hvis skolerne kun havde det oprindelige budget samt deres opsparing til rådighed i budgetlægningen.

Den fjerde udfordring er, at skolernes budget til løn til undervisning i økonomisystemet også indeholder løn til ledere, der ikke eller kun i begrænset omfang underviser. Eksempelvis indgår lønnen til pædagogiske ledere, viceskoleledere og afdelingsledere typisk på denne budgetpost. I denne undersøgelse indgår disse personalegrupper ikke i vores afgrænsning af almenundervisning, hvorfor det er nødvendigt at korrigere lønbudgettet for disse personalegrupper.

Der er dog ikke budgetter på personniveau i økonomisystemet for grupperne. Derfor er det nødvendigt at anslå lønnen til de pågældende personer via fx lønforbrug i økonomisystemet eller forventet forbrug i styringsværktøjet. Det er en øvelse, som ikke nødvendigvis giver et resultat, der afspejler de oprindelige forudsætninger bag de vedtagne budgetter på skolerne.

Endelig er det i flere tilfælde vanskeligt at adskille de budgetlagte løn- og driftsudgifter på budgetposter mellem almenundervisning og andre delområder. De øvrige delområder, som kan have et sammenfald med almenundervisningen på budgetposter, er særligt special- og modtagelsesklasser samt indsatser i regi af skolernes støttecentre eller dansk som andetsprog.

Det er muligt at forsøge at korrigere for dette. Dels kan der trækkes data om planlagte undervisningstimer relateret til dansk som andetsprog og støttecenter, som kan omsættes til et planlagt lønforbrug og derefter fratrækkes de udvalgte budgetposter. Dels kan der konstrueres en fordelingsnøgle ud fra det forventede stillingsforbrug for hver klassetype (normal-, special- og modtagelsesklasser), som kan bruges til at fordele udgifterne. Den grundlæggende udfordring er dog, at korrektionerne er behæftet med en betydelig usikkerhed, da de er svære at tilpasse de konkrete forhold på hver skole.

Samlet set peger gennemgangen ovenfor på, at datagrundlaget bag beregning af skolernes udmøntede budget til almenundervisning har en række svagheder. Vores vurdering er, at opgørelser af udmøntede budgetter på nuværende tidspunkt vil være behæftet med en betydelig usikkerhed.

6.2. anbefalinger

I dette afsnit præsenterer vi fire hovedanbefalinger til, hvordan datagrundlaget i sidste afsnit kan forbedres. Anbefalingerne er rettet mod både aktører i forvaltningen og på skolerne.

Det skal understreges, at anbefalingerne kan indebære en administrativ byrde, særligt for skolerne. Derfor bør gevinsten ved bedre at kunne opgøre skolernes budgetmæssige prioritering af almenundervisningen holdes op imod tidsforbruget forbundet med at sikre data med tilstrækkelig kvalitet. Derudover påvirker nogle af anbefalingerne hinanden. Det gælder eksempelvis anbefalingerne om at udarbejde en konteringsvejledning og at oprette en mere detaljeret kontoplan vedrørende forskellige former for undervisning.

Anbefalingerne fremgår af Tabel 6 nedenfor.

Tabel 6 Oversigt over anbefalinger til forbedring af datagrundlag

Anbefaling	Hvad
Stille krav om, at budget til disponering omplaceres	Det anbefales, at der stilles krav om, at det oprindelige budget til disponering omplaceres til de enkelte budgetposter inden et nærmere aftalt tidspunkt. Dette tidspunkt skal aftales med skolerne og tage højde for, at en skoles budget typisk først vedtages i løbet af foråret.
Udarbejde en konteringsvejledning og ensrette kontoplanen	Det anbefales, at der i samarbejde mellem skolerne og forvaltningen udarbejdes en vejledning, der definerer og eksemplificerer de enkelte budgetposter, sådan at der opnås en fælles forståelse. I forlængelse af dette skal den fælles kontoplan revideres, så den tager højde for de lokale udvidelser, skolerne har stået for over tid. Derudover skal konteringsvejledningen indeholde en anbefaling om at budgetlægge eventuelle forventede udgifter til timelønnede vikarer.
Stille krav om, at bemærkningsfeltet udfyldes ved omplaceringer	Det anbefales, at der stilles krav om, at bemærkningsfeltet udfyldes, når skolerne omplacere budget til disponering, sådan at det i højere grad er muligt at følge flowet fra budget til disponering til de enkelte budgetposter.
Oprette en mere detaljeret kontoplan vedrørende forskellige undervisningstyper	Det anbefales, at der oprettes en mere detaljeret kontoplan vedrørende undervisning, sådan at udgifter til løn og øvrig drift til normal-, special- og modtagelsesklasser kan adskilles. I forlængelse af dette skal budgetlagte udgifter til dansk som andetsprog kunne udskilles. Det gælder også indsatser i regi af skolernes støttecentre.

Anbefalingerne i tabellen er relativt grove. Der er derfor behov for, at de kvalificeres yderligere i samarbejde mellem forvaltning og skoler, såfremt der er et ønske om at gå videre med dem.

6.3. Eksempler

I dette afsnit benytter vi data og metoder beskrevet i afsnit 2.3 til at opgøre det udmøntede budget til almenundervisning på fire udvalgte skoler. Skolerne er, som det er beskrevet i 2.1, udvalgt for at skabe variation på tværs af en række parametre med betydning for driftsøkonomien på almenundervisningsområdet.

Vi sammenligner skolernes udmøntede budgetter med to andre størrelser. Dels sammenligner vi med skolernes egne indberetninger i et dataindberetningsark foretaget i forbindelse med denne undersøgelse (se mere i afsnit 2.3 og i bilaget). Det tjener som en måde til at validere beregningerne ud fra økonomisystemet og til at forsøgsvis at kvantificere graden af usikkerhed. I den forbindelse er det vigtigt at gøre opmærksom på, at skolernes egne indberetninger også er usikre. Dels sammenligner vi med skolernes beregnede udgiftsbehov, hvormed vi under en vis usikkerhed kan afprøve, om skolerne afsætter mere eller mindre end forventet til almenundervisning. I den forbindelse benytter vi data fra begge opgørelsesmetoder i sammenligningen.

Resultaterne fremgår i Tabel 7 på næste side. I tabellen er vores beregningsmetode benævnt økonomisystem, mens skolernes egen indberetning er kaldt indberetningsark. Spændet imellem resultatet af de to op-

gørelser fremgår som et usikkerhedsinterval, men de afsatte midler på skolerne til almenundervisning kan i princippet falde uden for intervallet grundet usikkerhed i begge metoder. I den forbindelse er det en pointe, at der ikke nødvendigvis findes et objektivt og faktisk budget til almenundervisning på skolerne, der kan måles uden usikkerhed, da skolerne ikke altid selv skelner mellem forskellige delområder i deres budgetlægning. Udgiftsbehovet er som tidligere omtalt beregnet ud fra en fælles målestok for skolerne ift. deres rammevilkår. Men konklusionerne er substantielt de samme for de fire skoler, hvis vi benytter de gennemsnitlige lønninger, fravær, ansættelsesbrøker samt planlagte undervisningstimer for hver skoler.

Tabel 7 Udmøntet budget samt sammenligning med forventet udgiftsbehov for udvalgte skoler, kr.

Skole	Budget til almenundervisning, økonomisystem	Budget til almenundervisning, indberetningsark	Usikkerhedsinterval	Sammenligning af usikkerhedsinterval med forventet udgiftsbehov
A	50.694	52.286	50.694 – 52.286	Budget størst
B	46.985	49.608	46.985 – 49.608	Budget størst
C	31.348	35.217	31.348 – 35.217	Budget mindre
D	33.066	35.780	33.066 – 35.780	Budget mindre/på niveau

Tabellen illustrerer tre pointer. Den ene pointe er, at budgetterne opgjort ud fra indberetningsarkene er større end ud fra økonomisystemet. Det skyldes bl.a., at skolerne i deres indberetninger ofte medtager budget til timelønnede vikarer, modsat hvad der umiddelbart er tilfældet i økonomisystemet. Den anden pointe er, at måleusikkerheden bedømt ud fra spændet mellem de to metoder cirka er 1.600 til 3.900 kr. pr. elev. Det svarer til omkring 0,6 til 3,5 mio. kr. pr. skole, hvilket ikke er uvæsentligt set ift. et gennemsnitligt tildelt undervisningsbudget på ca. 22,8 mio. kr. Det er dog svært at sige noget entydigt om opgørelsesmetodens træksikkerhed. En tredje pointe er, at budgetterne ifølge begge metoder er større end udgiftsbehovet på to af skolerne, mens det er mindre eller på niveau på to andre skoler.

En eksplorativ gennemgang af skolernes rammevilkår peger på en række mulige forklaringer. De vedrører skolernes opsparring eller gæld, lærernes undervisningstid, fravær, klassetyper samt økonomiske prioriteringer mellem delområderne. Et eksempel er, at én af skolerne med et større budget end behov har en opsparring, som de i 2018 har valgt at anvende dele af på at ansætte ekstra lærere til almenundervisningen, så der frigøres tid blandt det pædagogiske personale til at deltage i et skoleudviklingsprojekt. Et andet eksempel er, at én af skolerne med et større budget end behov har valgt at have et relativt lavt timetal for at tilgodese lærernes tid til forberedelse, hvilket alt andet lige gør, at der er brug for flere lærere for at undervise det samme. Det skal understreges, at det anvendte design ikke giver mulighed for at drage kausale slutninger.

Delkonklusion: Skolernes udmøntede budget

Undersøgelsen peger på, at der er fem større udfordringer forbundet med at opgøre skolernes vedtagne budget til almenundervisning ud fra budgetdata fra økonomisystemet.

Udfordringerne vedrører, at ikke alle skoler har omplaceret deres budget til disponering; at skolerne ikke har en standardiseret metode, hvorpå de budgetlægger; at skolerne modtager en række ekstrabevillinger i løbet af året, som ikke nødvendigvis er relevante for opgørelsen; at skolernes budget til løn til undervisning i økonomisystemet også indeholder løn til ledere, der ikke eller kun i begrænset omfang underviser, samt at det i flere tilfælde er vanskeligt at adskille de budgetlagte udgifter mellem almenundervisning og andre delområder. Udfordringer bevirker tilsammen, at beregningerne af almenundervisningsbudgettet er forbundet med stor usikkerhed.

For at imødekomme udfordringerne peger analysen på at stille krav om, at budget til disponering omplaceres; at udarbejde en konteringsvejledning og ensrette kontoplanen; at bemærkningsfeltet udfyldes ved omplaceringer, samt at oprette en mere detaljeret kontoplan vedrørende undervisning.

Bilag

I dette bilag uddyber vi data i undersøgelsen.

Bilaget indledes med en tabel, der giver et overblik over de anvendte data i opgørelsen af skolernes udgiftsbehov.

Dette efterfølges af en præsentation af, hvordan vi har beregnet budgetreduktionerne omtalt i scenarie 8 og 9 i afsnit 5.5.

Endelig viser vi det indberetningsark, som vi har anvendt i dataindsamlingen.

Uddybende beskrivelse af data til udgiftsbehov

Tabel 8 Anvendte data i opgørelsen af udgiftsbehov

Variabel	Beskrivelse	Deskriptiv statistik	Kilde
Løn	<p>Den gennemsnitlige (vægtede) løn inklusive pension til henholdsvis børnehaveklasseledere, lærere og pædagoger. I alt og pr. skole.</p> <p>Lønnen er opgjort for 2017 og fremskrevet til 2018-priser. Opgørelsen er baseret på løn og stillingsforbrug blandt månedslønnede undervisere konteret på de 44 skoler i undersøgelsen som betalende afdelinger.</p> <p>Lønnen er inklusive eventuel betaling for overarbejde og undervisningsgodtgørelse.</p> <p>Skoler med manglende oplysninger er tildelt den gennemsnitlige værdi i beregningerne.</p>	<p>Gennemsnit: 537.179 kr. (lærer) 493.103 kr. (bhk. leder) 460.415 kr. (pædagog)</p> <p>Minimum: 513.405 kr. (lærer) 473.274 kr. (bhk. leder) 407.692 kr. (pædagog)</p> <p>Maksimum: 538.311 kr. (lærer) 531.336 kr. (bhk. leder) 493.534 kr. (pædagog)</p>	Særkørsler fra Digitalisering i Børn og Unge baseret på data fra lønsystemet.
Løn uden løntillæg	<p>Den gennemsnitlige (vægtede) løn inklusive pension men eksklusive en række løntillæg til henholdsvis børnehaveklasseledere, lærere og pædagoger. I alt og pr. skole.</p> <p>Lønnen er opgjort for 2017 og fremskrevet til 2018-priser. Opgørelsen er baseret på løn og stillingsforbrug blandt månedslønnede undervisere konteret på de 44 skoler i undersøgelsen som betalende afdelinger.</p> <p>Lønnen er inklusive eventuel betaling for overarbejde og undervisningsgodtgørelse.</p> <p>Følgende tillæg er fraregnet lønnen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • AKT-pædagog • Handicaptillæg • Heldagsskole • Heldagsskolekoncept • Høre- og taleundervisning • IKT-vejleder • Inklusionstillæg • Inklusionsvejleder • Kontaktperson, Kaløvigskolen • Koordinering støttecenter • Koordinering tosprogede • Læsevejlederuddannelse • PD specialpædagogik • Primærpædagog • Sagsbehandling på specialområdet • Specialklasse • Speciallæreruddannelse • Specialpædagogiske opgaver i normalklasser • Specialundervisning • Specialundervisning skolebørn • Støttecenter • Støttepædagogtillæg 	<p>Gennemsnit: 533.997 kr. (lærer) 491.173 kr. (bhk. leder) 438.560 kr. (pædagog)</p> <p>Minimum: 512.912 kr. (lærer) 473.274 kr. (bhk. leder) 409.492 kr. (pædagog)</p> <p>Maksimum: 556.721 kr. (lærer) 515.796 kr. (bhk. leder) 463.271 kr. (pædagog)</p>	Særkørsler fra Digitalisering i Børn og Unge baseret på data fra lønsystemet.

Fortsættes på næste side

Variabel	Beskrivelse	Deskriptiv statistik	Kilde
	<ul style="list-style-type: none"> • Sygehusundervisning – kontaktperson • Tosprogede elever • Tosprogstillæg 		
	Skoler med manglende værdier er sat lig gennemsnittet.		
Fravær	<p>Den gennemsnitlige fraværsprocent for det pædagogiske personale (børnehaveklasseledere, lærere og pædagoger). I alt og pr. skole.</p> <p>Fraværet er opgjort for 2017. Opgørelsen er baseret på det gennemsnitlige antal fraværsarbejdsdage pr. fuldtidsansat opgjort ud fra medarbejdere ansat på læreroverenskomst (15001 og 15002) og pædagogoverenskomst (16001 og 16002). Ledere, studerende og skolekonsulenter er fraregnet.</p> <p>Fravær er regnet som Aarhus Kommunes definition på sygdom eksklusiv sygdom med §56-aftale. Derudover indgår seniordage og hjemmeboende barn syg. Omvendt indgår fravær, hvor skolerne i 2018 kompenseres op til en standardløn ikke (fx §56 fravær, omsorgsdage, barsel, graviditetsgener).</p> <p>Antallet af fraværsarbejdsdage er sat i forhold til antallet af arbejdsdage for det pædagogiske personale. Antallet af arbejdsdage er bestemt ud fra antallet af skoledage, to ugers arbejde i sommerferien ved start og slut samt fratrukket antallet af afholdte feriedage i 6. ferieuge.</p> <p>Elev og Hårup skoler er tildelt det samme fravær, da kun én af skolerne indgår i statistikken.</p>	<p>Gennemsnit: 6,9 pct.</p> <p>Minimum: 4,0 pct.</p> <p>Maksimum: 10,3 pct.</p>	Særkørsel fra Personale i Børn og Unge baseret på data fra fraværssystemet, udvalgte skolars indberetning af udbetaling af 6. ferieuge samt egne beregninger.
Ansættelsesbrøk	<p>Den gennemsnitlige ansættelsesbrøk for børnehaveklasseledere og lærere set under ét samt pædagoger. I alt og pr. skole.</p> <p>Ansættelsesbrøken er opgjort pr. november 2017. Opgørelsen er baseret på medarbejdere ansat på læreroverenskomst (15001 og 15002) og pædagogoverenskomst (16001 og 16002). Ledere, studerende og skolekonsulenter er fraregnet.</p> <p>Brøken er beregnet ud fra antal fuldtidsstillinger delt med antal medarbejdere.</p> <p>Elev og Hårup skoler er tildelt de samme ansættelsesbrøker, da kun én af skolerne indgår i statistikken.</p>	<p>Gennemsnit: 0,94 (lærer/bhk. leder) 0,94 (pædagog)</p> <p>Minimum: 0,74 (lærer/bhk. leder) 0,83 (pædagog)</p> <p>Maksimum: 0,97 (lærer/bhk. leder) 1,00 (pædagog)</p>	Særkørsel fra Personale i Børn og Unge baseret på data fra fraværssystemet.

Fortsættes på næste side

Variabel	Beskrivelse	Deskriptiv statistik	Kilde
Planlagte undervisningstimer	<p>Det gennemsnitlige antal planlagte fagopdelte henholdsvis understøttende undervisningstimer for lærere vedrørende skoleåret 2017/2018. I alt og pr. skole.</p> <p>I det vægtede timetal er de understøttende undervisningstimer vægtet ned, sådan at de svarer til 734/1019 fagopdelte timer.</p>	<p>Gennemsnit: 659,6 (fagopdelt) 102,4 (understøttende) 733,4 (vægtet)</p> <p>Minimum: 594,5 (fagopdelt) 22,5 (understøttende) 693,8 (vægtet)</p> <p>Maksimum: 752,0 (fagopdelt) 163,1 (understøttende) 776,9 (vægtet)</p>	Skolernes indberetning af undervisningstimetal til Styrelsen for It og Læring.
Budgettekniske forudsætninger for antal undervisningstimer	<p>De budgettekniske forudsætninger i Aarhus Kommune ved implementeringen af folkeskolereformen angående antallet af timer det pædagogiske personale forudsættes at kunne levere på et skoleår. I alt.</p> <p>Timetallene er således <i>før</i> justeringen af lov om folkeskolen i 2019.</p>	<p>Fagopdelt: 734 timer (bhk. leder) 734 timer (lærer)</p> <p>Understøttende: 1019 timer (bhk. leder) 1019 timer (lærer) 1100 timer (pædagog)</p>	Budgettekniske forudsætninger i Aarhus Kommune.
Timetal	<p>Timetal i klokketimer for fagopdelte undervisningstimer samt understøttende undervisning ved folkeskolereformen opdelt på klassetrin. I alt.</p> <p>Når skolernes planlagte undervisningstimer anvendes i scenarie 1 i afsnit 5.5, benyttes der en vægtet sum af planlagte undervisningstimer på den ene side og en vægtet sum af påkrævede undervisningstimer på den anden side.</p> <p>I det vægtede timetal er de understøttende undervisningstimer vægtet ned, sådan at de svarer til 734/1019 fagopdelte timer.</p>	<p>Fagopdelt: 15 timer (0. klasse) 19 timer (indskoling) 23 timer (melletrin) 23,75 timer (udskoling) 21 timer (10. klasse)</p> <p>Understøttende: 9,53 timer (0. klasse) 5,54 timer (indskoling) 4,00 timer (melletrin) 4,90 timer (udskoling) 0,00 timer (10. klasse)</p>	Folkeskoleloven vedrørende minimumstimetal i fagopdelt undervisning samt vejledende timetal i Aarhus Kommune vedrørende understøttende undervisning.

Fortsættes på næste side

Variabel	Beskrivelse	Deskriptiv statistik	Kilde
Øvrige driftsudgifter, elever	<p>Øvrige driftsudgifter ud over løn til undervisning vedrørende elever i normalklasser. Der er tale om udgifter til drift eller udskiftning af:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pædagogisk læringscenter • Undervisningsmidler • Læringsplatformen MinUddannelse • Copy-Dan, papir og andre licenser/afgifter • Skolebestyrelse • Eksternt samarbejde • Elevaktiviteter • Skoleintra samt Uni-login • Skolekom • Elev-pc • Elev-pc-support • Elevafgifter • It-skærme • Øvrigt (afskaffelser, bus, abonnementer, planter osv.) 	<p>Enhedsbeløb:</p> <p>2.838 kr. (0. klasse)</p> <p>3.214 kr. (indskoling)</p> <p>3.599 (melletrin)</p> <p>3.940 (udskoling)</p> <p>3.304 (10. klasse)</p>	<p>Udvalgte skolars indberetning af budget i 2018, skøn og erfaringstal fra fagpersoner i fællesfunktionerne i Børn og Unge samt egne beregninger.</p>

Udgifterne er opgjort som medianudgiften pr. elev på tværs af udvalgte skoler, skøn og erfaringstal.

Derefter er enhedsbeløbene summeret til en samlet udgift pr. elev. Denne er vægtet i forhold til børnehaveklasse, indskoling, melletrin, udskoling samt 10. klasse. Vægten udgøres af hvert trins andel budgetmidler fra budgettildelingsmodellen (beløb pr. elev * antal elever - for børnehaveklasser er der beregnet et kunstigt beløb pr. elev)

Øvrige driftsudgifter, personale	<p>Øvrige driftsudgifter ud over løn til undervisning vedrørende pædagogisk personale i normalklasser. Der er tale om udgifter til drift eller udskiftning af:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Møder • Personalegoder • Kompetenceudvikling ift. linjefag-vikarpulje samt befordring • Faglig ajourføring ift. deltagergebyr, vikardækning samt befordring • Forsøg og skoleudvikling • AZ-ident • "Lærer-pc-support" • "Personaleafgifter" • Øvrigt 	<p>Enhedsbeløb:</p> <p>10.170 kr.</p>	<p>Udvalgte skolars indberetning af budget i 2018, skøn og erfaringstal fra fagpersoner i fællesfunktionerne i Børn og Unge samt egne beregninger.</p>
----------------------------------	--	---------------------------------------	--

Udgifterne er opgjort som medianudgiften pr. elev på tværs af udvalgte skoler, skøn og erfaringstal.

Derefter er enhedsbeløbene summeret til en samlet udgift pr. elev.

Fortsættes på næste side

Variabel	Beskrivelse	Deskriptiv statistik	Kilde
Vikar-dækning	<p>Andelen af det gennemsnitlige fravær, der dækkes med vikarer.</p> <p>Vikardækningen er beregnet som det vægtede, gennemsnitlige antal undervisningstimer pr. undervisningsuge (sum af fagopdelt og ikke-korrigerede understøttende undervisningstimer) på tværs af skolerne delt med det gennemsnitlige antal arbejdstimer pr. uge.</p> <p>Det forudsættes, at undervisningstimerne vikardækkes, mens øvrig tid ikke vikardækkes. Derudover forudsættes, at udgiften pr. time inklusive afledte udgifter (fx transaktionskostninger, spildtimer) er den samme for vikaren og for den fraværende. Det sidste begrundes med, at nogle gange er vikaren dyrere end den fraværende og omvendt.</p>	Gennemsnit: 47,36 pct.	Skolernes indberetning af undervisningstimer til Styrelsen for It og Læring samt egne beregninger.
Elever	Antallet af normalklasseelever pr. klassesettrin. I alt og pr. skole.	Gennemsnit: 601 elever i alt Minimum: 156 elever i alt Maksimum: 1.221 elever i alt	Budgettildelingsmodellen vedrørende oprindeligt budget 2018
Klasser	Antallet af normalklasser pr. klassesettrin. I alt og pr. skole.	Gennemsnit: 27 klasser i alt Minimum: 9 klasser i alt Maksimum: 52 klasser i alt	Budgettildelingsmodellen vedrørende oprindeligt budget 2018

Uddybende beskrivelse af data til tildelt budget

I scenarie 8 og 9 i afsnit 5.5 reducerer vi skolernes tildelte budgetter.

Scenarie 8 vedrører en reduceret garantipulje. Vi har reduceret garantipuljen, indtil den er på samme niveau som ved budget 2016. Konkret har vi øget den andel af beløbet pr. elev i budgettildelingsmodellen, der antages at kunne bruges på at ansætte klassens lærere og pædagoger (eksklusive vikarer). Andelen er i beregningerne hævet til 92,85 pct.

Scenarie 9 vedrører budgetreduktioner i perioden 2019-2022. Det er relevant fordi, at besparelserne fra budgetforligene for 2017 og 2018 ikke blev udmøntet i 2018. I stedet bliver de udmøntet i 2019. Besparelserne fra tidligere år drejer sig om finansiering af barselsordningen, administrativ besparelse i budget 2017, administrativ besparelse i budget 2018 samt besparelse vedrørende eksterne konsulenter. Derudover vil kravet om en effektivisering på 0,5 pct. fra den økonomiske politik normalt også ramme almenundervisningen, idet dette som udgangspunkt vil være fordelt ud fra 0,5 pct. af lønsummen. Med udgangspunkt i den gældende økonomiske politik i 2018 beregnes derfor et nyt effektiviseringsbidrag hvert år (i den videre præsentation af resultaterne fra denne rapport vil vi opdatere beregningerne, så de indregner den nye økonomiske politik, der er vedtaget i 2019 – der fremgår en foreløbig vurdering i afsnit 5.5).

Vi har opgjort budgetreduktionerne ud fra de besparelser, chefgruppen i Børn og Unge har besluttet vedrørende grundbudget pr. elev for skoler i 2019-2022.

Det betyder, at de administrative besparelser ikke indgår i scenariet, da de bliver udmøntet på andre budgetposter end grundbudget pr. elev. Dog indgår et beløb vedrørende besparelsen på eksterne konsulenter, da størstedelen af de konsulentudgifter, der er bogført på skolerne, er bogført på den almindelige drift af skolen, og ikke på ledelse og administration. Ift. effektiviseringen på 0,5 pct. af lønsummen ift. den økonomiske politik gældende i 2018 har vi taget afsæt i omprioriteringsbidraget for 2019 og ganget det med to, tre eller fire for hhv. 2020, 2021 og 2022, sådan at vi omtrentligt kan indregne den fulde effekt over tid (hvis den økonomiske politik fortsætter uændret).

Vi har dernæst indregnet de forventede budgetreduktioner på budgetterne til børnehaveklasser og normalundervisning 1.-10. klasse. Det skyldes, at de to budgetposter er direkte relateret til grundbudget pr. elev. Budgetreduktionerne er fordelt mellem de to budgetter ud fra deres relative størrelsesforhold.

Herefter er budgetreduktionerne fordelt mellem skolerne ud fra deres andel af elever i børnehaveklasse henholdsvis 1.-10. klasse.

Når man reducerer skolernes budget til normalundervisning 1.-10. klasse kan det betyde, at flere skoler får brug for garantiressourcer. Normalt er det sådan, at en øget garantipulje finansieres af et lavere beløb pr. elev til normalundervisning 1.-10. klasse, sådan at der reelt sker en omfordeling af budget imellem skolerne.

Vi har derfor beregnet, hvor meget garantipuljen alt andet lige vil stige, hvis man reducerer budgettet til normalundervisning 1.-10. klasse. Det har vi gjort ved at beregne, hvor meget beløbene pr. elev i budgettildelingsmodellen vil falde som følge af budgetreduktionerne og efterfølgende anvendt de lavere enhedsbeløb i budgettildelingsmodellen, hvor garantimidlerne beregnes pr. skole.

Indberetningsark

Spørgsmål til udgifter til normalundervisning

1. Vejledning

Tak fordi I vil hjælpe os med at blive klogere på skolernes driftsøkonomi på normalundervisningsområdet. Vi vil bruge jeres svar i dette skema til at korrigere vores beregninger af skolernes økonomi, så de bliver mere realistiske.

Vi vil sætte pris på, hvis I vil **returnere dette skema senest d. 31. august på e-mail til mimua@aarhus.dk**. Hvis I har brug for mere tid, så er det helt ok, da tallene er vigtige for os.

Vi er klar over, at det kan være svært at besvare skemaet. Derfor er der også mulighed for at afgive kommentarer undervejs, så I fx kan uddybe tallene. Spørgsmål vedrørende skemaet kan rettes til Mikkel Munk Quist Andersen på e-mail mimua@aarhus.dk eller på tlf. 22 13 36 67.

Jeres svar vil indgå i anonymiseret form sammen med svar fra andre udvalgte skoler i form af gennemsnitsberegninger, vi vil bruge til at justere vores beregninger.

På forhånd tak for jeres hjælp!

2. Udgifter til vikarer ved fravær

Spørgsmål 2.1:

I boksen nedenfor bedes I angive en vikarprocent (det der dækkes af en undervisers arbejdstid ved fravær) ved udvalgte årsager til fravær for lærere og pædagoger i normalklasser. I bedes så vidt muligt angive vikarprocenten for 2017.

- Med *fravær* menes sygdom/nedsat tid, arbejdsskade/nedsat tid, hjemmeboende barn syg samt seniordage. Omvendt tænker vi ikke på fravær, hvor skolen kompenseres op til en standardløn (fx § 56 fravær, omsorgsdage, barsel, graviditetsgener)
- Med *vikarprocenten* menes, hvor meget lønudgiften til vikarer udgør i procent af lønudgiften til personerne med fravær.
- Der er flere måder at dække fravær på, som koster noget forskelligt. Der er også forskel på lønnen til lærere og pædagoger. I bedes derfor beregne en vikarprocent ud fra et vægtet gennemsnit af udgifterne til vikarerne delt med et vægtet gennemsnit af udgifterne til de fraværende.
- Derudover bedes i fratække eventuelle sygedagpengerefusioner fra lønudgifterne til vikarerne. Og hvis vikarudgiften til den fraværende betales af SFO, så bedes I se bort fra udgiften.

Nøgletal	Procent	Kommentar
Vikarprocent ved sygdom for lærere og pædagoger i normalklasser.		

Spørgsmål 2.2:

En anden måde at udregne en vikarprocent er givet ved følgende formel:

$$\frac{\text{gennemsnitligt antal undervisningstimer pr. undervisningsuge}}{\text{gennemsnitligt antal arbejdstimer pr. uge}} \text{ hvor,}$$

gennemsnitligt antal undervisningstimer pr. undervisningsuge er bestemt ved skolens planlagte undervisningstimer (summen af fagopdelte og understøttende timer) ved skoleårets start, og

gennemsnitligt antal arbejdstimer pr. uge er bestemt ved 1.685 timer / 42 uger.

I formelen forudsættes, at undervisningstimerne vikardækkes, mens øvrig tid ikke vikardækkes. Derudover forudsættes, at udgiften pr. time er den samme for vikaren og for den fraværende. Det sidste begrundes med, at nogle gange er vikaren dyrere end den fraværende og omvendt. Dette antager vi går i nul.

Anvender vi formelen på jeres skole for skoleåret 2017/2018, får vi en vikarprocent på:

$$\frac{XXX,XX/40}{1.685/42} = XX,XX \%$$

Hvad synes I om denne måde at beregne vikarprocenten på? Anfør venligst jeres svar i boksen nedenfor.

Kommentar

Spørgsmål 2.3:

I boksen nedenfor bedes I nu angive, hvordan I dækker fravær.

- Med *fravær* menes sygdom/nedsat tid, arbejdsskade/nedsat tid, hjemmeboende barn syg samt seniordage. Omvendt tænker vi ikke på fravær, hvor skolen kompenseres op til en standardløn (fx § 56 fravær, omsorgsdage, barsel, graviditetsgener)
- Med *procent* menes, hvilken procentdel den pågældende måde at dække fravær på udgør af den samlede vikardækning.
- Med *intern dækning* menes undervisningspersonale, der har indgået i skemaplanlægningen, fx ved skoleårets start.
- Med *ekstern* menes undervisningspersonaler, der ikke har indgået i skemaplanlægningen.

Nøgletal	Procent	Kommentar
a. Intern dækning af fravær med en læreruddannet.		
b. Intern dækning af fravær med en pædagoguddannet.		
c. Intern dækning af fravær på en anden måde.		
d. Ekstern dækning af fravær med en læreruddannet.		
e. Ekstern dækning af fravær med en pædagoguddannet.		
f. Ekstern dækning af fravær med en ikke-uddannet timelønnet.		
g. Ekstern dækning af fravær på en anden måde.		

3. Udgifter til elever (ud over løn til undervisere)

Spørgsmål 3.1:

I boksen nedenfor fremgår en række driftsudgifter vedrørende elever i normalklasser.

Udgifterne er medtaget ud fra det princip, at de vedrører elever i normalklasser, men ligger ud over selve lønnen til underviserne. Derudover er der kun medtaget udgifter, som er finansieret decentralt af skolerne ud af skolens budget, og således ikke af den centrale administration i Aarhus Kommune eller af ekstrabevillinger.

- I bedes for hver post angive det budget for 2018, som I forventede ved årets start og blev godkendt af skolebestyrelsen til den givne post. Angiv beløbet i kr.
- Det er ok at slå to eller flere driftsudgifter sammen og anføre en samlet udgift for disse. Skriv gerne i kommentarfeltet under boksen, hvis I har gjort dette.
- Derudover er I velkomne til at tilføje rækker til tabellen, hvis der mangler driftsudgifter. Det kunne fx være udgifter, der er specifikke for elever i 10. klasser. Omvendt er I også velkomne til at slette udgifter, hvis de ikke er relevante. Vurderingen af relevans baseres på det princip, vi har medtaget udgifterne ud fra.

<i>Nøgletal</i>	<i>Definition</i>	<i>Udgift, kr.</i>
a. Pædagogisk læringscenter, lærerløn.	Løn til lærer inkl. pension ud fra den andel af nettoarbejdstiden, der anvendes på læringscentret.	
b. Pædagogisk læringscenter, opsætning af materialer.	Opsætning af materialer, fx bøger. Løn inkl. pension til den, der udfører arbejdet. Hvis lønnen til dette er med i nøgletal a ovenfor, så anfør ikke noget her.	
c. Pædagogisk læringscenter, materialer.	Bøger til udlån, licenser mv. på læringscentret.	
d. Undervisningsmidler.	"Taskebøger", classesæt, materialer i fagene m.m.	
e. Læringsplatformen MinUddannelse.	Medfinansiering.	
f. Copy-Dan, papir og andre licenser/afgifter.	Afgift til Copy-Dan, papir, service på kopimaskine, diverse licenser/afgifter der skal fornyes, fælles platforme m.m.	
g. Skolebestyrelse.	Forplejning, bøger, kurser, eksternt samarbejde m.m.	
h. Eksternt samarbejde	Skole/hjem aktiviteter, workshop, oplægsholder.	
i. Elevaktiviteter.	Elevråd, motionsdag, "emneuger", dimension, skolepatrolje, ekskursioner og lejrskole, skolefest, skolefodbold m.m.	
j. Øvrigt (ikke løn).	Afskaffelser, bus, abonnementer, planter osv.	

<i>Kommentarer</i>

Spørgsmål 3.2:

Er der nogle af ovenstående udgifter i spørgsmål 3.1, som ikke er elevtalsafhængige? Fx fordi udgiften er fast eller springvist fast (fast indtil et vist antal elever). Hvis ja, uddyb venligst i boksen nedenfor.

<i>Kommentarer</i>

4. Udgifter til personale (ud over løn til undervisere)

Spørgsmål 4.1:

I boksen nedenfor fremgår en række driftsudgifter vedrørende lærere og pædagoger, der underviser i normalklasser.

Udgifterne er medtaget ud fra det princip, at de vedrører lærere og pædagoger, der underviser i normalklasser, men ligger ud over selve lønnen til underviserne. Derudover er der kun medtaget udgifter, som er finansieret decentralt af skolerne ud af skolens budget, og således ikke af den centrale administration i Aarhus Kommune eller af ekstrabevillinger.

- I bedes for hver post angive det budget for 2018, som I forventede ved årets start og blev godkendt af skolebestyrelsen til den givne post. Angiv beløbet i kr.
- Det er ok at slå to eller flere driftsudgifter sammen og anføre en samlet udgift for disse. Skriv gerne i kommentarfeltet under boksen, hvis I har gjort dette.
- Derudover er I velkomne til at tilføje rækker til tabellen, hvis der mangler driftsudgifter. Det kunne fx være udgifter, der er specifikke for lærere og pædagoger, der underviser i 10. klasser. Omvendt er I også velkomne til at slette udgifter, hvis de ikke er relevante. Vurderingen af relevans baseres på det princip, vi har medtaget udgifterne ud fra.

<i>Nøgletal</i>	<i>Definition</i>	<i>Udgift, kr.</i>
a. Møder	Udgifter til interne og eksterne møder, som lærere og pædagoger deltager i.	
b. Personalegoder	Kaffe, blomster til nye medarbejdere, blomster ved fødsel, julegaver mv.	
c. Kompetenceudvikling ift. linjefag-vikarpulje samt befordring	Udgifter til vikardækning og transport vedr. kompetenceløft i folkeskolereformen.	
d. Faglig ajourføring ift. deltagergebyr, vikardækning samt befordring	Udgifter til vikardækning, deltagergebyrer samt transport vedr. almindelig ajourføring.	
e. Forsøg og skoleudvikling	Pædagogiske arrangementer, foredrag, kurser m.m.	
f. Øvrigt (ikke løn)	Papir, telefon, lægeattester, abonnementer, forplejning, personalemøder, personalerum, planter, psykologhjælp osv.	

<i>Kommentarer</i>

Spørgsmål 4.2:

Er der nogle af ovenstående udgifter i spørgsmål 4.1, som ikke afhænger af antallet af lærere og pædagoger? Fx fordi udgiften er fast eller springvist fast (fast indtil et vist antal undervisere). Hvis ja, uddyb venligst i boksen nedenfor.

<i>Kommentarer</i>

6. Udgifter til løn til undervisere og vikarer

Spørgsmål 6.1:

I boksen nedenfor bedes I angive det budget for 2018 til løn til undervisere samt vikarer i normalklasser, som I forventede ved årets start og blev godkendt af skolebestyrelsen. Angiv beløbet i kr.

- Med *normalundervisning* menes udgifter til løn inkl. pension til lærere og pædagoger i normalklasser samt udgifter til løn inkl. pension til vikarer i normalklasser.
- Hvis lærerne eller pædagogerne kun er delvist knyttet til undervisning i normalklasser, bedes I medtage den del af lønudgifterne, som vedrører undervisningen i normalklasserne.

<i>Nøgletal</i>	<i>Kr.</i>	<i>Kommentar</i>
Løn til undervisere i normalklasser		
Vikarudgifter til normalklasser		

7. Udbetaling af 6. ferieuge

Spørgsmål 7.1:

Slutteligt bedes I angive I boksen nedenfor, hvor stor en procentdel af 6. ferieuge, der blev udbetalt frem for afholdt i 2017.

- I bedes anføre procentdelen for lærere og pædagoger i normalklasser.
- Hvis det er for svært at opgøre tallene særskilt for lærere og pædagoger, så er det ok med en samlet procentdel. Anfør da venligst dette i et af kommentarfelterne.

<i>Nøgletal</i>	<i>Procent</i>	<i>Kommentar</i>
a. Lærere		
b. Pædagoger		

Rapport

Bilag 2 **Almenområdet – Budgetprioriteringer, vikardækning og pædagoger i undervisningen**

6. juni 2019

Indhold:

Sammenfatning	66
1. Indledning	68
2. Data og metode	69
3. Budgetlægningsprocessen og økonomiske prioriteringer	69
3.1 De enkelte budgetelementers tilstrækkelighed	71
3.2 Interne prioriteringer i budgetlægningsprocessen	73
3.3 Andre økonomiske forhold med betydning for skolernes økonomi.....	75
4. Vikardækning	76
4.1 Brugen af interne og eksterne vikarer	77
4.2 Håndtering af sygdommeldinger og vikarrekvirering	79
5. Brugen af pædagoger i undervisningen	80
5.1 Brugen af pædagoger som støtte i undervisningen og i den understøttende undervisning.....	81
5.2 Fordele og ulemper ved at bruge pædagoger som støtte i undervisningen og i den understøttende undervisning og bagvedliggende årsager	85
Bilag 1 Beskrivelse af fremgangsmåde	89

BØRN OG UNGE

Økonomi og Administration
Aarhus Kommune

Budget og Regnskab

Grøndalsvej 2
8260 Viby J

Direkte e-mail:
cear@aarhus.dk

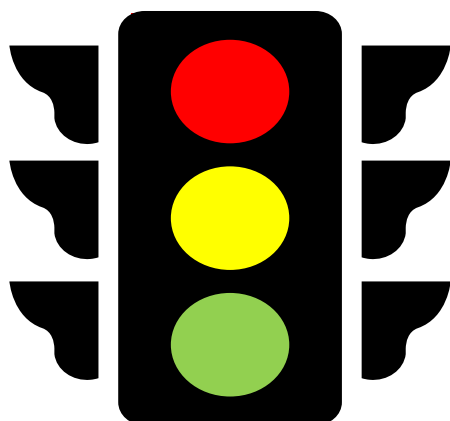
Sag: 18/058271-15

Sagsbehandler:
Cecilie Arnoldi

Sammenfatning

Skolernes økonomiske prioriteringer og balance

Langt de fleste folkeskoler i Aarhus Kommune vurderer, at delbudgetterne til almenundervisning og dansk som andetsprog – alt andet lige – er nogenlunde i balance. Men op mod 60 procent af skolerne vurderer, at delbudgettet til specialundervisning ikke giver dem mulighed for at opfylde de minimumskrav, der stilles til folkeskolerne i Aarhus. Skolerne giver i tilknytning hertil udtryk for, at de har oplevet en vækst i udgiftsbehovet til elever i specialklasser og et budget, der ikke er fulgt med. Endelig vurderer op mod halvdelen af skolerne, at delbudgettet til ledelse og administration - overordnet set – ikke er tilstrækkeligt. Også i de gennemførte interviews er det netop disse to elementer i budgettildelingsmodellen, skolerne peger på som områder, hvor modellen lige nu særligt opleves at ramme skævt i forhold til udgiftsbehovene.



- Specialundervisning
- Ledelse og administration

- Bygningsdrift
- Støttecentre

- Almenundervisning
- Dansk som andetsprog
- (Drift af specialklasser)
- (Modtagelsesklasser)

Vi kunne ligeledes konstatere, at langt hovedparten af skolerne prioriterer nogle områder højere end andre i budgetlægningsprocessen, og at de områder, der – generelt betragtet - prioriteres højt i budgetlægningsprocessen - og som der dermed for en række skolers vedkommende reserveres midler til før andre - er almenundervisning (ekskl. ledelse og administration) samt specialundervisning (ekskl. støttecenter og drift af specialklasser). Såfremt skolerne i den seneste budgetlægningsproces oplevede problemer med at få de tildelte midler til at slå til, var det – igen overordnet betragtet – oftest delbudgetterne til henholdsvis bygningsdrift, støttecenter og ledelse og administration, der blev reduceret i.

Vikardækning

Måden at vikardække på er et af de håndtag, skolerne kan anvende i den lokale økonomistyring, da nogle former at vikardække på er billigere end andre. Analyserne viste her, at folkeskolerne i Aarhus - ud fra en gennemsnitsbetragtning - primært anvender eksterne ikke-uddannede vikarer i forbindelse med dækning af korttidsfravær. Herefter følger vikardækning med henholdsvis en ekstern læreruddannet vikar og intern dækning af fravær med en læreruddannet. Vi kan dog også se, at der er en meget stor spredning i forhold til, hvor ofte skolerne anvender de enkelte former for intern og ekstern vikardækning. At eksterne ikke-uddannede vikarer er den hyppigste form for vikardækning dækker således over stor variation, da enkelte skoler oplyser, at de aldrig anvender denne form for vikardækning, mens andre oplyser, at de hen ved altid anvender denne type af vikarer.

Brugen af pædagoger i undervisningen

Et andet håndtag i den lokale økonomistyring er samspillet mellem skolernes undervisningsdel og SFO-delen ved, at skolerne bruger pædagoger i den understøttende undervisning. Den nuværende budgettildelingsmodel for folkeskolerne i Aarhus forudsætter, at pædagoger varetager 50 procent af den understøttende

undervisning på tværs af årgange (og at lærerne står for den anden halvdel). Det betyder også, at hvis skolerne har valgt at inddrage en mindre andel af pædagoger i undervisningen end forudsat i budgettildelingsmodellen, så skal de finde ressourcerne hertil inden for deres eksisterende økonomiske ramme. Omvendt kan der frigøres ressourcer, hvis pædagogandelen øges. Vi kan på baggrund af analyserne i dette afsnit konkludere, at der på tværs af årgangene er stor forskel på, i hvilket omfang pædagogerne inddrages som støtte i undervisningen og i den understøttende undervisning.

Skolerne oplyser - overordnet set - at der er en høj grad af inddragelse i **børnehaveklassen** og i **indskoling** og, at fordelingen her er nogenlunde ens for den understøttende undervisning og for to-voksenordning – for begge deles vedkommende ligger den gennemsnitlige procentandel for pædagogernes inddragelse over 50 procent. Vi kan således umiddelbart konkludere, at der for de yngste årgange er overensstemmelse mellem de budgettekniske forudsætninger i budgettildelingsmodellen og den faktiske virkelighed på skolerne. Skolerne udtrykker ligeledes, at der er mange fordele ved at inddrage pædagoger som støtte i undervisningen (fx to-voksenundervisning) og i den understøttende undervisning, da der fx opnås et bedre helhedssyn på børnene på tværs af undervisning og fritid, og at børnene trivsel højnes.

Skolerne oplyser omvendt, at der er en lav grad af inddragelse af pædagoger i to-voksenordning og i den understøttende undervisning i **mellemskolen** og **udskoling**. Igen er fordelingen for de to opgaver nogenlunde ens – skolerne vurderer således gennemsnitligt, at omkring 5-8 procent af timerne i den understøttende undervisning og i to-voksenordning varetages af pædagoger. Dette er langt fra at være i overensstemmelse med de budgettekniske forudsætninger i budgettildelingsmodellen om, at pædagogerne varetager halvdelen af den understøttende undervisning i almenundervisningen, og lærerne står for den anden halvdel. Når skolerne har valgt at inddrage en mindre andel af pædagoger i undervisningen end forudsat i budgettildelingsmodellen, så skal de finde ressourcerne hertil inden for deres eksisterende økonomiske ramme, hvilket alt andet lige giver et pres på økonomien.

Analysen af hvilke årsager, der kan ligge til grund for, at der ikke i det ønskede omfang anvendes pædagoger i den understøttende undervisning, pegede i tråd hermed på, at skolerne vurderer, at den primære årsag til manglende inddragelse er, at det ikke giver fagligt mening at anvende pædagoger fra 4. klasse og op - dels grundet de fagfaglige aspekter og dels fordi, SFO-pædagogerne ikke længere er kendte voksne. I lidt mindre udtalt grad peger skolerne også på, at årsagerne til den manglende inddragelse er at finde i, at pædagogerne i en vis grad fortsat kunne øge deres kompetencer i forhold til klasserumsledelse, og at planlægningen af den fælles undervisning kan være vanskelig grundet mødetider.

Endelig har vi i analysen kigget på, hvorvidt skolerne umiddelbart vurderer, at de aftalte justeringer af folkeskolen vil få betydning for, i hvilket omfang man lokalt inddrager pædagoger i den understøttende undervisning og eksempelvis to-voksenordning. Vi kunne her – overordnet – konkludere, at skolerne aktuelt ikke mener, at dette vil få nogen betydning.

1. Indledning

Folkeskolerne i Aarhus oplever i disse år et pres på økonomien. Dette kommer f.eks. til udtryk ved, at 25 ud af 46 folkeskoler modtager garantiressourcer med henblik på at kunne leve op til timetallene i almenundervisningen. Det garanterede ressourceniveau er en mekanisme i budgettildelingsmodellen på skoleområdet, der skal sikre, at alle skoler har mulighed for at leve op til minimumstimetallene i fagopdelt undervisning samt levere timer i understøttende undervisning. Såvel summen af budgetmidler, der allokeres i form af garantiressourcer, som antallet af skoler, der modtager garantiressourcer, er steget markant de seneste år.

Antallet af skoler, der modtager garantiressourcer, indikerer, at der kan være opstået en ubalance mellem tildelingen af budget til skolerne og skolernes udgiftsbehov på området for almenundervisning. Derudover giver flere skoler udtryk for, at de oplever et stigende udgiftspres. Hertil kommer, at fremtidige allerede politisk besluttede budgetreduktioner vil sætte skolernes økonomi under yderligere pres i de kommende år. Der er således en række indikationer på, at folkeskolerne i Aarhus Kommune har svært ved at få deres økonomi til at hænge sammen i forhold til almenundervisningen.

Denne analyse fokuserer på, hvorledes skolerne oplever, at der er sammenhæng mellem deres økonomi og planlægningen af skoleåret. Analysen vil dels se på, hvordan skolerne går til opgaven med at planlægge og prioritere de lokale økonomiske dispositioner i forbindelse med vedtagelsen af skoleårets budget, herunder hvorledes der arbejdes med vikardækning i forbindelse med fravær. Når der sættes særsomt fokus på vikardækning skyldes det, at metoden for vikardækning har økonomisk betydning for skolen.

Analysen vil desuden afdække dele af samspillet mellem skolernes undervisningsdel og SFO-delen, herunder i hvilket omfang og til hvilke opgaver, der anvendes pædagoger i den understøttende undervisning og om det varierer på tværs af klassetrin. Herudover vil fokus være rettet mod skolernes brug af pædagoger i to-voksenordning samt hvilke fordele og ulemper, skolerne vurderer, at der er forbundet ved at inddrage pædagoger fra SFO-delen i undervisningen – igen på tværs af årgange/klasse-trin. Endelig vil analysen tilvejebringe viden om, hvad skolerne angiver som årsag til at bruge pædagoger i undervisningen på tværs af årgange og klassetrin.

Når der sættes fokus på dette område, skyldes det, at beregningsgrundlaget i den nuværende budgettildelingsmodel for skoleområdet forudsætter, at pædagoger varetager 50 procent af den understøttende undervisning på alle årgange. Såfremt lærere i praksis varetager en højere andel af den understøttende undervisning end forudsat, vil det betyde et pres på skolernes økonomi, da gennemsnitslønnen for lærere er højere end for pædagoger. Dette økonomiske pres skal rummes inden for skolernes eksisterende budgetramme.

Formålene og undersøgelsesspørgsmålene er opsummeret i boksen nedenfor:

Undersøgelsesspørgsmål

Vi vil besvare følgende spørgsmål i denne delanalyse med fokus på folkeskolerne:

1. Budgetlægningsprocessen og økonomiske prioriteringer
 - Balance mellem budget og behov samt intern prioritering
 - Andre forhold med betydning for skolernes økonomi
 2. Vikardækning
 - Brugen af eksterne og interne vikarer samt praksis omkring vikardækning
 3. Brugen af pædagoger i undervisningen
 - Brugen af pædagoger som støtte i undervisningen – på tværs af årgange/klasse-trin
 - Brugen af pædagoger i to-voksenordning – på tværs af årgange/klasse-trin
 - Fordele og ulemper ved at inddrage pædagoger – på tværs af årgange/klasse-trin
 - Årsager til (begrænset brug) – på tværs af årgange/klasse-trin
-

2. Data og metode

Med henblik på repræsentativt at kunne afdække adfærd og udbredelsen af holdninger vedrørende skoler-nes balance og økonomiske prioriteringer, har vi valgt et kvantitativt undersøgelsesdesign med en spørgeskemaundersøgelse. De kvantitative data suppleres med uddybende kvalitative data fra interviews gennemført med fire udvalgte skoler.

Valget af undersøgelsesmetode skyldes, at kvantitative undersøgelser - som eksempelvis spørgeskemaer - netop er gode til at afdække udbredelsen af holdninger og adfærd blandt større grupper af respondenter, mens de kvalitative data kan tilvejebringe mere uddybende information om enkelte forhold. Såvel spørgeskemaundersøgelsen som de kvalitative interviews er gennemført blandt skoleledelserne. Formålet med at inddrage skoleledelsen er, at skolelederne og de administrative ledere har indsigt i budgetlægningsopgaven. Dermed kan de være med til at kaste lys over udmøntningen af det tildelte budget samt økonomiske prioriteringer i øvrigt og således gøre os klogere på, hvordan de bruger de penge, de har fået tildelt. 43 ud af 46 skoler gennemførte spørgeskemaet, hvilket giver en svarprocent på 93 procent.

I bilag 1 findes en uddybende beskrivelse af fremgangsmåden i forbindelse med de to dataindsamlinger samt den anvendte analysestrategi.

3. Budgetlægningsprocessen og økonomiske prioriteringer

I dette kapitel vil først kigge på skolernes egne erfaringer med budgettildelingsmodellen og de enkelte budgetelementers tilstrækkelighed. Vi vil desuden dykke ned i, hvorledes skolerne prioriterer mellem de enkelte budgetelementer - herunder hvilke budgetposter, der eventuelt måtte blive reserveret midler til forud for andre i budgetlægningsprocessen. Eller om der omvendt er bestemte budgetelementer, skoler ofte reducerer i, hvis de oplever, at det er svært at få enderne til at mødes.

Budgettet er den pose penge, som skolerne kan råde over, og som skolen lokalt skal prioritere. Børn og Unges budget til skolerne fordeles ud fra en budgettildelingsmodel. Modellen sørger for, at alle skoler får tildelt penge ud fra samme principper. Den nuværende budgettildelingsmodel for skolernes undervisningsdel har været gældende siden 1. januar 2009. Modellen er justeret med budgetforliget 2014-2017 i forbindelse med Folkeskolereformen, idet der med denne opstod et behov for at kunne differentiere yderligere i tildelingen til de enkelte klassetrin. Dette med henblik på at sikre korrekt tilførsel af midler til de årgange, der som følge af folkeskolereformen oplevede de største ændringer i kravene til timetal og undervisningsandel.

Der findes en særskilt budgettildelingsmodel for skolernes SFO-del, der tildeler midler til ledelse samt et aktivitetsafhængigt beløb pr. barn. Budget til administration og bygningsdrift¹ er som udgangspunkt en del af skolens undervisningsbudget, og dermed omfattet af budgettildelingsmodellen for skolernes undervisningsdel. Skolelederen er ansvarlig for både driften af undervisnings- og SFO-delen og har dermed også det overordnede økonomiske ansvar for skolens to selvstændige budgetter og den konkrete udgiftsfordeling mellem disse.

En prioritering af de pædagogiske ressourcer sker med respekt for de selvstændige opgaver og forpligtelser, som SFO og undervisning hver især har - for SFO's vedkommende også uden for undervisningstiden. Desuden gælder det, at der inden for rammerne af skolernes samlede virksomhed - SFO og undervisning - i Aarhus Kommune er adskilte budgetter.

¹ Hvis en SFO har en ekstern bygning, tildeles et afdelingstillæg og et særskilt bygningsbudget.

Tabellerne nedenfor viser en aktuel status på skolernes budget og forbrug for henholdsvis undervisning og SFO fra regnskab 2018. Det fremgår af de to tabeller, at såvel skoler som SFO har 'nedspar' i 2018. Begge områder har et merforbrug i 2018 og dermed reduceret akkumuleret opsparing i forhold til 2017.

Table 1 Regnskab 2018, mio. kroner (ekskl. specialskoler)

Område	Budget 2018	Forbrug 2018	Regnskab 2018
Skoler – undervisning	1.876	1.885	-8,7
SFO	364	369	-5,0

Ser man på den akkumulerede opsparing for henholdsvis skoler og SFO i forhold til de to områders budgetter, så svarer den akkumulerede opsparing for skolernes undervisningsdel (ekskl. specialskoler) i 2018 på 16,3 mio. kroner til under en procent af områdets samlede budget, mens SFO'ernes akkumulerede opsparing i 2018 (17,9 mio. kroner) svarer til ca. fem procent af områdets samlede budget

Table 2 Regnskab 2018 og udvikling i akkumuleret status 2017-2018, mio. kroner (ekskl. specialskoler)

Område	Regnskab 2018	Akkumuleret opsparing 2018	Akkumuleret opsparing 2017
Skoler – undervisning	-8,7	16,3	25,0
SFO	-5,0	17,9	22,9

Det overordnede billede er således, at SFO'erne generelt har en større akkumuleret opsparing ved udgangen af 2018 end undervisningsdelen. I de følgende ser vi nærmere på skolernes vurdering af undervisningsbudgettet. Senere vender vi tilbage til, i hvilket omfang skolerne benytter SFO-pædagoger i undervisningen.

I budgettildelingsmodellen for skolernes undervisningsdel kan tildelingen til de enkelte skoler inddrages i fire overordnede grupperinger: Grundbudget, bygningsbudget, budget til specialundervisning samt budget til dansk som andetsprog. Disse kan opdeles i en række delelementer.

Ved udarbejdelsen af spørgeskemaet valgte vi, at spørgsmålene skulle tage afsæt i skolernes vurdering og prioritering af følgende otte delelementer:

- Almenundervisning ekskl. ledelse og administration
- Ledelse og administration
- Bygningsdrift
- Specialundervisning ekskl. støttecenter og drift af specialklasser (værtsskoler)
- Støttecenter
- Drift af specialklasser (værtsskoler)
- Dansk som andetsprog ekskl. modtagelsesklasser
- Modtagelsesklasser

Det er vigtigt at gøre opmærksom på, at de første delelementer af budgettet, der er listet ovenfor, er relevante for samtlige folkeskoler, mens nogle af de øvrige vil have større eller mindre betydning på de enkelte skoler. Det skyldes, at tildelingen for disse i højere grad er knyttet til det enkelte barn, ligesom der i udmålingen af skolernes budgetter til specialundervisning indgår socioøkonomiske kriterier. Endelig gælder det, at midler til drift af special- og modtagelsesklasser alene tildeles de folkeskoler, der løser disse bydækkende opgaver.

Et af de bærende principper i økonomistyringen i Børn og Unge er decentralisering. Det betyder, at det er op til den enkelte skole selv at disponere og budgetlægge den pose penge, de ud fra budgettildelingsmodellens tildelingskriterier har fået. Skolerne er således ikke bundet af, at deres budgetlægning 1:1 skal afspejle den opdeling mellem budgetelementerne, der findes i modellen. Skolernes budgetlægningsopgave er nært forbundet med de øvrige opgaver i skoleårsplanlægningen. Det gælder klassedannelse, skemalægning, fagfordeling, sammensætningen af den enkelte lærers arbejdstid mv., som alle sammen har økonomiske konsekvenser. En

udfordring er, at skolernes ledelser i princippet skal arbejde på tværs af flere skoleår, når de budgetlægger. Skolerne skal derfor hele tiden have blik for både fortid og fremtid.

Budgetlægningsopgaven består for skolerne i at udmønte det budgetbeløb, som udmeldes fra Børn og Unge til et driftsbudget for skolen. De gennemførte interviews med fire udvalgte skoler peger på, at skolerne typisk igangsætter to sideløbende spor. I det ene spor er der fokus på, hvor stor en del af budgetmidlerne, der i princippet er båndlagt som følge af det skoleår, der er i gang på budgetlægningstidspunktet. Det gælder fx løn til det pædagogiske personale og undervisningsmidler. I det andet spor er der en række øvrige driftsudgifter, fx rengøring, el, vand og varme, som der ligeledes skal reserveres midler til. Den indledende fastlæggelse af disse budgetposter er typisk erfaringsbaseret på basis af tidligere års forbrug. Dernæst ser skolerne på, hvor meget der skal undervises i det kommende skoleår; om der kommer nye krav, samt hvad skolen ellers har af ønsker til skoleudvikling, projekter mv. Processen med at få budgettet til at passe med opgaverne kræver ofte, at skolerne genberegner budgettet flere gange.

3.1 De enkelte budgetelementers tilstrækkelighed

I de første spørgsmål i spørgeskemaet bad vi skolerne om at vurdere de enkelte delelementer i budgettet i forhold til deres tilstrækkelighed. Med tilstrækkelighed forstår vi, hvorvidt skolerne med de til elementet tildelte midler – isoleret set – vurderede, at de kunne efterleve de minimumskrav, der i bred forstand stilles til folkeskolerne i Aarhus i 2019.

I det følgende vil vi derfor kigge på de enkelte budgetelementer i skolernes budget hver for sig.

Table 5 Budgettildelingsmodellen for skoleområdet indeholder forskellige elementer, som der gives delbudgetter til. Hvis man for 2019 kigger på følgende udvalgte delbudgetter for sig, vil du så vurdere, at budgettet for det enkelte område – i forhold til at kunne efterleve de minimumskrav, der stilles til folkeskolerne i Aarhus – isoleret set... (procentandele)

	giver min skole mulighed for mere end at opfylde minimumskravene	giver min skole mulighed for nogenlunde at opfylde minimumskravene	ikke giver min skole mulighed for at opfylde minimumskravene	ikke relevant/ved ikke	Procent
Almenundervisning ekskl. ledelse og administration	19	70	7	5	100
Ledelse og administration	2	49	47	2	100
Bygningsdrift	12	56	28	5	100
Specialundervisning ekskl. støttecenter og drift af specialklasser (værtsskoler)	2	33	58	7	100
Støttecenter	7	56	33	5	100
Drift af specialklasser (værtsskoler)	5	79	11	5	100
Dansk som andetsprog ekskl. modtagelsesklasser	19	65	12	5	100
Modtagelsesklasser	0	83	0	13	100

Note: Baseret på svar fra 43 skoler. Andelen for "Drift af specialklasser (værtsskoler)" og "Modtagelsesklasser" er kun baseret på de skoler, som er værtskoler eller som har modtagelsesklasser. Spørgsmålet om "Drift af specialklasser (værtsskoler)" er derfor baseret på 19 svar og spørgsmålet om "Modtagelsesklasser" er baseret på 6 svar.

Almenundervisning

Tabellen viser, at hovedparten af skolerne (ca. 70 procent) vurderer, at budgettet til *almenundervisning* eksklusiv ledelse og administration - isoleret set - nogenlunde giver mulighed for at efterleve de krav, der i 2019 stilles til folkeskolerne i Aarhus. Hertil kommer, at cirka 19 procent vurderer, at budgettet til almenundervisning giver deres skole mulighed for mere end at opfylde minimumskravene.

Specialundervisning ekskl. støttecenter og drift af specialklasser (værtsskoler)

I forhold til budgetposterne '*Specialundervisning ekskl. støttecenter og drift af specialklasser (værtsskoler)*' vurderer hen ved 60 procent af skolerne, at budgettet isoleret set er utilstrækkeligt i forhold til at kunne efterleve minimumskravene.

Ledelse og administration

For budgetposten vedrørende *ledelse og administration* vurderer cirka halvdelen af skolerne, at budgettet er nogenlunde tilstrækkeligt, mens den anden halvdel vurderer, at budgettet til ledelse og administration ikke giver deres skole mulighed for at leve op til minimumskravene.

Bygningsdrift

For *bygningsbudgettets* vedkommende vurderer lidt over halvdelen af skolerne, at budgettet nogenlunde muliggør, at minimumskravene kan efterleves, mens 28 procent mener, at budgettet ikke er tilstrækkeligt til at opfylde minimumskravene.

Støttecenter og Dansk som andetsprog

For budgetterne til '*Støttecenter*' vurderer lidt over halvdelen af skolerne, at budgettet er tilstrækkeligt, mens en tredjedel mener, at budgettet ikke giver dem mulighed for at leve op til minimumskravene. Skolernes vurdering af tilstrækkeligheden af budgettet til *Dansk som andetsprog (DSA)* følger så nogenlunde den fordeling, som også gjorde sig gældende for almenundervisningen. Det vil sige, at hovedparten af skolerne (65 procent) vurderer, at budgettet er nogenlunde tilstrækkeligt, mens 19 procent vurderer, at budgettet giver dem mulighed for mere end at opfylde de minimumskrav, der stilles til folkeskolerne i Aarhus. Cirka 12 procent vurderer dog, at delbudgettet til DSA ikke er tilstrækkeligt i forhold til at kunne efterleve minimumskravene.

Drift af specialklasser (værtsskoler) og modtagelsesklasser

For delbudgettet til '*Drift af specialklasser (værtsskoler)*' vurderer hovedparten af de skoler – for hvem denne post er relevant – at budgettet overordnet set er nogenlunde tilstrækkeligt. De samme gør sig gældende for budgettet til *modtagelsesklasser*. Også her vurderer hovedparten af de skoler, for hvem denne del er relevant, at budgettet er nogenlunde tilstrækkeligt til at kunne efterleve minimumskravene.

Vi kan på baggrund af skolernes svar på spørgsmålet vedrørende de enkelte budgetelementers tilstrækkelighed overordnet delkonkludere,

- at delbudgetterne til almenundervisning og DSA – alt andet lige – for de fleste skolars vedkommende vurderes at være nogenlunde i balance, og at enkelte skoler vurderer, at budgetterne giver dem mulighed for mere end at opfylde minimumskravene.
- at op mod 60 procent af skolerne vurderer, at delbudgettet til specialundervisning ikke giver dem mulighed for at opfylde minimumskravene.
- at op mod halvdelen af skolerne vurderer, at delbudgettet til ledelse og administration - overordnet set – ikke er tilstrækkeligt.
- at delbudgetterne til henholdsvis støttecentre og bygninger for lidt over halvdelen af skolernes vedkommende vurderes at være tilstrækkeligt, men også at op mod 30 procent af skolerne giver udtryk for, at disse delbudgetter - isoleret set - ikke gør det muligt at efterleve minimumskravene.

- at delbudgetterne til henholdsvis til drift af specialklasser (værtsskoler) og modtagelsesklasser – for de skoler, hvor de er relevant - overordnet set vurderes nogenlunde at give skolerne mulighed for at opfylde minimumskravene.

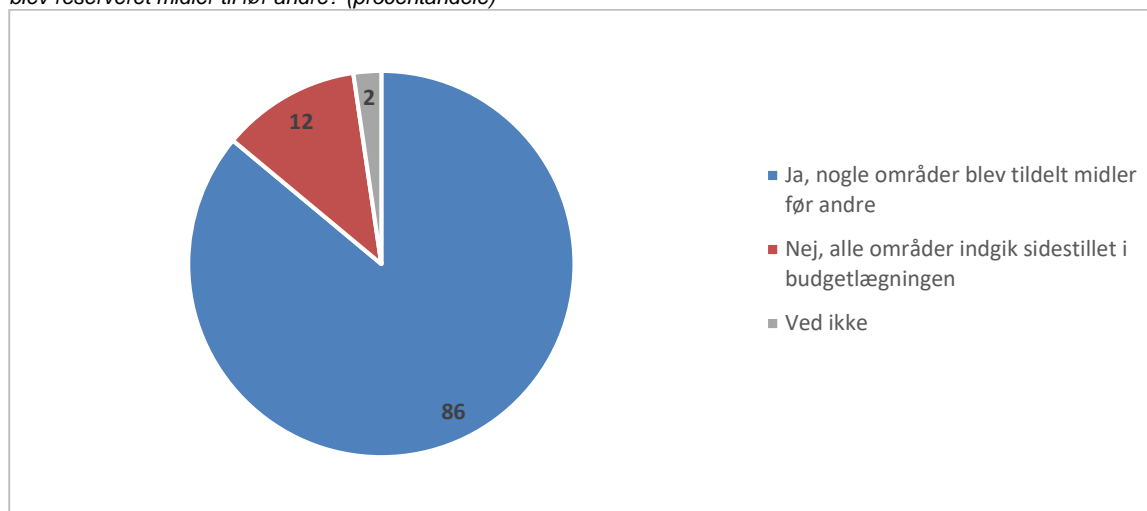
3.2 Interne prioriteringer i budgetlægningsprocessen

Vi har i spørgeskemaet desuden spurgt ind til hvilke budgetelementer, skolerne i den seneste budgetlægningsproces eventuelt måtte prioritere henholdsvis først og sidst i budgetlægningsprocessen. Med budgetelementer menes den opdeling, der også er anvendt i spørgsmål 1, altså:

- Almenundervisning ekskl. ledelse og administration
- Ledelse og administration
- Bygningsdrift
- Specialundervisning ekskl. støttecenter og drift af specialklasser (værtsskoler)
- Støttecenter
- Drift af specialklasser (værtsskoler)
- Dansk som andetsprog ekskl. modtagelsesklasser
- Modtagelsesklasser

Langt hovedparten af skolerne (86 procent) svarer ja til, at der i budgetlægningsprocessen var delbudgetter, der blev reserveret midler til før andre, mens 12 procent svarer, at alle områder indgik sidestillet i budgetlægningen.

Figur 1. Da I budgetlagde for 2019, var der så nogle af de ovennævnte områder, der i budgetlægningsprocessen blev tildelt midler eller blev reserveret midler til før andre? (procentandele)



Note: baseret på svar fra 43 skoler

De skoler, der havde svaret ja til, at nogle områder blev tildelt midler før andre, blev efterfølgende bedt om - hvor det var muligt - at rangordne delbudgetterne på en skala fra 1-8 efter, hvilke budgetområder, der blev reserveret midler til først (1) til det område, der blev reserveret midler til sidst (8).

Dette kan være vanskeligt at svare på for skolerne, og en del skoler (20-35 procent af de, der svarede ja til, at enkelte delbudgetelementer blev prioriteret før andre i budgetlægningsprocessen) har også valgt ikke at rangordne et eller flere af områderne. I tabellen nedenfor har vi grupperet de rangordnede budgetelementer, så de, der er tildelt prioritet 1 eller 2 er kategoriseret som højt prioriteret mens de, der er kategoriseret med tallene 3-6, er kategoriseret som mellem prioriteret, mens de, der er kategoriseret med enten 7 eller 8 har fået lav prioritet. Det bør nævnes, at skolerne ikke har behøvet at prioritere alle elementer.

Delbudgetterne til henholdsvis drift af specialklasser (værtsskoler) og modtagelsesklasser indgår ikke i tabellen nedenfor, da de som nævnt ovenfor kun er relevante for en mindre andel af skolerne, hvorfor skoler, for hvem de ikke er relevante, kan have valgt at give dem en lav prioritering, hvilket vil skævvride analysen.

Tabel 6 Tildel hvert område et tal mellem 1 og 8, hvor 1 er det område, der først blev reserveret midler til, mens 8 er det område, der sidst blev reserveret midler til (procentandele)

	Høj prioritet (1 og 2)	Mellem prioritet (3 til 6)	Lav prioritet (7 og 8)	Ikke rangordnet	Procent
Almenundervisning ekskl. ledelse og administration	65	9	5	21	100
Ledelse og administration	26	42	5	28	100
Bygningsdrift	12	53	7	28	100
Specialundervisning ekskl. støttecenter og drift af specialklasser (værtsskoler)	47	21	7	26	100
Støttecenter	16	53	5	26	100
Dansk som andetsprog ekskl. modtagelsesklasser	7	53	5	35	100

Det fremgår af tabellen, at de områder, der prioriteres højt i budgetlægningsprocessen, er almenundervisning (ekskl. ledelse og administration) samt specialundervisning (ekskl. støttecenter og specialklasser).

I 'mellemlgruppen' indgår budgetområderne bygningsdrift, støttecenter samt dansk som andetsprog (ekskl. modtagelsesklasser). For ledelse og administration gælder, at dette kan sige at falde mellem høj og mellem prioritering, idet op mod 30 procent vurderer, at det har høj prioritet, mens lidt over 40 procent giver det en prioritering, der falder inden for vores mellemlkategori.

Endelig spurgte vi til, hvorvidt skolerne - såfremt der undervejs i den seneste budgetlægningsproces opstod problemer med at få de tildelte midler til at slå til – var et eller flere af delbudgetterne ovenfor, der blev reduceret i. Hvorvidt midlerne kunne slå til, skulle igen – som i spørgsmål 1 – holdes op mod de minimumskrav, der stilles til folkeskolerne i Aarhus.

Skolerne havde mulighed for at sige, at de reducerede i flere delbudgetter, hvis de ikke kunne få midlerne til at slå til. Ni skoler har svaret, at dette ikke er relevant, mens fire skoler har svaret, at de fordeler reduktionen ligeligt på alle områder. For de øvrige 30 skoler gælder, at det særligt er delbudgetterne til bygningsdrift (26 skoler), støttecenter (22 skoler) og ledelse og administration (21 skoler), der reduceres i. De resterende budgetområder er der syv skoler eller derunder, der reducerer i, hvis de ikke kan få midlerne til at slå til, og de indgår derfor ikke i analysen.

På baggrund af ovenstående kan vi drage følgende delkonklusioner,

- at langt hovedparten af skolerne prioriterer nogle områder højere end andre i budgetlægningsprocessen
- at de områder, der – generelt betragtet - prioriteres højt i budgetlægningsprocessen - og som der dermed for en række skolars vedkommende reserveres midler til før andre - er almenundervisning (ekskl. ledelse og administration) samt specialundervisning (ekskl. støttecenter og specialklasser).
- at det – såfremt skolerne i den seneste budgetlægningsproces oplevede problemer med at få de tildelte midler til at slå til – oftest var delbudgetterne til henholdsvis bygningsdrift, støttecenter og ledelse og administration, der blev reduceret i.

Sammenholder man konklusionerne fra afsnittet omkring de enkelte budgetelementers tilstrækkelighed (afsnit 3.1) med konklusionerne i dette afsnit, vil man se, at skolerne prioriterer *almenundervisningen* højt i budgetlægningsprocessen og oftest reserverer midler til dette område først. Dette illustreres med følgende citat:

Men alligevel, så er vi jo bundet, fordi man kan jo sige, at de timer, vi skal læse – de udløser jo et eller andet udgiftsbehov, så på den måde kan man jo sige, at vi reserverer nogle midler, fordi dem kan vi jo ikke rykke med. (skoleleder)

Almenområdets høje prioritet i budgetlægningsprocessen kan muligvis være det, der ligger til grund for, at skolerne også vurderer, at det budget, der afsættes til dette område muliggør, at de så nogenlunde kan leve op til de minimumskrav, der stilles til folkeskolerne i Aarhus. Det kan dog ikke afvises, at dette på en række skoler sker på 'bekostning' af nogen af de øvrige delbudgetter.

Specialundervisning er også et af de områder, der prioriteres højt, men samtidig et område, hvor majoriteten blandt skolerne vurderer, at det delbudget, der gives via budgettildelingsmodellen, ikke er tilstrækkeligt. Igen er det nærliggende, at budgetterne, der afsættes til dette område finansieres på 'bekostning' af et eller flere af de øvrige delbudgetter.

Budgetterne til bygningsdrift, ledelse og administration samt støttecentre er områder, som ikke har den højeste prioritering i skolernes budgetlægningsproces, og er samtidig de områder, der ifølge analysen ovenfor, oftest reduceres i. De tre delbudgetområder falder derudover ud som områder, hvor en række skoler vurderer, at budgettet ikke er tilstrækkeligt, jf. afsnit 3.1. I forhold til bygningsbudgettet udtaler en af skolerne i interviewene eksempelvis:

Vores bygningsbudget er notorisk underbudgetteret i forhold til, at hvis vi skulle tage dets pose af penge og give området det at arbejde med, så ville det måske have 0,5 mio. kr. mere at arbejde med. (skoleleder)

Delbudgettet til dansk som andetsprog falder lidt i en mellemkategori, idet delbudgettet hertil – isoleret og overordnet set - vurderes at være i balance. Det er samtidig ikke et område, der prioriteres højest i budgetlægningsprocessen, men heller ikke et område, som skolerne oplyser, at de ofte finder det nødvendigt at beskære i med henblik på at få enderne til at mødes.

Delbudgetterne til drift af specialklasser (værtsskoler) og modtagelsesklasser har haft en særstatus i analysen, idet begge områder – som tidligere nævnt – alene er relevante for et udsnit af skolerne. Vi kunne dog i afsnit 3.1 konkludere, at de skoler, for hvem de nævnte delbudgetter har relevans, overordnet set vurderer at delbudgetterne til netop disse områder er nogenlunde i balance og dermed isoleret set muliggør, at skolerne kan leve op til minimumskravene. Det er samtidig ikke områder, som skolerne typisk oplyser at de reducerer i, såfremt det er vanskeligt at få de tildelte midler til at slå til.

3.3 Andre økonomiske forhold med betydning for skolernes økonomi

Som en afslutning på spørgeskemaets spørgsmål vedrørende budgetelementernes tilstrækkelighed, budgetlægningsprocessen og skolernes interne økonomiske prioriteringer, blev skolerne opfordret til at tilkendegive eventuelle andre forhold, som de gerne vil gøre opmærksom på. Der er særligt to temaer, der går igen i de bemærkninger, vi har modtaget:

- Stor vækst i udgiftsbehovet til elever i specialklasser og et budget, der ikke er fulgt med
- Utilstrækkeligt budget til ledelse og administration

At det netop er disse to forhold, der nævnes, stemmer fint overens med konklusionerne i afsnit 3.1 og 3.2. Vi kunne her konkludere at, specialundervisning er et af de områder, der prioriteres højt i budgetlægningsprocessen, men samtidig et område, hvor majoriteten blandt skolerne vurderer, at det delbudget, der gives via budgettildelingsmodellen, ikke er tilstrækkeligt. Det samme gør sig gældende for budgettet til ledelse og

administration, hvor det i særlig grad er skolerne med et elevtal over gennemsnittet, der vurderer at det tildelte budget ikke er tilstrækkeligt.

Også i de gennemførte interviews er det netop disse to elementer i budgettildelingsmodellen, skolerne peger på som områder, hvor modellen lige nu særligt opleves at ramme skævt i forhold til udgiftsbehovene. Således nævner flere af skolerne, at budgettildelingen til specialundervisning trænger til at blive justeret, da skolernes forbrug overstiger deres tildeling. Det gælder særligt ift. fordelingen af midlerne til betaling for de elever, skolerne visiterer til kommunale specialklasser. Det illustreres bl.a. af dette citat:

Hvis jeg skal slå i noget, som er meget aktuelt, så er det betaling af specialklassepladser. Den del er håbløs. Og det er ikke bare fordi, at vi bruger dobbelt så meget, som det vi får tildelt. Den [modellen, red.] er håbløs, formentlig outdated. Men den trænger til en modernisering i forhold til, hvad er det for nogle kriterier vi skal arbejde med. For den skyder voldsom forkert, her i hvert fald. Hvad jeg hører, så gør den det også andre steder. (administrativ leder)

For det andet påpeger flere af skolerne i interviewene på, at tildelingen til ledelse og administration er for lav. Det gælder særligt modellens forudsætninger om antallet af ledere og skolesekretærer. Som en af skolerne siger det:

Modellen er ikke retvisende i forhold til, hvordan vi skal drive skolen. (skoleleder)

En del af skolerne gør desuden i kommentarfeltet i spørgeskemaet opmærksom på, at det decentrale råderum ikke er stort, og at en høj andel af skolens udgifter er givet på forhånd, hvilket båndlægger store dele af budgettet i budgetlægningsprocessen.

Flere skoler pointerer desuden, at garantiressourcerne er vigtig del af deres finansieringsgrundlag, men at der kan ske store udsving i de tildelte midler fra år til år, hvilket er uhensigtsmæssigt for det langsigtede arbejde med en optimal klassedannelse. Garantiressourcerne i budgettildelingsmodellen kompenserer lige nu for, at nogle skoler kan have lave klassekvotienter, hvis der i et skoleår er en uheldig balance mellem elever og antallet af klasser og hermed alt andet lige en dyrere undervisning. I de gennemførte interviews fremhæver en af skolerne, der modtager garantiressourcer, dette argument for at beholde garantipuljen:

Det er ikke sikkert, at det er ressourcefordelingsmodellen, der er problemet. Det kan jo være, at det er skolestrukturen. Og vil man gøre op med skolestrukturen, eller vil man bevare skolerne i de lokale områder. Hvis man vil gøre det [bevare i lokalområderne., red.], jamen så koster det. Og så tåler man, at i et skole-distrikt ... bliver man nødt til at pumpe ekstra penge i for at kunne undervise eleverne i det antal timer, de skal have (skoleleder)

I både 2018 og 2019 er der blevet allokeret garantiressourcer til 25 ud af de 46 folkeskoler. Beløbene, som skolerne modtager, varierer i størrelse, men samlet set allokeres der i budget 2019 27,7 mio. kroner i form af garantiressourcer.

4. Vikardækning

I det følgende kapitel ser vi på skolernes vikardækning. Det analyseres, hvordan skolerne vikardækker ved fravær, herunder hvorvidt der anvendes eksterne eller interne vikarer. Vi vil desuden kigge nærmere på, hvilke lokale praksis der er på skolerne i forbindelse med håndtering af sygdomsmeldinger og vikarrekvirering.

Når vi her har valgt at have særskilt fokus på netop vikardækning skyldes det, at det er et område af stor økonomisk betydning for skolerne og samtidig et område, som kan være vanskeligt styrbart og svært

forudsigeligt. Brugen af vikarer er en nødvendighed, hvis eleverne skal have den undervisning, de har krav på. Men vikardækning er dyrt og mindsker skolernes økonomiske råderum. Skolernes forventninger til omfanget af vikardækning, og måden de vikardækker på, påvirker således skolens økonomiske råderum.

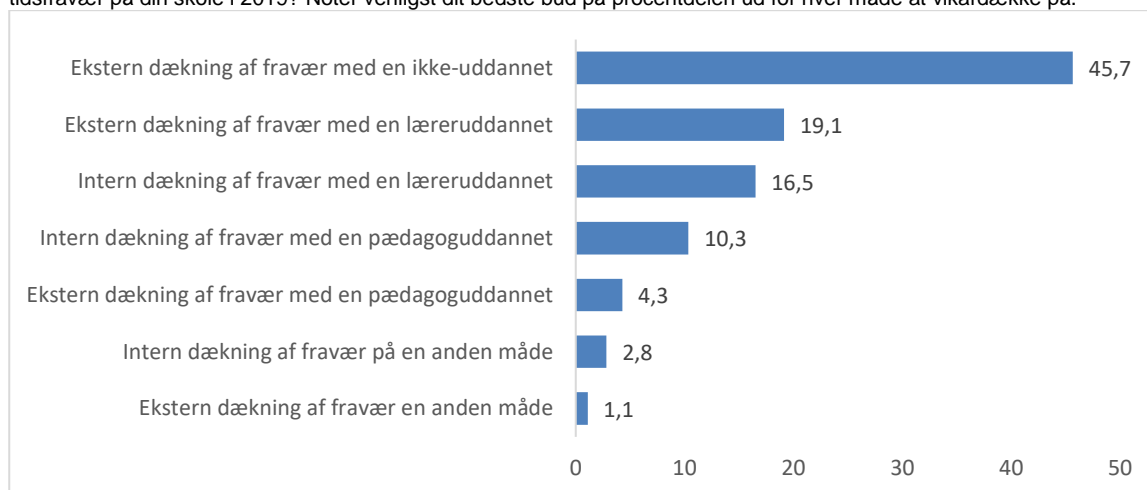
4.1 Brugen af interne og eksterne vikarer

Skolerne kan overordnet vikardække med interne eller eksterne vikarer. Vi har i spørgeskemaundersøgelsen spurgt ind til, hvordan skolerne vikardækker for lærere og børnehaveklasseledere i fagopdelt undervisning i tilfælde af korttidsfravær. Det kan eksempelvis være sygdom eller mødeaktivitet i forhold til den centrale kommunale forvaltning. I spørgeskemaet er differentieret mellem syv former for intern og ekstern vikardækning:

- Intern dækning af fravær med en læreruddannet
- Intern dækning af fravær med en pædagoguddannet
- Intern dækning af fravær på en anden måde
- Ekstern dækning af fravær med en læreruddannet
- Ekstern dækning af fravær med en pædagoguddannet
- Ekstern dækning af fravær med en ikke-uddannet
- Ekstern dækning af fravær en anden måde

For hvert af de syv former for vikardækning blev skolerne bedt om at give deres bedste bud på i hvilket omfang (udtrykt ved en procentandel), de anvender de respektive former for vikardækning i 2019.

Figur 2. Skolerne kan vikardække på forskellige måder ved fravær. Hvordan fordeler de følgende måder at vikardække sig på ved korttidsfravær på din skole i 2019? Noter venligst dit bedste bud på procentdelen ud for hver måde at vikardække på.



Note: Baseret på svar fra 43 skoler. Tallene er gennemsnitlig procentandel på tværs af skolerne

Det fremgår af figuren, at den mest anvendte form for vikardækning er ekstern dækning af fravær med en vikar, som ikke er uddannet lærer eller pædagog. Den gennemsnitlige procentandel for denne form for fraværsdækning på tværs af skolerne er således ca. 46 procent. De ca. 46 procent dækker dog over en relativt stor spredning i skolernes egne rapporteringer. Enkelte skoler har således oplyst at de aldrig eller yderst sjældent anvender denne form for vikardækning (under fem procent), mens andre oplyser, at de hen ved altid anvender netop denne form for vikardækning (over 80 procent).

Et par skoler har i det tilhørende kommentarfelt noteret, at det ofte er en lærerstuderende, der anvendes som ekstern ikke-uddannede vikarer. Dette stemmer godt overens med erfaringerne fra de gennemførte interviews, idet skolerne her pegede på, at der primært vikardækkes med eksterne, ikke-uddannede timelønnede; sekundært med eksterne læreruddannede. Skolerne peger på, at de har valgt at organisere vikardækningen på denne måde fordi, det er en løsning, der i praksis fungerer i deres hverdag. Det fremgår bl.a. af de følgende citater:

Vi har gjort mange forskellige ting. Lige nu kører vi med det, vi kalder cykelvikarer. Vi ringer til nogen, og så kommer de cyklende. Vi har en lokalaf tale med tillidsrepræsentanterne om, at hvis vi kan, så prøver vi at få flest mulige uddannede lærere ind. Og det er ret svært på sådan en liste [med folk man kan ringe til, red.]. Eller lærerstuderende. Og ellers tager vi dem, der kommer. Der er rigtig mange dygtige af de andre. (administrativ leder)

Vi har planlagt det sådan, at når lærer nn er syg, så har han eller hun den samme klasse i flere timer i løbet af den dag. Så dvs., hvis vi har fordelt det på forskellige [interne, red.] vikarer, hvor de nu har huller, vil der være skift i vikarer. Ved at gøre det her [brug af korps af timelønnede, red.], har vi chancen for at sætte den samme vikar ind hele dagen, så børnene ikke får det der skift. (skoleleder)

Den næstmest hyppige måde at vikardække på er ved brugen af en ekstern læreruddannet vikar. Den gennemsnitlige procentandel på tværs for skolerne for denne form for vikardækning er ca. 19 procent. Spredningen i skolernes indmeldinger er her noget mindre. Det kan dog ikke afvises, at der er et overlap med kategorien 'ekstern dækning af fravær med en ikke-uddannet', idet enkelte skoler også i kommentarfeltet til denne type af vikardækning har oplyst, at der er tale om lærerstuderende.

Den tredje mest hyppige måde at vikardække på er ved intern dækning af fravær med en læreruddannet. Den gennemsnitlige procentandel for anvendelsen af denne form for fraværsdækning på tværs af skolerne er cirka 17 procent. Igen er spredningen i skolernes egne indmeldinger relativt stor, idet enkelte oplyser, at de aldrig anvender denne form for vikardækning, mens andre oplyser, at de så godt som altid anvender intern vikardækning med en læreruddannet.

Af kommentarfeltet fremgår det, at den interne løsning i praksis håndteres forskelligt. Nogle skoler oplyser, at enkelte lærere har indlagt ekstra timer i deres skema med henblik på at kunne varetage vikardækning ved behov. Andre løser opgaven ved omrokeringer eller bytte af lektioner, samlæsning af timer eller, at vikardækningen finder sted inden for den enkelte lærers tilstedeværelsestid. En del skoler tilkendegiver, at såfremt der i forvejen var planlagt med to voksne i undervisningen eller støtte, så vikardækkes der ikke, idet den anden voksne overtager lektionen. Endelig oplyser enkelte desuden, at såvel den pædagogiske ledelse som skoleledelsen indimellem træder til med henblik på at få hverdagen til at gå op.

Fordelene ved at anvende intern vikardækning er, at eleverne møder et kendt ansigt. Skolerne kan dog opleve, at intern vikardækning med fastansatte lærere kan ende med at blive en dyr løsning. Det skyldes, at det kan være svært at udnytte de interne ressourcer, hvorfor skolerne alligevel ender med at betale for eksterne vikarer. Skolerne omtaler dette i relation til brugen af vikarpuljer og fleksible skemaer. Det illustrerer bl.a. dette citat fra et af de gennemførte interviews:

Jeg ved godt, at der er nogen, der arbejder med fleksibelt skema, hvor de har nogle teams, der selv tilrettelægger, hvis der er fravær. Så de kan bytte rundt på timerne internt, eller hvis de har en pulje vikartimer... Vi har førhen prøvet det, hvor vi både havde vikartimer og holddelingstimer lagt ud i teams... Men de blev simpelthen ikke brugt. Og så synes vi, at det var for dyrt betalt, når de alligevel ikke kunne bruge dem som vikarer... Vi skulle alligevel til at købe timelønnede ind. Så effektiviteten i det var ikke god nok. (administrativ leder).

Både de gennemførte interviews og beskrivelserne af skolernes arbejde med intern vikardækning peger desuden på, at skolerne forsøger at organisere sig på bestemte måder ved planlagt fravær, sådan at der enten kan dækkes med kendte ansigter, eller så det slet ikke er nødvendigt at vikardække, eksempelvis ved at placere efteruddannelse på dage uden undervisning.

Endelig fremgår det af figuren ovenfor (Figur 2), at det kun relativt sjældent sker, at der vikardækkes med en pædagoguddannet – uanset om denne er intern eller ekstern. Enkelte oplyser dog her, at det kan ske, at der trækkes på klassepædagogen, hvis denne er tilstede i det pågældende tidsrum, ligesom en anden skole har indgået aftale om vikardækning med personale fra Fritids- og Ungdomsskoleområdet (FU).

Skolerne i interviewene giver slutteligt udtryk for, at fravær og vikarudgifter i det hele taget fylder meget i deres budgetlægning. De fremhæver, at det er et svært område at styre, hvorfor de generelt prøver at være konservative i deres budgetlægning. Skolerne fortæller også, at de føler sig pressede af vikarudgifterne. Det viser dette citat:

Det står jo lysende klart for os hver gang, hvor meget det [vikarudgifter, red.] egentlig trækker ud af vores ressourcer. Det er jo et stort beløb... Det er noget, der indgår i de ting, vi bliver målt på i forhold til forvaltningen. Så derfor har vi et pres på den post... Det fylder meget (administrativ leder)

4.2 Håndtering af sygemeldinger og vikarrekvirering

Såvel spørgeskemaundersøgelsen som de gennemførte interviews peger på, at nogle af skolerne er gået væk fra at bruge lærere til at tage imod sygemeldinger og til at skaffe vikarer. Skolerne fortæller i interviewene, at det er en stor opgave at varetage for lærerne.

I stedet varetager skolesekretærene i samarbejde med den administrative leder opgaven. På op mod 60 procent af skolerne er det således enten en administrativ medarbejder (fx en skolesekretær), der tager imod en sygemelding, eller en repræsentant for skolens ledelsesteam (inkl. den administrative leder). På 26 procent af skolerne er det fortsat en lærer, der tager imod sygemeldingerne, mens 14 procent har angivet, at opgaven varetages af andre (typisk at opgaven er delt mellem flere personer med forskellige funktioner).

Tabel 7 Hvem på skolen tager oftest eller altid imod sygemeldinger fra det pædagogiske personale (lærer og pædagoger)? (procent)

Andre (skriv hvem)	En administrativ medarbejder, fx en skolesekretær	En lærer	En repræsentant fra skolens ledelsesteam (inkl. den administrative leder)	Procent
14	37	26	23	100

Note: Baseret på svar fra 43 skoler.

Nogenlunde samme fordeling gør sig gældende i forhold til, hvem der har til opgave at rekvirere en vikar. Her ligger opgaven på lidt over 50 procent af skolerne hos en administrativ medarbejder.

Tabel 8 Hvem på skolen har oftest eller altid til opgave at rekvirere en vikar? (procent)

Andre (skriv hvem)	En administrativ medarbejder, fx en skolesekretær	En lærer	En repræsentant fra skolens ledelsesteam (inkl. den administrative leder)	Procent
12	51	23	14	100

Note: Baseret på svar fra 43 skoler.

Delkonklusion

På baggrund af analyserne i dette kapitel kan vi konkludere, at folkeskolerne i Aarhus primært anvender eksterne ikke-uddannede vikarer i forbindelse med dækning af korttidsfravær. Herefter følger vikardækning med henholdsvis en ekstern læreruddannet vikar og intern dækning af fravær med en læreruddannet. En del af de ikke-uddannede vikarer lader dog til at være lærerstuderende. Vi kan også se, at der er en meget stor spredning i forhold til, hvor ofte skolerne anvender de enkelte former for intern og ekstern vikardækning. At eksterne ikke-uddannede vikarer er den hyppigste form for vikardækning dækker således over, at enkelte skoler oplyser, at de aldrig anvender denne form for vikardækning, mens andre oplyser, at de hen ved altid anvender denne type af vikarer. Endelig kan det ikke afvises, at der er overlap eller flydende grænser

mellem nogle af kategorierne, idet skolerne ved flere af vikardækningsformerne oplyser, at de anvender lærerstuderende.

I forhold til, hvem der har til opgave at håndtere sygdommeldinger og rekvirere en vikar varetages denne opgave oftest af administrative medarbejdere eller af en repræsentant for skolens ledelsesteam.

5. Brugen af pædagoger i undervisningen

Vi vil i dette kapitel kigge nærmere på i hvilket omfang og til hvilke opgaver, skolerne inddrager pædagoger i undervisningen. Vi vil blandt andet undersøge i hvor høj grad pædagoger indgår som støtte i undervisningen – på tværs af årgange/klassetrin – og i hvilket omfang pædagoger indgår i den understøttende undervisning - igen på tværs af årgange/klassetrin. Endelig vil vi kigge på, hvilke fordele og ulemper skolerne oplever i forbindelse med at inddrage pædagoger samt hvilke årsager skolerne vurderer, der ligger bag, at pædagogerne måske endnu ikke alle steder anvendes i det påkrævede omfang.

Når det er interessant at sætte fokus på dette område, skyldes det, at muligheden for at inddrage pædagoger i skoledagen var en del af finansieringsgrundlaget for folkeskolereformen. Den nuværende budgettildelingsmodel for folkeskolerne i Aarhus forudsætter i tråd hermed, at pædagoger varetager 50 procent af den understøttende undervisning på tværs af årgange (og at lærerne står for den anden halvdel). Det betyder også, at hvis skolerne har valgt at inddrage en mindre andel af pædagoger i undervisningen end forudsat i budgettildelingsmodellen, så skal de finde ressourcerne hertil inden for deres eksisterende økonomiske ramme. Omvendt kan der frigøres ressourcer, hvis pædagogandelen øges. Inddragelse af pædagoger i undervisningen er med andre ord et økonomisk håndtag.

Indledningsvist vil vi kaste et blik på en analyse af SFO'en på de aarhusianske folkeskoler, der blev gennemført i 2016. Analysen var affødt af de ændrede vilkår for at drive skolefritidsordning, som indførelsen af folkeskolereformen i august 2014 medførte. Analysen undersøgte derfor en række elementer, der kunne tjene som indikatorer på, hvordan SFO'en havde udviklet sig efter 2014.

Undersøgelsen berørte også de ændringer i opgaveporteføljen, som fulgte med folkeskolereformen, herunder at SFO-personalet fik en ny og mere fremtrædende rolle i skolens undervisningsdel. Ifølge analysen varetog SFO-personalet i 2016 på de fleste skoler dele af den understøttende undervisning, men også opgaver i forhold til lektiehjælp og faglig fordybelse. Analysen beskrev, at det har været op til de enkelte skoler selv at udvikle den understøttende undervisning, så den lever op til målsætningen om at understøtte elevernes faglige udvikling og trivsel. Der blev i den forbindelse peget på, at mange skoler havde givet udtryk for, at SFO-personalet oplevede det som en udfordring at varetage undervisning, fordi det var uvant for dem at stå i det formelle læringsrum. Dette kaldte ifølge analysen på, at pædagogerne udvikler deres kompetencer og redefinerer pædagogrollen. En anden udfordring, som analysen redegjorde for, var udviklingen af samarbejdet mellem lærere og pædagoger, således at de to faggrupper kunne supplere og understøtte hinanden på måder, der medfører øget læring og trivsel hos de unge.

En anden undersøgelse fra 2016 gennemført af VIVE (tidl. KORA), "Inddragelse af pædagoger i skoledagen. De økonomiske overvejelser og konsekvenser", pegede ligeledes på, at der var sket ændringer i forhold til pædagogernes inddragelse i og omkring folkeskolen, men også, at der var variation i brugen af pædagoger mellem de forskellige årgange: at den største grad af inddragelse sker i indskoling, mens den mindste grad af inddragelse sker i udskoling.

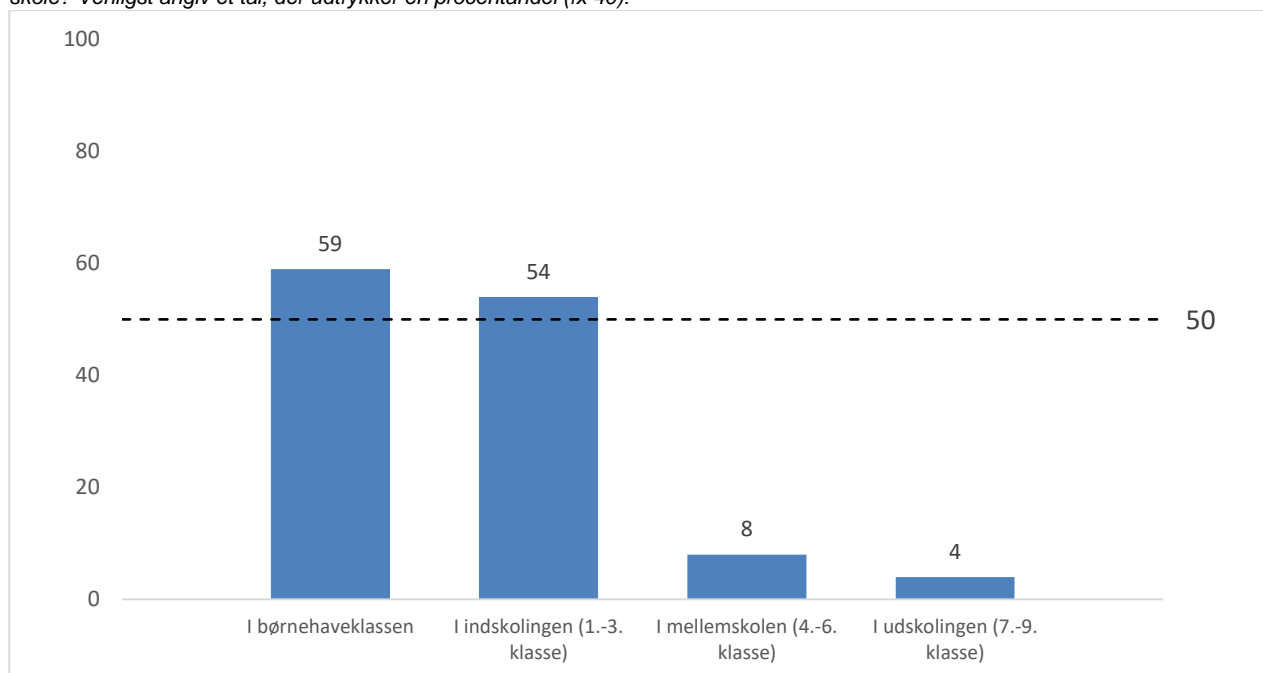
Vi vil i det følgende afsnit kigge nærmere på, hvorvidt de budgettekniske forudsætninger i budgettildelingsmodellen om, at pædagogerne varetager halvdelen af den understøttende undervisning i almenundervisningen, stemmer overens med virkeligheden på skolerne. Derudover vil vi følge op på nogle af konklusionerne fra de tidligere undersøgelser.

5.1 Brugen af pædagoger som støtte i undervisningen og i den understøttende undervisning

Med henblik på at afdække dette, bad vi i spørgeskemaundersøgelsen skolerne om at oplyse, hvor stor et omfang af de understøttende undervisningstimer i skoleåret 2018/2019, der varetages af pædagoger på deres skole.

Fordelingen, der fremgår af figuren nedenfor, viser, at den gennemsnitlige andel af pædagoger, der inddrages i den understøttende undervisning, er højest i børnehaveklassen og indskolingen og lavest i mellemskolen og udskolingen. Det ses desuden, at der sker et markant fald i brugen af pædagoger i den understøttende undervisning med overgangen fra indskoling til mellemskolen.

Figur 3. Med folkeskolereformen blev det muligt at lade pædagoger varetage hele eller dele af den understøttende undervisning. Beregningsgrundlaget i budgettildelingsmodellen for skoleområdet forudsætter, at pædagogerne varetager 50 procent af den understøttende undervisning. Hvor stort et omfang af de understøttende undervisningstimer i skoleåret 2018/2019 varetages af pædagoger på din skole? Venligst angiv et tal, der udtrykker en procentandel (fx 40):



Note: Baseret på svar fra 43 skoler. Tallene er gennemsnitlig procentandel på tværs af skolerne

Hvor skolernes vurdering af den gennemsnitlige procentandel for brug af pædagoger i den understøttende undervisning i børnehaveklassen og indskoling således er i overensstemmelse med de budgettekniske forudsætninger (procentandelen ligger her lidt over 50 procent), er dette langt fra tilfældet i mellemskolen og udskolingen, hvor procentandelen ligger på under ti procent.

Dette understøttes af de gennemførte interviews, hvor de udvalgte skoler ligeledes giver udtryk for, at brugen af pædagoger er noget lavere i den understøttende undervisning:

Understøttende undervisning fra 4. klasse og op – det varetages af lærere. (skoleleder)

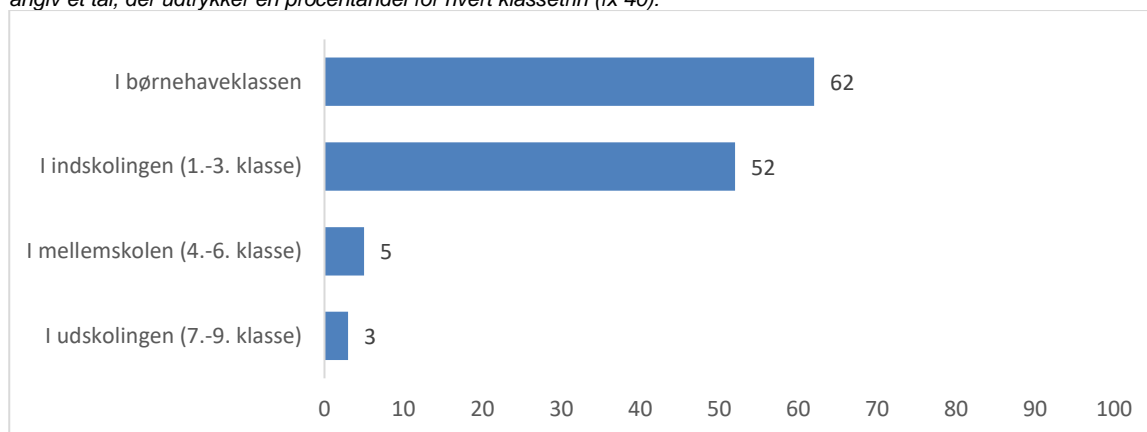
Det er primært i indskolingen [at der bruges pædagoger, red.]. (administrativ leder)

Pædagogerne har bevægelsesbåndet fra 0. til og med 3. klasse. En lektion om dagen. Men ellers er der faktisk næsten ikke pædagogerne i den understøttende undervisning. (skoleleder)

Den lave brug af pædagoger i den understøttende undervisning gør det alt andet lige sværere for skolerne at få den bevilligede økonomiske ramme til at gå op med skolens opgaver. Det skyldes, at pædagogerne har en lavere gennemsnitsløn end lærerne, og derfor skal der anvendes flere lønkroner til at dække den understøttende undervisning, hvis der planlægges med en lav pædagogandel. Det betyder, at der er færre ressourcer til andre formål.

En anden måde hvorpå pædagogerne typisk inddrages som støtte i undervisningen er i to-voksenordning. Skolernes svar på, i hvilket omfang af timerne i to-voksenundervisning, der benyttes pædagoger i skoleåret 2018/2019 følger den fordeling, der vises i figuren herunder. Dvs. at der er en høj grad af inddragelse i indskoling, og en lav grad af inddragelse i udskoling.

Figur 4. Hvor stort et omfang af timerne i to-voksenundervisning benytter I pædagoger på din skole i skoleåret 2018/2019? Venligst angiv et tal, der udtrykker en procentandel for hvert klassetrin (fx 40):



Note: Baseret på svar fra 43 skoler. Tallene er gennemsnitlig procentandel på tværs af skolerne

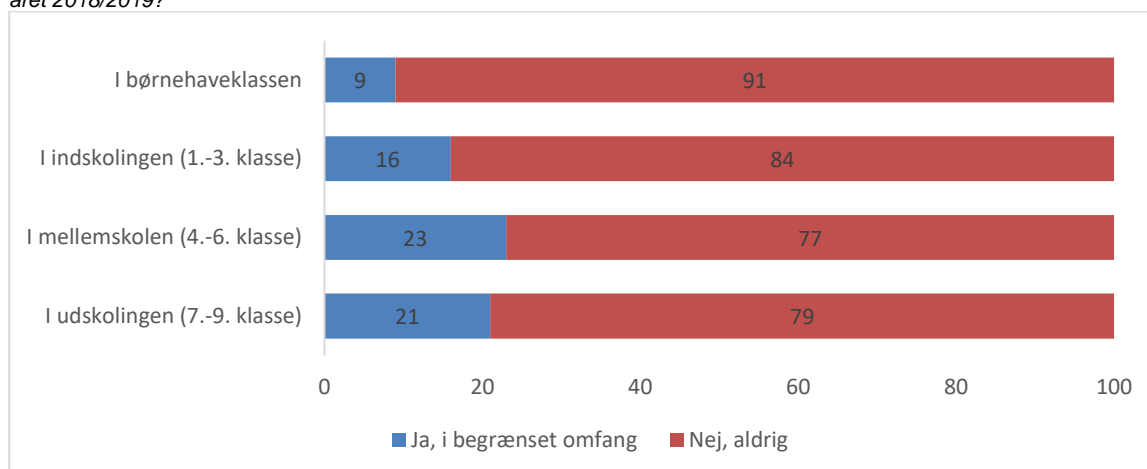
Vi har i spørgeskemaet spurgt til, hvorvidt der lokalt på skolerne findes pædagogiske retningslinjer for, hvordan pædagogerne deltager i undervisningen. Hovedparten af skolerne (77 procent) giver i spørgeskemaundersøgelsen udtryk for, at der på deres skole findes pædagogiske retningslinjer for, hvorledes pædagoger deltager i undervisningen. Skolerne svarer uddybende, at de pædagogiske retningslinjer ofte beskriver opgave- og rollefordelingen i teamsamarbejdet mellem pædagoger og lærerne, konkret i forhold til planlægning, gennemførelse og evaluering af undervisningen.

Hovedparten af skolerne (cirka 81 procent) tilkendegiver desuden, at der på deres skole efter folkeskolereformen har været iværksat uddannelsesaktiviteter med henblik på at klæde pædagogerne på til at varetage støttefunktioner i undervisningen og/eller den understøttende undervisning.

Med folkeskolereformen blev der desuden åbnet mulighed for, at andet personale med relevante kvalifikationer kan varetage undervisning inden for områder, hvor de har undervisningskompetence – fx understøttende undervisning. Dette er ikke en mulighed skolerne i stort omfang benytter sig af, hvilket også fremgår af Figur 5 nedenfor. Omkring 80 procent svarer således, at det er en mulighed, de aldrig benytter sig af, mens omkring 20 procent i begrænset omfang gør brug af muligheden. Det ses også, at brugen af andet personale med relevante kvalifikationer er højere for de ældste klassetrin end for de yngre.

Skolernes eksempler på, hvilke andre medarbejdere, der gøres brug af viser, at det primært er i forhold til idræt og de praktiske og musiske fag, at der gøres brug af medarbejdere med andre kvalifikationer.

Figur 5. Med folkeskolereformen blev der desuden åbnet mulighed for, at andet personale med relevante kvalifikationer kan varetage undervisning inden for områder, hvor de har undervisningskompetence – fx understøttende undervisning. Varetages nogle af de understøttende undervisningstimer af andre medarbejdere (end lærere og pædagoger), som har relevante kvalifikationer, på din skole i skoleåret 2018/2019?



Note: Baseret på svar fra 43 skoler. Ingen skoler har svaret "Ja, ofte" eller "Ved ikke"

Vi har i spørgeskemaundersøgelsen desuden spurgt ind til, hvilke opgaver i forhold til støtte i undervisningen, pædagoger typisk varetager i henholdsvis børnehaveklassen, indskolingen, mellem- og udskolingen.

For børnehaveklassen og indskolingen gælder, at pædagogerne på stort set alle skoler varetager opgaver i forhold til elevpauser, børn med særlige behov og trivselsarbejde. Cirka halvdelen af skolerne angiver desuden, at pædagogerne deltager i lektiehjælp/fordybelse og motionsbånd i børnehaveklassen og indskolingen.

I mellemskolen og udskolingen har en mindre andel af skolerne tilkendegivet, at pædagogerne varetager opgaver i forhold til børn med særlige behov og trivselsarbejde samt - i et relativt lille omfang - i forhold til elevpauser. At antallet af opgaver, der varetages af pædagoger i mellemskolen og udskolingen, er relativt begrænset sammenlignet med indskolingen skal ses i lyset af, at skolerne også oplyser, at graden af inddragelse af pædagoger som støtte i undervisningen og i den understøttende undervisning i mellemskolen og udskolingen er markant lavere end i indskolingen.

Betydning af ikke-vedtagne justeringer af folkeskoleloven

I det følgende vil vi se på i hvilket omfang, skolerne vurderer, at de justeringer, som et bredt flertal af Folketingets partier i januar 2019 har aftalt i forhold til folkeskolen, vil få betydning for graden af inddragelse af pædagoger i undervisningen. De aftalte justeringer er aktuelt (april 2019) endnu ikke vedtaget af Folketinget.

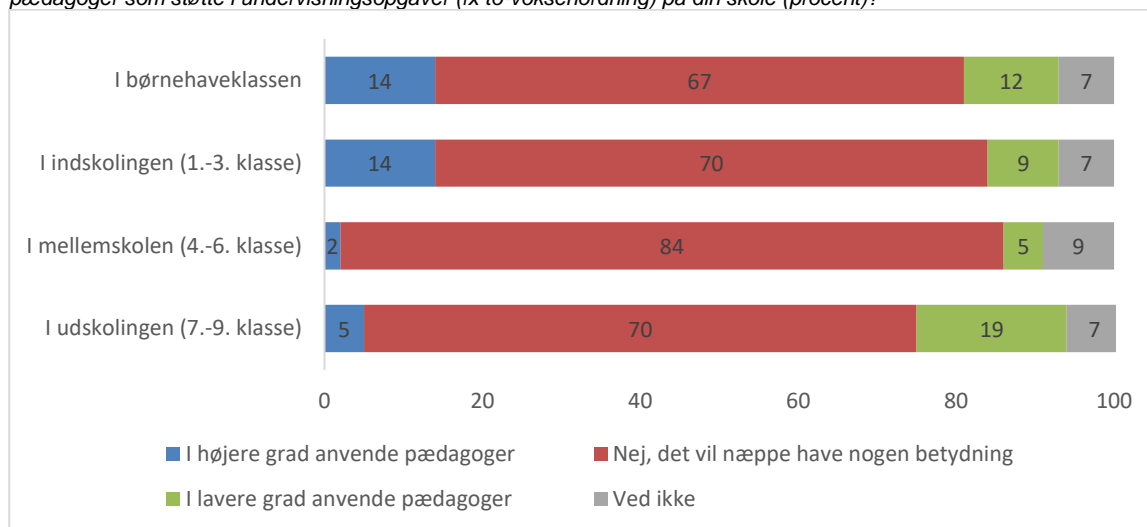
Aftalen indeholder blandt andet, at skoleugen bliver 2¼ klokke timer kortere for de yngste elever. Herudover bliver der for de resterende klassetrin øget frihed til lokalt at tilrettelægge skoleugen ved, at der er mulighed for at konvertere op til to timer af den understøttende undervisning til fx flere voksne i undervisningen. Dette vil kunne betyde en afkortning af skoleugen. Samtidig vil det fremover kun være klasser i indskolingen, specialklasser eller -skoler der kan bruge den nuværende §16b.

Fravigelsesmuligheden i den nuværende §16b kan anvendes generelt for klasser i indskolingen og for klasser på mellemtrin og udskoling i helt særlige tilfælde, hvis det fx vurderes at være den rigtige løsning for at sikre klassens trivsel og faglige udvikling. Med den aftalte justering af folkeskolen gives der en øget frihed i forhold at konvertere op til to timer af den understøttende undervisning til fx flere voksne i undervisningen.

Vi har i spørgeskemaet spurgt skolerne om, hvorvidt de vurderer, at den aftalte justering vil have betydning for, i hvor høj grad der anvendes pædagoger som støtte i undervisningsopgaver (fx to-voksenordning) og i

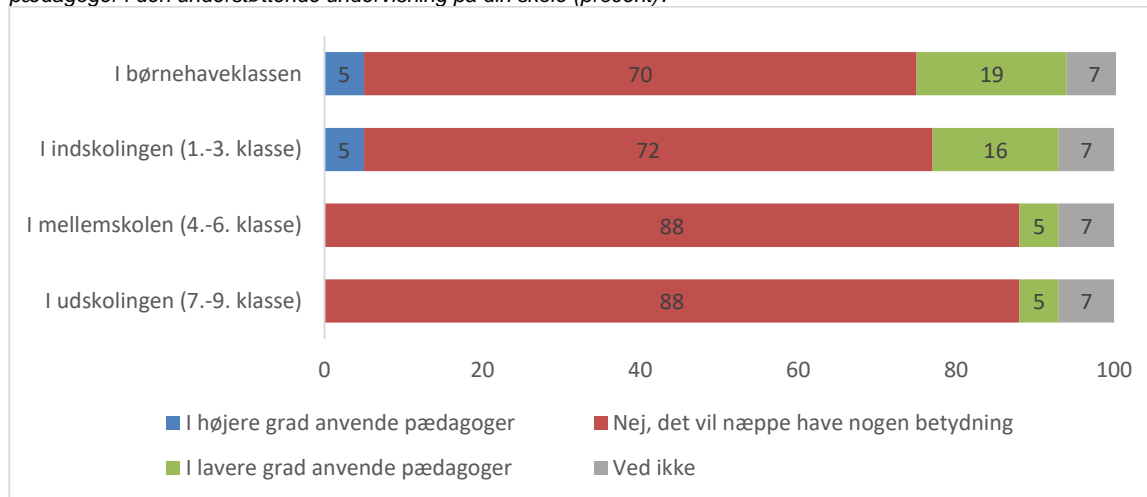
den understøttende undervisning. Svarene fremgår af Figur 6 og Figur 7 nedenfor. Det ses, at langt flertallet (omkring 70 til 80 procent af skolerne) umiddelbart vurderer, at den aftalte justering ikke vil have nogen betydning for deres brug af pædagoger – hverken som støtte i undervisningsopgaver eller i den understøttende undervisning. Særligt for de ældste elever, vurderes det ikke at have nogen betydning, hvilket skal ses i lyset af, at det også er her, pædagogerne i forvejen inddrages mindst i undervisningen.

Figur 6. Vil du umiddelbart vurdere, at den aftalte justering af folkeskolen vil have betydning for i hvor høj grad, der fremover anvendes pædagoger som støtte i undervisningsopgaver (fx to-voksenordning) på din skole (procent)?



Note: Baseret på svar fra 43 skoler.

Figur 7. Vil du umiddelbart vurdere, at den aftalte justering af folkeskolen vil have betydning for i hvor høj grad, der fremover anvendes pædagoger i den understøttende undervisning på din skole (procent)?



Note: Baseret på svar fra 43 skoler.

Nogle skoler vurderer desuden, at den aftalte justering vil betyde, at der i lavere grad anvendes pædagoger i undervisningen. Det gælder særligt i forhold til brugen af pædagoger i den understøttende undervisning i indskolingen. Dette skal muligvis ses i lyset af, at justeringen af folkeskoleloven også ligger op til, at skoledagen for netop disse klassetrin forkortes.

5.2 Fordele og ulemper ved at bruge pædagoger som støtte i undervisningen og i den understøttende undervisning og bagvedliggende årsager

Vi har i spørgeskemaet bedt skolerne og at vurdere henholdsvis fordele og ulemper ved at inddrage pædagoger som støtte i undervisningen og i den understøttende undervisning. I spørgeskemaet spurgte vi således – i to separate spørgsmål - ind til, hvilke fordele og/eller ulemper skolerne overordnet set vurderede, der er ved at lade pædagoger indgå som:

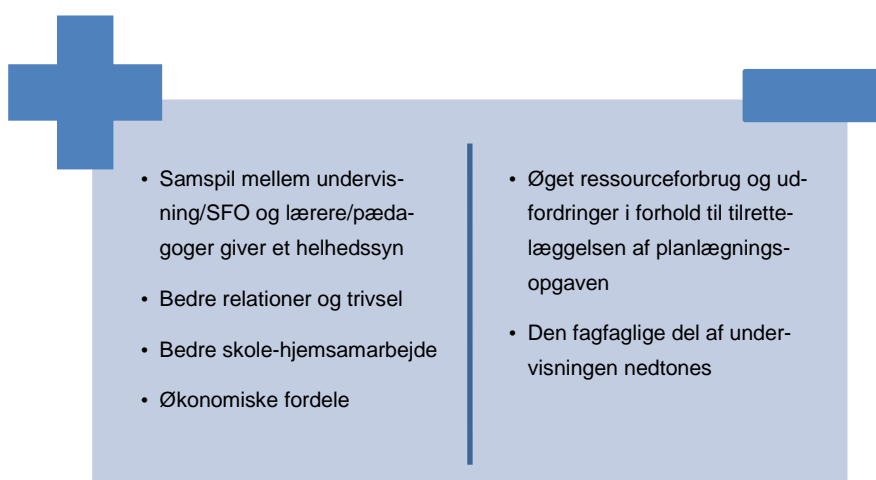
1. støtte i undervisningsopgaver (fx to-voksenordning)
2. i den understøttende undervisning.

Vi har analyseret svarene på de to spørgsmål. Svarene er stort set enslydende uanset om det gælder støtte i undervisningen eller den understøttende undervisning, derfor behandles de to spørgsmål under et nedenfor.

Blandt **fordelene** nævner mange skoler, at samspillet mellem undervisning og SFO (fritid) giver tættere relationer mellem børn og voksne - og generelt mere 'voksentid' - hvilket højner såvel de enkelte børns som klassens trivsel og skaber trygge rammer. I tråd hermed bliver samspillet mellem de to fagligheder – lærere og pædagoger - af mange nævnt som noget, der giver klare fordele i sig selv, herunder også at pædagogernes faglige blik for arbejdet med bevægelse og træning af sociale kompetencer bidrager positivt. Flere nævner desuden, at det giver et bedre skole-hjemsamarbejde, at pædagogerne også deltager i den del. Enkelte gør opmærksom på, at der er økonomiske fordele ved at lade pædagoger varetage den understøttende undervisning, da deres gennemsnitlige timeløn er lavere end lærernes.

Der er - samlet set – i skolernes tilbagemeldinger en klar overvægt af oplyste fordele i forhold til ulemper. En del skoler gør ligeledes eksplicit opmærksom på, at de alene kan få øje på fordele og dermed ingen ulemper. Blandt de **ulemper**, der nævnes, er der to hovedtemaer. Det ene tema er udfordringer i forhold til planlægning af støtteopgaverne i undervisningen og den understøttende undervisning, hvor der dels opleves et stort ressourceforbrug samt, at det tidsmæssigt kan være vanskeligt at få tilrettelagt sammenhængende tid til planlægningsarbejdet. Det andet tema vedrører den fagfaglige kompetence i undervisningen, som nogle oplever nedtones, når pædagoger deltager som støtte i undervisningen og i den understøttende undervisning.

Boksen nedenfor opsummerer i hovedtræk de fordele og ulemper, skolerne angiver i forbindelse med brug af pædagoger i som støtte i undervisningen og i den understøttende undervisning:



Det fremgår således, at skolerne – overordnet set – vurderer, at der er flere fordele end ulemper ved at lade pædagogerne deltage som støtte i undervisningen og i den understøttende undervisning. Svarene bærer dog også præg af, at det primært er blandt de yngste elever, at pædagogerne inddrages. I det næste afsnit

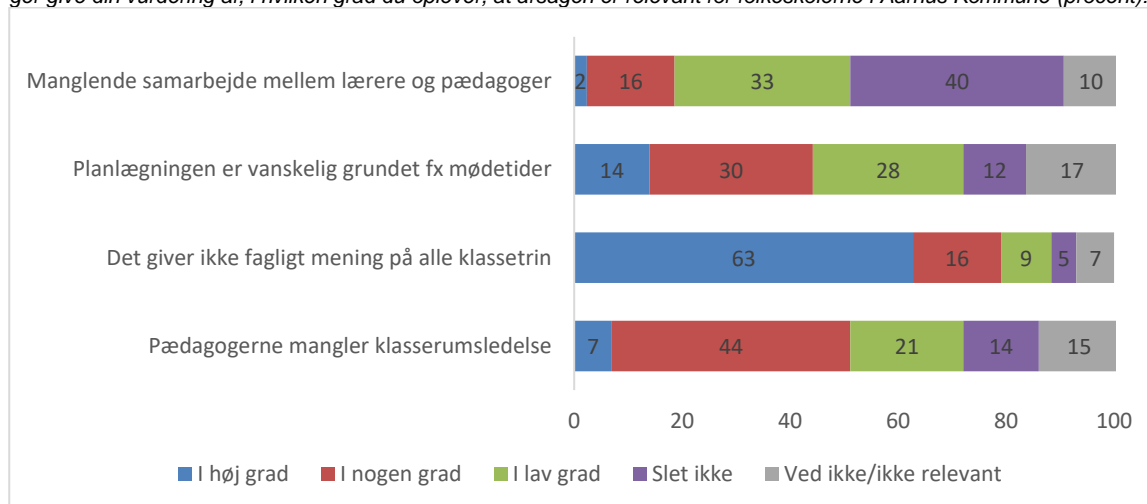
vil vi kigge nærmere på, hvilke årsager, der ligger til grund for, at pædagogerne ikke alle steder anvendes i det forudsatte omfang i eksempelvis mellemskolen og udskolingen.

Inspireret af resultaterne fra de to undersøgelser i 2016, som vi omtalte indledningsvist i dette kapitel - analysen af SFO'en på de aarhusianske folkeskoler og undersøgelsen gennemført af VIVE (tidl. KORA) vedrørende inddragelse af pædagoger i skoledagen – bad vi i spørgeskemaet skolerne om at vurdere fire udsagn om, hvad der kan tænkes at ligge til grund for, at der i dag mange steder kun i et begrænset omfang anvendes pædagoger i undervisningen, herunder den understøttende undervisning.

De fire udsagn var:

- Pædagogerne mangler klasserumsledelse
- Det giver ikke fagligt mening på alle klassetrin
- Planlægningen er vanskelig grundet fx mødetider
- Manglende samarbejde mellem lærere og pædagoger

Figur 8. En del kommuner arbejder på i højere grad at få pædagoger til at varetage opgaver i undervisningen og den understøttende undervisning. Nedenfor er oplyst nogle af de årsager, der kan tænkes at ligge til grund for, at der i dag mange steder kun i et begrænset omfang anvendes pædagoger i undervisningen, herunder den understøttende undervisning. Du bedes for hver af de oplyste årsager give din vurdering af, i hvilken grad du oplever, at årsagen er relevant for folkeskolerne i Aarhus Kommune (procent):



Note: Baseret på svar fra 43 skoler.

Af skolernes svar fremgår det, at der særligt er udsagnet om, at det ikke giver mening på alle klassetrin, der er tungtvejende. 63 procent af skolerne vurderer således, at det i høj grad kan vurderes at være en årsag til manglende brug af pædagoger, mens 16 procent mener, at det i nogen grad gør sig gældende. I de uddybende svar på, på hvilke klassetrin det ikke giver mening, svarer stort set alle samstemmigt at det gælder for 4. klasse og op. Dette fordi, at pædagogerne fra og med 4. klassetrin (hvor børnene overgår til klub) ikke længere har en relation til børnene, så der ikke i samme omfang er baggrund for at skabe den synergi mellem undervisning og fritid, der vejede tungt blandt fordelene i afsnittet ovenfor. Enkelte peger desuden på, at der generelt er en tendens til, at det giver mindre fagligt mening, jo ældre børnene er.

Et andet udsagn, der delvist vurderes at ligge til grund for, at pædagogerne ikke inddrages, er et fortsat behov for at udvikle pædagogernes kompetencer inden for klasserumsledelse. Meningerne er dog her mere delte, idet godt 40 procent vurderer, at det i nogen grad gør sig gældende, mens cirka 20 procent vurderer, at det i lav grad gør sig gældende. Godt 20 procent vurderer desuden, at det enten slet ikke gør sig gældende eller ikke er relevant. Dette forhold indgik også som et opmærksomhedspunkt i den tidligere gennemførte analyse af SFO-området i Aarhus.

I forhold til opgaven omkring planlægning af pædagogernes inddragelse som støtte i undervisningen eller i den understøttende undervisning vurderer ca. 30 procent, at det i nogen grad gør sig gældende, mens der ligeledes er cirka 30 procent, der vurderer, at det i lav grad gør sig gældende. At det kan være svært for skolerne at finde et tidspunkt, hvor lærere og pædagoger kan mødes og planlægge undervisningen, ses bl.a. af det følgende citat fra et af de gennemførte interviews:

Som aftalerne ligger, så er samarbejdet mellem lærere og pædagoger faktisk rigtig svært. Det er logistisk meget svært. Når pædagogerne møder ind, så er der undervisning. Og når lærerne stopper, så har pædagogerne børnene. Så derfor viser det sig bare gang på gang, selv i vores indskoling, hvor lærerne faktisk får fri kl. 14, at det er et logistisk problem at få etableret samarbejdet mellem lærere og pædagoger. Så det [understøttende undervisning, red.] varetages af lærerne. (skoleleder)

At den manglende inddragelse skulle skyldes problemer i samarbejdet mellem lærere og pædagoger vurderer langt hovedparten af skolerne enten slet ikke (40 %) eller i lav grad (33 %) at gøre sig gældende.

Afslutningsvist blev skolerne opfordret til at tilkendegive eventuelle andre årsager til, at der i dag nogle steder kun i et begrænset omfang anvendes pædagoger som støtte i undervisningen og den understøttende undervisning. Svarene herpå adskiller sig ikke væsentligt fra de årsager, der er nævnt tidligere, idet de centrerer sig om, at det primært giver mening i indskolingen, hvor pædagogerne er kendte voksne for børnene, og at der ligeledes er nogle fagfaglige hensyn i undervisningen, der skal tilgodeses. Enkelte peger dog på, at de ikke (endnu) har etableret at samarbejde med Fritids- og Ungdomsskoleområdet, da dette enten vurderes at være tidsmæssigt og/eller finansielt ressourcekrævende.

Delkonklusion

Vi kan på baggrund af analyserne i dette afsnit konkludere, at der på tværs af årgangene er stor forskel på, i hvilket omfang pædagogerne inddrages som støtte i undervisningen og i den understøttende undervisning.

Skolerne vurderer - overordnet set - at der er en høj grad af inddragelse i **børnehaveklassen** og i **indskolingen** og, at fordelingen her er nogenlunde ens for den understøttende undervisning og for to-voksenordning – for begge deles vedkommende ligger den gennemsnitlige procentandel for pædagogernes inddragelse over 50 procent. Vi kan således umiddelbart konkludere, at der for de yngste årgange er overensstemmelse mellem de budgettekniske forudsætninger i budgettildelingsmodellen og den faktiske virkelighed på skolerne. Skolerne udtrykker ligeledes, at der er mange fordele ved at inddrage pædagoger som støtte i undervisningen og i den understøttende undervisning, da der fx opnås et bedre helhedssyn på børnene på tværs af undervisning og fritid. Hertil kommer, at pædagogerne med deres faglighed og fokus på eksempelvis motion og bevægelse samt sociale kompetencer er med til at højne trivselen både for børnene som individer og for klassen som helhed.

Skolerne vurderer omvendt, at der er en lav grad af inddragelse af pædagoger i to-voksenordning og i den understøttende undervisning i **mellemskolen** og **udskolingen**. Igen er fordelingen for de to opgaver nogenlunde ens – skolerne vurderer således gennemsnitligt, at omkring 5-8 procent af timerne i den understøttende undervisning og i to-voksenordning varetages af pædagoger. Dette er ikke i overensstemmelse med de budgettekniske forudsætninger i budgettildelingsmodellen om, at pædagogerne varetager halvdelen af den understøttende undervisning i almenundervisningen, og lærerne står for den anden halvdel. Når skolerne har valgt at inddrage en mindre andel af pædagoger i undervisningen end forudsat i budgettildelingsmodellen, så skal de finde ressourcerne hertil inden for deres eksisterende økonomiske ramme. Dette giver et pres på økonomien.

Analysen af hvilke årsager, der kan ligge til grund for, at der ikke i det ønskede omfang anvendes pædagoger i den understøttende undervisning, pegede i tråd hermed på, at skolerne vurderer, at den primære årsag til manglende inddragelse er, at det ikke giver fagligt mening at anvende pædagoger fra 4. klasse og op –

dels grundet de fagfaglige aspekter og dels fordi, at SFO-pædagogerne ikke længere er kendte voksne. I lidt mindre udtalt grad peger skolerne også på, at årsagerne til den manglende inddragelse er at finde i, at pædagogerne i en vis grad fortsat med fordel kan styrke deres kompetencer i forhold til klasserumsledelse og, at planlægningen af den fælles undervisning kan være vanskelig grundet mødetider. Vores undersøgelse peger derimod ikke på, at den manglende inddragelse af pædagoger umiddelbart kan henføres til manglende samarbejde mellem lærere og pædagoger, hvilket var et andet af opmærksomhedspunkterne i analysen fra 2016.

Endelig har vi også i analysen kigget på, hvorvidt skolerne umiddelbart vurderer, at de aftalte justeringer af folkeskoleloven vil få betydning for, i hvilket omfang man lokalt inddrager pædagoger i den understøttende undervisning og eksempelvis to-voksenordning. Vi kunne her – overordnet – konkludere, at skolerne aktuelt ikke mener, at dette vil få nogen betydning.

Bilag 1 Beskrivelse af fremgangsmåde

Nedenfor følger en gennemgang af fremgangsmåden i forbindelse med først den kvalitative og siden den kvantitative analyse. Herefter følger afslutningsvist en gennemgang af den anvendte analysestrategi.

Indsamling af kvalitative data: interviews

Vores data og metode til at afdække skolernes overvejelser og prioriteringer bag det udmøntede budget til almenundervisning består af interview med skoleledere og administrative ledere på udvalgte skoler. Det primære sigte med udvælgelsen har været at sikre variation mellem skolerne på en række parametre, som modes at have betydning for budgetlægningspraksis på skolerne. Variationen skal øge sandsynligheden for at kunne identificere og beskrive forskellige eksisterende praksisser på skolerne.

Parametrene dækker forhold som størrelse, klassetyper (normal-, special-, modtagelsesklasser), klassetrin, akkumuleret status (opsparing eller gæld), socioøkonomi og midler fra garantipuljen eller ej. Eksempelvis kan skolestørrelse være relevant, da større skoler typisk har bedre muligheder for effektiv klassesdannelse, og dermed lavere driftsudgifter. Et andet eksempel er klassetyper, da der ikke nødvendigvis er vandtætte skotter mellem budgettildelingerne til de forskellige klassetyper på skoler, der har andre klassetyper end normalklasser. Derudover har det været et hensyn, at skolelederne har en vis anciennitet på de konkrete skoler.

Konkret har vi gennemført fire gruppeinterview med skolerne. På en af skolerne var det kun muligt at gennemføre interview med den administrative leder. Interviewene er gennemført i september 2018, og de havde en varighed af to til tre timer. Alle interviewene er foretaget med udgangspunkt i en interviewguide med interviewspørgsmål. De konkrete fokusområder for interviewene fremgår af Tabel 3 nedenfor. Interviewene er semistrukturerede, hvilket betyder, at interviewene tager afsæt i tabellens fokusområder, men at der også er mulighed for at forfølge andre perspektiver. Alle interviewene er optaget og efterfølgende transskriberet.

Tabel 3 Fokusområder i interviewene

Fokusområder
Budgetlægningsopgaven: <ul style="list-style-type: none">• Aktiviteter, rækkefølge, aktører, forventninger samt undervisning kontra SFO
Pædagoger i den understøttende undervisning: <ul style="list-style-type: none">• Omfang, ønsker samt barrierer
Vikardækning: <ul style="list-style-type: none">• Organisering, akut kontra planlagt fravær, interne kontra eksterne vikarer, fravær der ikke dækkes samt arbejdet med fravær generelt
Økonomiske prioriteringer: <ul style="list-style-type: none">• Budgetbalance, prioritering, opsparing og gæld samt økonomiske håndtag
Budgettildelingsmodellen: <ul style="list-style-type: none">• Oplevelse, forståelighed, retfærdighed, ekstrabevillinger samt kriterier

Indsamling af kvantitative data: surveyundersøgelse

Spørgsmålene i spørgeskemaet er delvist formuleret med afsæt i erfaringerne fra de gennemførte interviews, men også under hensyn til, hvad vi i øvrigt har kunnet finde frem til af relevante temaer - f.eks. fra andre kommuner og øvrige analyser af skoleområdet. Spørgeskemaet bestod primært af lukkede spørgsmål, hvor respondenterne blev bedt om at markere deres svar indenfor en række forhåndsdefinerede svarkategorier.

I tilknytning til enkelte af de lukkede spørgsmål blev respondenterne opfordret til at uddybe deres svar i nogle åbne svarmuligheder (tekstboks). Endelig indeholdt spørgeskemaet få åbne spørgsmål, hvor respondenterne blev opfordret til eksempelvis at beskrive andre underliggende årsager end de, der fremgik af de lukkede spørgsmål eller at angive fordele og ulemper ved den nuværende praksis.

Tabel 4 nedenfor opsummerer fokusområderne i den gennemførte surveyundersøgelse:

Tabel 4 Fokusområder i spørgeskemaet

Fokusområder
Budgetlægningsopgaven: <ul style="list-style-type: none">• De enkelte budgetelementers tilstrækkelighed og lokale prioriteringer i budgetlægningsprocessen.
Vikardækning: <ul style="list-style-type: none">• Organisering, brug af interne kontra eksterne vikarer samt håndtering af sygemeldinger og vikarrekvirering.
Pædagoger i den understøttende undervisning: <ul style="list-style-type: none">• Brugen af pædagoger som støtte i undervisningen og i to-voksenordning, omfang og opgaver på tværs af klassetrin, samt fordele, ulemper og bagvedliggende årsager forbundet hermed.

Inden udsendelse af spørgeskemaet til skoleledere og administrative ledere blev det kvalitetssikret hos enkelte administrative ledere med henblik på at efterprøve spørgsmålenes forståelighed og relevans. Vi er opmærksomme på, at spørgsmålene kan være svære at svare på, og anerkender derfor, at man skal være påpasselig med hvilke fortolkninger og konklusioner, der drages på baggrund af data.

I marts 2019 skolelederen og den administrative leder på Aarhus Kommunes 46 folkeskoler (inklusive de to heldagsskoler) inviteret til at besvare en webbaseret spørgeskemaundersøgelse. Skoleledere og administrative ledere fik tilsendt hver deres invitationsmail med et personligt link til et selvadministrerede spørgeskema, dvs. et spørgeskema, hvor respondenter selv læser spørgsmålene og efterfølgende besvarer dem. Der blev i dataindsamlingsperioden udsendt to påmindelser.

43 ud af 46 skoler gennemførte spørgeskemaet, hvilket giver en svarprocent på 93 procent. Det er vores vurdering, at den højre svarprocent betyder, at analyserne og konklusionerne i de følgende afsnit er repræsentative for alle folkeskoler i Aarhus Kommune. På langt hovedparten af skolerne (67 procent) har skolelederen og den administrative leder valgt at udfylde skemaet i fællesskab. Enkelte steder har både skoleleder og administrativ leder udfyldt skemaet hver for sig. I de fleste af disse tilfælde er der en meget høj grad af konsensus i de angivne svar, og vi har derfor valgt alene at lade den ene besvarelse indgå i undersøgelsen. Datagrundlaget udgøres derfor af én besvarelse for hver af de 43 skoler, som har besvaret spørgeskemaet.

Analysestrategi

Vi har analyseret data med afsæt i vores undersøgelsesspørgsmål, der afspejles i fokusområderne i henholdsvis spørgeskemaet og de kvalitative interviews.

I forhold til de *kvalitative* data fra interviewene er der gennemført en indholdsmæssig kodning af materialet. Ved kodningen er der primært anvendt en lukket koderstrategi med udgangspunkt i analysens fokusområder.

De *kvantitative* data fra undersøgelsen er struktureret i simple frekvenstabeller med hyppigheder og procentberegninger.

Rapport

Bilag 3

Specialområdet – Kvantitativ økonomisk analyse af specialundervisningen

6. juni 2019

BØRN OG UNGE

Økonomi og Administration
Aarhus Kommune

Budget og Regnskab

Grøndalsvej 2
8260 Viby J

Direkte telefon: 22 13 36 67

Direkte e-mail:
mimua@aarhus.dk

Sagsbehandler:
Mikkel Munk Quist Andersen

Indhold

Sammenfatning	93
1. Indledning	95
1.1. Baggrund	95
1.2. Formål.....	97
1.3. Læsevejledning	98
2. Metode og data	99
3. Skolernes udgiftsbehov	100
3.1. Resultater samlet set.....	100
3.2. Nøgletal for hver skole.....	103
4. Skolernes tildelte budget	110
4.1. Resultater samlet set.....	110
4.2. Nøgletal for hver skole.....	111
5. Forskellen mellem udgiftsbehov og tildelt budget	117
5.1. Resultater samlet set.....	117
5.2. Nøgletal for hver skole.....	118
6. Henvisningspraksis	120
6.1. Ekstern benchmarking.....	120
6.2. Intern benchmarking.....	121
7. Scenarier for skoleåret 2018/19	123
8. Justering af budgettildelingsmodellen	125
8.1. Forskel i forventet resultat før og efter justering.....	125
8.2. Budget til støttecenter.....	127
8.3. Betalingsbudget til specialklassepladser	130
8.4. Potentielt betalingsbudget til specialskolepladser	132
9. Bilag	134
9.1. Skolernes betalingsbudget sammenlignet med forbrug på køb af specialklassepladser....	134
9.2. Opgørelse af priser pr. elev	135
9.3. Spørgeskema om støtte i mindre end ni klokketimer (uddrag)	141
9.4. Opgørelse af forventet antal elever	146
9.5. Resultater fra statistisk model (uddrag).....	152
9.6. Opgørelse af budgetter.....	155
9.7. Skolernes forskel mellem tildelt budget og udgiftsbehov	157

Sammenfatning

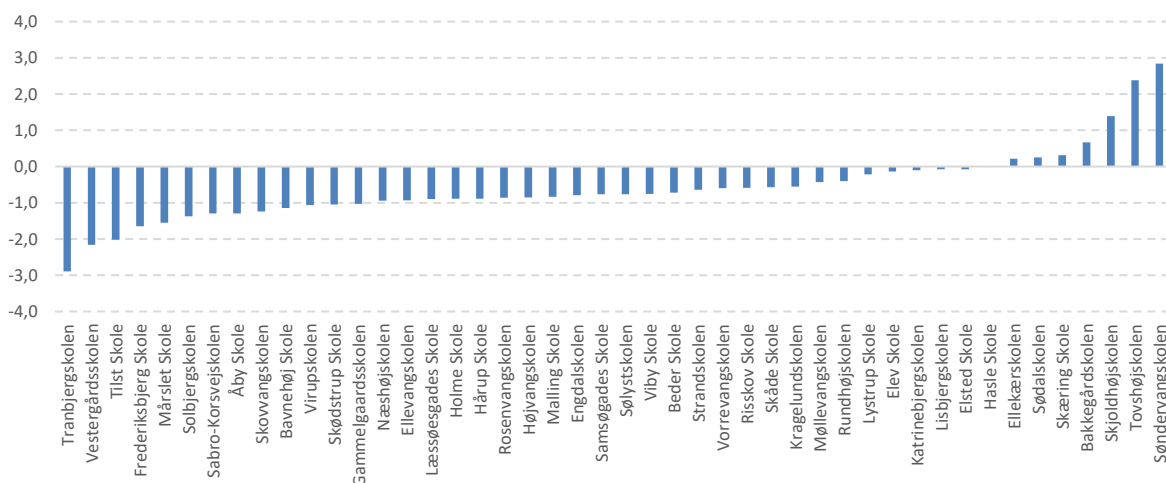
Der er tegn på, at folkeskolerne i Aarhus Kommune har svært ved at få deres økonomi til at hænge sammen på specialundervisningsområdet. Fokus for denne rapport er, hvorvidt dette er tilfældet.

Undersøgelsen viser, at skolernes tildelte budget og forventede udgiftsbehov til specialundervisning samlet set ikke balancerer i skoleåret 2017/18. Således er der et *forventet* "underskud" på ca. 27 mio. kr. Kigger vi i stedet på indeværende skoleår, 2018/19, er resultatet et endnu større "underskud" på mellem 38,8 til 47,8 mio. kr., hvor spændet angiver, at beregningerne er lidt mere usikre i dette skoleår.

Med specialundervisning forstår vi støttetimer i normalklasser samt specialundervisning i normal- og specialklasser. Med forventede udgifter forstår vi udgifter til det antal elever, man ville forvente modtager specialundervisning baseret på dels deres baggrund og en landsgennemsnitlig henvisningspraksis (dvs. den gennemsnitlige faglige vurdering blandt hundredvis af fagpersoner i hele landet), og dels gennemsnitlige priser pr. elev for specialundervisning. Og med budget forstår vi budgettet til indsatser på skole til elever med specialpædagogiske behov, enkeltintegration samt betaling for køb af specialklassepladser.

Figuren nedenfor viser spredningen mellem skolerne i, hvorvidt skolernes budget og behov balancerer. Der er 39 skoler, som har et budget, der *ikke* kan dække den forventede udgift til specialundervisning. Omvendt er der 7 skoler, hvor budgettet forventes at kunne dække udgiftsbehovet.

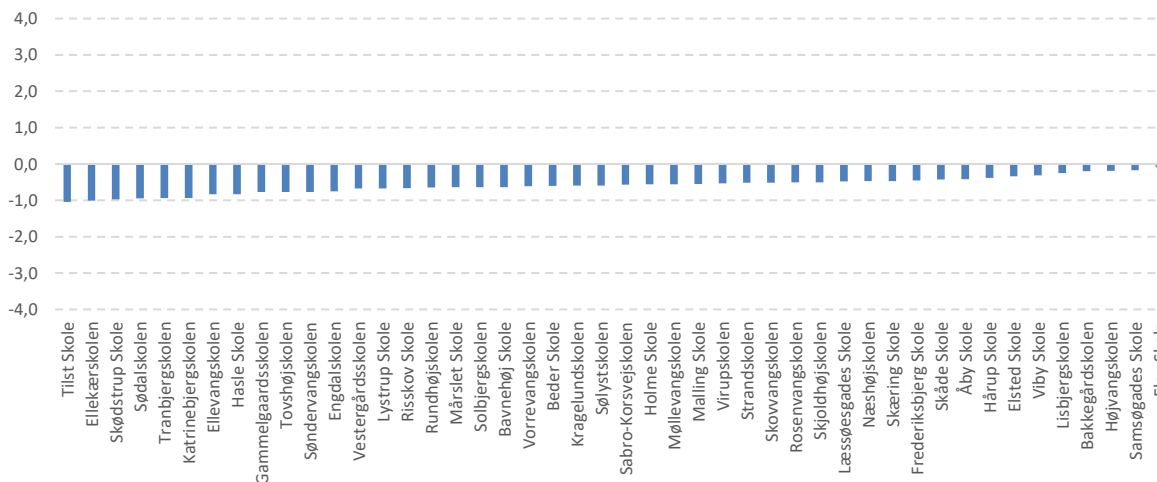
Fordeling af skolernes forskel mellem tildelt budget og udgiftsbehov, mio. kr. (2018-pl), skoleåret 2017/18



Analysen peger på, at det i højere grad end det er tilfældet i dag er muligt at allokere budgetterne til specialundervisning proportionalt med elevernes specialundervisningsbehov på skolerne. Figuren på næste side viser således, at udgiftspresset på specialundervisningsområdet kan blive mere jævnt fordelt efter en potentiel justering af tildelingsmodellen.

Det er omvendt vigtigt at forstå, at det forventede "underskud" på ca. 27 mio. kr. i 2017/18, eller endnu højere i 2018/19, hverken bliver lavere eller højere ved at omfordele budgettet. Det skyldes, at der er tale om et nulsumsspil, hvor nogle skoler får et mindre budget, og andre et tilsvarende større.

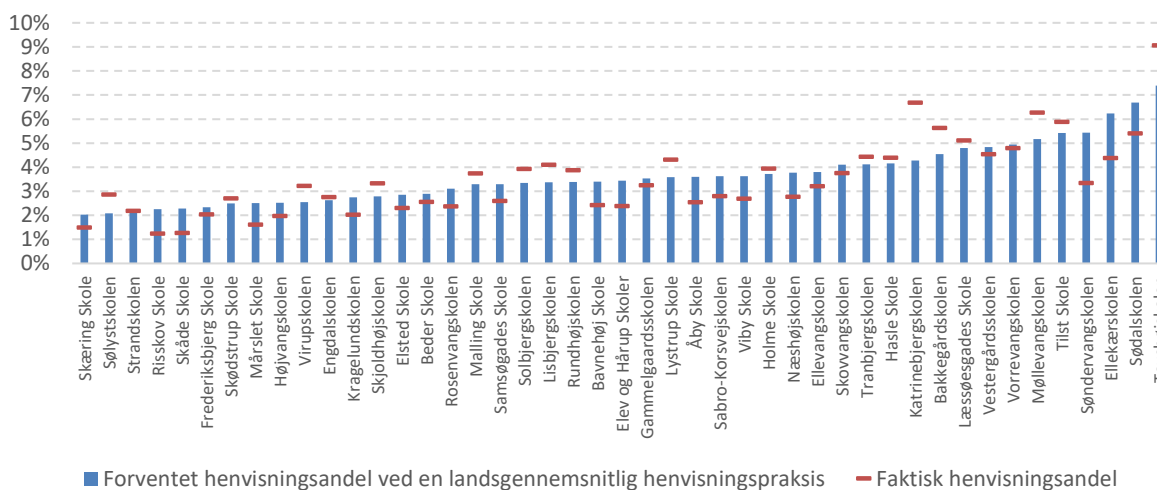
Fordeling af skolernes forskel mellem tildelt budget og udgiftsbehov efter justering af budgettildelingsmodel, mio. kr. (2018-pl), skoleåret 2017/18



Undersøgelsen peger også på, at når vi benchmarker skoledistrikternes henvisningspraksis med hensyn til specialundervisning i specialklasser samt specialskoler for børn ser vi, at der i de fleste skoledistrikter henvises elever til specialundervisning på et niveau, der ligger inden for det forventede (+/- 1 procentpoint). Det gælder både, når vi sammenligner skoledistrikterne eksternt med sammenlignelige skoledistrikter i andre kommuner og internt med gældende henvisningspraksis i Aarhus Kommune.

Der er dog skoledistrikter, som afviger fra det forventede. I figuren nedenfor fremgår den eksterne sammenligning. De blå søjler i figuren viser den forventede henvisningsandel, mens de røde streger angiver den faktiske henvisningsandel (andel af elever bosat i distriktet, som henvises til specialundervisning). Hvis den røde streg for et skoledistrikt ligger over den blå søjle, indikerer det, at skoledistriktet har en faktisk henvisningsandel, der er større end den forventede, og omvendt hvis den er under.

Ekstern benchmarking af henvisningspraksis. Forventet og faktisk henvisningsandel i skoledistrikterne, specialundervisning i specialklasse samt specialskole for børn, pct., skoleåret 2017/18



Specialundervisning i specialklasser og på specialskoler for børn, som benchmarkes distrikterne imellem i figuren, er netop de to typer af specialundervisning, hvor udgiftsbehovet er størst, når man tager hensyn til både det forventede antal elever og priserne pr. elev. Skolerne har dog kun betalingsforpligtigheden for distrikts elever i specialundervisning i specialklasser, mens de *ikke* betaler for distrikts elever på specialskoler for børn.

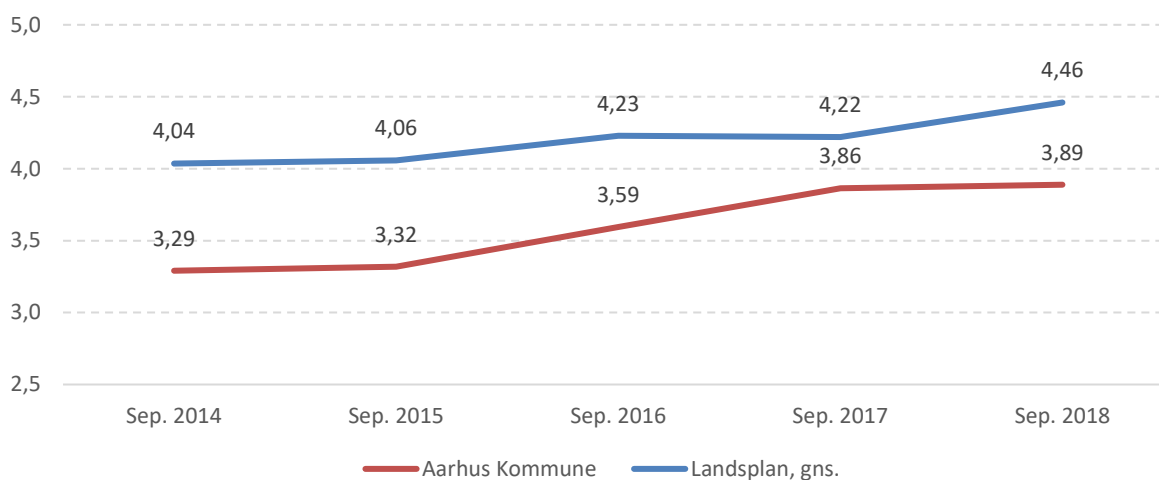
1. Indledning

1.1. Baggrund

Folkeskolerne i Aarhus Kommune oplever i disse år et udgiftspres på specialundervisningsområdet.

I Figur 1 nedenfor fremgår udviklingen siden folkeskolereformen i andelen af elever i specialklasser i grundskolen i Aarhus Kommune og på landsplan. Figuren viser, at andelen i Aarhus Kommune er steget med 0,6 procentpoint fra 3,29 pct. i 2014/15 til 3,89 pct. i 2018/19. Til sammenligning ser vi på landsplan en lidt mindre stigning. Figuren illustrerer, at specialklasseelever i dag udgør en større andel af eleverne end tidligere.

Figur 1 Andel af elever i specialklasser i grundskolen i Aarhus Kommune og på landsplan, pct., 2014-2018



Anmærkning: Andel elever fra egen kommune, der går i specialklasse på folkeskoler, specialskoler, kommunale ungdomsskoler samt interne skoler på dagbehandlingstilbud, 0.-9. klasse. Beregnet inkl. privatskoleelever og elever på efterskoler.
Kilde: FLIS Nøgletal (nøgletal: segre.pct inkl. private, 0-9. klasse).

Definition: Specialundervisning

Definitionen af specialundervisning på folkeskoleområdet fremgår af folkeskoleloven § 3, stk. 2 og omhandler både specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand.

Specialundervisning er undervisning i specialklasser og på specialskoler samt normalklasser, hvor eleven får støtte i mindst ni ugentlige klokketimer. Anden specialpædagogisk bistand omfatter bl.a. specialpædagogisk rådgivning til forældre og lærere, særlige undervisningsmidler og tekniske hjælpemidler.

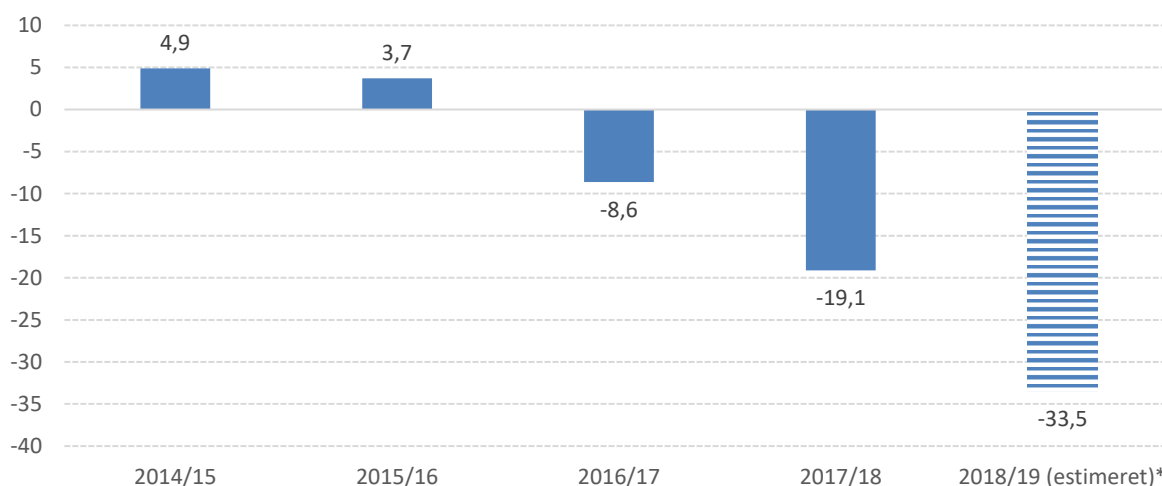
Elever, der har brug for støtte i mindre end ni ugentlige klokketimer, modtager ikke specialundervisning i lovens forstand. De skal have støtte inden for den almindelige undervisning, hvor der bl.a. kan anvendes holddannelse, tolærerordning, supplerende undervisning og anden faglig støtte. Nogle af disse støtteformer kan både hjælpe den enkelte elev og klassen som helhed, mens andre er målrettet den enkelte elev.

I denne undersøgelse anvender vi betegnelsen "specialundervisning" om både specialundervisning, anden specialpædagogisk bistand samt støtte i mindre end ni ugentlige klokketimer, medmindre andet fremgår.

I Figur 2 på næste side fremgår de aarhusianske folkeskolars betalingsbudget til køb af specialklassepladser sammenlignet med deres forbrug i perioden 2014/15 – 2018/19. Hvis søjlerne i figuren er over nul, så kan budgettet dække forbruget. Og hvis søjlerne er under nul, så kan budgettet omvendt ikke dække forbruget. Figuren viser, at skolernes budget i starten af perioden kunne dække deres forbrug,

mens dette ikke længere er tilfældet i slutningen af perioden. I 2014/15 havde skolerne således et samlet mindreforbrug på ca. 4,9 mio. kr., mens de i 2018/19 omvendt forventes at have et samlet merforbrug på ca. 33,5 mio. kr. Dette er en forskel på ca. 38,4 mio. kr. Det betyder, at skolerne skal finde pengene til at finansiere elevernes behov for specialklassepladser på anden vis. Tallene dækker dog over en vis variation mellem skolerne. I 2014/15 havde 27 skoler et merforbrug, mens 19 skoler havde et mindreforbrug. I 2018/19 har de fleste skoler nu et merforbrug, da hele 40 skoler forventes at have et merforbrug og kun 6 skoler et mindreforbrug (se mere i afsnit 9.1 – tallene for de enkelte skoler bygger dog på en anden opgørelsesmetode).

Figur 2 Skolernes betalingsbudget sammenlignet med deres forbrug på køb af specialklassepladser, mio. kr. (2018-pl), skoleårene 2014/15 – 2018/19



Anmærkning: Data om forbrug på køb af specialklassepladser er ikke fuldt sammenlignelige med data bag tabel 10 i afsnit 9.1, som præsenterer tallene for de enkelte skoler. Se mere herom i afsnit 9.1.

Note: *Tallene vedrørende forbrug på køb af specialklassepladser er estimeret for indeværende skoleår 2018/19.

Kilde: PPR i Børn og Unge, Aarhus Kommune.

Flere af folkeskolerne i Aarhus Kommune oplever desuden, at den nuværende fordeling af betalingsbudgettet mellem skolerne trænger til at blive justeret. Med dette mener skolerne bl.a., at budgettildelingsmodellen ikke i tilstrækkelig grad fordeler budgettet til skolerne proportionalt med distriktselevernes behov for specialundervisning. Dette kan være en medvirkende årsag til, at nogle skoler har et merforbrug og andre et mindreforbrug på køb af specialklassepladser, som beskrevet ovenfor.

I den forbindelse er det vigtigt at pointere, at skolernes forbrug på køb af specialklassepladser ikke nødvendigvis svarer til det forbrug, man skulle forvente ud fra elevernes baggrundsforhold. Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd, VIVE, har i flere rapporter om socioøkonomiske fordelingsmodeller på specialundervisningsområdet illustreret, at man i andre kommuner typisk ser, at der henvises flere eller færre elever til specialundervisning, end man skulle forvente ud fra elevernes baggrund (se fx rapporter for Ballerup, Randers og Københavns Kommuner). Der kan med andre ord være forskel på, hvor sandsynligt det er at blive visiteret til et specialklassetilbud for to elever, der ellers har samme baggrund, men som bor i hver deres skoledistrikt i kommunen (eller i forskellige kommuner). Det kan også være tilfældet i Aarhus Kommune.

Der kan være flere årsager til dette. Eksempelvis kan der være forskel på, hvor gode skolerne (og kommunerne) er til at lykkes med indsatser til elever, som har behov for støtte i mindre end ni timer. Hvis skolerne lykkes med dette, vil de alt andet lige have lettere ved at styre specialundervisningsområdet. Der kan også være forskel skolerne (og kommunerne) imellem på, hvor gode de er til at udvikle

tilbudsviften, da der kan være et stort spring fra støtte i den almindelige undervisning til specialtilbud i specialklasser og specialskoler for børn.

Ovenstående indikerer, at folkeskolernes udgiftsbehov til specialundervisning ikke nødvendigvis svarer til det tildelte budget. Men det fremgår også, at vi savner mere viden om den økonomiske udfordring. Dels, når vi tager hensyn til behovene for specialundervisning givet elevernes baggrund og faglige vurderinger blandt fagfolk i hele landet. Dels, når vi arbejder med et bredere specialundervisningsbegreb, der fx også inkluderer behovet for støtte.

Definition: Udgiftsbehov til specialundervisning

En skoles udgiftsbehov til specialundervisning kan i denne undersøgelse defineres som de udgifter, skolen måtte forventes at afholde for at betale for specialundervisning, baseret dels på det antal elever, man ville forvente modtager specialundervisning givet elevernes baggrund og en landsgennemsnitlig henvisningspraksis, og dels gennemsnitlige priser pr. elev i Aarhus Kommune for specialundervisning.

Udgiftsbehovet opgøres uafhængigt af behovene på andre delområder på skolerne, fx almenundervisning.

1.2. Formål

Det overordnede formål med denne undersøgelse er at belyse, hvad folkeskolernes forventede udgifter er til specialundervisning sammenlignet med deres tildelte budget. Spørgsmålet er således, om der allokeres tilstrækkeligt med ressourcer til specialundervisning, givet en mere objektiv vurdering af de forventede udgifter ud fra elevernes baggrund og den landsgennemsnitlige henvisningspraksis. Derudover ønsker vi at få et grundlag for at kunne justere budgettildelingsmodellen på området, så vi i højere grad, end det er tilfældet i dag, allokerer budgettet proportionalt med elevernes behov for specialundervisning.

Med specialundervisning forstår vi støttetimer i normalklasser samt specialundervisning i normal- og specialklasser. Med forventede udgifter forstår vi udgifter til det antal elever, man ville forvente modtager specialundervisning baseret på dels deres baggrund og en landsgennemsnitlig henvisningspraksis, og dels gennemsnitlige priser pr. elev i Aarhus Kommune for specialundervisning. Og med budget forstår vi budgettet til indsatser på skole til elever med specialpædagogiske behov, enkeltintegration samt betaling for køb af specialklassepladser.

Mere specifikt er hensigten, at undersøgelsen vil svare på spørgsmålene i boksen nedenfor.

Undersøgelsesspørgsmål

Vi vil besvare følgende spørgsmål i denne undersøgelse for hver folkeskole:

1. *Hvad er udgiftsbehovet til støtte i mindre end ni ugentlige timer?*
 2. *Hvad er budgettildelingen til støtte i mindre end ni ugentlige timer?*
 3. *Hvad er udgiftsbehovet til specialundervisning i normalklasser?*
 4. *Hvad er budgettildelingen til specialundervisning i normalklasser?*
 5. *Hvad er udgiftsbehovet til specialundervisning i specialklasser?*
 6. *Hvad er budgettildelingen til specialundervisning i specialklasser?*
 7. *Hvad er den samlede balance mellem udgiftsbehov og budgettildeling?*
-

Spørgsmål 1 og 2 handler om støtte til elever i mindre end ni ugentlige klokketimer inden for den almindelige undervisning. Der er her tale om elever, som ikke kommer ind under reglerne om specialundervisning, men som stadig har brug for specialpædagogisk støtte. Spørgsmål 3 og 4 angår specialundervisning til elever i normalklasser, hvilket er en mellemform mellem støtte inden for den almindelige

undervisning og specialundervisning i specialklasser. Spørgsmål 5 og 6 ser på specialundervisning i specialklasser. I den forbindelse opgør vi også det forventede udgiftsbehov til specialundervisning på specialskoler for børn samt på dagbehandlingstilbud og behandlingshjem, selvom skolerne som hovedregel ikke skal betale for distriktselever, der er indskrevet på disse skoletyper. Endelig handler spørgsmål 7 om den samlede balance mellem udgiftsbehov og budget for de elever, skolerne har det økonomiske ansvar for.

Analysen vil fokusere på perioden siden folkeskolereformen, som trådte i kraft i august 2014, da det giver et mere sammenligneligt grundlag år for år. Analysen vil primært beskæftige sig med de mest aktuelle resultater. Det vil i denne sammenhæng sige skoleåret 2017/18, som er det seneste år, som alle data er tilgængelige for. Vi omtaler dog også beregninger for de øvrige skoleår, hvor vi skønner, at det er relevant. Beregninger for indeværende skoleår, 2018/19, vil indgå i scenarier frem for i hovedanalysen, da de er underlagt lidt større usikkerhed (se mere i kapitel 7).

Vi beregner udgiftsbehovet i analysen *uafhængigt* af behovet på andre delområder på skolerne. Det kan i praksis være nødvendigt for en folkeskole at skære på udgifterne til fx arbejdet med støtte inden for den almindelige undervisning for at få driften for skolen som helhed til at hænge sammen. Det ændrer dog ikke på, at det forventede udgiftsbehov til specialundervisning kan opgøres uafhængigt af behovet på andre områder. Det er blot væsentligt at forstå, at udgiftsbehovet *ikke* har et niveau, som indregner behovene på andre delområder.

Analysen afgrænser sig fra en række mindre tilbud, da de ikke udgør en væsentlig del af skolernes økonomi på specialundervisningsområdet. Det gælder eksempelvis personlig assistance. Derudover afgrænses analysen fra, om de tildelte midler til drift af specialklasser på værtsskoler og specialskoler for børn er tilstrækkelige set i forhold til budgettet til at drifte disse tilbud. Endelig ser analysen ikke på udgifter til specialundervisning for aarhusianske elever anbragt i andre kommuner.

1.3. Læsevejledning

Kapitel 2 beskriver i kort form undersøgelsens metode og data.

Kapitel 3 omhandler resultaterne af analyserne af skolernes udgiftsbehov.

Kapitel 4 omhandler resultaterne af analyserne af skolernes tildelte budget.

Kapitel 5 er en sammenligning af resultaterne af skolernes udgiftsbehov og tildelte budget.

Kapitel 6 indeholder en benchmarking af henvisningspraksis i skoledistrikterne.

Kapitel 7 viser resultaterne af scenarier vedrørende skoleåret 2018/19.

Kapitel 8 giver forslag til, hvor budgettildelingsmodellen kan justeres.

Kapitel 9 er et bilag, hvor metode og data samt udvalgte resultater uddybes.

2. Metode og data

Dette kapitel beskriver undersøgelsens metode og data. For en uddybende beskrivelse, se kapitel 9.

Først og fremmest er specialundervisning kendetegnet ved, at de enkelte tilbud har væsentlige enhedsudgifter sammenlignet med almenundervisning. Samtidig har behovet for specialundervisning forskellige årsager og priser, og tilbuddene har forskellig karakter, hvorfor den faglige kompleksitet er høj. For at reducere kompleksiteten i analysen har vi opdelt tilbuddene i fem overordnede kategorier:

1. Støtte i mindre end ni ugentlige klokketimer
2. Specialundervisning inkluderet i normalklasse
3. Specialundervisning i specialklasse (undtagen kategori 4 og 5 herunder)
4. Specialundervisning i specialskole for børn
5. Specialundervisning i dagbehandlingstilbud eller behandlingshjem

Grundlaget for beregningerne består af to dele. Dels af en statistisk model for sammenhængen mellem på den ene side en række demografiske, socioøkonomiske og sundhedsmæssige karakteristika ved eleverne og på den anden side sandsynligheden for at modtage forskellige typer af specialundervisning. Dels af priser pr. elev for typerne af specialundervisning i Aarhus Kommune.

Den statistiske model er beregnet for hvert skoleår i perioden 2014/15 – 2017/18 og er baseret på registerdata fra Danmarks Statistik for alle 5-17-årige grundskoleelever i Danmark samt deres forældre og søskende. Vi anvender data for hele landet dels med henblik på høj statistisk præcision i beregningerne af elevernes behov for specialundervisning, dels for at elevernes behov for specialundervisning ikke bliver påvirket af den faktiske henvisningspraksis i Aarhus Kommune, da det således kun er elevernes baggrund, der er udslagsgivende for sandsynligheden for at modtage specialundervisning. Det giver et mere objektivt grundlag for at vurdere skolernes udgiftsbehov. Dette supplerer vi med data fra Aarhus Kommune om 5-17-årige grundskoleelever med bopæl i Aarhus Kommune pr. 5. september i perioden 2014/15 – 2017/18, som Aarhus Kommune har betalingsforpligtigelsen for (fx indskrivningsskole, bopælsskole-distrikt og modtagelse af de forskellige typer af specialundervisning). Modellen giver et skøn over det antal elever, man ville forvente modtager en given type af specialundervisning i et skoleår, givet elevernes baggrund og den landsgennemsnitlige henvisningspraksis i samme skoleår (dvs. den gennemsnitlige faglige vurdering blandt hundredvis af fagpersoner i hele landet)

Priserne er baseret på forskellige data og metoder. Prisen for støtte i mindre end ni ugentlige klokketimer er beregnet ud fra en spørgeskemaundersøgelse blandt skolerne. Prisen for specialundervisning inkluderet i normalklasse er opgjort i KLs takstberegningsmodel. Prisen for specialundervisning i specialklasse er baseret på den interne afregningspris i Aarhus Kommune. Og priserne for specialundervisning i specialskole for børn og i dagbehandlingstilbud eller behandlingshjem er opgjort i Region Midtjyllands takstberegningsmodel.

Skønnet over det forventede antal elever anvender vi sammen med priserne pr. elev til at beregne skolernes udgiftsbehov. Det gør vi for hver type af specialundervisning. Udgiftsbehovet kan vi efterfølgende sammenholde med skolernes tildelte budget til støttecenter, enkeltintegration samt betaling for specialklassepladser, dvs. budgettet til de elever, skolerne selv betaler for. Der findes ikke et decentraliseret betalingsbudget for distriktselever henvist til en specialskole for børn henholdsvis et dagbehandlingstilbud eller behandlingshjem, da skolerne som hovedregel ikke har betalingsforpligtigelsen.

Herudover benytter vi skønnet over det forventede antal elever til dels at benchmarke hver skoles faktiske henvisningspraksis med den forventede henvisningspraksis (se mere i kapitel 6), dels til at give eksempler på, hvordan man kan justere budgettildelingsmodellen (se mere i kapitel 8).

3. Skolernes udgiftsbehov

I dette kapitel opgør vi skolernes udgiftsbehov til specialundervisning. Med udgiftsbehovet forstår vi de udgifter, vi vil forvente, de enkelte skoler er nødt til at afsætte for at opfylde elevernes specialpædagogiske behov.

Kapitlet indledes med en præsentation af udgiftsbehovet for skolerne set under ét, hvilket efterfølgende af nøgletal for hver skole.

Delkonklusion: Skolernes udgiftsbehov

Med skolernes udgiftsbehov forstår vi de udgifter, skolen måtte *forventes* at afholde for at betale for specialundervisning, baseret dels på det antal elever, man ville forvente modtager specialundervisning givet elevernes baggrund og en landsgennemsnitlig henvisningspraksis, og dels gennemsnitlige priser pr. elev i Aarhus Kommune for specialundervisning.

Analysen viser, at folkeskolerne i Aarhus Kommune har et samlet udgiftsbehov på ca. 210,7 mio. kr. til støtte i mindre end ni ugentlige klokke timer, specialundervisning inkluderet i normalklasse samt specialundervisning i specialklasse i 2017/18. Dette kan fortolkes som den forventede udgift til elevernes specialpædagogiske behov.

Der er betydelig variation i, hvordan skolerne fordeler sig med hensyn til det forventede udgiftsbehov inden for hver af disse typer af specialundervisning. Særligt er der nogle skoler, der for alvor skiller sig ud fra mængden med et udgiftsbehov, der er væsentligt større end gennemsnitsskolens.

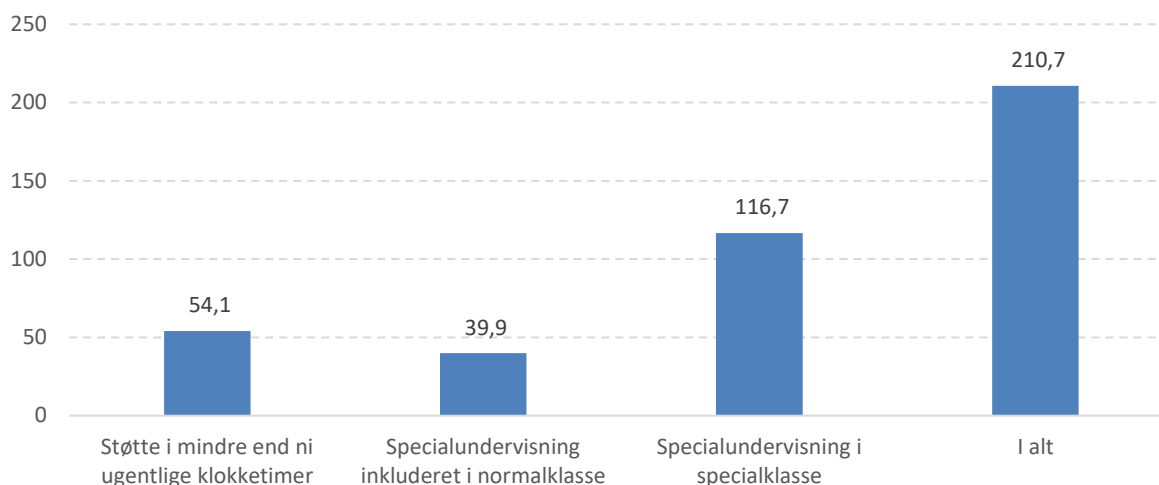
Analysen viser også, at folkeskolerne i Aarhus Kommune har et samlet udgiftsbehov på ca. 116,7 mio. kr. til specialundervisning i specialske for børn henholdsvis dagbehandlingstilbud samt behandlingshjem. Skolerne har dog som hovedregel ikke betalingsforpligtigheden for disse typer af specialundervisning.

Endelig viser analysen, at udgiftsbehovet på tværs af alle typer af specialundervisning er ca. 32,7 mio. kr. højere i 2017/18 end i 2014/15. Stigningen skyldes særligt, at udgiftsbehovene til specialundervisning inkluderet i normalklasse henholdsvis specialske for børn er vokset.

3.1. Resultater samlet set

Når vi regner skønnet over det forventede antal elever med behov for forskellige typer af specialundervisning, sammen med de gennemsnitlige priser, får vi et samlet udgiftsbehov på ca. 210,7 mio. kr. i skoleåret 2017/18. Det fremgår af Figur 3 på næste side. Udgiftsbehovet kan fortolkes som den forventede udgift til elevernes specialpædagogiske behov. Der er tale om typer af specialundervisning, skolerne betaler for.

Figur 3 Skolernes udgiftsbehov fordelt på typer af specialundervisning, som skolerne betaler for, mio. kr. (2018-pl), skoleåret 2017/18



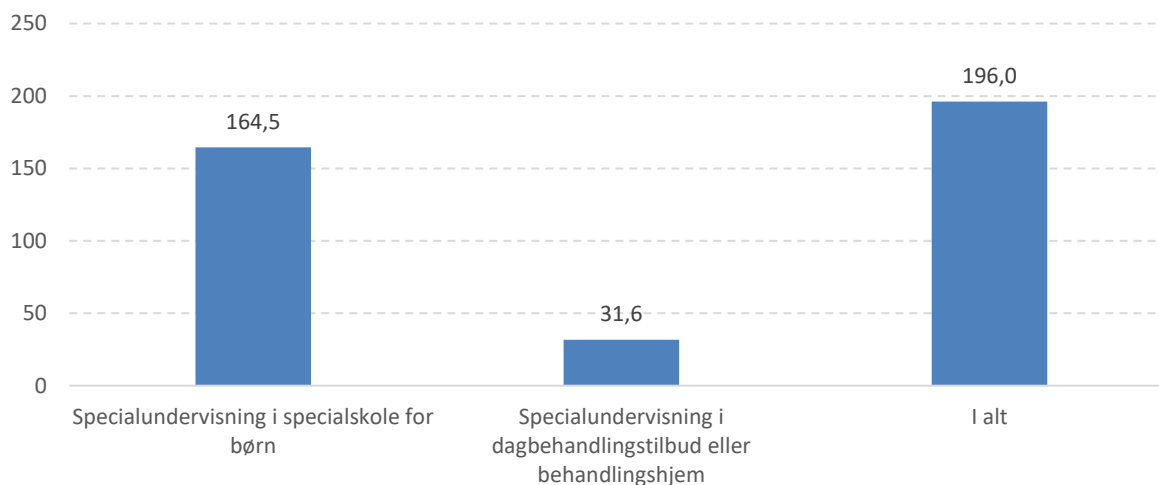
Note: Specialundervisning i specialklasse er ekskl. specialskoler for børn samt dagbehandlingstilbud og behandlingshjem
Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Aarhus Kommune og Danmarks Statistik.

Figuren viser derudover, at det samlede udgiftsbehov fordeler sig på ca. 54,1 mio. kr. til støtte i mindre end ni ugentlige klokketimer inden for den almindelige undervisning, ca. 39,9 mio. kr. til specialundervisning inkluderet i normalklasse samt ca. 116,7 mio. kr. til specialundervisning i specialklasse (eksklusive specialscole for børn samt dagbehandlingstilbud og behandlingshjem).

I forhold til specialundervisning i specialklasse kan det oplyses, at skolerne *ikke* betaler en omkostningsægte takst for køb af specialklassepladser. Hvis skolerne betalte en pris pr. plads, der i højere grad afspejler de reelle omkostninger ved at levere specialundervisning til et barn i en specialklasse, ville udgiftsbehovet være ca. 178,5 mio. kr. Det er en forskel på ca. 61,8 mio. kr. Dette vurderer vi ud fra den eksterne afregningspris, Aarhus Kommune benytter over for andre kommune ved opkrævning af betaling for køb af specialklassepladser i Aarhus Kommune.

Figur 4 på næste side viser herudover, hvad det forventede udgiftsbehov er til de typer af specialundervisning, skolerne som hovedregel ikke betaler for. Det drejer sig om distriktselever i specialskoler for børn henholdsvis i dagbehandlingstilbud samt behandlingshjem.

Figur 4 skolernes udgiftsbehov fordelt på typer af specialundervisning, som skolerne ikke betaler for, mio. kr. (2018-pl), skoleåret 2017/18

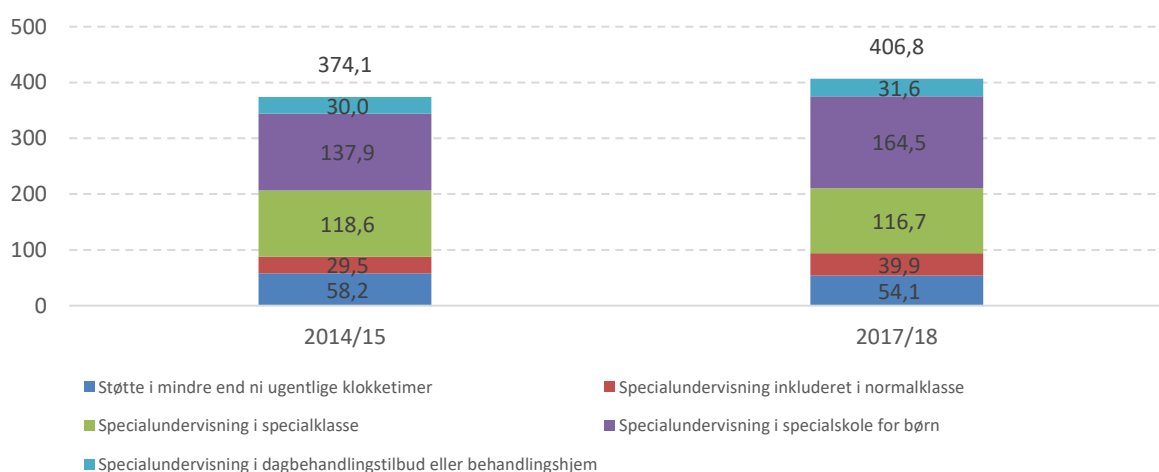


Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Aarhus Kommune og Danmarks Statistik.

Figuren illustrerer, at det forventede udgiftsbehov er 164,5 mio. kr. til specialundervisning i specialskele for børn, mens det er 31,6 mio. kr. til specialundervisning i dagbehandlingstilbud eller behandlingshjem. I alt drejer giver det ca. 196 mio. kr. Dette siger noget om, hvor store udgifter skolerne ville have ekstra, hvis de havde betalingsforpligtigelsen for distriktslever på et eller begge af disse tilbud. Det siger også noget om, hvor stort et decentraliseret budget til fx køb af specialskelepladser burde være ifølge beregningerne.

Hvis vi ser på udgiftsbehovene til alle typer af specialundervisning i skoleåret 2017/18, og sammenligner dem med de tilsvarende behov i skoleåret 2014/15, får vi en forskel på ca. 32,7 mio. kr. Det fremgår af Figur 5 nedenfor.

Figur 5 Skolernes udgiftsbehov fordelt på typer af specialundervisning, mio. kr. (2018-pl), skoleårene 2014/15 og 2017/18



Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Aarhus Kommune og Danmarks Statistik.

Figuren viser, at det samlede udgiftsbehov er steget fra ca. 374,1 mio. kr. i 2014/15 til ca. 406,8 mio. kr. i 2018/19. Figuren viser derudover, at stigningen primært skyldes, at udgiftsbehovene til specialundervisning i normalklasser henholdsvis i specialskele for børn er vokset.

3.2. Nøgletal for hver skole

I dette afsnit viser vi nøgletal på skoleniveau for de tilbud, skolerne selv betaler for. Dvs. støtte i mindre end ni ugentlige klokketimer, specialundervisning inkluderet i normalklasse samt specialundervisning i specialklasse. Vi gennemgår typerne af specialundervisning i den nævnte rækkefølge.

I Tabel 1 på næste side fremgår det forventede udgiftsbehov til støtte i mindre end ni ugentlige klokketimer for hver skole i skoleåret 2017/18. Tabellen viser behovet pr. elev. De enkelte skoler er desuden indekseret i forhold til gennemsnitsskolen (indeks 100 = vægtet gennemsnit ud fra antal elever). En indekseværdi på 100 betyder, at en skole har præcist det samme udgiftsbehov pr. elev som gennemsnitsskolen. En indekseværdi på 90 eller 110 udtrykker, at skolen har henholdsvis et 10 pct. lavere eller højere udgiftsbehov end gennemsnitsskolen.

Tabel 1 Skolernes udgiftsbehov til støtte i mindre end ni ugentlige klokketimer, kr. pr. elev (2018-pl) samt indekssværdi i parentes ift. gennemsnitskolen = indeks 100, skoleåret 2017/18

Skole	Pr. elev
Bakkegårdskolen	2.266 (114)
Bavnehøj Skole	2.118 (106)
Beder Skole	1.523 (76)
Elev Skole	2.228 (112)
Ellekærskolen	5.004 (251)
Ellevangskolen	1.831 (92)
Elsted Skole	1.497 (75)
Engdalskolen	1.616 (81)
Frederiksbjerg Skole	1.510 (76)
Gammelgaardsskolen	1.648 (83)
Hasle Skole	2.634 (132)
Holme Skole	2.318 (116)
Højvangskolen	1.691 (85)
Hårup Skole	1.959 (98)
Katrinebjergskolen	2.303 (116)
Kragelundskolen	1.643 (83)
Lisbjergskolen	1.745 (88)
Lystrup Skole	1.838 (92)
Læssøesgades Skole	3.026 (152)
Malling Skole	1.718 (86)
Møllevangskolen	3.139 (158)
Mårslet Skole	1.512 (76)
Næshøjskolen	1.892 (95)
Risskov Skole	1.084 (54)
Rosenvangskolen	1.795 (90)
Rundhøjskolen	2.122 (107)
Sabro-Korsvejskolen	2.134 (107)
Samsøgades Skole	2.395 (120)
Skjoldhøjskolen	2.563 (129)
Skovvangskolen	2.417 (121)
Skæring Skole	1.215 (61)
Skødstrup Skole	1.450 (73)
Skåde Skole	1.354 (68)
Solbjergskolen	1.583 (79)
Strandskolen	1.365 (69)
Sødalsskolen	3.030 (152)
Sølystskolen	1.695 (85)
Søndervangskolen	3.544 (178)
Tilst Skole	2.846 (143)
Tovshøjskolen	4.278 (215)
Tranbjergskolen	2.362 (119)
Vestergårdsskolen	3.330 (167)
Viby Skole	2.486 (125)
Virupskolen	1.535 (77)
Vorrevangskolen	3.400 (171)
Åby Skole	2.202 (111)

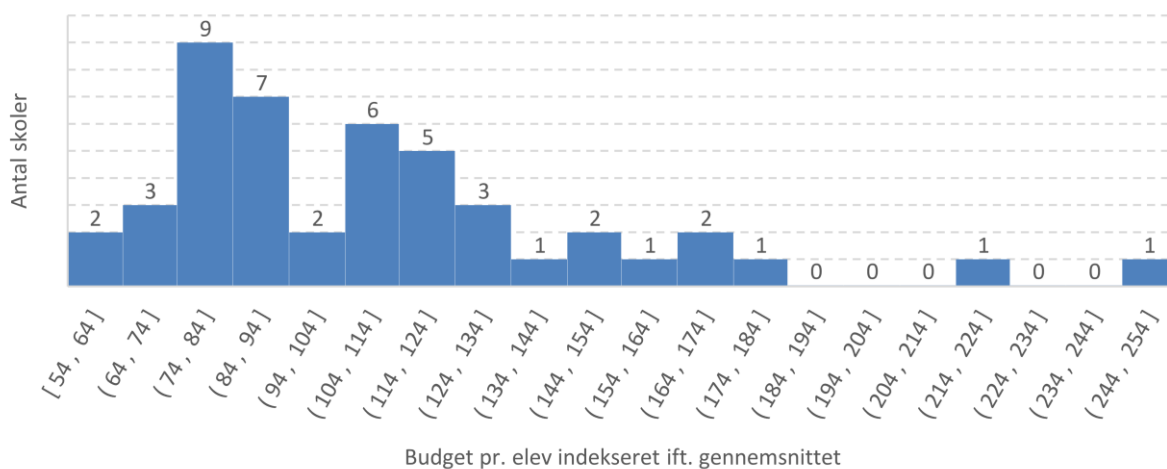
Anmærkning: Udgifterne er delt med antallet af 5-17-årige elever på hver skole, som ikke allerede modtager specialundervisning. Elever, som Aarhus Kommune ikke har betalingsforpligtigelsen for, indgår ikke.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Aarhus Kommune og Danmarks Statistik.

I Figur 6 nedenfor har vi opsummeret variationen i udgiftsbehovet pr. elev, som vi ser i tabellen.

Figuren viser, at der er en betydelig variation i, hvordan skolerne fordeler sig med hensyn til det forventede udgiftsbehov pr. elev. Som det fremgår af figuren, så har 21 skoler et behov, som er mindre end gennemsnitsskolen. Omvendt er der 23 skoler, som har et behov pr. elev, der er større end gennemsnitsskolen. Herudover er der 2 skoler, der har et behov omkring gennemsnitsskolen (indeks 94 – 104). Figuren viser også, at der er enkelte skoler, der skiller sig ud fra mængden. Eksempelvis har Tovshøj-skolen et behov, der er 115 pct. større end gennemsnitsskolen (indeks 215), og Ellekærskolen har et behov, der er 151 pct. større (indeks 251).

Figur 6 Skolernes udgiftsbehov pr. elev til støtte i mindre end ni ugentlige klokketimer fordelt på intervaller (gennemsnitsskolen = indeks 100), antal skoler, skoleåret 2017/18



Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Aarhus Kommune og Danmarks Statistik.

I Tabel 2 på næste side ser vi det forventede udgiftsbehov til specialundervisning inkluderet i normal-klasse for hver skole i skoleåret 2017/18. Tabellen viser, som den tidligere tabel, behovet pr. elev samt indekset ift. gennemsnitsskolen.

Tabel 2 Skolernes udgiftsbehov til specialundervisning inkluderet i normalklasse, kr. pr. elev (2018-pl) samt indekssværdi i parentes ift. gennemsnitskolen = indeks 100, skoleåret 2017/18

Skole	Pr. elev
Bakkegårdskolen	1.479 (104)
Bavnehøj Skole	1.421 (100)
Beder Skole	1.324 (93)
Elev Skole	1.355 (95)
Ellekærskolen	2.946 (207)
Ellevangskolen	1.260 (89)
Elsted Skole	1.145 (81)
Engdalskolen	1.209 (85)
Frederiksbjerg Skole	1.169 (82)
Gammelgaardsskolen	1.139 (80)
Hasle Skole	1.714 (121)
Holme Skole	1.625 (114)
Højvangskolen	1.198 (84)
Hårup Skole	1.441 (101)
Katrinebjergskolen	1.955 (138)
Kragelundskolen	1.165 (82)
Lisbjergskolen	1.272 (89)
Lystrup Skole	1.352 (95)
Læssøesgades Skole	1.929 (136)
Malling Skole	1.310 (92)
Møllevangskolen	2.006 (141)
Mårslet Skole	1.167 (82)
Næshøjskolen	1.314 (92)
Risskov Skole	1.012 (71)
Rosenvangskolen	1.224 (86)
Rundhøjskolen	1.606 (113)
Sabro-Korsvejskolen	1.463 (103)
Samsøgades Skole	1.437 (101)
Skjoldhøjskolen	1.993 (140)
Skovvangskolen	1.751 (123)
Skæring Skole	1.233 (87)
Skødstrup Skole	1.125 (79)
Skåde Skole	1.081 (76)
Solbjergskolen	1.202 (85)
Strandskolen	1.094 (77)
Sødalsskolen	1.755 (123)
Sølystskolen	1.364 (96)
Søndervangskolen	2.058 (145)
Tilst Skole	1.751 (123)
Tovshøjskolen	2.205 (155)
Tranbjergskolen	1.525 (107)
Vestergårdsskolen	2.052 (144)
Viby Skole	1.675 (118)
Virupskolen	1.187 (84)
Vorrevangskolen	2.321 (163)
Åby Skole	1.391 (98)

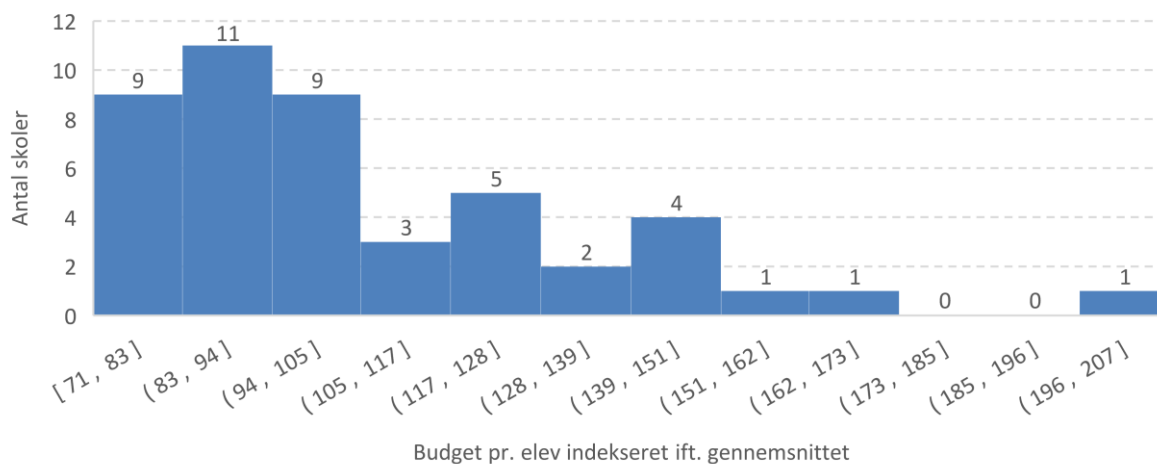
Anmærkning: Udgifterne er delt med antallet af 5-17-årige elever på hver skole. Elever, som Aarhus Kommune ikke har betalingsforpligtigelsen for, indgår ikke.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Aarhus Kommune og Danmarks Statistik.

Figur 7 nedenfor viser variationen i udgiftsbehovet pr. elev.

Figuren illustrerer, at der også i forhold til dette behov er en vis variation mellem skolerne. Figuren viser, at 9 skoler har et behov omkring gennemsnitsskolens (indeks 94 – 105), mens de 20 skoler ligger under og 17 skoler over. Eksempelvis har skolen (Risskov Skole) med det laveste behov pr. elev et behov, der er 29 pct. mindre (indeks 71) end gennemsnitsskolens, mens skolen (Ellekærskolen) med det højeste behov pr. elev har et behov, der er 107 pct. større (indeks 207).

Figur 7 Skolernes udgiftsbehov pr. elev til specialundervisning inkluderet i normalklasse fordelt på intervaller (gennemsnitsskolen = indeks 100), antal skoler, skoleåret 2017/18



Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Aarhus Kommune og Danmarks Statistik.

Endelig fremgår i Tabel 3 på næste side det forventede udgiftsbehov til specialundervisning i specialklasse for hver skole i skoleåret 2017/18. Tabellen viser behovet pr. elev samt indekset ift. gennemsnitsskolen.

Tabel 3 Skolernes udgiftsbehov til specialundervisning i specialklasse, kr. pr. elev (2018-pl) samt indeksværdi i parentes ift. gennemsnitskolen = indeks 100, skoleåret 2017/18

Skole	Pr. elev
Bakkegårdskolen	4.113 (125)
Bavnehøj Skole	3.263 (99)
Beder Skole	2.471 (75)
Elev Skole*	1.995 (61)
Ellekærskolen	6.257 (190)
Ellevangskolen	3.397 (103)
Elsted Skole	2.657 (81)
Engdalskolen	2.228 (68)
Frederiksberg Skole	2.061 (63)
Gammelgaardsskolen	2.909 (88)
Hasle Skole	3.931 (119)
Holme Skole	3.528 (107)
Højvangskolen	2.321 (71)
Hårup Skole	3.316 (101)
Katrinebjergskolen	3.964 (120)
Kragelundskolen	2.240 (68)
Lisbjergskolen	2.693 (82)
Lystrup Skole	3.237 (98)
Læssøesgades Skole	4.410 (134)
Malling Skole	2.860 (87)
Møllevangskolen	4.899 (149)
Mårslet Skole	2.166 (66)
Næshøjskolen	3.333 (101)
Risskov Skole	2.049 (62)
Rosenvangskolen	2.799 (85)
Rundhøjskolen	2.945 (90)
Sabro-Korsvejskolen	3.375 (103)
Samsøgades Skole	2.784 (85)
Skjoldhøjskolen	2.731 (83)
Skovvangskolen	3.743 (114)
Skæring Skole	1.861 (57)
Skødstrup Skole	2.235 (68)
Skåde Skole	1.841 (56)
Solbjergskolen	2.859 (87)
Strandskolen	1.865 (57)
Sødalskolen	6.366 (193)
Sølystskolen	1.885 (57)
Søndervangskolen	4.922 (150)
Tilst Skole	4.933 (150)
Tovshøjskolen	7.178 (218)
Tranbjergskolen	3.590 (109)
Vestergårdsskolen	4.416 (134)
Viby Skole	3.051 (93)
Virupskolen	2.313 (70)
Vorrevangskolen	4.460 (136)
Åby Skole	3.243 (99)

Anmærkning: Udgifterne er delt med antallet af 5-17-årige elever i hvert skoledistrikt. Elever, som Aarhus Kommune ikke har betalingsforpligtigelsen for, indgår ikke.

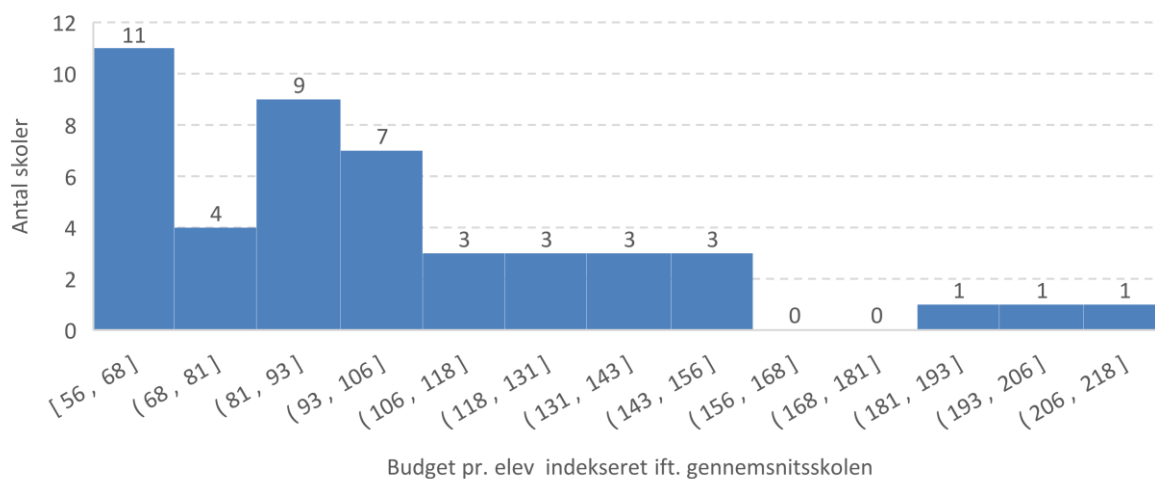
Note: Fra 6. klassetrin indgår eleverne teknisk set i Hårup Skoles skoledistrikt.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Aarhus Kommune og Danmarks Statistik.

Som vi de andre tilbud, har vi opsummeret variationen på tværs af skolerne i en figur.

I Figur 8 nedenfor ser vi, at 24 skoler har et behov, der er lavere end gennemsnitsskolens, 7 skoler placerer sig omkring gennemsnitsskolen (indeks 93 – 106), og 15 skoler ligger over. Igen er der også nogle skoler, der for alvor skiller sig ud fra mængden. Det er særligt Ellekærskolen (indeks 190), Sødal-skolen (indeks 193) samt Tovshøjskolen (indeks 218).

Figur 8 Skolernes udgiftsbehov pr. elev til specialundervisning i specialklasse fordelt på intervaller (gennemsnitsskolen = indeks 100), antal skoler, skoleåret 2017/18



Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Aarhus Kommune og Danmarks Statistik.

4. Skolernes tildelte budget

I dette kapitel opgør vi skolernes tildelt budget til specialundervisning. Fokus er nu på skolernes indtægter, mens kapitlet før så på de forventede udgifter.

Kapitlet indledes med en præsentation af det tildelte budget til specialundervisning, som afgrænset i denne undersøgelse, hvilket efterfølges af nøgletal for hver skole.

Delkonklusion: Skolernes tildelte budget

Med skolernes tildelte budget til specialundervisning forstår vi budgettet til støttecenter, enkeltintegration samt betalingsbudget.

Analysen viser, at folkeskolerne i Aarhus Kommune er tildelt ca. 183,8 mio. kr. i 2017/18. Dette kan fortolkes som de indtægter, skolerne får til at finansiere elevernes specialpædagogiske behov.

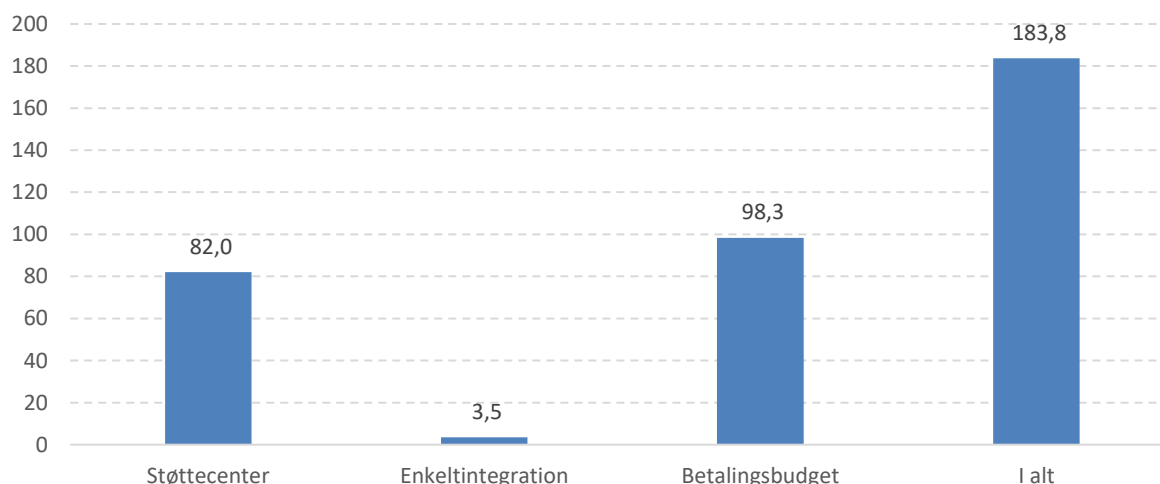
Der er væsentlig variation i, hvordan skolerne fordeler sig med hensyn til det tildelte budget inden for hver af disse typer af budgetter til specialundervisning. Som det også var tilfældet ved skolernes udgiftsbehov, er der skoler, der særligt skiller sig ud. Her ved at have budgetter pr. elev, der er væsentlig højere end gennemsnits-skolens.

Analysen viser også, at det tildelte budget til specialundervisning, er ca. 4,5 mio. kr. lavere i 2017/18 end i 2014/15. Det skyldes primært, at budgettet til enkeltintegration er faldet.

4.1. Resultater samlet set

Når vi summerer skolernes budgettildelinger, får vi en samlet tildeling til specialundervisning på ca. 183,8 mio. kr. i skoleåret 2017/18. Det fremgår af Figur 9 nedenfor. Budgettet kan fortolkes som de indtægter, skolerne får til at finansiere elevernes specialpædagogiske behov.

Figur 9 Skolernes tildelte budget fordelt på typer af budgetter til specialundervisning, mio. kr. (2018-pl), skoleåret 2017/18



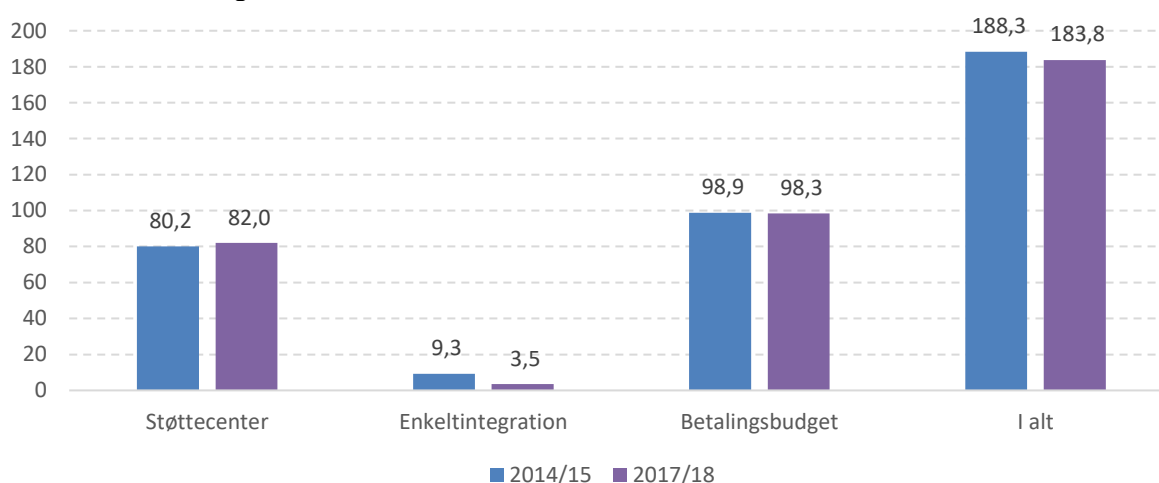
Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Aarhus Kommune.

Figuren viser, at budgetter fordeler sig på 82,0 mio. kr. til støttecenter, 3,5 mio. kr. til enkeltintegration samt 98,3 mio. kr. til betalingsbudget.

Støttecenterbudgettet er i princippet til indsatser på skolen til elever med specialpædagogiske behov. Enkeltintegration er tilskud til finansiering af støtte til børn og unge med særligt svære, fysiske handicap, der nødvendiggør en særlig pædagogisk formidling i tilknytning til en normalklasse, hvor man har en formodning om, at hvis barnet ikke var fysisk handicappet, ville det klare sig på lige fod med andre elever i klassen. Og betalingsbudget er til køb af specialklassepladser.

Hvis vi sammenligner budgettildelinger i 2017/18 med de tilsvarende i 2014/15, får vi en forskel på ca. -4,5 mio. kr., som det fremgår af Figur 10 nedenfor. Figuren viser, at det samlede budget er faldet fra ca. 188,3 mio. kr. i 2014/15 til ca. 183,8 mio. kr. i 2018/19. Figuren viser også, at faldet primært skyldes, at budgettet til enkeltintegration er faldet. Det skyldes primært, at skolerne i mindre grad end tidligere ansøger om tilskud til enkeltintegration.

Figur 10 Skolernes tildelte budget fordelt på typer af budgetter til specialundervisning, mio. kr. (2018-pl), skoleårene 2014/15 og 2017/18



Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Aarhus Kommune.

4.2. Nøgletal for hver skole

I dette afsnit gennemgår vi budgettildelingen for hver skole opdelt på de tre typer af budgetter til specialundervisning.

Først ser vi på støttecenterbudgettet i skoleåret 2017/18. Det fremgår af Tabel 4 på næste side. Tabellen viser budgettet pr. elev. Derudover er de enkelte skoler indekseret i forhold til gennemsnitsskolen (indeks 100 = vægtet gennemsnit ud fra antal elever).

Tabel 4 Skolernes tildelte budget til støttecenter, kr. pr. elev (2018-pl) samt indekssværdi i parentes ift. gennemsnitskolen = indeks 100, skoleåret 2017/18

Skole	Pr. elev
Bakkegårdskolen	3.504 (120)
Bavnehøj Skole	3.957 (136)
Beder Skole	2.668 (91)
Elev Skole	3.871 (133)
Ellekærskolen	8.893 (305)
Ellevangskolen	2.985 (102)
Elsted Skole	2.443 (84)
Engdalskolen	2.333 (80)
Frederiksberg Skole	2.332 (80)
Gammelgaardsskolen	2.422 (83)
Hasle Skole	3.251 (111)
Holme Skole	3.254 (112)
Højvangskolen	2.477 (85)
Hårup Skole	4.002 (137)
Katrinebjergskolen	3.466 (119)
Kragelundskolen	2.443 (84)
Lisbjergskolen	3.539 (121)
Lystrup Skole	2.747 (94)
Læssøesgades Skole	4.407 (151)
Malling Skole	2.788 (96)
Møllevangskolen	4.515 (155)
Mårslet Skole	2.284 (78)
Næshøjskolen	2.709 (93)
Risskov Skole	2.399 (82)
Rosenvangskolen	2.422 (83)
Rundhøjskolen	2.876 (99)
Sabro-Korsvejskolen	3.039 (104)
Samsøgades Skole	3.411 (117)
Skjoldhøjskolen	4.502 (154)
Skovvangskolen	3.238 (111)
Skæring Skole	2.774 (95)
Skødstrup Skole	2.203 (76)
Skåde Skole	2.329 (80)
Solbjergskolen	2.485 (85)
Strandskolen	2.434 (83)
Sødalskolen	4.831 (166)
Sølystskolen	2.509 (86)
Søndervangskolen	5.800 (199)
Tilst Skole	3.104 (106)
Tovshøjskolen	9.124 (313)
Tranbjergskolen	2.842 (97)
Vestergårdsskolen	3.544 (122)
Viby Skole	3.539 (121)
Virupskolen	2.610 (89)
Vorrevangskolen	4.125 (141)
Åby Skole	2.763 (95)

Anmærkning: Budgetterne er delt med antallet af 5-17-årige elever på hver skole, som ikke allerede modtager specialundervisning. Elever, som Aarhus Kommune ikke har betalingsforpligtigelsen for, indgår ikke.

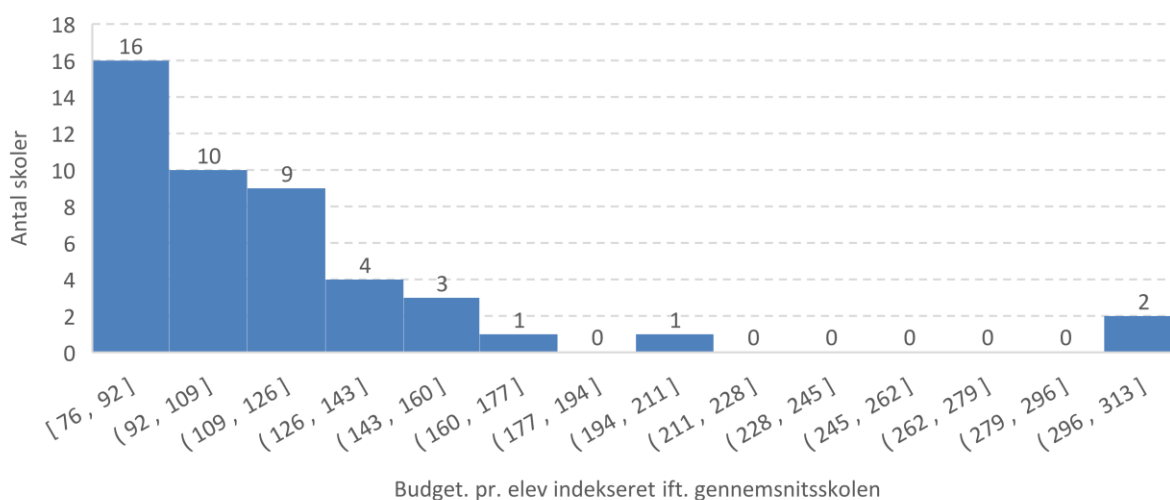
Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Aarhus Kommune og Danmarks Statistik.

I Figur 11 på næste side har vi opsummeret variationen i budgettet pr. elev.

Figuren viser, at der er en betydelig variation i, hvordan skolerne fordeler sig med hensyn til det forventede budget pr. elev. Det var det også tilfældet, da vi i sidste kapitel så på skolernes udgiftsbehov til støtte i mindre end ni ugentlige klokke timer.

Konkret er 16 skoler, som har et budget pr. elev, der er lavere end gennemsnitsskolen. Derudover er der 10 skoler, som har et budget på niveau med gennemsnitsskolen (indeks 92 – 109). Og der er 20 skoler, som har et budget, der er højere end gennemsnitsskolens. Herudover ser vi, at særligt tre skoler skiller sig ud med et budget, der er væsentligt større end gennemsnitsskolens. Der er tale om Søndervangskolen (indeks 194), Ellekærskolen (indeks 305) samt Tovshøjskolen (indeks 313).

Figur 11 Skolernes budget til støttecenter pr. elev fordelt på intervaller (gennemsnitsskolen = indeks 100), antal skoler, skoleåret 2017/18



Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Aarhus Kommune.

Nu ser vi på budgettet til enkeltintegration pr. skole i skoleåret 2017/18, hvilket er vist i Tabel 5 på næste side. Tabellen viser budgettet pr. elev samt indekseret ift. gennemsnitsskolen.

Af tabellen fremgår det, at flere af cellerne er blanke, da ikke alle skoler har ansøgt om - eller fået tildelt - tilskud til enkeltintegration. Konkret er der 13 skoler, som har fået tilskud til enkeltintegration, mens 33 skoler ikke har. Tabellen viser også, at budgettet pr. elev varierer betragteligt mellem de 13 skoler, der har fået tilskud. Således spænder budgettet pr. elev i forhold til gennemsnitsskolen, som er beregnet inklusive skoler uden tilskud, fra indeks 194 (Næshøjskolen) til indeks 822 (Bakkegårdskolen).

Tabel 5 Skolernes tildelte budget til enkeltintegration, kr. pr. elev (2018-pl) samt indeksværdi i parentes ift. gennemsnitsskolen = indeks 100, skoleåret 2017/18

Skole	Pr. elev
Bakkegårdskolen	822 (668)
Bavnehøj Skole	
Beder Skole	
Elev Skole	
Ellekærskolen	
Ellevangskolen	
Elsted Skole	385 (313)
Engdalskolen	
Frederiksberg Skole	285 (232)
Gammelgaardsskolen	
Hasle Skole	
Holme Skole	221 (179)
Højvangskolen	511 (415)
Hårup Skole	
Katrinebjergskolen	
Kragelundskolen	
Lisbjergskolen	
Lystrup Skole	
Læssøesgades Skole	
Malling Skole	
Møllevangskolen	785 (638)
Mårslet Skole	
Næshøjskolen	194 (158)
Risskov Skole	
Rosenvangskolen	
Rundhøjskolen	
Sabro-Korsvejskolen	
Samsøgades Skole	643 (522)
Skjoldhøjskolen	
Skovvangskolen	733 (596)
Skæring Skole	325 (264)
Skødstrup Skole	
Skåde Skole	
Solbjergskolen	
Strandskolen	
Sødalskolen	
Sølystskolen	
Søndervangskolen	
Tilst Skole	
Tovshøjskolen	
Tranbjergskolen	
Vestergårdsskolen	
Viby Skole	282 (229)
Virupskolen	
Vorrevangskolen	612 (497)
Åby Skole	199 (162)

Anmærkning: Budgetterne er delt med antallet af 5-17-årige elever på hver skole. Elever, som Aarhus Kommune ikke har betalingsforpligtigheden for, indgår ikke. En blank celle indikerer, at en skole ikke har fået tildelt budget til enkeltintegration. Gennemsnitsskolen er beregnet inkl. skoler, der ikke har fået tilskud.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Aarhus Kommune og Danmarks Statistik.

Endelig ser vi på betalingsbudgettet til køb af specialklassepladser, hvilket fremgår af Tabel 6 på næste side. Tabellen viser budgettet pr. elev og indekseret ift. gennemsnitsskolen.

Tabel 6 Skolernes tildelte budget til betaling af specialklassepladser, kr. pr. elev (2018-pl) samt indekssværdi i parentes ift. gennemsnitskolen = indeks 100, skoleåret 2017/18

Skole	Pr. elev
Bakkegårdskolen	4.738 (171)
Bavnehøj Skole	1.652 (60)
Beder Skole	1.623 (59)
Elev Skole*	948 (34)
Ellekærskolen	6.579 (237)
Ellevangskolen	2.600 (94)
Elsted Skole	2.387 (86)
Engdalskolen	1.938 (70)
Frederiksberg Skole	579 (21)
Gammelgaardsskolen	2.273 (82)
Hasle Skole	4.627 (167)
Holme Skole	2.690 (97)
Højvangskolen	1.247 (45)
Hårup Skole	972 (35)
Katrinebjergskolen	4.677 (169)
Kragelundskolen	1.977 (71)
Lisbjergskolen	1.695 (61)
Lystrup Skole	3.332 (120)
Læssøesgades Skole	2.779 (100)
Malling Skole	1.856 (67)
Møllevangskolen	4.383 (158)
Mårslet Skole	853 (31)
Næshøjskolen	2.291 (83)
Risskov Skole	1.141 (41)
Rosenvangskolen	2.130 (77)
Rundhøjskolen	3.085 (111)
Sabro-Korsvejskolen	1.935 (70)
Samsøgades Skole	1.797 (65)
Skjoldhøjskolen	6.612 (238)
Skovvangskolen	2.596 (94)
Skæring Skole	1.725 (62)
Skødstrup Skole	1.822 (66)
Skåde Skole	1.038 (37)
Solbjergskolen	1.463 (53)
Strandskolen	1.108 (40)
Sødalsskolen	6.632 (239)
Sølystskolen	1.395 (50)
Søndervangskolen	8.026 (289)
Tilst Skole	4.045 (146)
Tovshøjskolen	9.790 (353)
Tranbjergskolen	1.880 (68)
Vestergårdsskolen	2.521 (91)
Viby Skole	1.756 (63)
Virupskolen	1.026 (37)
Vorrevangskolen	4.475 (161)
Åby Skole	2.069 (75)

Anmærkning: Budgetterne er delt med antallet af 5-17-årige elever i hvert skoledistrikt. Elever, som Aarhus Kommune ikke har betalingsforpligtigelsen for, indgår ikke.

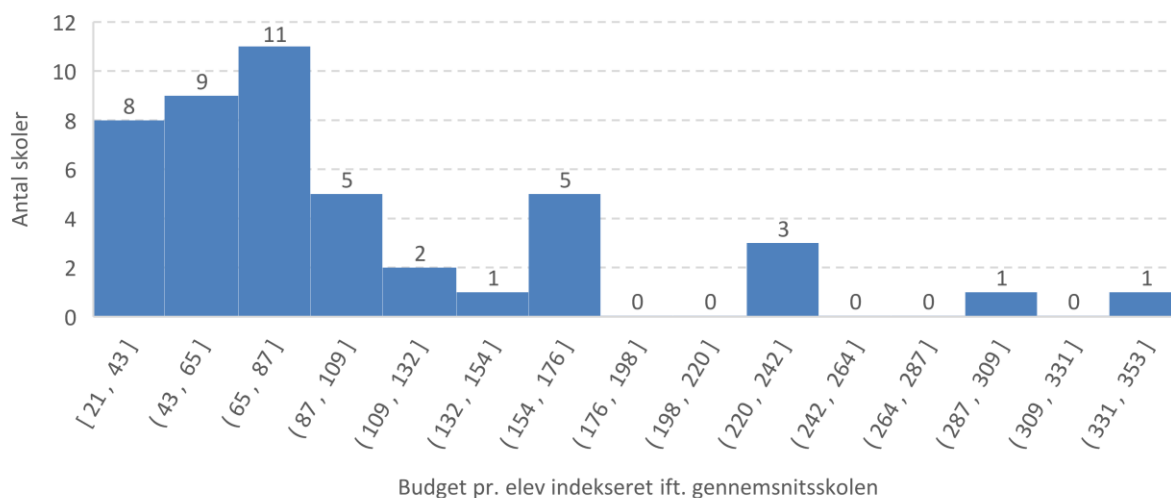
Note: Fra 6. klassetrin indgår eleverne teknisk set i Hårup Skoles skoledistrikt.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Aarhus Kommune og Danmarks Statistik.

Figur 12 nedenfor viser variationen i budgettet pr. elev. Det fremgår af figuren, at budgettet pr. varierer væsentligt mellem skolerne, ligesom det var tilfældet med udgiftsbehovet i sidste kapitel. Der er 28 skoler, der får et mindre budget pr. elev end gennemsnitsskolen, 5 skoler med et budget på niveau med gennemsnitsskolen (indeks 87 – 109) samt 13 skoler, der får et budget højere end gennemsnitsskolens.

Derudover er der særligt 5 skoler, der skiller sig ud med et noget højere budget pr. elev, end de resterende skoler. Der er tale om Ellekærskolen (indeks 237), Skjoldhøjskolen (indeks 238), Sødalskolen (indeks 239), Søndervangskolen (indeks 289) samt Tovshøjskolen (indeks 353).

Figur 12 Skolernes budget til køb af specialklassepladser pr. elev fordelt på intervaller (gennemsnitsskolen = indeks 100), antal skoler, skoleåret 2017/18



Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Aarhus Kommune.

5. Forskellen mellem udgiftsbehov og tildelt budget

I dette kapitel ser vi på, hvad elevernes forventede specialpædagogiske behov koster set i forhold til de tildelte midler. Fokus er dermed på at sammenholde det forventede udgiftsbehov til specialundervisning beregnet i 3 med det tildelte budget i kapitel 4. Denne viden kan bl.a. bruges til at sikre en højere sammenhæng mellem tildelingen af budget og behov.

Kapitlet indledes med en gennemgang af hovedresultaterne for skolerne set under ét. Dernæst præsenterer vi nøgletal for de enkelte skoler.

Delkonklusion: Forskellen mellem skolernes udgiftsbehov og tildelte budget

Når vi sammenholder beregningerne af folkeskolernes udgiftsbehov med det tildelte budget, får vi en forskel på ca. -27,0 mio. kr. Dette kan fortolkes som det *forventede* "underskud" på specialundervisningsområdet for skolerne. Der er altså alt andet lige ikke balance mellem udgiftsbehov og tildelt budget på specialundervisningsområdet.

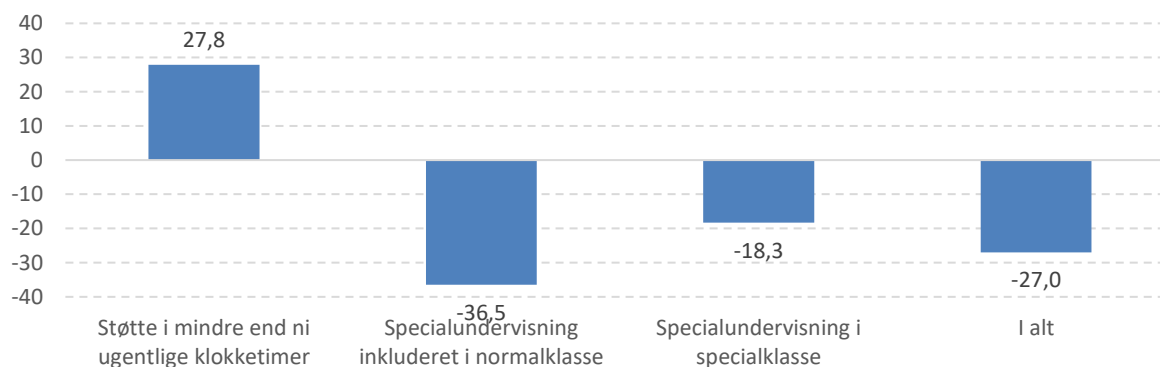
Resultatet for hver skole viser en vis variation. 39 skoler har et tildelt budget til specialundervisning, som er mindre end udgiftsbehovet. Omvendt er der 7 skoler, hvor budgettet er større end behovet.

Analysen viser også, at det forventede "underskud" er vokset med ca. 9 mio. kr. siden skoleåret 2014/15. Det dækker primært over to modsatrettede bevægelser, hvor det forventede "overskud" på støtte i mindre end ni ugentlige klokketimer er vokset, mens det forventede "underskud" på specialundervisning inkluderet i normalklasse er øget.

5.1. Resultater samlet set

Når vi sammenholder beregningerne af skolernes udgiftsbehov med det tildelte budget, får vi en forskel på ca. -27,0 mio. kr., som det ses i Figur 13 nedenfor. Tallet kan fortolkes som det *forventede* "underskud" på specialundervisning i Aarhus Kommune. Det er vel og mærke kun for den del af specialundervisningsområdet, skolerne selv betaler for.

Figur 13 Skolernes forskel mellem tildelt budget og udgiftsbehov fordelt på typer af specialundervisning, som skolerne betaler for, mio. kr. (2018-pl), skoleåret 2017/18



Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik og Aarhus Kommune.

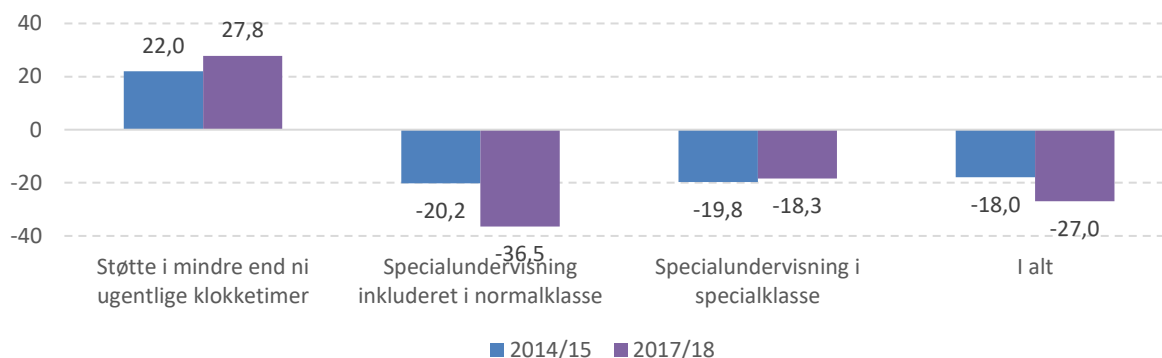
Figuren viser, at det forventede "underskud" dækker over, at der rent analytisk er et forventet "overskud" på støtte i mindre end ni ugentlige klokketimer på ca. 27,8 mio. kr., mens der er forventede "underskud" på specialundervisning inkluderet i normalklasse på ca. 36,5 mio. kr. henholdsvis specialundervisning i specialklasse på ca. 18,3 mio. kr.

Det er i den forbindelse værd at gøre opmærksom på, at skolerne under respekt for rammerne bag decentraliseringsordningen i Aarhus Kommune frit kan vælge, hvordan de anvender budgetmidlerne. En skole kan således godt vælge fx at benytte dele af budgettet til støttecenter på køb af specialklassepladser og omvendt. Men når vi summerer de tre tildelinger, som i denne undersøgelse udgør skolernes samlede ressourcer til specialpædagogiske indsatser, er der altså alt andet lige *ikke* balance mellem udgiftsbehov og tildelt budget på specialundervisningsområdet.

Alt andet lige dækker i dette tilfælde over, at udgiftsbehovet er beregnet uafhængigt af behovet på andre delområderne i skolerne, som eksempelvis almenundervisning samt ledelse og administration. Der er altså ikke medregnet udgifter til de andre delområder.

Hvis vi laver samme øvelse, som ovenstående, for skoleåret 2014/15, får vi et forventet "underskud" på ca. 18,0 mio. kr. Det forventede "underskud" er således vokset med ca. 9 mio. kr., siden folkeskolereformen trådte i kraft i august 2014. Det fremgår af Figur 14 nedenfor.

Figur 14 Skolernes forskel mellem tildelt budget og udgiftsbehov fordelt på typer af specialundervisning, som skolerne betaler for, mio. kr. (2018-pl), skoleårene 2014/15 og 2017/18



Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik og Aarhus Kommune.

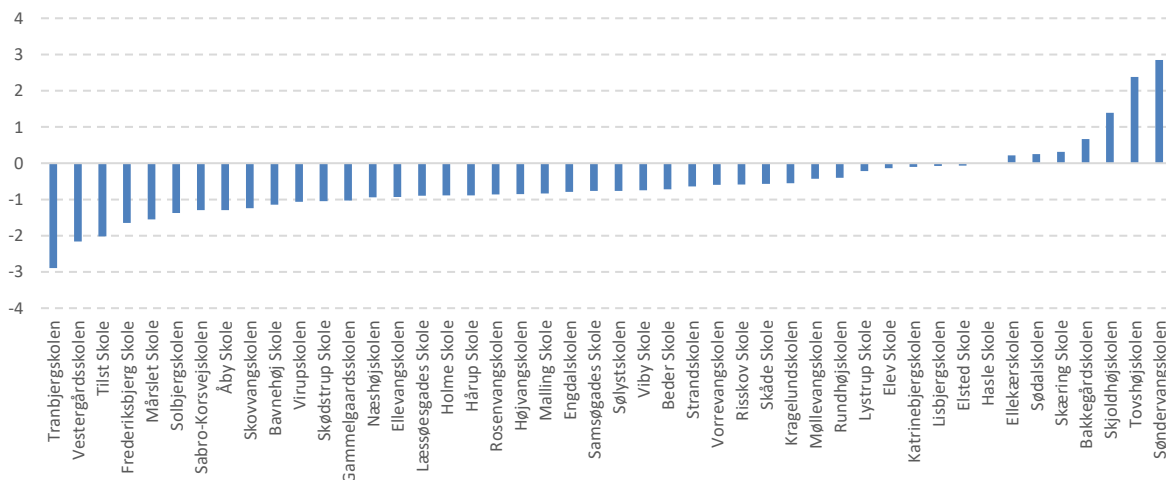
Figuren viser derudover, at forskellen mellem de to skoleår primært er på dels støtte i mindre end ni ugentlige klokketimer, hvor det forventede "overskud" er vokset, og dels på specialundervisning inkluderet i normalklasse, hvor det forventede "underskud" er øget. Ser vi på specialundervisning i specialklasse er der ikke sket nogen væsentlig ændring.

5.2. Nøgletal for hver skole

I dette afsnit præsenterer vi den samlede balance på tværs af støtte i mindre end ni ugentlige klokketimer, specialundervisning inkluderet i normalklasse samt specialundervisning i specialklasse. Resultater opdelt på hver type af specialundervisning fremgår af afsnit 9.7.

Beregninger for skolerne set under ét indikerer, at der ikke er balance mellem tildelt budget og udgiftsbehov. Figur 15 på næste side illustrerer dog, at resultatet dækker over en vis variation skolerne imellem.

Figur 15 fordeling af skolernes forskel mellem tildelt budget og udgiftsbehov, mio. kr. (2018-pl), skoleåret 2017/18



Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik og Aarhus Kommune.

Figuren peger på, at 39 skoler har et forventet "underskud", mens 7 skoler ifølge beregningerne har et forventet "overskud". Det største "underskud" er på ca. 2,9 mio. kr., mens det største "overskud" er på ca. 2,8 mio. kr. Tallene for de enkelte skoler kan ses i afsnit 9.7.

6. Henvisningspraksis

I dette kapitel foretager vi en benchmarking af henvisningspraksis i skoledistrikterne med hensyn til specialundervisning i specialklasser samt specialskoler for børn. Dette er de to typer af specialundervisning i analysen, hvor udgiftsbehovet er størst, når man tager hensyn til både det forventede antal elever og priserne pr. elev. Det fremgår af kapitel 3. Derudover er der i praksis et tilstrækkeligt stort antal specialundervisningselever inden for disse to typer af specialundervisning i Aarhus Kommune, sådan at vi meningsfuldt kan foretage en benchmarking af henvisningspraksis.

Konkret sammenligner vi den faktiske og den forventede henvisningspraksis i skoledistrikterne opgjort pr. 5. september 2017/18. Der foretages både en ekstern og en intern benchmarking af henvisningspraksis i skoledistrikterne.

I begge benchmark har vi sammenlagt skoledistrikterne for Elev og Hårup Skoler. Dels af anonymitets-hensyn, dels fordi de to skoler har fælles ledelse.

Delkonklusion: Skoledistrikternes henvisningspraksis

Når vi benchmarker skoledistrikternes henvisningspraksis med hensyn til specialundervisning i specialklasser samt specialskoler for børn ser vi, at der i de fleste skoledistrikter henvises elever til specialundervisning på et niveau, der ligger inden for det forventede (+/- 1 procentpoint). Det gælder både, når vi sammenligner skoledistrikterne eksternt med sammenlignelige skoledistrikter i andre kommuner og internt med gældende henvisningspraksis i Aarhus Kommune.

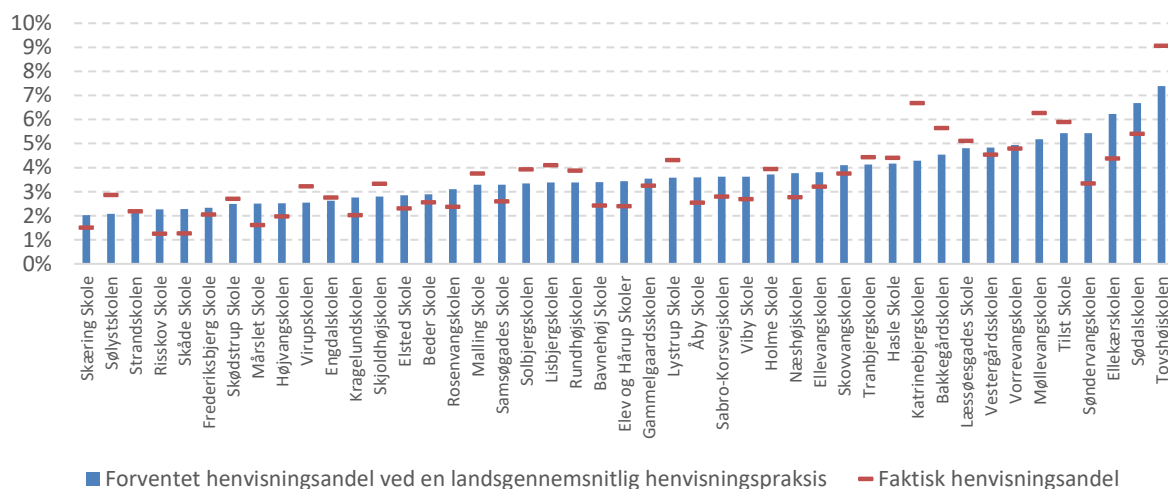
Analysen viser desuden, at enkelte skoledistrikter afviger mere fra det forventede. Der er både distrikter, hvor der henvises op imod 2,1 procentpoint færre elever, end forventet, og andre distrikter, hvor der henvises op imod 2,4 procentpoint flere elever, end forventet.

6.1. Ekstern benchmarking

I den eksterne benchmarking bliver skoledistrikternes faktiske henvisningsandel sammenlignet med den andel, man ville forvente ud fra skoledistriktets elevgrundlag, hvis skoledistriktet samtidig fulgte den landsgennemsnitlige henvisningspraksis. Med den faktiske henvisningsandel forstår vi den andel af elever bosat i distriktet, som henvises til specialundervisning. Vi betegner denne sammenligning som et "eksternt" benchmark af skoledistrikternes praksis, fordi vi her implicit sammenligner med *lignende skoledistrikter i andre kommuner*.

Figur 16 på næste side viser resultaterne af den eksterne benchmarking for skoledistrikterne. De blå søjler i figuren viser den forventede henvisningsandel, mens de røde streger angiver den faktiske henvisningsandel. Hvis den røde streg for et skoledistrikt ligger over den blå søjle, indikerer det, at skoledistriktet har en faktisk henvisningsandel, der er større end den forventede.

Figur 16 Ekstern benchmarking af henvisningspraksis. Forventet og faktisk henvisningsandel i skoledistrikterne, specialundervisning i specialklasse samt specialskole for børn, pct., skoleåret 2017/18



Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik og Aarhus Kommune.

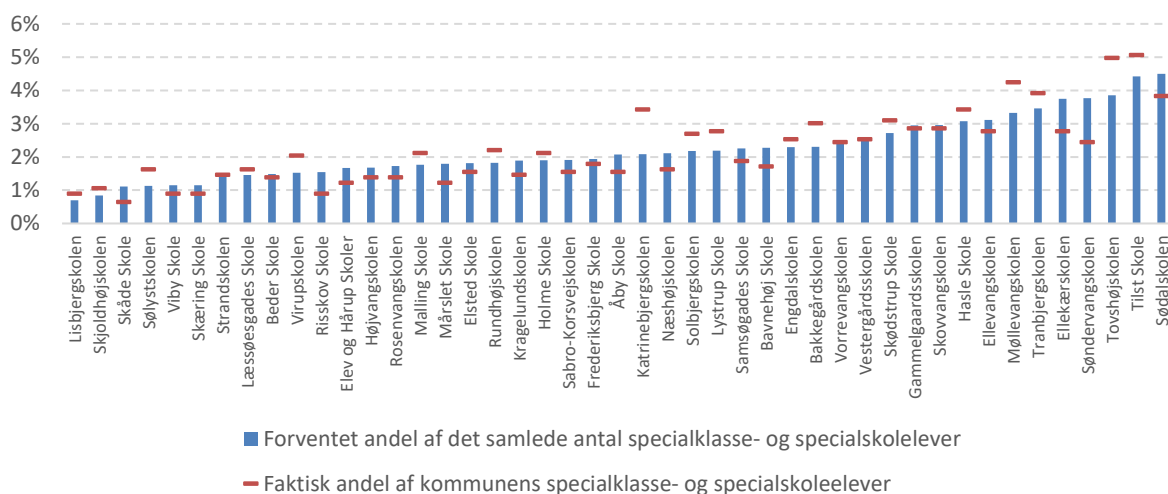
Figuren viser, at andelen af henviste elever i 19 distrikter er over det forventede niveau, givet skoledistrikternes elevsammensætning og en landsgennemsnitlig henvisningspraksis. Omvendt er andelen af henviste elever lavere i 26 distrikter. Afvigelserne fra det forventede niveau er dog ikke lige store. Hvis vi ser på afvigelser større end 1 procentpoint i hver retning, så er der på den ene side 8 distrikter, hvor den faktiske andel er lavere end den forventede, og på den anden side 4 distrikter, hvor den faktiske andel er højere end den forventede. Søndervangskolens skoledistrikt har den største afvigelse i den ene retning, da der i distriktet henvises ca. 2,1 procentpoint færre elever, end man ville forvente. Katrinebjergskolens skoledistrikt har omvendt den største afvigelse i den anden retning, da der i distriktet henvises ca. 2,4 procentpoint flere elever, end man ville forvente.

6.2. Intern benchmarking

I den "interne" benchmarking sammenligner vi skoledistrikternes andel af kommunens samlede *faktiske* antal specialundervisningselever med skoledistrikternes andel af kommunens samlede *forventede* antal elever (med udgangspunkt i den landsgennemsnitlige visitationspraksis samt distrikternes elevsammensætning). Fokus er derved på, om henvisningspraksis i de enkelte distrikter *afviger fra den gennemsnitlige henvisningspraksis i Aarhus Kommune*. Modsat var fokus i afsnittet ovenfor på, om der visiteres flere eller færre elever til specialundervisning, end i et sammenligneligt distrikt uden for kommunen.

Resultaterne fremgår af Figur 17 på næste side. De blå søjler i figuren viser, hvordan man på baggrund af skoledistrikternes størrelse og elevsammensætning ville forvente, at specialundervisningseleverne var fordelt på skoledistrikterne, hvis der blev anvendt den samme henvisningspraksis på tværs af alle skoledistrikterne i Aarhus Kommune, når vi samtidig tager højde for forskelle i elevsammensætningen på tværs af skoledistrikterne. De blå søjler summerer derfor til 100 pct. De røde streger i figuren viser den faktiske fordeling af specialundervisningseleverne og summerer derfor også til 100 pct. Hvis den røde streg for et skoledistrikt ligger over den blå søjle, viser det det, at skoledistriktet har en større andel af kommunens specialundervisningselever, end forventet ud fra skoledistriktets størrelse og elevsammensætning.

Figur 17 Intern benchmarking af henvisningspraksis. Forventet og faktisk andel af specialundervisnings-eleverne i skoledistrikterne, specialundervisning i specialklasse samt specialskole for børn, pct., skoleåret 2017/18



Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik og Aarhus Kommune.

Figuren illustrerer, at andelen af henviste elever i 21 distrikter er større end forventet ud fra den gennemsnitlige praksis i Aarhus Kommune, mens andelen omvendt i 24 distrikter omvendt er lavere end forventet. Hvis vi fokuserer på afvigelser større end 1 procentpoint, så er der 2 skoledistrikter, hvor andelen af henviste elever er større end forventet, og 1 distrikt, hvor andelen er lavere. Søndervangskolens skoledistrikt har den største afvigelse i den ene retning, da der i distriktet henvises 1,3 procentpoint færre elever end forventet ud fra skoledistriktets størrelse og elevsammensætning. Katrinebjergskolens skoledistrikt har omvendt den største afvigelse i den anden retning, da der i distriktet henvises 1,3 procentpoint flere elever end forventet.

7. Scenarier for skoleåret 2018/19

I dette kapitel opstiller vi to scenarier, som handler om skolernes udgiftsbehov og tildelte budget i indeværende skoleår, 2018/19, så vi opnår mest mulig aktuell viden om specialundervisningsområdet.

Delkonklusion: Scenarier for skoleåret 2018/19

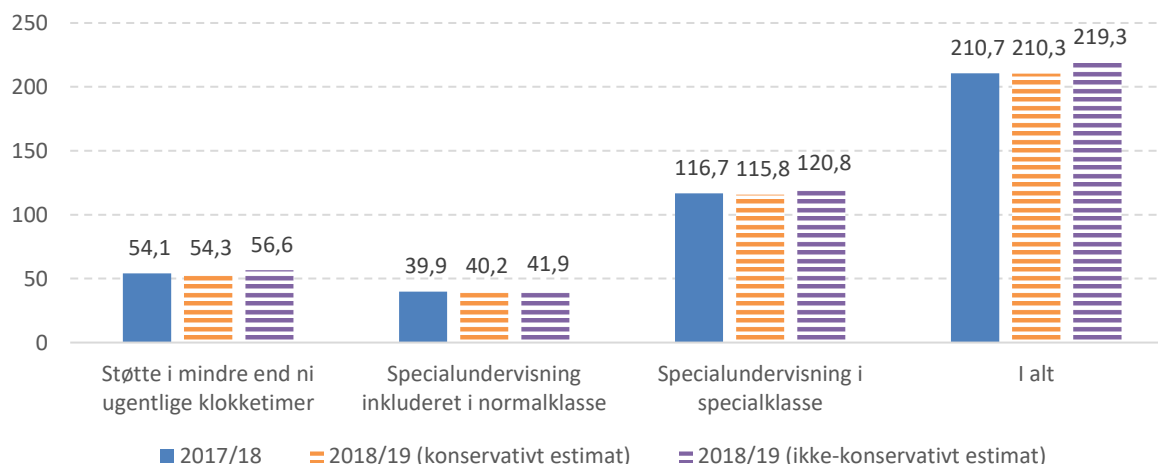
Analysen af skoleåret 2018/19 er behæftet med større usikkerhed end de øvrige skoleår. Med forbehold for dette ser vi, at balancen mellem det tildelte budget til skolerne og skolernes udgiftsbehov er forværret med mellem ca. 11,7 til ca. 20,8 mio. kr. i forhold til 2017/18. Det betyder, at skolernes forventede "underskud" er mellem 38,8 til 47,8 mio. kr. i 2018/19.

Vi har indtil videre ikke regnet på dette skoleår, da nyeste data om elevernes baggrund og modtagelse af specialundervisning kun er tilgængelig til og med 2017/18. For at imødekomme dette, anvender vi resultaterne fra den statistiske model i 2017/18 på eleverne i Aarhus Kommune i 2018/19. Det giver et skøn over det antal elever, man ville forvente modtager en given type af specialundervisning i 2018/19, men givet et år gamle data om elevernes baggrund og den landsgennemsnitlige henvisningspraksis i det tidligere skoleår.

Vi ved samtidigt, at henvisningspraksis i 2018/19 kan være anderledes end i 2017/18, da der visiteres en større andel af eleverne til specialundervisning. Det fremgår fx af Figur 1 i kapitel 1. Det betyder alt andet lige, at beregningerne forventes at udgøre et konservativt estimat for det antal elever, man forventer modtager specialundervisning. Vi supplerer derfor det konservative estimat med et ikke-konservativt estimat, hvor vi opjusterer antallet af elever, man forventer modtager specialundervisning baseret på beregningerne ovenfor, med den lineære udvikling i andelen af elever i Aarhus Kommune, vi forventer modtager specialundervisning, hen over perioden 2014/15 – 2017/18. Konkret er den forventede andel i gennemsnit vokset med ca. 4 pct. pr. år. Det, at vi anvender et år gamle data om eleverne og/eller korrigerer antallet af forventede elever, giver til sammen en øget usikkerhed i 2018/19.

Resultaterne af beregningerne fremgår af Figur 18 herunder.

Figur 18 Skolernes udgiftsbehov fordelt på typer af specialundervisning, som skolerne betaler for, mio. kr. (2018-pl), skoleårene 2017/18 og 2018/19



Anmærkning: Stiplede søjler indikerer, at estimaterne er belagt med en større usikkerhed end de øvrige beregninger.

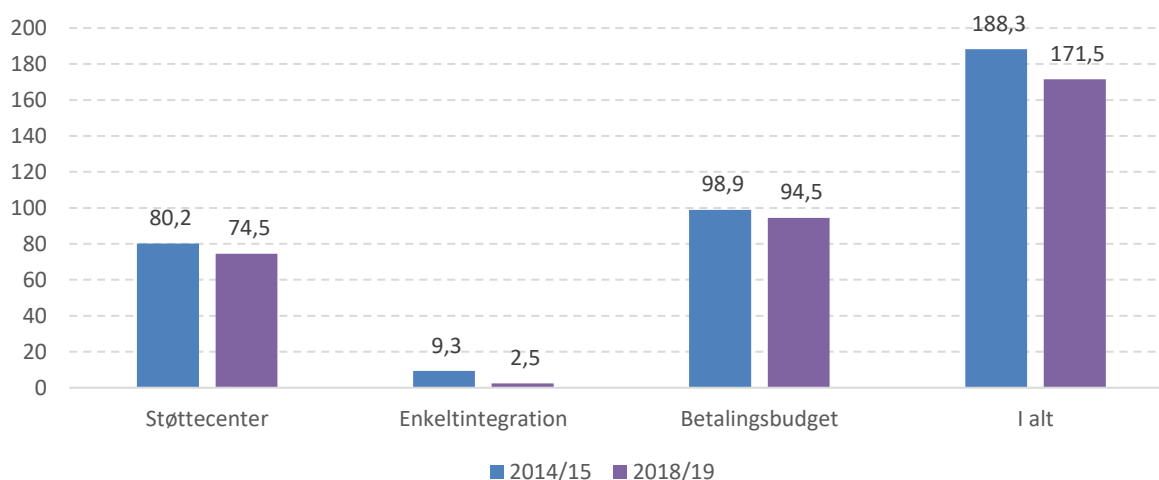
Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik og Aarhus Kommune.

Figuren viser, at det samlede udgiftsbehov fra 2017/18 til 2018/19 falder med ca. 0,4 mio. kr. ifølge det konservative estimat, mens behovet vokser med ca. 8,6 mio. kr. baseret på det ikke-konservative estimat. Figuren peger også på, at udgiftsbehovet i 2018/19 er imellem 210,3 til 219,3 mio. kr. Herudover

ser vi, at udgiftsbehovet i begge estimater stiger marginalt for støtte i mindre end ni ugentlige klokketimer og specialundervisning inkluderet i normalklasse, mens udviklingen ved specialundervisning i specialklasse går i hver sin retning alt efter, hvilket grundlag vi regner ud fra.

Der er omvendt ikke usikkerhed om det tildelte budget til skolerne i 2018/19. Budgettet fremgår i Figur 19 nedenfor. Det ses, at budgetterne samlet set falder med ca. 16,8 mio. kr. fra 188,3 mio. kr. i 2017/18 til 171,5 mio. kr. i 2018/19. Det dækker over et fald på ca. 5,7 mio. kr. i støttecenterbudget, ca. 6,8 mio. kr. i budget til enkeltintegration samt ca. 4,4 mio. kr. i betalingsbudget. Det giver i sig selv et øget udgiftspres på skolerne, uanset hvordan man beregner udgiftsbehovet.

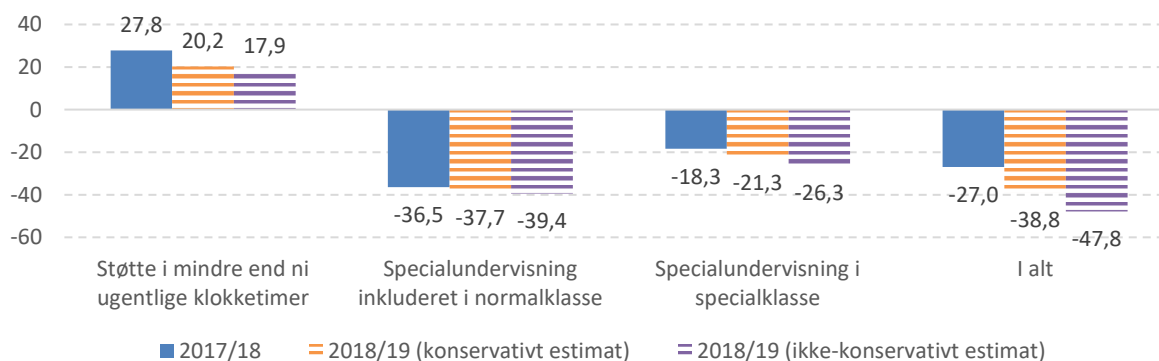
Figur 19 Skolernes tildelte budget fordelt på typer af budgetter til specialundervisning, mio. kr. (2018-pl), skoleåret 2017/18



Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Aarhus Kommune.

Når vi sammenholder beregningerne af skolernes udgiftsbehov med det tildelte budget i 2018/19, forventer vi et "underskud" mellem ca. -38,8 (konservativt estimat) til ca. -47,8 mio. kr. (ikke-konservativt estimat). Det fremgår af Figur 20 herunder. I begge tilfælde er der tale om en forværring i forhold til 2017/18 på mellem ca. 11,7 til ca. 20,8 mio. kr. I begge estimater ser vi desuden, at balancen mellem budget og behov forværrer for alle tre typer af specialundervisning.

Figur 20 Skolernes forskel mellem tildelt budget og udgiftsbehov fordelt på typer af specialundervisning, som skolerne betaler for, mio. kr. (2018-pl), skoleårene 2017/18 og 2018/19



Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik og Aarhus Kommune.

8. Justering af budgettildelingsmodellen

I dette kapitel beskriver vi, hvordan skønnet over antallet af elever, man forventer modtager forskellige typer af specialundervisning, kan anvendes til fordeling af midler til specialundervisning mellem skolerne i Aarhus Kommune. Det skal understreges, at der blot er tale om *eksempler* på, hvordan man kan justere budgettildelingsmodellen.

Kapitlet indledes med at illustrere, hvordan skolernes balance mellem tildelt budget og udgiftsbehov er før og efter de justeringer af budgettildelingsmodellen, som skitseres i dette kapitel. Derefter gennemgår vi de konkrete forslag til justering af tildelingsmodellen. Endelig giver vi et forslag til, hvordan man kan decentralisere specialundervisningsbudgettet til køb af pladser på specialskoler for børn.

Delkonklusion: Justering af budgettildelingsmodellen

Når vi anvender skønnet over det antal elever, man forventer modtager forskellige typer af specialundervisning, er det muligt at justere budgettildelingsmodellen med det resultat, at skolernes budget i højere grad allokeres proportionalt med specialundervisningsbehovene. Det giver sig til udtryk ved, at det forventede "underskud" ifølge analysen på specialundervisningsområdet kan fordeles mere jævnt skolerne imellem. På den måde minimerer vi, at der er enkelte skoler med særligt store forventede udgiftsudfordringer.

Analysen viser også, at det er muligt at opstille en fordelingsmodel for køb af specialskolepladser, hvis man fremover ønsker at decentralisere budgettet for køb af pladser på specialskoler for børn.

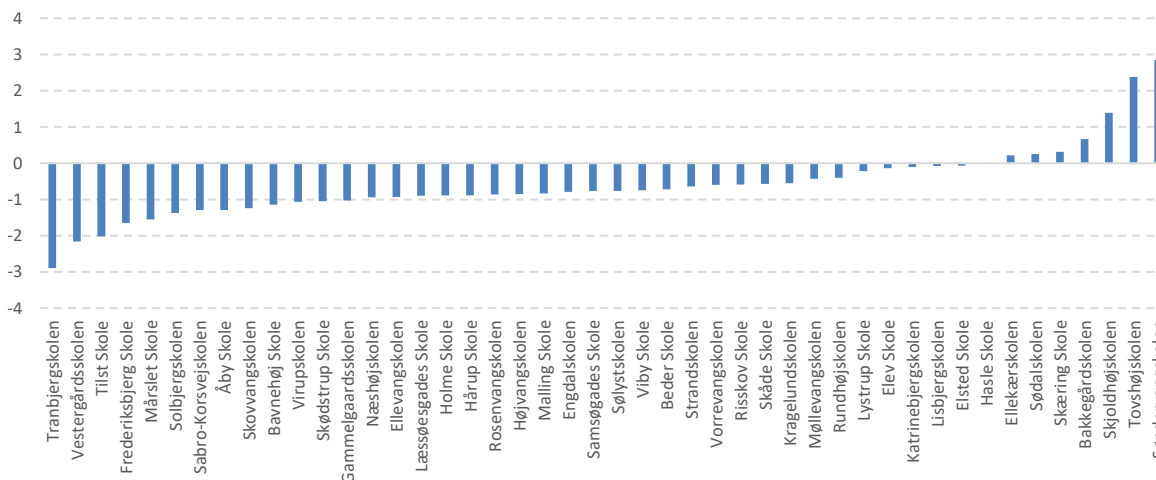
8.1. Forskel i forventet resultat før og efter justering

Analysen i kapitel 5 peger på, at skolerne samlet set har et forventet "underskud" på ca. 27 mio. kr. på specialundervisningsområdet i 2017/18. Størrelsen på dette "underskud" vil naturligvis hverken blive lavere eller højere ved, at man ændrer i budgetallokeringen skolerne imellem. Det skyldes, at der er tale om et nulsumsspil, hvor nogle skoler får et mindre budget, og andre skoler et større.

Fordelen ved at justere budgettildelingsmodellen er til gengæld, at allokeringen af de nuværende budgetter i højere grad kan komme til at afspejle specialundervisningsbehovene på de enkelte skoler. Det betyder, at udgiftspresset alt andet lige kan blive mere jævnt fordelt. Dette er illustreret i Figur 21 og Figur 22 nedenfor.

I Figur 21 på næste side ser vi, hvordan skolernes forskel er *før* justering af budgettildelingsmodellen. Som det fremgår, er der skoler i hver ende af figuren, som særligt skiller sig ud fra de andre, ved enten at have et større forventet "underskud", eller ved rent faktisk at have et forventet "overskud".

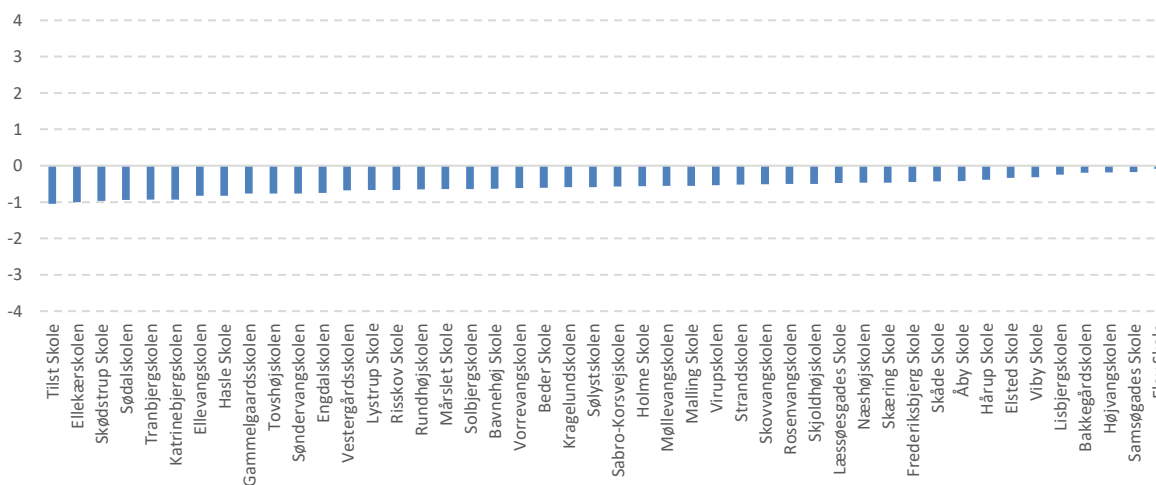
Figur 21 Fordeling af skolernes forskel mellem tildelt budget og udgiftsbehov før justering af budgettildelingsmodel, mio. kr. (2018-pl), skoleåret 2017/18



Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik og Aarhus Kommune.

I Figur 22 herunder viser, hvordan skolernes forskel mellem tildelt budget og udgiftsbehov er *efter* justering af budgettildelingsmodellen.

Figur 22 Fordeling af skolernes forskel mellem tildelt budget og udgiftsbehov efter justering af budgettildelingsmodel, mio. kr. (2018-pl), skoleåret 2017/18



Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik og Aarhus Kommune.

Det fremgår af figuren, at skolernes forventede "underskud" nu er mere jævnt fordelt. Forskellen mellem skolen med det "værste" og "bedste" resultat er ca. 1,0 mio. kr., mens forskellen tidligere var ca. 5,7 mio. kr. Figuren indikerer på den måde, at det i højere grad er muligt at allokere budgettet proportionalt med elevernes behov for specialundervisning, end det er tilfældet i den nuværende budgettildelingsmodel, givet de aktuelle beregninger i denne undersøgelse. På den måde minimerer vi, at der er enkelte skoler med særligt store forventede udgiftsudfordringer.

Bemærk, at figurene (og beregningerne) ovenfor inkluderer budget og udgiftsbehov for specialundervisning inkluderet i normalklasse. Vi har ikke opstillet en budgettildelingsmodel for denne type af

specialundervisning. Det skyldes, at budgettildelingen til enkeltintegration pt. er baseret på skolernes ansøgninger om tilskud. Det er dog en overvejelse værd at udlægge midlerne til skolerne, eksempelvis ved at pulje dem med det samlede støttecenter- eller betalingsbudget, og herefter fordele budgettet efter én af de modeller, vi foreslår i dette kapitel. Analyserne viser netop, at elevernes sandsynlighed for at modtage specialundervisning inkluderet i en normalklasse påvirkes af deres baggrundsforhold, selvom uformelle test dog peger på, at forklaringskraften er lidt lavere i forhold til denne type specialundervisning, end den gennemsnitlige forklaringskraft i den statistiske model.

Det er også en overvejelse værd at lave en glidende overgang mellem den nuværende budgettildelingsmodel og en eventuel ny, sådan at skolerne får mest mulig budgetstabilitet undervejs.

Herudover er det muligt at indarbejde eventuelle ændringer i forhold til den skolestruktur, der er regnet på i denne undersøgelse. Det kunne fx være som en konsekvens af drøftelserne vedrørende skoletilbuddene i den vestlige del af Aarhus Kommune.

Eksemplerne på fordelingsmodeller i dette kapitel kan opdateres ved hvert års budget ved at benytte det opdaterede elevgrundlag (antal elever). Det er under antagelse af, at indskrivningsskolernes eller skoledistrikternes gennemsnitlige sandsynligheder for specialundervisning er nogenlunde stabile set over tid, hvilket typisk er tilfældet. Det indikerer beregningerne i denne undersøgelse ligeledes vedrørende perioden 2014/15 – 2017/18. Sammenhængene mellem på den ene side elevernes baggrund og på den anden side modtagelse af specialundervisning ændrer sig således typisk ikke meget over tid. Vi anbefaler dog, at beregningerne opdateres hvert tredje til femte år. Der kan dog være behov for en hyppigere opdatering, hvis der sker væsentlige ændringer i elevsammensætningen på skolerne eller i distrikterne.

8.2. Budget til støttecenter

I det følgende præsenterer vi et forslag til en model, der kan anvendes til at fordele midlerne til indsatser på skolerne til elever med specialpædagogiske behov, dvs. det der i budgettildelingsmodellen betegnes støttecenter.

Tabel 7 to sider længere nede viser vi budgettildelingen til skolerne før og efter justering af modellen, herunder grundlaget for beregningerne.

I kolonne to i tabellen fremgår elevgrundlaget på hver distriktsskole. Beregningen af budgettildelingen sker ud fra et elevgrundlag, der er afgrænset til de 5-17-årige elever, som er *indskrevet på distriktsskolen*, og dermed ikke elevgrundlaget *bosiddende i skoledistriktet*. Det skyldes, at vi dermed isolerer den gruppe af elever, som skolerne potentielt vil skulle lave inkluderende indsatser for. Derudover indgår der ikke elever, som allerede modtager specialundervisning, herunder specialundervisning inkluderet i normalklasse. Endelig har vi set bort fra de elever, som andre kommuner har betalingsforpligtigheden for. Af disse årsager kan elevgrundlaget afvige fra det, som man kender på skolerne.

Kolonne tre viser den gennemsnitlige forudsagte sandsynlighed for specialundervisning (beregnet på baggrund af den statistiske model). Som beskrevet i afsnit 9.4 benytter vi en elevs sandsynlighed for at modtage de forskellige typer af specialundervisning i undersøgelsen, som indikator for elevens behov for støtte i mindre end ni ugentlige klokke timer. Vi ser, at gennemsnittet varierer fra distriktsskole til distriktsskole. Den laveste gennemsnitlige sandsynlighed er blandt elevgrundlaget for Risskov Skole, som ved en landsgennemsnitlig henvisningspraksis og givet indskrivningsskolens elevgrundlag har en gennemsnitlig sandsynlighed på 1,9 pct. Den højeste gennemsnitlige sandsynlighed har elevgrundlaget for Ellekærskolen, hvor eleverne har en gennemsnitlig sandsynlighed på 8,6 pct. Generelt viser

resultaterne, at der med udgangspunkt i indskrivningsskolernes elevsammensætninger må forventes forskelle i behovet blandt distriktsskolerne i Aarhus Kommune.

Beregningen af budgetandelen sker via beregning af det forventede antal specialundervisningselever på hver indskrivningsskole. Dette tal beregner vi ved at gange den gennemsnitlige sandsynlighed for specialundervisning (kolonne tre) med indskrivningsskolens elevgrundlag (kolonne to). Dette antal er i kolonne fire i omregnet, så der vises den andel af kommunens specialundervisningselever, som forventes at komme fra hver skole, givet distriktsskolens elevsammensætning og størrelse. Dette tal er samtidigt den andel af budgettet, som ifølge modellen skal tildeles distriktsskolen. Tallene i kolonne fire tager således både højde for distriktsskolens størrelse og elevernes specialundervisningsbehov. Det forventes fx på baggrund af distriktsskolens størrelse og elevsammensætning, at 0,6 pct. af budgettet skal tilgå Elev Skole og 4,3 pct. Tranbjergskolen.

Distriktsskolernes forventede andele af det samlede antal specialundervisningselever i Aarhus Kommune kan anvendes som en fordelingsnøgle i situationer, hvor man har afsat et fast *samlet* budget, som reguleres årligt. Men det er også muligt at omregne resultaterne til situationer, hvor man har et fast beløb pr. elev til støtte, som man ønsker at korrigere ned eller op ud fra skolens sociale profil. Det vil give samme budget til distriktsskolen, men de beregningstekniske veje dertil er forskellige.

Kolonne fem og seks viser skolernes budget opgjort ud fra det samlede støttebudget i 2017/18 og fordelt ud fra den gamle henholdsvis nye fordelingsmodel. Kolonne seks viser forskellen mellem skolernes budget i 2017/18 ud fra de to fordelingsmodeller.

Tabel 7 Budgetfordeling af støttecenterbudget med eksempel for skoleåret 2017/18

Distriktskole	Elevgrundlag ¹	Gennemsnitlig sandsynlighed for specialundervisning	Budgetandel på baggrund af ny model ²	Budget fordelt efter nuværende model (kr.)	Budget fordelt efter ny model (kr.)	Forskel (kr.)
Bakkegårdskolen	447	3,9%	1,9%	1.566.192	1.533.838	-32.354
Bavnehøj Skole	586	3,6%	2,3%	2.318.834	1.879.033	-439.801
Beder Skole	527	2,6%	1,5%	1.405.981	1.215.385	-190.596
Elev Skole	156	3,8%	0,6%	603.939	526.348	-77.592
Ellekærskolen	161	8,6%	1,5%	1.431.718	1.219.830	-211.889
Ellevangskolen	833	3,1%	2,8%	2.486.907	2.310.109	-176.798
Elsted Skole	819	2,6%	2,3%	2.000.455	1.857.051	-143.403
Engdalskolen	944	2,8%	2,8%	2.202.321	2.309.737	107.416
Frederiksbjerg Skole	921	2,6%	2,6%	2.147.691	2.106.064	-41.627
Gammelgaardsskolen	947	2,8%	2,9%	2.293.496	2.362.845	69.349
Hasle Skole	599	4,5%	2,9%	1.947.627	2.388.983	441.355
Holme Skole	538	4,0%	2,3%	1.750.517	1.888.646	138.129
Højvangskolen	693	2,9%	2,2%	1.716.673	1.774.410	57.738
Hårup Skole	315	3,3%	1,1%	1.260.478	934.438	-326.040
Katrinebjergskolen	491	3,9%	2,1%	1.702.047	1.712.063	10.016
Kragelundskolen	877	2,8%	2,7%	2.142.491	2.182.231	39.740
Lisbjergskolen	361	3,0%	1,2%	1.277.405	953.684	-323.721
Lystrup Skole	649	3,1%	2,2%	1.782.650	1.805.904	23.254
Læssøsgades Skole	300	5,2%	1,7%	1.322.082	1.374.472	52.391
Malling Skole	569	2,9%	1,8%	1.586.263	1.479.885	-106.378
Møllevangskolen	355	5,4%	2,1%	1.602.949	1.687.635	84.685
Mårslet Skole	831	2,6%	2,3%	1.898.281	1.902.972	4.691
Næshøjskolen	608	3,2%	2,1%	1.646.954	1.741.500	94.546
Risskov Skole	788	1,9%	1,6%	1.890.496	1.293.311	-597.185
Rosenvangskolen	633	3,1%	2,1%	1.532.940	1.720.940	188.001
Rundhøjskolen	509	3,6%	2,0%	1.463.955	1.635.294	171.339
Sabro-Korsvejskolen	569	3,6%	2,2%	1.729.376	1.838.369	108.993
Samsøsgades Skole	490	4,1%	2,2%	1.671.540	1.776.883	105.343
Skjoldhøjskolen	351	4,4%	1,7%	1.580.073	1.362.205	-217.868
Skovvangskolen	500	4,1%	2,2%	1.619.215	1.830.205	210.990
Skæring Skole	716	2,1%	1,6%	1.985.899	1.316.996	-668.903
Skødstrup Skole	1.201	2,5%	3,2%	2.646.385	2.636.873	-9.512
Skåde Skole	639	2,3%	1,6%	1.488.529	1.309.863	-178.665
Solbjergskolen	676	2,7%	2,0%	1.679.870	1.620.039	-59.831
Strandskolen	701	2,3%	1,8%	1.706.555	1.448.919	-257.636
Sødalsskolen	369	5,2%	2,1%	1.782.596	1.693.272	-89.323
Sølystskolen	621	2,9%	1,9%	1.558.399	1.594.039	35.639
Søndervangskolen	322	6,1%	2,1%	1.867.551	1.728.153	-139.398
Tilst Skole	710	4,9%	3,7%	2.203.712	3.059.992	856.280
Tovshøjskolen	240	7,3%	1,9%	2.189.869	1.554.762	-635.107
Tranbjergskolen	982	4,0%	4,3%	2.791.249	3.511.994	720.745
Vestergårdsskolen	445	5,7%	2,7%	1.577.291	2.244.017	666.726
Viby Skole	469	4,3%	2,2%	1.659.776	1.765.498	105.722
Virupskolen	638	2,6%	1,8%	1.664.976	1.483.215	-181.760
Vorrevangskolen	425	5,8%	2,7%	1.753.272	2.187.908	434.636
Åby Skole	661	3,8%	2,7%	1.826.500	2.204.161	377.661
Total	27.182	3,4%	100%	81.963.972	81.963.972	0

Note: 1) Elevgrundlaget er pr. 5/9 2017. Der er tale om 5-17-årige elever, der ikke modtager specialundervisning, og som Aarhus Kommune har betalingsforpligtigheden for. 2) Budgetandelen er bestemt ved skolens elevgrundlag * gennemsnitlig sandsynlighed for specialundervisning på skolen delt med kommunens samlede elevgrundlag * gennemsnitlig sandsynlighed for specialundervisning i kommunen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Aarhus Kommune og Danmarks Statistik.

8.3. Betalingsbudget til specialklassepladser

I det følgende fremgår et forslag til en model, der kan anvendes til at fordele midlerne til køb af specialklassepladser, dvs. det der i budgettildelingsmodellen kaldes betalingsbudget, specialklasser.

Som grundlag for vurderingen af de enkelte skoledistrikters specialundervisningsbehov anvendes det elevgrundlag, som er *bosat* i skoledistrikterne. Det medregnede elevgrundlag medtager alle 5-17-årige grundskoleelever, som Aarhus Kommune har betalingsforpligtigelsen for. Af disse årsager kan elevgrundlaget afvige fra det, som man kender om distrikterne. Vurderingen af specialundervisningsbehovet med udgangspunkt i elevernes bosætningsdistrikter gør, at der vil være afvigelser fra de elever, som faktisk går på skolerne, i det omfang at eleverne går på en anden skole end distriktsskolen.

Derudover anvender vi den gennemsnitlige sandsynlighed, vi har beregnet for modtagelse af specialundervisning i en specialklasse.

Tabel 8 på næste side viser budgettildelingen til skolerne før og efter justering af modellen samt grundlaget for beregningerne. Fremgangen er den samme som i forrige afsnit.

Tabel 8 Budgetfordeling af betalingsbudget til specialklassepladser med eksempel for skoleåret 2017/18

Skoledistrikt (bosætning)	Elevgrundlag ¹	Gennemsnitlig sandsynlighed for specialundervisning	Budgetandel på baggrund af ny model ²	Budget fordelt efter nuværende model (kr.)	Budget fordelt efter ny model (kr.)	Forskel (kr.)
Bakkegårdskolen	656	2,9%	2,3%	3.107.941	2.274.339	-833.603
Bavnehøj Skole	864	2,3%	2,4%	1.427.309	2.376.188	948.879
Beder Skole	663	1,7%	1,4%	1.075.772	1.380.879	305.107
Elev Skole	175	1,4%	0,3%	165.972	294.311	128.340
Ellekærskolen	776	4,4%	4,2%	5.105.114	4.092.681	-1.012.433
Ellevangskolen	1.057	2,4%	3,1%	2.747.874	3.026.118	278.244
Elsted Skole	822	1,9%	1,9%	1.961.973	1.841.057	-120.916
Engdalskolen	1.125	1,6%	2,1%	2.180.177	2.112.158	-68.019
Frederiksbjerg Skole	1.074	1,4%	1,9%	622.070	1.865.663	1.243.593
Gammelgaardsskolen	1.076	2,0%	2,7%	2.446.123	2.638.081	191.958
Hasle Skole	954	2,8%	3,2%	4.414.615	3.160.608	-1.254.007
Holme Skole	660	2,5%	2,0%	1.775.109	1.962.518	187.408
Højvangskolen	859	1,6%	1,7%	1.070.908	1.680.132	609.224
Hårup Skole	452	2,3%	1,3%	439.297	1.263.309	824.012
Katrinebjergskolen	628	2,8%	2,1%	2.937.462	2.098.003	-839.459
Kragelundskolen	888	1,6%	1,7%	1.755.847	1.676.178	-79.669
Lisbjergskolen	268	1,9%	0,6%	454.180	608.271	154.091
Lystrup Skole	787	2,3%	2,2%	2.622.032	2.146.868	-475.164
Læssøesgades Skole	391	3,1%	1,5%	1.086.659	1.453.440	366.781
Malling Skole	693	2,0%	1,7%	1.286.111	1.670.505	384.394
Møllevangskolen	829	3,4%	3,5%	3.633.302	3.423.126	-210.176
Mårslet Skole	928	1,5%	1,7%	791.250	1.694.420	903.171
Næshøjskolen	722	2,3%	2,1%	1.653.913	2.028.333	374.420
Risskov Skole	881	1,4%	1,5%	1.005.619	1.521.540	515.920
Rosenvangskolen	716	2,0%	1,7%	1.524.762	1.689.094	164.332
Rundhøjskolen	697	2,1%	1,8%	2.149.992	1.730.134	-419.858
Sabro-Korsvejskolen	679	2,4%	2,0%	1.314.147	1.931.460	617.313
Samsøgades Skole	884	2,0%	2,1%	1.588.156	2.074.517	486.361
Skjoldhøjskolen	390	1,9%	0,9%	2.578.751	897.813	-1.680.938
Skovvangskolen	931	2,6%	3,0%	2.416.456	2.937.340	520.884
Skæring Skole	733	1,3%	1,2%	1.264.565	1.149.992	-114.573
Skødstrup Skole	1.406	1,6%	2,7%	2.561.120	2.648.448	87.328
Skåde Skole	630	1,3%	1,0%	653.815	977.731	323.916
Solbjergskolen	839	2,0%	2,1%	1.227.522	2.021.568	794.046
Strandskolen	822	1,3%	1,3%	910.529	1.292.174	381.645
Sødalsskolen	869	4,5%	4,7%	5.762.958	4.662.329	-1.100.630
Sølystskolen	698	1,3%	1,1%	973.539	1.108.806	135.266
Søndervangskolen	896	3,5%	3,8%	7.190.907	3.716.874	-3.474.032
Tilst Skole	1.052	3,5%	4,4%	4.254.965	4.373.558	118.593
Tovshøjskolen	673	5,0%	4,1%	6.588.372	4.071.620	-2.516.752
Tranbjergskolen	1.083	2,5%	3,3%	2.036.244	3.276.518	1.240.275
Vestergårdsskolen	683	3,1%	2,6%	1.721.837	2.541.883	820.046
Viby Skole	408	2,1%	1,1%	716.415	1.049.285	332.870
Virupskolen	774	1,6%	1,5%	793.952	1.509.152	715.200
Vorrevangskolen	626	3,1%	2,4%	2.801.156	2.353.024	-448.132
Åby Skole	745	2,3%	2,1%	1.541.328	2.036.073	494.745
Total	35.462	2,3%	100,0%	98.338.119	98.338.119	0

Noter: 1) Elevgrundlaget er pr. 5/9 2017. Der er tale om 5-17-årige grundskoleelever, som Aarhus Kommune har betalingsforpligtelsen for. 2) Budgetandelen er bestemt ved skolens elevgrundlag * gennemsnitlig sandsynlighed for specialundervisning på skolen delt med kommunens samlede elevgrundlag * gennemsnitlig sandsynlighed for specialundervisning i kommunen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Aarhus Kommune og Danmarks Statistik.

8.4. Potentielt betalingsbudget til specialskolepladser

I det sidste afsnit i dette kapitel giver vi et bud på, hvordan man kan fordele et potentielt betalingsbudget for køb af pladser på specialskoler for børn, såfremt man ønsker et decentralisere specialundervisningsbudgettet. Skolerne har som tidligere beskrevet ikke betalingsforpligtigheden for distriktselever på specialskoler for børn.

I den forbindelse vurderer VIVE, at alle specialundervisningstilbud som udgangspunkt bør omfattes af en decentral finansieringsmodel, idet der kan opstå utilsigtede effekter af modellen, såfremt der er tilbud, der holdes uden for modellen (se rapporten "Specialundervisning på folkeskoleområdet – Inspiration til den økonomiske styring"). VIVE peger på, at såfremt nogle tilbud holdes uden for modellen, betyder det, at skolelederne ikke skal betale for eleven, hvis eleven visiteres til disse tilbud. Det kan i princippet give skolerne et incitament til at arbejde for at få eleverne visiteret til de tilbud, som der ikke skal betales for, selvom elevens behov for specialundervisning kunne imødekommes i et andet tilbud. I Aarhus Kommune er det dog ikke skolelederen, der i sidste ende beslutter, hvilket tilbud eleven skal have, hvilket alt andet lige mindsker udfordringen.

Som grundlag for vurderingen af de enkelte skoledistrikters specialundervisningsbehov anvendes igen det elevgrundlag, som er *bosat* i skoledistrikterne. Som det var tilfældet i afsnittet ovenfor, medtager vi alle 5-17-årige grundskoleelever, som Aarhus Kommune har betalingsforpligtigheden for. Dermed kan elevgrundlaget igen afvige lidt fra det, man kender om distrikterne. Vi illustrerer fordeling af budget med afsæt i det udgiftsbehov for specialskole for børn, som vi har beregnet i kapitel 3.

Derudover anvender vi den gennemsnitlige sandsynlighed, vi konkret har beregnet for modtagelse af specialundervisning i en specialskole for børn. Uformelle test peger på, at forklaringskraften ud fra elevernes baggrund faktisk er endnu bedre til denne type af specialundervisning, end den gennemsnitlige forklaringskraft i den statistiske model.

Tabel 9 på næste side viser resultaterne. Fremgangen er den samme som i forrige afsnit.

Tabel 9 Budgetfordeling af potentielt betalingsbudget til specialskolepladser med eksempel for skoleåret 2017/18

Skoledistrikt (bosætning)	Elevgrundlag ¹	Gennemsnitlig sandsynlighed for specialundervisning	Budgetandel på baggrund af ny model ²	Budget fordelt efter nuværende model (kr.)	Budget fordelt efter ny model (kr.)	Forskel (kr.)
Bakkegårdskolen	656	1,6%	1,3%	-	2.166.851	2.166.851
Bavnehøj Skole	864	1,1%	1,2%	-	1.917.149	1.917.149
Beder Skole	663	1,2%	0,9%	-	1.539.957	1.539.957
Elev Skole	175	1,3%	0,3%	-	460.369	460.369
Ellekærskolen	776	1,8%	1,7%	-	2.857.543	2.857.543
Ellevangskolen	1057	1,4%	1,8%	-	3.003.788	3.003.788
Elsted Skole	822	1,0%	1,0%	-	1.625.082	1.625.082
Engdalskolen	1125	1,1%	1,5%	-	2.396.376	2.396.376
Frederiksbjerg Skole	1074	0,9%	1,2%	-	1.905.077	1.905.077
Gammelgaardsskolen	1076	1,5%	2,0%	-	3.219.773	3.219.773
Hasle Skole	954	1,4%	1,6%	-	2.674.314	2.674.314
Holme Skole	660	1,2%	1,0%	-	1.638.311	1.638.311
Højvangskolen	859	0,9%	0,9%	-	1.527.304	1.527.304
Hårup Skole	452	1,4%	0,8%	-	1.250.767	1.250.767
Katrinebjergskolen	628	1,5%	1,1%	-	1.882.994	1.882.994
Kragelundskolen	888	1,2%	1,3%	-	2.099.259	2.099.259
Lisbjergskolen	268	1,5%	0,5%	-	798.356	798.356
Lystrup Skole	787	1,3%	1,3%	-	2.073.141	2.073.141
Læssøsgades Skole	391	1,7%	0,8%	-	1.332.926	1.332.926
Malling Skole	693	1,3%	1,1%	-	1.775.648	1.775.648
Møllevangskolen	829	1,7%	1,7%	-	2.876.921	2.876.921
Mårslet Skole	928	1,0%	1,1%	-	1.822.263	1.822.263
Næshøjskolen	722	1,4%	1,3%	-	2.071.294	2.071.294
Risskov Skole	881	0,8%	0,9%	-	1.446.081	1.446.081
Rosenvangskolen	716	1,1%	1,0%	-	1.639.942	1.639.942
Rundhøjskolen	697	1,3%	1,1%	-	1.832.657	1.832.657
Sabro-Korsvejskolen	679	1,3%	1,0%	-	1.703.414	1.703.414
Samsøsgades Skole	884	1,3%	1,4%	-	2.369.090	2.369.090
Skjoldhøjskolen	390	0,9%	0,4%	-	682.487	682.487
Skovvangskolen	931	1,5%	1,7%	-	2.747.528	2.747.528
Skæring Skole	733	0,7%	0,6%	-	1.053.978	1.053.978
Skødstrup Skole	1406	0,9%	1,6%	-	2.607.969	2.607.969
Skåde Skole	630	1,0%	0,8%	-	1.240.502	1.240.502
Solbjergskolen	839	1,3%	1,4%	-	2.249.844	2.249.844
Strandskolen	822	0,9%	0,9%	-	1.533.957	1.533.957
Sødalskolen	869	2,2%	2,3%	-	3.843.051	3.843.051
Sølystskolen	698	0,8%	0,6%	-	1.061.512	1.061.512
Søndervangskolen	896	2,0%	2,2%	-	3.536.640	3.536.640
Tilst Skole	1052	2,0%	2,5%	-	4.133.864	4.133.864
Tovshøjskolen	673	2,3%	1,9%	-	3.158.830	3.158.830
Tranbjergskolen	1083	1,6%	2,1%	-	3.473.431	3.473.431
Vestergårdsskolen	683	1,7%	1,4%	-	2.365.738	2.365.738
Viby Skole	408	1,5%	0,7%	-	1.210.906	1.210.906
Virupskolen	774	0,9%	0,9%	-	1.429.027	1.429.027
Vorrevangskolen	626	1,8%	1,4%	-	2.268.904	2.268.904
Åby Skole	745	1,3%	1,2%	-	1.962.794	1.962.794
Total	35462	1,3%	100,0%	-	164.455.161	164.455.161

Noter: 1) Elevgrundlaget er pr. 5/9 2017. Der er tale om 5-17-årige grundskoleelever, som Aarhus Kommune har betalingsforpligtelsen for. 2) Budgetandelen er bestemt ved skolens elevgrundlag * gennemsnitlig sandsynlighed for specialundervisning på skolen delt med kommunens samlede elevgrundlag * gennemsnitlig sandsynlighed for specialundervisning i kommunen.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Aarhus Kommune og Danmarks Statistik.

9. Bilag

I dette bilag uddyber vi metode og data i undersøgelsen samt udvalgte resultater.

9.1. Skolernes betalingsbudget sammenlignet med forbrug på køb af specialklassepladser

Tablet 10 Betalingsbudget sammenlignet med forbrug på køb af specialklassepladser, folkeskoler i Aarhus Kommune, skoleårene 2014/15 – 2018/19, kr. (2018-pl)

Bopælsskole-distrikt	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19*
Bakkegårdskolen	1.363.654	613.592	106.750	-275.903	240.065
Ellevangskolen	267.731	-527.056	-806.956	-349.511	-1.745.581
Beder Skole	-769.623	-817.874	-908.918	-565.007	-601.598
Elev Skole	-48.536	-23.207	-12.629	-5.522	15.668
Elsted Skole	-288.377	122.366	331.761	-30.156	-380.963
Engdalskolen	95.837	660.010	515.096	801.010	687.139
Tovshøjskolen	1.247.892	1.482.509	-260.244	-687.332	-2.449.219
Gammelgårdskolen	-188.425	-51.961	-136.299	-583.329	-471.468
Sødalsskolen	623.186	833.613	309.618	488.629	-4.603
Hasle Skole	474.399	32.982	186.757	434.158	-485.317
Bavnehøj Skole	-1.223.313	-970.128	-780.690	-846.205	-1.322.499
Holme Skole	-362.234	-66.211	-237.579	-382.049	-760.687
Højvangskolen	-1.424.791	-780.354	-670.970	-602.953	-172.957
Katrinebjergskolen	-805.014	-558.723	-666.332	-586.945	-934.257
Kragelundskolen	768.623	588.071	579.766	518.134	-183.273
Lisbjergskolen	309.085	318.725	108.119	-229.510	-400.296
Læssøesgades Skole	-42.252	158.222	-428.484	-940.834	-1.160.964
Malling Skole	-74.825	-143.010	-996.142	-1.788.971	-2.291.409
Møllevangskolen	-573.340	-827.277	-1.656.595	-1.963.978	-2.098.586
Mårslet Skole	-505.850	-58.248	-509.396	-693.626	-987.940
Frederiksberg skole	-247.597	-1.159.532	-1.276.148	-1.417.211	-1.528.755
Risskov Skole	-60.171	-120.086	-95.015	86.175	-315.063
Rosenvangskolen	-522.545	96.069	437.820	27.718	-449.198
Rundhøjskolen	157.174	741.889	290.475	358.255	-302.449
Sabro-Korsvejskolen	-540.645	-340.397	-727.749	-807.648	-815.954
Samsøgades Skole	-79.698	-191.877	-915.023	-869.950	-329.590
Skovvangskolen	1.180.821	872.063	5.027	-1.832.969	-2.200.531
Skødstrup Skole	606.456	608.873	-437.953	-1.234.535	-2.226.464
Skåde Skole	-76.157	215.729	138.248	-6.299	-176.261
Solbjergskolen	-445.761	-583.292	-1.311.077	-1.271.481	-1.332.704
Strandskolen	182.067	-579.278	-847.714	-1.058.025	-1.235.756
Sølystskolen	-331.477	-677.740	-731.768	-771.048	-951.021
Søndervangskolen	4.442.607	4.783.123	4.325.359	4.361.847	4.424.042
Tilst Skole	-262.825	-906.467	-1.605.349	-1.971.249	-1.705.219
Hårup Skole	-1.116.978	-975.437	-776.741	-1.024.036	-1.301.528
Vestergårdskolen	18.968	-46.793	-323.871	-871.337	-1.288.283
Viby Skole	-526.431	-586.141	-484.654	-273.756	-436.527
Virupskolen	-372.488	-399.739	-1.174.096	-1.632.803	-1.347.619
Vorrevangskolen	-564.240	-362.252	-282.605	7.459	-9.509
Åby Skole	801.963	715.940	276.285	-38.231	-600.992
Næshøjskolen	-339.434	-196.659	39.944	-528.211	-1.584.962
Skæring Skole	854.854	419.439	16.931	-395.986	-733.839
Ellekærskolen	2.271.491	2.793.435	2.619.887	1.842.058	1.687.599
Tranbjergskolen	-146.063	-621.613	-1.496.169	-2.217.993	-2.939.193
Skjoldhøjskolen	1.533.711	1.848.915	1.383.936	1.058.131	621.229
Lystrup Skole	689.250	692.252	364.101	-136.302	-1.342.983

Anmærkning: Data om forbrug på køb af specialklassepladser er baseret på udtræk fra LIS, som for nogle skoler afviger fra de faktiske opkrævninger for køb af specialklassepladser, som Figur 2 er baseret på i kapitel 1, da oplysningerne om specialklasse-eleverne i LIS kan ændre sig, fx ved udskrivninger og flytninger.

Note: *Tallene vedrørende forbrug på køb af specialklassepladser er estimeret for indeværende skoleår 2018/19.

Kilde: PPR i Børn og Unge, Aarhus Kommune.

9.2. Opgørelse af priser pr. elev

Støtte i mindre end ni ugentlige klokketimer

I Aarhus Kommune er der ikke systematisk rapportering af de decentrale støttetilbud inden for den almindelige undervisning. Vi har således ikke adgang til data om støtte i mindre end ni ugentlige klokketimer. For at beregne en pris pr. støtteelev har vi derfor gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt folkeskolerne i Aarhus Kommune.

I spørgeskemaet fokuserer vi på skolernes planlægning af skoleåret 2018/19. Skolerne er bl.a. blevet spurgt til, hvor mange timer de afsætter til forskellige former for støtte i mindre end ni ugentlige klokketimer, herunder fordelingen på pædagogisk personale; hvor mange elever der er omfattet af disse støttetimer; om der er øvrige driftsudgifter ud over løn forbundet med støtten, samt om skolerne kan give eksempler på, hvordan de støtter eleverne. Spørgsmålsformuleringerne er pilottestet hos tre administrative ledere. De præcise spørgsmålsformuleringer fremgår af afsnit 9.3.

Skoleledere og administrative ledere på de 46 folkeskoler har fået tilsendt en invitation til at udfylde spørgeskemaet samt to påmindelser undervejs i dataindsamlingsperioden. Data er indsamlet i marts 2019. 43 ud af 46 folkeskoler har gennemført spørgeskemaet, hvilket giver en svarprocent på ca. 93. I praksis er der svar fra 38 skoler, da vi vurderer, at svarene fra fem skoler mangler validitet (skolerne har ikke afsat timer til støtte). Det giver en effektiv svarprocent på ca. 83.

En repræsentativitetsanalyse viser, at data fra de 38 skoler er dækkende for alle 46 folkeskoler i Aarhus Kommune. Det gælder med hensyn til skolestørrelse, klassetype, geografisk område og opsparring. Der er dog en mindre forskel i regnskabsresultatet, hvor stikprøveskolerne har et mere positivt resultat, end skolerne som helhed. En regressionsanalyse viser, at der ikke synes at være nogen statistisk sammenhæng mellem den beregnede enhedsudgift til støtte (se mere om den nedenfor) og skolernes regnskabsresultater. Vi ved dog naturligvis ikke, hvordan sammenhængen ville se ud, hvis vi havde data for alle skoler. Af disse årsager vurderer vi, at data er repræsentative for folkeskolerne i Aarhus Kommune.

Enhedsudgiften til støtte i mindre end ni ugentlige klokketimer har vi opgjort ud fra følgende otte trin:

1. Vi "rensner" skolernes besvarelser, fx ved at omregne lektioner til klokketimer pr. skoleår, eller ved at fraregne timer, der ikke skal tælles med, såsom timer til dansk som andetsprog.
2. For henholdsvis lærere, pædagoger samt pædagogmedhjælpere og pædagogiske assistancer har vi optalt summen af det årlige antal klokketimer til holddannelse, tolærerordning, to-voksenordning (ekskl. tolærerordning), supplerende undervisning og anden faglig støtte, jf. folkeskolen § 5, stk. 5 samt andet.
3. For henholdsvis lærere, pædagoger samt pædagogmedhjælpere og pædagogiske assistancer har vi omsat det årlige antal klokketimer ovenfor til antal fuldtidsstillinger. For lærere er der regnet med, at de kan undervise 734 timer på et skoleår i fagopdelt undervisning, og at støtte varetaget af lærere indgår som fagopdelt undervisning. For pædagoger, pædagogmedhjælpere og pædagogiske assistenter er der regnet med, at de kan undervise 1.100 timer på et skoleår.
4. For henholdsvis lærere, pædagoger samt pædagogmedhjælpere og pædagogiske assistancer har vi omsat antallet af fuldtidsstillinger ovenfor til årlige lønudgifter. Der sker ved at gange antallet af fuldtidsstillinger med den gennemsnitlige årsløn. Lønnen er opgjort for kalenderåret 2018 og er baseret på løn og stillingsforbrug blandt månedslønnede undervisere konteret på de 46 folkeskoler som betalende afdelinger. Lønnen er inklusive pension samt eventuelt betaling for overarbejde og undervisningsgodtgørelse. For lærere er der beregnet et vægtet gennemsnit for lærere og børnehaveklasseledere ud fra stillingsforbruget, da børnehaveklasseledere kan benyttes til støtten. For

pædagogmedhjælpere og pædagogiske assistenter er der beregnet et vægtet gennemsnit ud fra stillingsforbruget.

5. Vi har optalt den årlige lønudgift til støtte ud fra summen af årlige lønudgifter til lærere, pædagoger samt pædagogmedhjælpere og pædagogiske assistenter.
6. Vi har lagt den årlige lønudgift sammen med de årlige øvrige driftsudgifter ud over løn. Der er fx tale om udgifter til it-rygsække og undervisningsmaterialer, og udgifterne er relativt lave.
7. Vi har divideret den årlige driftsudgift til støtte med antallet af elever, der modtager støtte.
8. Vi beregner den gennemsnitlige udgift pr. elev på tværs af skolerne.

Nogle af skolerne oplyser, at de har skønnet antallet af timer til støtte henholdsvis elever. Det skyldes, at spørgsmålene har været lidt svære at svare på ifølge skolernes egne tilbagemeldinger. En af skolerne har en lidt højere udgift pr. elev end resten af skolerne, men besvarelsen virker valid, og skolen er *ikke* en af dem, der har skønnet. Hvis vi fjerner denne skoles besvarelse, falder gennemsnitsudgiften pr. elev med ca. 6.560 kr. I den forbindelse er det vigtigt at gøre opmærksom på, at vores skøn over det forventede antal elever, der modtager støtte inden for den almindelige undervisning, er et konservativt estimat, som det vil blive omtalt i afsnit 9.4. Det trækker således i den anden retning, når man beregner skolernes udgiftsbehov.

Resultaterne af opgørelsen fremgår af Tabel 11 nedenfor. Der er tale om udgifter pr. elev ud over den almindelige pris for en helårselev i folkeskolen. Tabellen viser, at den gennemsnitlige enhedsudgift på tværs af skolerne i skoleåret 2018/19 er 58.486 kr. inklusive øvrige driftsudgifter ud over løn.

Tabel 11 Enhedsudgift for støtte i mindre end ni ugentlige klokketimer, kr. (2018-pl), skoleåret 2018/19

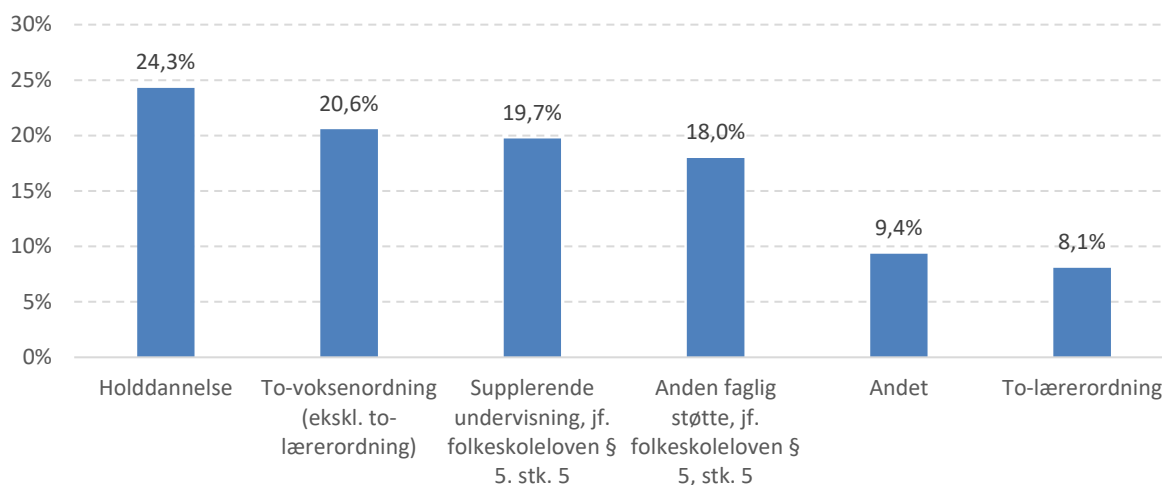
Enhedsudgift	Værdi
Løn samt inkl. driftsudgifter ud over løn, gennemsnit	58.486

Kilde: Egne beregninger på baggrund af spørgeskema blandt aarhusianske folkeskoler.

Nedenfor har vi valgt at uddybe indholdet i enhedsudgiften i tre særskilte figurer, da vi belyser et område, der efter vores vidende kun findes få opgørelser af på landsplan. Figur 23 på næste side viser således, hvilke former for støtte enhedsudgiften består af.

Figuren indikerer, at næsten hver fjerde støttetime er holddannelse (24,3 pct.). Det kan ifølge skolerne fx være forskellige former for løft med vejledere samt ekstra hold i faglig støtte, hvor udvalgte elever arbejder med matematik eller dansk på differentieret niveau. Derudover viser figuren, at ca. hver femte time er til henholdsvis to-voksenordning (20,6 pct.), supplerende undervisning (19,7 pct.) eller anden faglig støtte (18,0 pct.) jf. folkeskoleloven § 5, stk. 5. To-voksenordningen kan fx være klassepædagoger, der deltager i timerne og støtter såvel den faglige undervisning som trivselsarbejdet med enkelte elever og klasser som helhed. Supplerende undervisning kan fx bestå i et lille kursus i konflikthåndtering, "oplader" til de børn, der har brug for pauser eller forløb i talkendskab samt læse- og stavekurser. Og anden faglig støtte kan fx være miniklasser og hjælp til at tilrettelægge dagens eller ugens forløb. Endelig peger figuren på, at lidt under hver tiende time er til andet (9,4 pct.) eller tolærerordning (8,1 pct.). Andet kan fx være børnesamtaler og andre måder at støtte særligt op om enkelte elever, mens tolærerordning fx kan være to matematiklærere eller dansklærere i fagtimer, eller dansklærere der hjælper til i andre fag.

Figur 23 Timer til støtte fordelt på forskellige former for støtte, skoleåret 2018/19, pct.

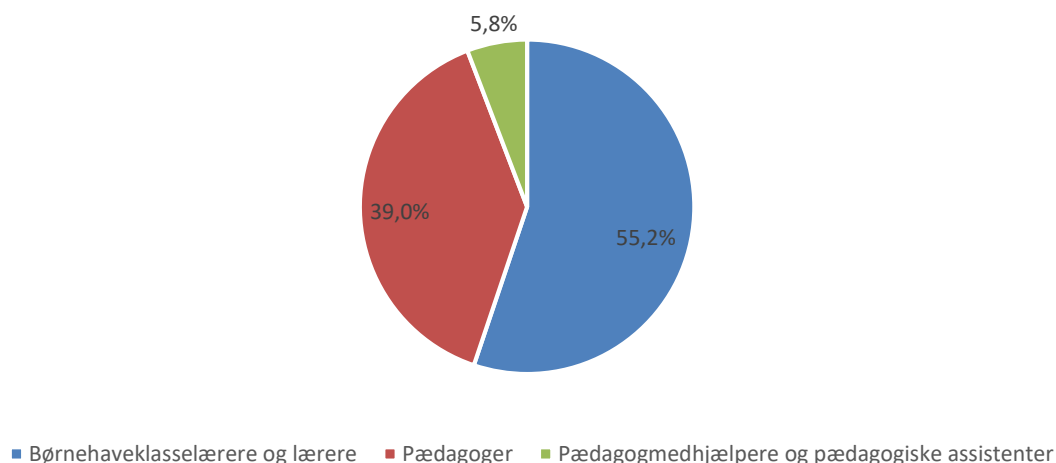


Kilde: Egne beregninger på baggrund af spørgeskema blandt aarhusianske folkeskoler.

Som gennemgangen af eksemplerne ovenfor indikerer, kan det i praksis være svært at skille de forskellige former for støtte ad, hvorfor vi i opgørelsen af enhedsudgiften netop har valgt at benytte alle timer på tværs af de forskellige former for støtte.

Figur 24 herunder viser, hvordan timerne til støtte fordeler sig på det pædagogisk personale. Figuren illustrerer, at næsten seks ud af ti timer til støtte varetages af børnehaveklasselærere og lærere (55,2 pct.), omkring fire ud af ti timer leveres af pædagoger (39,0 pct.), mens under én ud af ti timer varetages af pædagogmedhjælpere og pædagogiske assistenter (5,8 pct.).

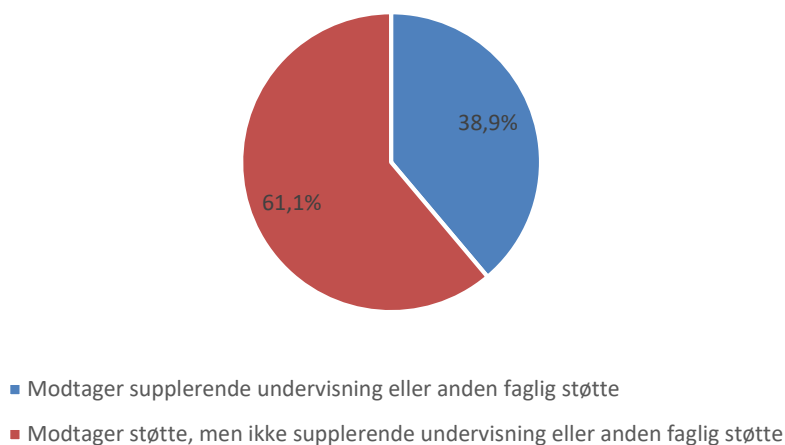
Figur 24 Timer til støtte fordelt på pædagogisk personale, skoleåret 2018/19, pct.



Kilde: Egne beregninger på baggrund af spørgeskema.

Endelig viser Figur 25 på næste side fordelingen af eleverne, der indgår i opgørelsen af enhedsudgiften. Vi ser, at ca. fire ud af ti elever (38,9 pct.) *ikke* alene kan understøttes ved brug af holddannelse, to-lærerordning og to-voksenordning, men også har brug for supplerende undervisning eller anden faglig støtte, jf. folkeskoleloven § 3a. Derudover ser vi, at de resterende seks ud af ti elever (61,1 pct.) "kun" modtager de øvrige former for støtte.

Figur 25 Elever, der modtager støtte, fordelt på støtteformer, skoleåret 2018/19, pct.



Kilde: Egne beregninger på baggrund af spørgeskema.

Specialundervisning inkluderet i normalklasser

Prisen på specialundervisning i normalklasser er beregnet i KL's beregningsmodel. Opgørelsen er udgiftsbaseret og afspejler prisen ud over den almindelige pris for en helårselev i folkeskolen.

Vi anvender følgende antagelser i beregningsmodellen:

- En gennemsnitlig lærerårsløn i Aarhus Kommune. Den gennemsnitlige årsløn er opgjort for hvert kalenderår i perioden 2014-2018 og er baseret på løn og stillingsforbrug blandt månedslønnede undervisere konteret på de 46 folkeskoler som betalende afdelinger. Lønnen er inklusive pension samt eventuelt betaling for overarbejde og undervisningsgodtgørelse. Lønnen i kalenderåret 2014 er benyttet til beregningerne for skoleåret 2014/2015, lønnen i 2015 for 2015/2016 osv.
- En lærer kan levere 734 undervisningstimer i fagopdelt undervisning
- Der er tale om én-til-én støtte i fagopdelt undervisning (én lærer støtter én elev pr. time)
- Det minimale antal timers støtte på et skoleår. Det er 360 timer svarende til ni timer pr. skoleuge.
- At der er driftsudgifter ud over løn. Disse udgifter er opgjort for skoleåret 2018/19 ud fra spørgeskemaet omtalt i afsnittet ovenfor. Der er tale om relativt lave udgifter. Her har vi også spurgt skolerne til deres øvrige driftsudgifter ud over løn for elever, der modtager specialundervisning i normalklasser. De præcise spørgsmålsformuleringer fremgår af afsnit 9.3.

Resultaterne fremgår af Tabel 12 nedenfor. Tabellen viser, at enhedsudgiften er 268.632 kr. Prisen er derudover i den lave ende i den forstand, at der typisk bevilliges mere end ni ugentlige klokketimers støtte pr. elev. Dette kan dog variere en del fra skole til skole såvel som mellem skoleårene.

Tabel 12 Enhedsudgift for specialundervisning inkluderet i normalklasser, kr. (2018-pl), skoleåret 2018/19

Enhedsudgift	Værdi
Lærerstøtte, ni timers støtte pr. uge	268.632

Kilde: Egne beregninger på baggrund af KL's beregningsmodel. Beregningsmodellen er tilgængelig på KL's hjemmeside.

Specialundervisning i specialklasser (undtagen dagbehandlingstilbud og behandlingshjem samt specialskoler for børn)

Prisen for undervisning i specialklasser er beregnet ud fra den interne afregningspris for specialklasser mellem PPR i Børn og Unge og de enkelte distriktsskoler i Aarhus Kommune.

I skoleåret 2018/19 er der fire typer af specialklasser i Aarhus Kommune: Kaløvig, socio-emotionelle, specifikke samt sprog og kommunikation. Skolerne betaler dog kun for distriktselever, som er indskrevet på en socio-emotionel eller specifik specialklasse. Derfor vælger vi at beregne et vægtet gennemsnit af prisen for disse to specialklassetyper. Opgørelsen er baseret på den interne afregningspris i skoleåret 2018/19 og antallet af planlagte pladser i samme skoleår.

Resultaterne fremgår af Tabel 13 nedenfor. Tabellen viser, at enhedsudgiften er 142.244 kr.

Tabel 13 Enhedsudgift for specialundervisning i specialklasser (ekskl. dagbehandlingstilbud og behandlingshjem samt specialskoler for børn), kr. (2018-pl), skoleåret 2018/19

Enhedsudgift	Værdi
Intern afregningspris, gennemsnit.	142.244

Kilde: Egne beregninger på priser fra PPR og Pladsanvisning i Børn og Unge.

Beregningerne forudsætter, at socio-emotionelle og specifikke specialklasser er relevante for hele perioden 2014/15 – 2018/19, og at forholdet mellem de to specialklasser vedrørende prisen henholdsvis antallet af planlagte pladser er omtrentlig den samme igennem perioden.

Specialundervisning i specialskoler for børn

Prisen for undervisning på specialskoler er beregnet i Region Midtjyllands takstberegningsmodel som fastlagt i rammeaftalen for det specialiserede socialområde. Opgørelsen er omkostningsbaseret og afspejler prisen for en helårselev i specialskole inklusive direkte og indirekte omkostninger ved tilbuddet.

Som mål for enhedsudgiften for specialundervisning i specialskoler for børn benytter vi de budgetlagte dagtakster for Stensagerskolen og Langagerskolen omregnet til et skoleår. Disse er de to specialskoler i Aarhus Kommune. Efterfølgende har vi beregnet et vægtet gennemsnit for specialskolerne ud fra antallet af normerede pladser på hver skole. Enhedsudgiften er opgjort for hvert skoleår i perioden 2014/15 – 2018/19.

Enhedsudgiften på 344.926 kr. fremgår af Tabel 14 nedenfor

Tabel 14 Enhedsudgift for specialundervisning i specialskoler, kr. (2018-pl), skoleåret 2018/19

Enhedsudgift	Værdi
Stensagerskolen og Langagerskolen, gennemsnit	344.926

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Region Midtjyllands takstberegningsmodel.

Specialundervisning i dagbehandlingstilbud og behandlingshjem

Som mål for prisen for undervisning i dagbehandlingstilbud og behandlingshjem anvender vi den gennemsnitlige takst for tilbud under folkeskoleloven § 20, stk. 5 beregnet i Region Midtjyllands takstberegningsmodel, som fastlagt i rammeaftalen på det specialiserede socialområde. Taksten er omkostningsbaseret og baseret på de budgetlagte dagtakster omregnet til et skoleår. Efterfølgende har vi beregnet et vægtet gennemsnit ud fra antallet af normerede pladser på hvert tilbud. Enhedsudgifter er opgjort for hvert skoleår i perioden 2014/15 – 2018/19.

Enhedsudgiften fremgår af Tabel 15 nedenfor.

Tabel 15 Enhedsudgift for specialundervisning i dagbehandlingstilbud og behandlingshjem, kr. (2018-pl) skoleåret 2018/19

Enhedsudgift	Værdi
Skoler i RM ¹ under FSL ² § 20, stk. 5, gennemsnit	303.250

Note: 1 RM = Region Midtjylland; 2 FSL = Folkeskoleloven.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Region Midtjyllands takstberegningsmodel.

Skolernes betalingsforpligtigelse

Skolerne har normalt betalingsforpligtigelsen for distriktselever i specialpædagogiske tilbud. Der er dog en række specialpædagogiske tilbud, skolerne ikke skal betale for, hvoraf de vigtigste er:

- Specialklasser på Kaløvigskolen
- Sprog- og kommunikationsklasser (en af flere typer af specialklasser) på Møllevangskolen
- Undervisning på interne skoler på dagbehandlingstilbud og behandlingshjem, såfremt eleven er hjemmeboende
- Distriktselever, der har bopæl på en anbringelsesinstitution i det pågældende skoledistrikt
- Specialskoler for børn

I analysen antager vi, at skolerne *ikke* skal betale for specialundervisning på specialskoler for børn og dagbehandlingstilbud samt behandlingshjem.

Vi antager også, at skolerne skal betale for specialundervisning i specialklasse, uanset om det er på Kaløvigskolen, i en sprog- og kommunikationsklasse på Møllevangskolen eller et tredje sted. I praksis giver det kun et lavere udgiftsbehov i 2017/18 på ca. 0,7 mio. kr., hvis vi ser bort fra disse elever, når vi regner på tallene.

9.3. Spørgeskema om støtte i mindre end ni klokketimer (uddrag)

Til slut har vi nogle spørgsmål om din skoles støtte til elever i almenundervisningen (**inklusion**).

Der er tale om elever, som har **behov for støtte i mindre end ni ugentlige timer á 60 minutter**, og som derfor ikke kommer ind under reglerne om specialundervisning.

Nogle af disse elever kan understøttes ved brug af fx holddannelse og to-lærerordning. Andre elever har også brug for supplerende undervisning i et eller flere fag, herunder også ift. sprog-, tale- og hørevanskeligheder, eller anden faglig støtte som rådgivning til forældre og lærere, jf. folkeskolelovens § 3 a og § 5 stk. 5:

***§ 3 a.** Børn, der har brug for støtte, og som ikke alene kan understøttes ved brug af undervisningsdifferentiering og holddannelse, skal tilbydes supplerende undervisning eller anden faglig støtte i henhold til § 5, stk. 5. Hvis der er behov herfor, skal der gives personlig assistance, der kan hjælpe barnet til at overvinde praktiske vanskeligheder i forbindelse med skolegangen.*

***§ 5 stk. 5.** Der gives i fornødent omfang supplerende undervisning eller anden faglig støtte til elever, der har skiftet skole, eller som har været uden undervisning i længere tid. Der skal i fornødent omfang gives supplerende undervisning eller anden faglig støtte til elever, som af anden grund har behov for støtte. Skolens leder kan for en elev, der modtager supplerende undervisning eller anden faglig støtte efter 1. og 2. pkt., efter samråd med elevens forældre fravige undervisningstiden i § 14 b, stk. 2, 1. pkt., hvis det er til elevens bedste.*

For at sikre sammenlignelighed på tværs af skolerne i Aarhus Kommune, bedes du som udgangspunkt svare på de næste spørgsmål ud fra din skoles **planlægning af skoleåret 2018/2019**. Du får undervejs mulighed for at skrive, hvad du baserer dine svar på, og komme med eksempler.

På de følgende sider kommer der nogle spørgsmål, hvortil der hører en hjælpetekst.

Selve spørgsmålet står øverst på siden, og nedenfor følger en hjælpetekst i kursiv til udfyldelse af skemaet - du kan derfor læse teksten i kursiv, hvis du er i tvivl om, hvordan du udfylder skemaet.

Hvor mange timer har I planlagt med til støtte til elever på din skole i skoleåret 2018/2019? Dvs. støtte i mindre end ni ugentlige timer á 60 minutter (eksklusive timer til tosprogede elever, der alene af den grund modtager støtte, eller som er i modtagerklasse, samt eksklusive timer til personlig assistance) Noter venligst antal timer ud for hver form for støtte fordelt på forskellige grupper af pædagogisk personale.

Hvis I benytter andet pædagogisk personale end de nævnte, fx undervisningsassistenter, så tæl timerne for disse med under den gruppe, som det andet pædagogiske personale kommer tættest på ift. lønniveau.

Hvis en klasse – eller dele heraf – modtager ekstra støtte, fx holddannelse, to-lærerordning, så tæl timerne med så længe, at klassen modtager den ekstra støtte pga. en eller flere elever med særlige støttebehov i klassen. Hvis der ikke er elever med særlige støttebehov i klassen, skal timerne ikke tælles med.

Tæl dog også timer til ekstra støtte til en klasse med, hvis klassen modtager den ekstra støtte pga. særlige trivselsproblemer i klassen som helhed.

Hvis der er sket væsentlige ændringer ift. jeres planlægning af skoleåret 2018/2019, så juster det planlagte antal timer op eller ned med de færre eller flere timer, såfremt muligt. Noter i så fald, at der er ændret på timetallet ift. det planlagte.

Og hvis du ikke er sikker på antallet af timer, så er det helt ok. Noter i så fald dit bedste bud og skriv i kommentarfeltet, at der er tale om et skøn.

Spørgeskemaet er lavet sådan, at alle felter skal udfyldes. Hvis I ikke har afsat timer til en bestemt støtteform, kan du blot skrive et 0 i det pågældende felt.

	Noter antal timer (á 60 min.) for lærere ...	Noter antal timer (á 60 min.) for pædagoger ...	Noter antal timer (á 60 min.) for pædagog- medhjælpere og mentarer... pædagogiske assistenter ...	Noter evt. kom- mentarer...
Holddannelse (hvor der tilføjes ekstra undervisningsressourcer)				
To-lærerordning				
To-voksenordning (ekskl. to-lærerordning)				
Supplerende undervisning, jf. folkeskolelovens § 5, stk. 5				
Anden faglig støtte, jf. folkeskolelovens § 5, stk. 5				
Andet				

Du har svaret, at I på din skole har planlagt med timer til støtte til elever. Vel vidende, at der kan ske ændringer ift. det planlagte, vil vi nu gerne spørge til det antal elever, timerne omfatter.

Cirka hvor mange elever er omfattet af de planlagte timer til støtte til elever på din skole i skoleåret 2018/2019? Dvs. støtte i mindre end ni ugentlige timer á 60 minutter (se bort fra tosprogede elever, der alene af den grund modtager støtte, eller som er i modtagerklasse, og fra elever, der *kun* modtager personlig assistance) Noter venligst både antallet af elever, der modtager støtte, og den delmængde, der også modtager supplerende undervisning eller anden faglig støtte efter folkeskolelovens § 3 a.

Hvis en elev modtager flere former for støtte (fx to-lærerordning og holddannelse eller forskellige former for holddannelse), skal eleven kun tælles med én gang.

Hvis en klasse – eller dele heraf – modtager ekstra støtte, fx holddannelse eller to-lærerordning, så tæl alle de elever med, som støtten kommer til gavn, så længe, at klassen modtager den ekstra støtte pga. en eller flere elever med særlige støttebehov i klassen. Hvis der ikke er elever med særlige støttebehov i klassen, skal eleverne i klassen ikke tælles med.

Tæl dog også alle elever i en klasse med, hvis klassen modtager ekstra støtte pga. særlige trivselsproblemer i klassen som helhed.

Hvis du i det foregående spørgsmål om timer planlagt til støtte til elever har svaret ud fra jeres planlagte timer til støtte tillagt eller fratrukket timer på grund af væsentlige ændringer ift. jeres planlægning af skoleåret 2018/2019, så forsøg så vidt muligt også at justere antallet af elever. Dvs. så der er en sammenhæng mellem timerne, og de elever de vedrører.

Det er ok, hvis du tæller antallet af elever i gennemsnitlig uge, hvis det gør det nemmere at svare på spørgsmålet. Skriv i så fald i kommentarfeltet, at der er tale om en gennemsnitlig uge.

Og hvis du ikke er sikker på antallet af elever, så er det helt ok. Noter i så fald dit bedste bud og skriv i kommentarfeltet, at der er tale om et skøn.

Noter antal elever...	Noter evt. kommentarer...
--------------------------	------------------------------

Modtager støtte

Modtager supplerende undervisning eller anden faglig støtte efter folkeskolelovens § 3 a (delmængde af de elever, der vil modtage støtte)

Du har svaret, at I planlægger med støtte til elever på din skole. Kan du give nogle få eksempler?

Noter venligst eksemplerne ud fra den eller de viste støtteform(-er).

Holddannelse (hvor der tilføjes ekstra undervisningsressourcer)

To-lærerordning

To-voksenordning (ekskl. to-lærerordning)

Supplerende undervisning, jf. folkeskolelovens § 5, stk. 5

Anden faglig støtte, jf. folkeskolelovens § 5, stk. 5

Andet

Hvor store øvrige driftsudgifter udover løn, hvis nogen, har I planlagt med til støtte på din skole i skoleåret 2018/2019? Fx tekniske hjælpemidler eller særlige undervisningsmaterialer til støtte i mindre end ni ugentlige timer á 60 minutter (se bort fra udgifter, som din skole modtager særskilt budgetbevilling til, samt udgifter til tosprogede elever, der alene af den grund modtager støtte, eller som er i modtagerklasse).

Hvis du ikke er sikker på de øvrige udgifter end løn, så er det helt ok. Noter i så fald dit bedste bud og skriv i kommentarfeltet, at der er tale om et skøn.

Noter antal kr. i tal (fx 40.000) ... Noter evt. kommentarer ...

Øvrige driftsudgifter udover løn

Hvilke øvrige driftsudgifter udover løn er der tale om?

Har I planlagt med, at der vil være elever, som skal modtage specialundervisning i regi af almenundervisningen, på din skole i skoleåret 2018/2019? Dvs. elever, der modtager støtte i mindst ni ugentlige timer á 60 minutter, uden at være tilknyttet en specialklasse (se bort fra tosprogede elever, der alene af den grund modtager støtte, og fra elever, der kun modtager personlig assistance).

- (1) Ja
- (2) Nej
- (3) Ved ikke

Hvor store øvrige driftsudgifter udover løn, hvis nogen, har I planlagt med til elever, der modtager specialundervisning i regi af almenundervisningen på din skole i skoleåret 2018/2019? Fx tekniske hjælpemidler eller særlige undervisningsmaterialer (se bort fra udgifter, som din skole modtager særskilt budgetbevilling til, samt udgifter til tosprogede elever, der alene af den grund modtager støtte, eller som er i modtagerklasse).

Hvis du ikke er sikker på de øvrige udgifter udover løn, så noter dit bedste skøn og skriv i kommentarfeltet, at der er tale om et skøn.

Noter antal kr. ...

9.4. Opgørelse af forventet antal elever

Metode

Beregningen af det forventede antal elever tager udgangspunkt i en statistisk model for hvert år i perioden 2014/15 – 2017/18, som estimerer sammenhængen mellem på den ene side en række demografiske, socioøkonomiske og sundhedsrelaterede variable vedrørende alle elever (og deres søskende og forældre) i Danmark, og på den anden side oplysninger om, hvorvidt eleverne modtager forskellige typer af specialundervisning. Der anvendes en modeltype, multinomial logit, som tager højde for den særlige struktur i data, hvor den afhængige variabel kan antage gensidigt udelukkende værdier (forskellige typer af specialundervisning samt ingen specialundervisning).

Modellen anvender vi dernæst på elevgruppen i Aarhus Kommune til at beregne hver enkelt elevs sandsynlighed for at modtage hver type af specialundervisning, givet deres forskellige karakteristika, og under antagelse af en landsgennemsnitlig henvisningspraksis, dvs. den gennemsnitlige faglige vurdering blandt hundredvis af fagpersoner i hele landet. Antagelsen om den landsgennemsnitlige henvisningspraksis skyldes, at modellen er beregnet på baggrund af alle danske grundskoleelever. De estimerede sandsynligheder i Aarhus Kommune påvirkes derved ikke af den faktiske henvisningspraksis i kommune, da det er elevernes baggrund, der er udslagsgivende for sandsynligheden for at modtage forskellige typer af specialundervisning.

På baggrund heraf kan vi beregne et skøn for, hvor mange af eleverne der forventes at modtage forskellige typer af specialundervisning i hvert skoledistrikt, hvis kommunen følger den landsgennemsnitlige henvisningspraksis.

Det skal bemærkes, at de estimerede antal elever er behæftet med en vis usikkerhedsmargin. Dette er dog ikke særegent for de præsenterede tal i denne undersøgelse, da det altid vil være tilfældet, når man anvender statistiske modeller. De beregnede antal modtagere af specialundervisning udgør det mest sandsynlige udfald, givet elevernes baggrund. Det skal også bemærkes, at modellen ikke siger noget om, hvorvidt der ud fra en pædagogisk betragtning er behov for mere eller mindre specialundervisning, end hvad elevernes baggrund og den gennemsnitlige faglige vurdering blandt fagpersoner i hele landet tilsiger.

Som grundlag for at beregne skolernes udgiftsbehov for støtte i mindre end ni ugentlige klokketimer samt specialundervisning inkluderet i normalklasse anvender vi det elevgrundlag, der er *indskrevet* på skolerne. Det tilsvarende grundlag for at beregne skolernes udgiftsbehov for specialundervisning i specialklasse, på specialskole for børn samt på et dagbehandlingstilbud eller behandlingshjem, er det elevgrundlag, som er *bosat* i skoledistrikterne (distriktselever i distriktet for Elev Skole er henregnet til distriktet for Hårup Skole fra 6. kl.). Oplysningerne er fra trukket fra Aarhus Kommune egne registre opgjort pr. 5. september (TEA Elevadministration). Vi har fraregnet elever, som ifølge Danmarks Statistiks registre har en anden betalingskommune end Aarhus Kommune.

Datagrundlag

Den afhængige variabel i analysen er en oplysning om, hvorvidt den enkelte elev modtager forskellige typer af specialundervisning:

- Ingen specialundervisning
- Støtte i mindre end ni ugentlige klokketimer (opgørelsesmetoden afviger, se mere senere i afsnittet)
- Specialundervisning inkluderet i normalklasse
- Specialundervisning i specialklasser (undtagen de to nedenstående)

- Specialundervisning i specialskole for børn
- Specialundervisning i dagbehandlingstilbud eller behandlingshjem

Oplysningerne om, hvilke elever der modtager specialundervisning, stammer fra registerdata indsamlet af Danmarks Statistik blandt kommunerne. Der kan være kommunale og regionale forskelle på, hvordan samme specialpædagogiske behov løses, fx om der oprettes en specialklasse eller en specialskole for børn for elever med bestemte udfordringer. Det ændrer dog ikke på, at det synes rimeligt at antage, at elevernes specialpædagogiske behov alt andet lige gennemsnitligt set er større på fx specialskoler for børn og dagbehandlingstilbud samt behandlingshjem sammenlignet med fx specialundervisning i specialklasse. Og at vi derfor kan betragte dem som særskilte kategorier (dette understøttes af statistiske test for, om der er forskel på elevernes karakteristika på tværs af kategorierne).

Vi har suppleret de landsdækkende data om specialundervisning med data fra Aarhus Kommunes egne registre trukket pr. 5. september (TEA, Kingo, PPR afregningsdata). Disse benytter vi i benchmarkingen af den faktiske henvisningspraksis med den forventede i kapitel 6. Derudover benytter vi data til at fjerne elever, der modtager specialundervisning, i beregningerne for støtte under ni ugentlige klokketimer i kapitel 3 (skolernes udgiftsbehov) og 8 (justering af budgettildelingsmodellen). Hvis oplysningerne om, hvorvidt en elev er i en normalklasse eller specialklasse afviger mellem TEA og de øvrige datakilder i Aarhus Kommune, har vi benyttet data fra de øvrige datakilder. Fx er klassetypen rettet til specialklasse for elever med en autisme diagnose, som er indskrevet i en NEST-klasse. Et andet eksempel er, at vi anser Kaløvigskolen som et specialklassetilbud frem for en specialskole for børn.

De øvrige data om eleverne (samt forældre og søskende) er indhentet fra en række forskellige registre hos Danmarks Statistik. Boks 1 nedenfor indeholder en oversigt over de forklarende variable, som indgår i analysen. Variableerne måler forskellige aspekter såsom demografi, socioøkonomi og sundhed.

Boks 1. Forklarende variable

Variable vedrørende eleven:

- Elevens køn
- Elevens alder
- Eleven er adopteret
- Elevens mor røg under graviditeten
- Eleven havde lav fødselsvægt
- Eleven er født med kejsersnit
- Eleven havde iltmangel som foster eller ved fødsel
- Eleven har medfødte misdannelser og kromosomanomalier (fx Downs syndrom)
- Eleven har cerebral parese eller andre syndromer med lammelse
- Eleven har en tale- og sprogforstyrrelse
- Eleven har en synsforstyrrelse/er blind
- Eleven har nedsat hørelse/er døv
- Eleven har angst
- Eleven er mentalt retarderet
- Eleven har en gennemgribende mental udviklingsforstyrrelse (fx autisme)
- Eleven har en hyperkinetisk forstyrrelse (ADHD)
- Elevens gennemsnitlige antal kontakter med alment praktiserende læge i de seneste fem år
- Eleven har haft kontakt til en speciallæge inden for de seneste fem år¹
- Elevens gennemsnitlige antal indlæggelser på somatisk hospital de seneste fem år
- Elevens antal flytninger mellem kommuner inden for de seneste fem år
- Eleven er sigtet for overtrædelse af straffeloven, eller har som mindreårig været i kontakt med politiet for overtrædelse af straffeloven, inden for de seneste fem år

Fortsættes på næste side

Variable vedrørende elevens søskende:

- Antal søskende
- En eller flere af elevens søskende er sigtet for overtrædelse af straffeloven, eller har som mindreårig været i kontakt med politiet for overtrædelse af straffeloven, inden for de seneste fem år

Variable vedrørende forældrene:

- Moderens og faderens alder ved elevens fødsel
- Moderens og faderens alderskorrigerede uddannelsesniveau
- Moderens og faderens beskæftigelsesstatus
- Moderens og faderens alderskorrigerede jobprestige
- Moderens og faderens alderskorrigerede indkomst
- Moderens og faderens gennemsnitlige antal kontakter med alment praktiserende læge i de seneste fem år
- Moderen og/eller faderen har haft kontakt med en speciallæge inden for de seneste fem år¹
- Moderen og/eller faderen har haft kontakt med en psykiater inden for de seneste fem år
- Moderen og/eller faderen har haft kontakt med et psykiatrisk hospital inden for seneste fem år
- Moderen og/eller faderen har været til tandlæge inden for de seneste fem år
- Moderens og faderens gennemsnitlige antal indlæggelser på somatisk hospital de seneste fem år
- Moderen og/eller faderen er sigtet for overtrædelse af straffeloven inden for de seneste fem år
- Elevens forældre er samboende
- Elevens mor og/eller far er ukendt
- Elevens mor og/eller far er død

Note: 1) Ekskl. kontakt til en psykiater. 2) Der er kodet én separat variabel for moderen og én for faderen.

Variablene i den statistiske model er udvalgt efter, at de skal give et objektivi skøn over det forventede antal elever. Samtidigt skal variablerne kunne benyttes til at styre tildelingen af budget til specialundervisning. Derfor handler det ikke om at inddrage alle faktorer med betydning for specialundervisning for at forklare denne bedst muligt. Herudover er det en fordel at have en model rig på variabler, da det dels kan give mere præcise beregninger, dels undgår man, at udsving på enkelte variabler påvirker skolerne uforholdsmæssigt meget. Det giver en højere grad af budgetstabilitet på skolerne.

I sidste ende er det et politisk valg om, hvilke faktorer det vurderes at være fair at justere for. I denne undersøgelse har vi søgt at *undgå* variabler, der kan påvirkes af den enkelte skoler på kort sigt, eller som i overvejende grad er påvirket af, om en elev rent faktisk modtager specialundervisning. Begge dele vil enten kunne skabe utilsigtede incitament i forbindelse med anvendelsen i en budgettildelingsmodel, hvor skolerne ville kunne påvirke deres tildeling ved at påvirke variablerne eller simpelthen overkorrigere og tildele flere midler ud fra en omvendt logik: at netop fordi flere var henvist til specialundervisning, modtager de flere midler.

Derfor inddrager vi eksempelvis ikke andelen af elever, der går en klasse om. En højere andel kan man betragte som udtryk for, at en skole har flere børn, der er umodne rent skolemæssigt og derfor formentlig har et større behov for specialundervisning. Men det er også muligt, at elever, der henvises til specialundervisning, i højere grad går en klasse om. Det betyder, at det at gå en klasse om, ikke vil være en indikator for risiko for specialundervisning men en konsekvens heraf. Det betyder igen, at skoledistrikter, hvor flere modtager specialundervisning pr. automatik modtager flere midler, uanset elevernes baggrund. Derudover ville skolen selv kunne påvirke tildelingen ved at lade en elev gå en klasse om. Det er dog vanskeligt at forestille sig, at skoler ville gøre dette uden en årsag.

Et andet eksempel er elevens klassekammerater. Hvis en elev henvises fra en normalklasse til en specialklasse, får eleven nye klassekammerater. Dermed bliver klassekammeraternes baggrund en konsekvens frem for en indikator for risikoen for specialundervisning. Pointen er, at variablerne har betydning for, hvilke incitament der skabes, og hvad der meningsfuldt kan inddrages i analysen.

Enkelte af de medtagne variabler fortjener en nærmere uddybning.

For flere af variablerne inddrager vi oplysninger om elever samt forældre og søskende fem år tilbage i tiden i forhold til hvert skoleår. Det bygger på erfaringer med, at man kan opnå en mere præcis statistisk model, hvis de forklarende variable opgøres over de fem år, der leder frem til det år, hvor modtagelse af specialundervisning er opgjort. På den måde minimerer man effekten af, at en forælder fx tilfældigvis har haft en lav indkomst et enkelt år, hvilket generelt set ikke må antages at påvirke forældrenes socioøkonomi eller barnets risiko for at modtage specialundervisning væsentligt. Hvis forældrene omvendt konsekvent har haft en lav indkomst over en længere periode, så må sandsynligheden for, at barnet har behov for specialundervisning, antages at stige. De fem år er valgt ud fra, at det stiller alle børn lige fra 0.-10. klasse, da der således benyttes en lige lang tidsperiode i opgørelsen af variablerne.

Der er dog i nogle tilfælde brug for oplysninger længere tilbage. Det gælder i forhold til sundhedsoplysninger. Eksempelvis gælder det for mange psykiatriske diagnoser, at de vil resultere i længevarende sygdomsforløb, hvorfor det ikke er tilstrækkeligt med oplysninger fra de seneste fem år. Ligeledes kan komplikationer ved fødslen give fx varige neurologiske skader, der kan give øget risiko for, at barnet ender i en udsat position senere i livet.

For variablerne vedrørende psykiatriske diagnoser benytter vi dog kun oplysninger om diagnoser stillet inden barnets femårs fødselsdag. Det skyldes, at visitationsprocessen i forbindelse med specialundervisning kan inkludere udredning for psykiatriske lidelser i børne- og ungepsykiatrien. Dermed kan psykiatriske diagnoser blive en konsekvens af specialundervisning frem for en indikator for risikoen. Ved at måle de psykiske lidelser før femårs alderen – og dermed så vidt muligt inden skolestart – mindsker vi denne udfordring.

Variablen for forældrenes jobprestige angiver den socioøkonomiske status, som knytter sig til forældrenes stillingsbetegnelser. Jobprestigen er opgjort i henhold til internationale standarder og bygger på den såkaldte ISEI-score (International Standard Classification of Occupations).

Variablene for både forældrenes indkomstniveau, uddannelsesniveau og jobprestige er alderskorrigerede. Alderskorrektionen består i, at forældrenes niveau på variablerne udtrykker, hvor meget forældrene ligger over eller under det forventede niveau for deres aldersgruppe. Dermed tages der højde for, at forældre med højere alder typisk vil være højere uddannet samt have indkomst og jobprestige end yngre forældre.

Den statistiske model indeholder *ikke* en variabel for elevernes oprindelsesland eller herkomst. Årsagen er, at disse variabler kun har meget begrænset betydning for elevernes sandsynlighed for at modtage de forskellige typer af specialundervisning, når vi samtidig tager højde for de øvrige baggrundsforhold i modellen. Elever med anden etnisk baggrund har isoleret set større sandsynlighed end etnisk danske elever, men ikke større sandsynlighed end etniske danske elever med *samme* demografiske, socioøkonomiske og sundhedsmæssige baggrund. Vores analyser viser, at elever med anden etnisk baggrund end dansk faktisk har en lidt *mindre* sandsynlighed for at modtage de forskellige typer af specialundervisning, end etnisk danske elever med tilsvarende baggrundsforhold. Det gælder både, når man ser på elever i hele landet eller kun i Aarhus Kommune.

Der kan være flere forklaringer på dette forhold. For det første modtager en del af eleverne med anden etnisk baggrund undervisning i dansk som andetsprog. Undervisning i dansk som andetsprog uden for normalklasser eller i modtagelsesklasser betragtes ikke som specialundervisning, men kan alligevel fungere som en aflastning af klassen/skolen, som gør, at henvisning til specialklasse bliver mindre sandsynlig. En anden forklaring kan være, at forældre med anden etnisk baggrund end dansk i højere grad, end etnisk danske forældre, oplever det som stigmatiserende, at barnet henvises til specialundervisning,

og derfor i mindre grad presser på for en udredningsproces for deres barn. Trods den negative sammenhæng er variablerne for "etnisk baggrund" udeladt af den statistiske model på grund af den indholdsmæssige usikkerhed, der er om de bagvedliggende årsager til resultatet.

I den nuværende budgettildelingsmodel indgår der omvendt en variabel for antallet af tosprogede elever i normalklasser, som har en positiv sammenhæng med forbruget af specialklassepladser. Vi vurderer, at denne sammenhæng formentlig er spuriøs, dvs. falsk. Den nuværende model måler ikke på hver enkelt elevs sandsynlighed for at modtage specialundervisning, men baserer sig i stedet på forhold for skoledistrikterne som helhed, dvs. på aggregerede data i skoledistrikterne. Det betyder, at variabelen for antallet af tosprogede elever i normalklasser kan være korreleret med andre socioøkonomiske forhold i skoledistrikterne, som den nuværende model ikke har taget højde for. Pointen er, at hvis man kontrollerede for flere af disse baggrundsforhold, ville sammenhængen mellem antallet af tosprogede elever i normalklasser og forbrug af specialklassepladser sandsynligvis enten forsvinde eller se anderledes ud (fx gå fra at være positiv til negativ). At det kan være tilfældet, virker sandsynligt, baseret på analyserne omtalt ovenfor.

Population

Analysen af specialundervisningsområdet kan foretages enten med udgangspunkt i alle elever i grundskolealderen, eller alternativt kan den opgøres alene med udgangspunkt i kommunernes folkeskoleelever. Det er vores vurdering, at det er mest retvisende at foretage analysen af specialundervisning med udgangspunkt i alle grundskoleelever, fordi fokus alene på elever i folkeskolen vil skævvride resultaterne for de enkelte skoledistrikter, såfremt fx privatskoleandelen varierer mellem skoledistrikterne.

Som følge af disse overvejelser er populationsgrundlaget for udledningen af den statistiske model i denne analyse alle danske 5-17-årige grundskoleelever i perioden 2014/15 – 2017/18. Vi estimerer modellen for et år ad gangen, sådan at skolernes udgiftsbehov kan opgøres med afsæt i den landsgennemsnitlige henvisningspraksis i hvert år. Med hensyn til skoleåret 2018/19 benytter vi oplysninger om elevernes baggrund målt i 2017 og den gældende praksis i skoleåret 2017/18. Det skyldes, at der ikke er data for 2018/19.

Betydningen af de forskellige demografiske, socioøkonomiske og sundhedsrelaterede karakteristika i modellen er altså estimeret ud fra data, som dækker samtlige grundskoleelever i Danmark i aldersgruppen.

Særligt om støtte i mindre end ni ugentlige klokketimer

Der findes ikke officielle oplysninger om, hvilke elever der modtager støtte i mindre end ni ugentlige klokketimer, da der ikke er krav om at registrere dette. Vores skøn over antal forventede elever for denne type af specialundervisning er i stedet beregnet indirekte ud fra oplysninger om, hvilke elever der modtager specialundervisning.

En elevs sandsynlighed for at modtage de forskellige typer af specialundervisning (som redegjort for ovenfor) anvendes som indikator for elevens behov for støtte i mindre end ni ugentlige klokketimer. Det afspejler for det første en forventning om, at det – med enkelte undtagelser – er de samme forhold, som påvirker en elevs sandsynlighed for at modtage henholdsvis støtte i mindre end ni ugentlige klokketimer henholdsvis specialundervisning. For det andet bygger beregningerne for støtte i mindre end ni ugentlige klokketimer dermed på en antagelse om, at en elevs sandsynlighed for at modtage specialundervisning afspejler størrelsen af det behov, som eleven har for støtte.

Vi vurderer, at der er tale om et konservativt estimat, da sandsynligheden for at modtage støtte formentlig er lidt for lav, da der alt andet lige skal "mere til" for, at en elev henvises til specialundervisning sammenlignet med at få tildelt støtte inden for den almindelige undervisning.

Vi beregner kun en individuel sandsynlighed for støtte for elever, der ikke allerede modtager specialundervisning. Det skyldes, at disse elever i sagens natur ikke kan modtage støtte i mindre end ni ugentlige klokketimer, da de allerede modtager specialundervisning, og de bør derfor ikke indgå i beregningen af udgiftsbehovet til støtte i mindre end ni ugentlige klokketimer.

Derudover har vi udeladt en variabel fra den statistiske model, der angiver elevens alder. Det skyldes, at vi i forbindelse med estimering af den statistiske model finder en stærk positiv sammenhæng mellem elevens alder og sandsynligheden for at modtage de fleste typer af specialundervisning. Dvs., at sandsynligheden for at modtage specialundervisning stiger med elevens alder. Vi mener dog ikke, at der er teoretisk belæg for at forvente, at det samme gælder for støtte i mindre end ni ugentlige klokketimer. Fx ser man, at der ikke er nogen sammenhæng mellem alder og sandsynligheden for specialundervisning inkluderet i normalklasse, som er den type af specialundervisning, der er tættest på støtte inden for den almindelige undervisning. Teknisk set har vi "neutraliseret" variabelen ved at "give" alle elever gennemsnitsalderen på kommunens folkeskoler, når støttebehovet beregnes.

9.5. Resultater fra statistisk model (uddrag)

Tabel 16 på næste side viser betydningen af elevernes baggrund for sandsynligheden for at modtage de forskellige typer af specialundervisning for skoleåret 2017/18. Der er estimeret tilsvarende modeller for de øvrige skoleår i undersøgelsesperioden.

De præsenterede tal er ændringen i procentpoint for den estimerede sandsynlighed i procent som følge af en ændring i den forklarende variabel. Det skal understreges, at betydningen af variablerne kan variere med størrelsen af de andre variabler. I tabellen beregner vi den gennemsnitlige betydning på tværs af alle elever. I tabellerne er det markeret med stjerner, om betydningen af variablerne er statistiske signifikante, dvs. om det kan afvises, at sammenhængen ikke er tilfældig. Flere stjerner betyder en statistisk mere sikker sammenhæng.

Eksempelvis viser resultaterne, at de forventede sandsynligheder for at modtage specialundervisning er signifikant højere for elever med en mental retardering, end for elever uden en mental retardering. Det gælder for alle typer af specialundervisning. Tabellen viser, at for skoleåret 2017/18 er sandsynligheden for at få specialundervisning inkluderet i en normalklasse 2,48 procentpoint højere for elever med en mental retardering, end for elever uden en mental retardering, *der ellers ligner hinanden* på de øvrige karakteristika. Derudover er sandsynlighederne for tilsvarende sammenligninger 23,32 procentpoint, 26,60 procentpoint samt 1,85 procent højere for henholdsvis specialundervisning i specialklasse, specialundervisning på en specialskole for børn samt specialundervisning på dagbehandlingstilbud eller behandlingshjem. Dette er store forskelle relativt til det gennemsnitlige niveau for specialundervisning, der svinger mellem 0,57 og 2,52 procent (se "observeret andel" nederst i tabellen).

Et andet eksempel er faderens uddannelsesniveau. Resultaterne viser, at for skoleåret 2017/18 er sandsynligheden for specialundervisning signifikant lavere for elever, hvis fædre har et års længere uddannelse end det forventede, sammenlignet med ellers sammenlignelige elever, hvis fædre ikke har et års længere uddannelse end det forventede. Konkret sænker et års ekstra uddannelse ud over det forventede sandsynligheden for at modtage specialundervisning i en normalklasse med 0,01 procentpoint, i en specialklasse med 0,13 procentpoint, på en specialskole for børn med 0,03 procentpoint, samt på et dagbehandlingstilbud eller behandlingshjem med 0,01 procentpoint. Forskellene i sandsynligheden er noget lavere, end hvad der var tilfældet i eksemplet ovenfor om mental retardering. Faderens uddannelsesniveau kan dog påvirke sandsynlighederne for specialundervisning mere end dette, da vi observere større forskelle i antal års uddannelse end blot et år.

Normalt anskueliggøres forklaringskraften af en statistisk model ved at se på værdien af R^2 . R^2 angiver – noget forsimplet forklaret – hvor meget bedre man bliver til at forudsige værdien af den afhængige variabel – her specialundervisning – når man har kendskab til de uafhængige variabler – her elevernes baggrund. I denne analyse benytter vi dog en statistisk metode (multinomial logit), hvor man ikke kan beregne en "normal" R^2 værdi. Derimod beregner vi den såkaldte pseudo- R^2 , som imidlertid ikke kan fortolkes parallelt med R^2 . Dette mål er på ca. 0,18 i skoleåret 2017/18. Uformelle test indikerer, at forklaringskraften er højere for specialskole for børn samt dagbehandlingstilbud eller behandlingshjem, mens den er lavere for specialundervisning inkluderet i normalklasse. Ifølge McFadden indikerer en pseudo- R^2 mellem 0,2 og 0,4 et glimrende modelfit.

Det er vigtigt at påpege, at der er andre faktorer end variablerne i tabellen, der har indflydelse på brugen af specialundervisning, og at det ikke er målet med denne undersøgelse at forklare brugen fuldstændigt. Måler et at justere for specifikke forhold, skolerne ikke selv kan påvirke på kort sigt, så vi har et mere objektivt grundlag til at vurdere udgiftsbehovet. Når vi tager i betragtning, at målet ikke har været at forklare brugen af specialundervisning fuldstændigt, må det oplyste pseudo- R^2 mål siges at være fornuftigt.

Tabel 16 Variablernes betydning for sandsynligheden for at modtage forskellige typer af specialundervisning angivet ved gennemsnitlige marginale effekter, ændring i procentpoint, skoleåret 2017/18

Variabel	Special-undervisning i normal-klasse	Special-klasse	Specialskole for børn	Dagbehandlingstilbud eller behandlingshjem
<u>Om eleven</u>				
Køn (pige)	-0,39***	-1,93***	-0,84***	-0,31***
Alder	-0,00	0,31***	0,09***	0,07***
Adopteret	0,94***	2,02***	0,79***	0,60***
Lav fødselsvægt (<2.500 g)	0,21***	1,04***	0,41***	0,08*
Født med kejsersnit	0,06*	0,13**	0,04	-0,00
Iltmangel hos foster eller ved fødsel	-0,05	0,90***	0,56***	-0,08
Medfødte misdannelser og kromosomanomalier	0,14***	1,30***	1,28***	0,00
Cerebral parese og andre syndr. med lammelse	2,40***	13,50***	11,31***	-0,05
Tale- og sprogforstyrrelse	1,39***	10,19***	4,45***	0,56***
Synsforstyrrelse og blindhed	0,82***	1,84***	2,92***	0,08
Hørenedsættelse/døvhed hos børn	1,01***	4,00***	3,03***	0,12
Angst	0,47*	0,79	0,73	0,52***
Mental retardering	2,48**	23,32***	26,60***	1,85***
Gennemgribende mental udviklingsforstyrrelse	2,35***	20,87***	37,75***	1,88***
Hyperkinetisk forstyrrelse	2,40***	14,71***	8,88***	2,83***
Gns. antal kontakter med alment. prakt. læge	0,01**	0,13***	0,09***	0,04***
Haft kontakt med en speciallæge	0,16***	0,44***	-0,01	0,05*
Gns. antal indlæggelser på somatisk hospital	0,10***	0,38***	0,28***	0,06***
Antal flytninger ml. kommuner (referencekategori: Ingen flytning)				
En flytning	0,03	0,16*	0,29***	0,55***
To flytninger	0,06	-0,09	0,18*	0,73***
Tre eller flere flytninger	-0,03	0,15	0,18	1,08***
Sigtet for overtrædelse af straffeloven	0,19	0,30	0,09	0,74***
<u>Om elevens søskende</u>				
Antal søskende (referencekategori: Ingen søskende)				
En søskende	-0,03	-0,18*	-0,19**	-0,04
To søskende	-0,00	-0,12	-0,13*	-0,03
Tre søskende	-0,08*	-0,09	-0,09	-0,04
Fire søskende	-0,02	-0,08	-0,20	0,03
Mindst fem søskende	-0,10	-0,10	-0,05	0,00
Søskende sigtet for overtrædelse af straffeloven	0,11**	0,33***	0,13*	0,12***
<u>Om elevens forældre</u>				
Moderen har røget under elevens graviditet	0,11***	0,73***	0,26***	0,18***
Moderens alder ved elevens fødsel (referencekategori: 31-35 år)				
20 år eller yngre	-0,04	0,25**	0,30**	0,01
21-25 år	-0,05	0,15*	0,03	-0,07**
26-30 år	-0,01	0,04	-0,02	-0,03
36-40 år	-0,02	0,06	0,04	-0,01
41 år eller ældre	0,17*	0,43*	0,14	0,03
Faderens alder ved elevens fødsel (referencekategori: 31-35 år)				
20 år eller yngre	0,22*	0,22	-0,06	-0,10
21-25 år	0,08	0,13	0,06	-0,00
26-30 år	0,01	-0,02	0,01	-0,04
36-40 år	0,07*	-0,01	0,03	0,00
41 år eller ældre	0,09*	-0,01	0,15	0,11**
Moderens alderskorrigerede uddannelsesniveau	-0,01	-0,09***	-0,01	-0,02***
Faderens alderskorrigerede uddannelsesniveau	-0,01**	-0,13***	-0,03**	-0,01**
Moderens beskæftigelsesstatus (referencekategori: Lønmodtager)				
Selvstændig	0,10	-0,53***	-0,28***	-0,09*

Fortsættes på næste side

Leder	-0,04	-0,06	-0,25*	-0,05
Ledig	0,06	0,57**	0,26	0,20**
Førtidspension	0,32***	1,13***	0,68***	0,17***
Kontanthjælpsmodtager	0,09*	0,43***	0,25***	0,17***
Øvrige	0,03	-0,00	0,02	0,04
Faderens beskæftigelsesstatus (referencekategori: Lønmodtager)				
Selvstændig	0,04	-0,48***	-0,19***	-0,11**
Leder	-0,09*	-0,21	-0,13	-0,08
Ledig	-0,11	0,41*	0,16	0,08
Førtidspension	0,03	0,11	0,12	0,03
Kontanthjælpsmodtager	-0,01	0,03	0,13*	0,06
Øvrige	-0,10*	-0,22*	0,08	0,03
Moderens alderskorrigerede jobprestige	-0,00	-0,02***	-0,01***	0,00
Faderens alderskorrigerede jobprestige	-0,00	-0,01*	-0,00	-0,00
Moderens alderskorrigerede indkomst (referencekategori: -10.000 til 10.000)				
Under -150.000	0,08	0,38**	0,34***	0,04
-150.000 til -50.000	0,13***	0,52***	0,18***	0,02
-50.000 til -10.000	0,06	0,21**	-0,02	0,02
10.000 til 50.000	0,02	-0,05	-0,10	0,00
50.000 til 150.000	-0,04	-0,20*	0,02	0,00
150.000 til 250.000	-0,03	-0,57***	0,11	0,11
Mere end 250.000	0,07	-0,52*	0,06	0,03
Faderens alderskorrigerede indkomst (referencekategori: -10.000 til 10.000)				
Under -150.000	-0,08	-0,26	-0,05	0,01
-150.000 til -50.000	0,02	0,30*	0,14*	0,05
-50.000 til -10.000	0,01	0,14	-0,01	-0,01
10.000 til 50.000	-0,03	-0,25*	-0,14*	-0,03
50.000 til 150.000	-0,08*	-0,28**	-0,13	-0,02
150.000 til 250.000	-0,04	-0,50***	-0,19*	-0,05
Mere end 250.000	-0,11	-0,71***	-0,21*	-0,02
Moderens gns. antal kontakter med almenlæge	0,00	0,01	-0,01***	-0,00**
Faderens gns. antal kontakter med almenlæge	0,00	0,01*	0,00	-0,01*
Moderen har haft kontakt med en speciallæge	-0,05	-0,37***	-0,10	0,04*
Faderen har haft kontakt med en speciallæge	-0,06**	-0,27***	-0,05	0,02
Moderen har haft kontakt med en psykiater	0,16**	0,54***	0,26**	0,29***
Faderen har haft kontakt med en psykiater	0,26**	0,43*	0,30***	0,21**
Moderen har haft kontakt med en tandlæge	-0,06*	-0,12*	-0,09*	-0,04*
Faderen har haft kontakt med en tandlæge	-0,02	-0,24***	-0,05	-0,02
Moderens gns. antal indlæggelser	0,02	0,09*	0,04	0,05***
Faderens gns. antal indlæggelser	-0,03	0,05	-0,02	0,03***
Moderen har haft kontakt med psyk. hospital	0,10*	0,20*	0,16**	0,11***
Faderen har haft kontakt med psyk. hospital	0,06	0,24**	0,09	0,02
Moderen sigtet for straffelovsovertrædelse (referencekategori: Ikke sigtet)				
Sigtet for mindre alv. straffelovsovertrædelse	0,17*	0,36*	0,02	0,03
Sigtet for alv. straffelovsovertrædelse	0,22	-0,23	-0,05	0,02
Sigtet for pers. farlig straffelovsovertrædelse	0,17	0,80*	0,31	0,43**
Faderen sigtet for straffelovsovertrædelse (referencekategori: Ikke sigtet)				
Sigtet for mindre alv. straffelovsovertrædelse	-0,02	0,22*	0,13	0,08
Sigtet for alv. straffelovsovertrædelse	0,02	-0,35***	-0,07	0,06
Sigtet for pers. farlig straffelovsovertrædelse	0,11*	0,28**	0,10	0,15***
Forældrene er samboende	-0,07**	-0,68***	-0,36***	-0,24***
Moderen er ukendt	-0,12	-0,89**	-0,63***	0,04
Faderen er ukendt	0,19	-0,08	0,08	0,07
Mindst én af forældrene er døde	0,31**	0,82***	0,32*	0,11*
Observeret andel	0,57	2,52	1,31	0,37

Anmærkning.: Multinomial logit model beregnet for alle 5-17-årige grundskolelever i Danmark. N = 707.909. Pseudo-R² = 0,181. Modellen inkluderer også kategorien "Ingen specialundervisning". Standardfej for de marginale effekter er beregnet med delta-metoden.

Note.: * Signifikant forskellig fra nul på 5%-niveau; ** Signifikant forskellig fra nul på 1%-niveau; *** Signifikant forskellig fra nul på 0,1%-niveau.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik.

9.6. Opgørelse af budgetter

Budgettet er den pose penge, som skolerne kan råde over, og som skolerne lokalt skal prioritere. Børn og Unges budget til skolerne fordeles ud fra en budgettildelingsmodel. Modellen sørger for, at alle skoler får tildelt penge ud fra samme principper.

I budgettildelingsmodellen kan tildelingen til de enkelte skoler inddeles i fire overordnede grupperinger: Grundbudget, bygningsbudget, budget til specialundervisning samt budget til dansk som andetsprog. Disse inddelinger kan igen deles yderligere. For budget til specialundervisning består denne opdeling af:

- Støttecenter
- Specialklasser, betalingsbudget
- Enkeltintegrerede elever
- Personlig assistance
- Specialklasser – pædagoger
- Specialklasser – lærere
- Specialklasser – drift
- Ledelse og administration – Kaløvig
- Ekstrabevilling som følge af forhøjet klassekvotient på 8.-10. klassetrin
- Midler fra vikardækningspuljen for pædagoger

I opgørelsen af skolernes tildelte budget inkluderer vi budget til støttecenter, betalingsbudget for specialklasser samt enkeltintegrerede elever. Det gør vi fordi, at de er relaterede til det forventede udgiftsbehov, vi beregner for skolerne, som beskrevet nedenfor.

Støttecenterressourcerne kan man i princippet betragte som finansiering til at levere støtte inden for rammerne af den almindelige undervisning (støtte under ni ugentlige klokketimer). Betalingsbudgettet er til betaling af specialklassepladser på andre skoler, fx på værtsskoler. Enkeltintegration er tilskud til skolerne til finansiering af støtte til børn og unge med særligt svære, fysiske handicap, der nødvendiggør en særlig pædagogisk formidling i tilknytning til en normalklasse, hvor man har en formodning om, at hvis barnet ikke var fysisk handicappet, ville det klare sig på lige fod med andre elever i klassen.

Rent analytisk vælger vi at sammenholde udgiftsbehovet til støtte inden for almindelige undervisning (støtte under ni ugentlige klokketimer) med støttecenterbudgettet, udgiftsbehovet til specialundervisning i normalklasser sammenholdes med budgettet til enkeltintegrerede elever, mens udgiftsbehovet til specialklasser sammenholdes med betalingsbudgettet til specialklasser.

De tre tildelinger udgør til sammen skolernes ressourcer til specialpædagogiske indsatser i denne undersøgelse (fraregnet personlig assistance etc.), da skolerne frit kan vælge, hvordan de vil anvende midlerne. Derfor sammenholder vi også et samlet udgiftsbehov på tværs af støtte, specialundervisning i normalklasser og specialklasser med et samlet budget for de tre tildelinger. Eksempelvis kan man forestille sig, at en skole har et forventet "underskud" på et delområde, der modsvarer af et forventet "overskud" på et andet område. Men det kan fx også være, at en skole samlet set har et forventet "overskud" eller "underskud".

Vi benytter de oprindeligt udmeldte budgetter for de tre typer af budgetter, som meldt ud før kalenderåret start, da disse budgetter i høj grad udtrykker de ressourcer, som skolerne har fået stillet til rådighed for at levere støtte og specialundervisning til eleverne indskrevet på deres skole eller bosiddende i deres skoledistrikt pr. 5/9. Dvs. at budgettet for fx B2015 giver de budgetmæssige rammer for skoleåret 2014/15, B2016 for skoleåret 2015/16 osv.

Vi har ikke et budget til skolerne vedrørende specialskoler for børn samt dagbehandlingstilbud og behandlingshjem, vi kan sammenholde med skolernes udgiftsbehov til distriktselever inden for disse typer af specialundervisning. Det skyldes, at skolerne som udgangspunkt ikke har betalingsforpligtigheden og derfor ikke tildeles budget til dette. Det forhindrer os dog ikke i at regne på, hvad de forventede udgifter er, såfremt skolerne havde haft betalingsforpligtigheden – og derved – hvilket størrelsen budgetterne skulle have, hvis man fremover ønsker at decentralisere budgetterne.

9.7. Skolernes forskel mellem tildelt budget og udgiftsbehov

Tabel 17 Skolernes forskel mellem tildelt budget og udgiftsbehov angående støtte i mindre end ni ugentlige klokke timer samt indekssværdi i parentes ift. udgiftsbehov for den enkelte skole = indeks 100, skoleåret 2017/18

Skole	Pr. elev
Bakkegårdskolen	1.238 (155)
Bavnehøj Skole	1.839 (187)
Beder Skole	1.145 (175)
Elev Skole	1.643 (174)
Ellekærskolen	3.889 (178)
Ellevangskolen	1.154 (163)
Elsted Skole	945 (163)
Engdalskolen	717 (144)
Frederiksbjerg Skole	822 (154)
Gammelgaardsskolen	774 (147)
Hasle Skole	618 (123)
Holme Skole	935 (140)
Højvangskolen	786 (146)
Hårup Skole	2.042 (204)
Katrinebjergskolen	1.164 (151)
Kragelundskolen	800 (149)
Lisbjergskolen	1.794 (203)
Lystrup Skole	909 (149)
Læssøesgades Skole	1.381 (146)
Malling Skole	1.070 (162)
Møllevangskolen	1.376 (144)
Mårslet Skole	772 (151)
Næshøjskolen	817 (143)
Risskov Skole	1.315 (221)
Rosenvangskolen	626 (135)
Rundhøjskolen	754 (136)
Sabro-Korsvejskolen	906 (142)
Samsøgades Skole	1.016 (142)
Skjoldhøjskolen	1.939 (176)
Skovvangskolen	821 (134)
Skæring Skole	1.559 (228)
Skødstrup Skole	754 (152)
Skåde Skole	976 (172)
Solbjergskolen	902 (157)
Strandskolen	1.069 (178)
Sødalsskolen	1.800 (159)
Sølystskolen	814 (148)
Søndervangskolen	2.256 (164)
Tilst Skole	258 (109)
Tovshøjskolen	4.846 (213)
Tranbjergskolen	481 (120)
Vestergårdsskolen	214 (106)
Viby Skole	1.053 (142)
Virupskolen	1.074 (170)
Vorrevangskolen	726 (121)
Åby Skole	561 (125)

Anmærkning: Resultatet er delt med antallet af 5-17-årige elever på hver skole, som ikke allerede modtager specialundervisning. Elever, som Aarhus Kommune ikke har betalingsforpligtigelsen for, indgår ikke

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Aarhus Kommune og Danmarks Statistik.

Tabel 18 Skolernes forskel mellem tildelt budget og udgiftsbehov angående specialundervisning inkluderet i normalklasse samt indeksværdi i parentes ift. udgiftsbehov for den enkelte skole = indeks 100, skoleåret 2017/18

Skole	Pr. elev
Bakkegårdskolen	-657 (56)
Bavnehøj Skole	-1.421 (0)
Beder Skole	-1.324 (0)
Elev Skole	-1.355 (0)
Ellekærskolen	-2.946 (0)
Ellevangskolen	-1.260 (0)
Elsted Skole	-760 (34)
Engdalskolen	-1.209 (0)
Frederiksberg Skole	-884 (24)
Gammelgaardsskolen	-1.139 (0)
Hasle Skole	-1.714 (0)
Holme Skole	-1.404 (14)
Højvangskolen	-687 (43)
Hårup Skole	-1.441 (0)
Katrinebjergskolen	-1.955 (0)
Kragelundskolen	-1.165 (0)
Lisbjergskolen	-1.272 (0)
Lystrup Skole	-1.352 (0)
Læssøesgades Skole	-1.929 (0)
Malling Skole	-1.310 (0)
Møllevangskolen	-1.220 (39)
Mårslet Skole	-1.167 (0)
Næshøjskolen	-1.120 (15)
Risskov Skole	-1.012 (0)
Rosenvangskolen	-1.224 (0)
Rundhøjskolen	-1.606 (0)
Sabro-Korsvejskolen	-1.463 (0)
Samsøgades Skole	-794 (45)
Skjoldhøjskolen	-1.993 (0)
Skovvangskolen	-1.018 (42)
Skæring Skole	-908 (26)
Skødstrup Skole	-1.125 (0)
Skåde Skole	-1.081 (0)
Solbjergskolen	-1.202 (0)
Strandskolen	-1.094 (0)
Sødalskolen	-1.755 (0)
Sølystskolen	-1.364 (0)
Søndervangskolen	-2.058 (0)
Tilst Skole	-1.751 (0)
Tovshøjskolen	-2.205 (0)
Tranbjergskolen	-1.525 (0)
Vestergårdsskolen	-2.052 (0)
Viby Skole	-1.393 (17)
Virupskolen	-1.187 (0)
Vorrevangskolen	-1.708 (26)
Åby Skole	-1.192 (14)

Anmærkning: Resultatet er delt med antallet af 5-17-årige elever på hver skole. Elever, som Aarhus Kommune ikke har betalingsforpligtigheden for, indgår ikke.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Aarhus Kommune og Danmarks Statistik.

Tabel 19 Skolernes forskel mellem tildelt budget og udgiftsbehov angående specialundervisning i specialklasse samt indekssværdi i parentes ift. udgiftsbehov for den enkelte skole = indeks 100, skoleåret 2017/18

Skole	Pr. elev
Bakkegårdskolen	624 (115)
Bavnehøj Skole	-1.611 (51)
Beder Skole	-849 (66)
Elev Skole*	-1.047 (48)
Ellekærskolen	321 (105)
Ellevangskolen	-797 (77)
Elsted Skole	-271 (90)
Engdalskolen	-290 (87)
Frederiksberg Skole	-1.482 (28)
Gammelgaardsskolen	-636 (78)
Hasle Skole	697 (118)
Holme Skole	-838 (76)
Højvangskolen	-1.074 (54)
Hårup Skole	-2.344 (29)
Katrinebjergskolen	714 (118)
Kragelundskolen	-262 (88)
Lisbjergskolen	-998 (63)
Lystrup Skole	95 (103)
Læssøesgades Skole	-1.631 (63)
Malling Skole	-1.004 (65)
Møllevangskolen	-516 (89)
Mårslet Skole	-1.314 (39)
Næshøjskolen	-1.042 (69)
Risskov Skole	-908 (56)
Rosenvangskolen	-669 (76)
Rundhøjskolen	140 (105)
Sabro-Korsvejskolen	-1.440 (57)
Samsøgades Skole	-988 (65)
Skjoldhøjskolen	3.881 (242)
Skovvangskolen	-1.148 (69)
Skæring Skole	-136 (93)
Skødstrup Skole	-413 (82)
Skåde Skole	-804 (56)
Solbjergskolen	-1.396 (51)
Strandskolen	-757 (59)
Sødalskolen	266 (104)
Sølystskolen	-490 (74)
Søndervangskolen	3.104 (163)
Tilst Skole	-888 (82)
Tovshøjskolen	2.612 (136)
Tranbjergskolen	-1.709 (52)
Vestergårdsskolen	-1.895 (57)
Viby Skole	-1.295 (58)
Virupskolen	-1.288 (44)
Vorrevangskolen	15 (100)
Åby Skole	-1.174 (64)

Anmærkning: Udgifterne er delt med antallet af 5-17-årige elever i hvert skoledistrikt. Elever, som Aarhus Kommune ikke har betalingsforpligtigelsen for, indgår ikke.

Note: Fra 6. klassetrin indgår eleverne teknisk set i Hårup Skoles skoledistrikt.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Aarhus Kommune og Danmarks Statistik.

Tabel 20 Skolernes forskel mellem tildelt budget og udgiftsbehov på tværs af typerne af specialundervisning, som skolerne skal betale for, kr. (2018-pl), skoleåret 2017/18

Skole	Kr.
Tranbjergskolen	-2.896.962
Vestergårdsskolen	-2.163.247
Tilst Skole	-2.020.355
Frederiksbjerg Skole	-1.650.540
Mårslet Skole	-1.547.442
Solbjergskolen	-1.373.721
Sabro-Korsvejskolen	-1.294.338
Åby Skole	-1.291.383
Skovvangskolen	-1.242.216
Bavnehøj Skole	-1.146.731
Virupskolen	-1.068.428
Skødstrup Skole	-1.048.172
Gammelgaardsskolen	-1.030.772
Næshøjskolen	-938.917
Ellevangskolen	-930.656
Læssøesgades Skole	-896.564
Holme Skole	-886.924
Hårup Skole	-884.481
Rosenvangskolen	-857.613
Højvangskolen	-854.921
Malling Skole	-832.094
Engdalskolen	-790.478
Samsøgades Skole	-764.771
Sølystskolen	-762.203
Viby Skole	-750.809
Beder Skole	-719.487
Strandskolen	-639.707
Vorrevangskolen	-599.684
Risskov Skole	-585.090
Skåde Skole	-573.691
Kragelundskolen	-553.020
Møllevangskolen	-430.197
Rundhøjskolen	-402.059
Lystrup Skole	-216.776
Elev Skole	-138.329
Katrinebjergskolen	-104.676
Lisbjergskolen	-79.036
Elsted Skole	-70.625
Hasle Skole	-16.091
Ellekærskolen	218.512
Sødalskolen	248.044
Skæring Skole	317.137
Bakkegårdskolen	668.502
Skjoldhøjskolen	1.394.732
Tovshøjskolen	2.382.747
Søndervangskolen	2.844.490

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Aarhus Kommune og Danmarks Statistik.

Rapport

Bilag 4 Specialområdet – Interviews med skolerne om praksis

6. juni 2019

Indhold

1	Indledning	162
1.1	Case besøg på fire skoler.....	162
2	Håndtag	163
2.1	Karakteristika ved skoler med faldende segregeringsgrad	167
3	Skolernes arbejde med specialområdet	169
3.1	Bekymring om en elev med udfordringer	169
3.2	Indsatser i almenområdet inden visitering.....	170
3.3	Visitering.....	173
3.4	Indsatser i specialklasse.....	175
3.5	Revisitation	176
3.6	Forældresamarbejde	177
3.7	Økonomiske og strukturelle rammer	178
3.8	Ledelse og organisering på skolen.....	179
4	Metode	180

Børn og Unge

Økonomi og Administration
Aarhus Kommune

Budget og Regnskab Service

Grøndalsvej 2
8260 Viby J

Direkte telefon: 23 37 17 77

Direkte e-mail:
pthn@aarhus.dk

Sag: 18/058271-30
Sagsbehandler:
Thomas Nørtoft Poulsen

1 Indledning

Byrådet har ved seneste budgetforlig besluttet, at der skal udarbejdes en analyse af folkeskolernes økonomi. Formålet med analysen er at "tilvejebringe et beslutningsgrundlag, således at der kan sikres en bæredygtig økonomi på skoleområdet med henblik på at skabe den bedst mulige skole for eleverne". Budget og Regnskab står for gennemførelsen af analysen, som foregår i to spor, hvor der ses særskilt på henholdsvis almenområdet og specialområdet.

Dette notat handler om specialområdet. Som led i analysen af skolernes økonomi på specialområdet har Budget og Regnskab besøgt fire udvalgte skoler i Aarhus Kommune. Vi har undersøgt forskelle og ligheder i visitationspraksis for at se, om det har betydning for antallet af elever, der visiteres til specialundervisning. Formålet har været at få viden om, hvordan skolerne i praksis arbejder med specialområdet. Herunder hvordan skolerne arbejder med inklusion af elever med faglige eller trivselsmæssige udfordringer, visiterer og revisiterer, samarbejder med PPR og forældre med mere. På baggrund af dette foreslås en række håndtag, der kan anvendes, for at vende den stigende tendens til visiteringer til specialtilbud og udnytte ressourcerne på specialområdet endnu bedre. Analysen og dens konklusioner skal derfor læses med det forbehold, at den bygger på interviews med fire udvalgte skoler i Aarhus Kommune, og derfor er baseret på deres praksis, erfaringer og ønsker.

En nedbringelse af antallet af elever i specialtilbud vil ikke nødvendigvis styrke skolernes økonomi. En af de interviewede skoler fortæller, at de bruger væsentlig færre ressourcer på specialundervisning end de får tildelt. I stedet bruger skolen pengene på forebyggende indsatser i almenområdet, og har et omfattende arbejde med inklusion af elever med udfordringer.

Men det forventes at være godt for de elever med udfordringer, at de inkluderes i almenområdet i stedet for at komme i specialtilbud. Tal fra Aarhus Kommune viser, at elever i almenområdet oftere er glade for at gå i skole og har højere trivsel, end elever i specialklasser (Elevtrivselsmålingen 2018). En opgørelse af elevernes status 15 måneder efter afsluttet folkeskole for årgang 2016/2017 viser, at 94 % fra almenområdet er i gang med en ungdomsuddannelse, mens det for elever fra specialklasser og specialskoler er 61 %.

Fra en spørgeskemaundersøgelse fra foråret 2019 blandt 43 skoler i Aarhus Kommune (Bilag 2) ved vi, at specialområdet er det område, hvor skolerne vurderer, de får tildelt færrest penge i forhold til, hvad de bruger. En stigning i andelen af elever, som visiteres til specialtilbud viser, at det er vigtigt at skabe viden om, hvilke håndtag skoler, forvaltning og politikere kan overveje at anvende for at sikre, at økonomien på specialområdet er bæredygtig. Fokus er på organisatoriske, økonomiske og procesmæssige håndtag, og ikke specifikke pædagogiske håndtag.

Herunder præsenteres de fire skoler, der medvirker i undersøgelsen. Herefter opsummeres de vigtigste fund, og der peges på relevante håndtag, der kan anvendes. I afsnit 3 præsenteres undersøgelsens fund, opdelt på forskellige faser i en elevs "rejse" gennem specialundervisningssystemet samt et par tværgående emner. Metoden bag undersøgelsen uddybes i afsnit 4.

1.1 Case besøg på fire skoler

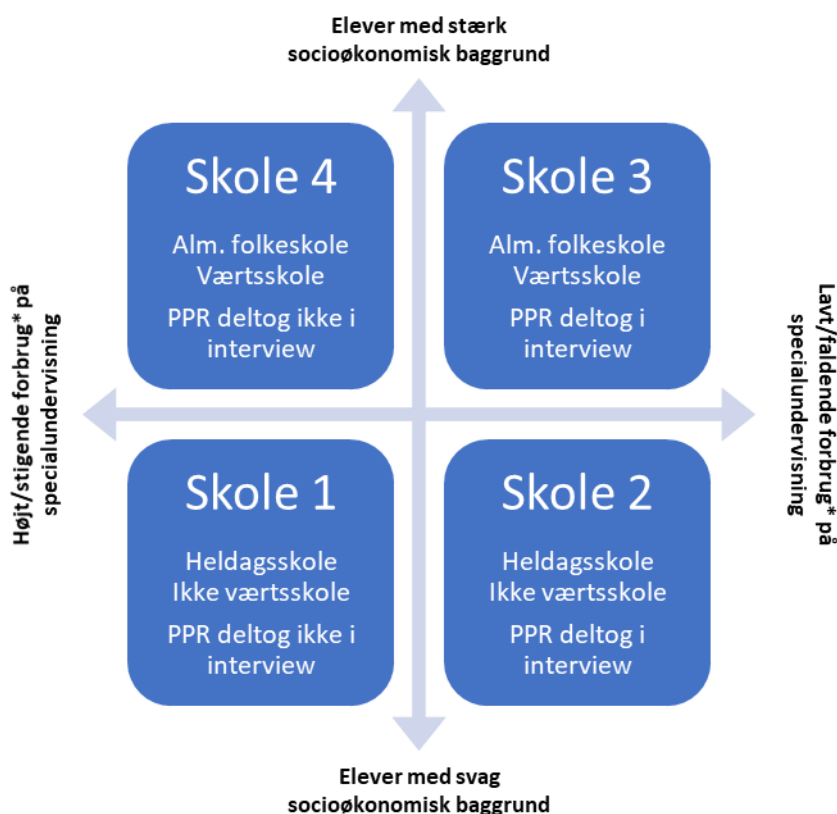
Der er i starten af maj 2019 besøgt fire udvalgte skoler til et interview om skolens arbejde med specialundervisning. Skolerne er udvalgt af PPR for at sikre, at skolerne varierer i deres segregeringsgrad, elevgrundlag og deres arbejde med specialundervisning.

De to heldagsskoler har begge medvirket. Heldagsskolerne er i sig selv interessante, da de har andre rammebetingelser og flere ressourcer end de øvrige folkeskoler i kommunen. Begge heldagsskoler har et relativt svagt elevgrundlag, sammenlignet med andre folkeskoler i Aarhus Kommune. Men de to heldagsskoler er også interessante, når de sammenlignes. Mens den ene skole (Skole 1) i 2018/2019 bruger betydeligt mere på specialundervisning, end skolen har fået tildelt via budgettildelingsmodellen, bruger den anden heldagsskole (Skole 2) betydeligt mindre. I stedet investerer Skole 2 midlerne i forebyggende

og inkluderende indsatser i almenområdet, og holder altså pengene på skolen. Mindreforbruget for Skole 2 er stort set uændret de seneste to år, men merudgiften for Skole 1 er steget væsentligt i 2018/2019 sammenlignet med året før. Som det uddybes nedenfor, afspejler den store forskel i skolernes forbrug på specialområdet i høj grad forskellige tilgange til specialområdet og inklusion af udfordrede elever på de to skoler.

Herudover har to af kommunens folkeskoler med specialklasser på skolen medvirket. Begge skoler har et relativt stærkt elevgrundlag, sammenlignet med andre folkeskoler i Aarhus Kommune. De to skoler adskiller sig ved, at Skole 3 har vendt en stigning i forbruget på specialundervisning, så skolen bruger lidt mindre på specialundervisning, end den gjorde i 2016/2017. Omvendt bruger Skole 4 lidt mere på specialundervisning i år end de gjorde i 2016/2017. Hvor Skole 3 altså har formået at vende udviklingen i forbruget på specialundervisning ses der en mindre stigning hos Skole 4.

På tre af skolerne er interviews gennemført med skolelederne, mens skolelederen på Skole 4 måtte melde afbud. Her blev interview i stedet gennemført med viceskolelederen, som også er ansvarlig for specialområdet på skolen. I interviewet med Skole 2 og 3 medvirkede en eller flere psykologer fra PPR, som til dagligt arbejder med skolen og dens elever. PPR deltog ikke i interviewet på Skole 1 og Skole 4.



Note: På Skole 1 og Skole 4 deltog ikke en repræsentant for PPR i det interview vi gennemførte med skolens leder (Skole 1) og skolens viceskoleleder (Skole 4).

* Forbrug på specialområdet i 2018/2019 i forhold til det beløb, skolen fik via budgettildelingsmodellen.

2 Håndtag

I det følgende opridses i overskriftsform nogle af de håndtag, der kan anvendes, for at bremse stigningen i visitation til specialklasser. Der er tale om en overordnet præsentation af håndtagene, og der er ikke taget stilling til, hvordan en konkret justering kan foretages, eller hvad effekten af det forventes at være.

Håndtagene skal altså i højere grad ses som en inspiration til, hvad der kan arbejdes videre med. For en uddybning af håndtagene, og hvorfor de er foreslået, henvises til Kapitel 3.

Håndtagene er præsenteret i figuren herunder. I hver boble er vist et håndtag og farven viser, om det er de enkelte skoler, forvaltningen, herunder PPR, og/eller politikerne, som kan påvirke håndtaget. En skole vil sagtens kunne anvende et håndtag uden nødvendigvis at skulle spørge forvaltningen. Skolerne har eksempelvis allerede i dag muligheder for at arbejde med øget fokus på, hvordan elever i specialtilbud kommer tilbage til almenområdet (som Skole 3 også arbejder med) eller muligheder for at arbejde med at styrke overgangen mellem dagtilbud og skole, uden at skulle involvere forvaltningen.

Ni overordnede håndtag, som skoler, forvaltning, eller politikere kan anvende for at nedbringe andelen af elever i specialundervisning.



Overordnet er der ni håndtag, som er særligt interessante. For det første er skolerne enige om, at børn, som kan være udfordrede i dagtilbud, ikke nødvendigvis vil være det, hvis de starter i skole. At skoler og dagtilbud har helt forskellige strukturer gør, at børn i høj grad kan ændre adfærd, når de starter i skole, sammenlignet med, hvordan deres adfærd var i dagtilbuddet. Både Skole 2 og Skole 3 siger, at de som udgangspunkt gerne så, at alle børn, der ikke har svære udfordringer, starter på skolen, så børnene kan få mulighed for at prøve sig af i den nye kontekst. Det vil give skolerne mulighed for at vurdere, om de

kan rumme barnet i almenområdet, eller om barnet er bedre tjent med et specialtilbud. I Odense Kommune har de arbejdet med ikke at visitere nogen børn visiteres til specialundervisning direkte fra dagtilbud. Noget som PPR i Aarhus Kommune også er begyndt at arbejde med i form af pædagogiske kompetenceløft på udvalgte skoler.

Et fortsat stort fokus på og styrkelse af overgangen mellem dagtilbud og skole vil også være et håndtag der kan bruges til at hjælpe børn med at finde sig til rette i skolens almenområde fra starten af.

Investering i udvikling af kompetencer hos lærere og pædagoger virker til at være meget vigtigt for, at en skole i højere grad kan arbejde med inklusion af udfordrede elever. Det handler både om udvikling af kompetencer hos den enkelte lærer eller pædagog, men også om udvikling af kompetencer og samarbejdsformer blandt lærere og pædagoger. Alle fire skoler gør dette i forskelligt omfang, og fælles for dem er, at lærere og pædagoger på skolen bruger PPRs psykologer til sparring for at få værktøjer og input til at håndtere udfordrede elever eller klasser. Investeringstankegangen er særlig tydelig hos Skole 2, som arbejder med, at alle på skolen har ansvaret for at inklusionen lykkes, og derfor skal alle have værktøjerne til at kunne hjælpe til med det. Skolen arbejder eksempelvis med at sende lærere og pædagoger på kompetenceudviklingsforløb sammen så de alle kan lære og producere forløb med hinanden efterfølgende. Og skolen har samarbejdet med PPR om at skabe fælles sprog mellem pædagoger og lærere og rollerne mellem de to faggrupper i undervisningen. Skole 2 har mulighed for at investere i flere kompetencer i almenområdet fordi den bruger færre penge på specialundervisning, end den får tildelt. Denne omfordeling af ressourcer fra specialområdet til almenområdet har givet skolen mulighed for at have godt seks ekstra stillinger til støtte, blandt andet i form af supplerende undervisning og tilkøb af PPR-konsulent.

Et tredje håndtag handler om skolernes ledelsesmæssige fokus på inklusion. For at skabe gode rammer for inklusion på en skole og nedbringe antallet af visiteringer ser det ud til at være nødvendigt med et stærkt ledelsesmæssigt fokus og prioritering. Skole 2 har i ti år arbejdet på at skabe en kultur blandt ansatte, forældre og elever om inklusion og har et erklæret mål om at være den første skole i Aarhus, som ikke indstiller elever til specialklasse. Skole 3, som er lykkedes med at vende udviklingen de seneste år har arbejdet fokuseret med dette nogle år, og har stadig et stykke vej igen. Skole 2 og Skole 3 er karakteriseret af en stærk grundlæggende vilje til at ville inkludere elever med udfordringer i almenområdet, og de har arbejdet systematisk med en tilgang, hvor skolen tilpasser sig elever med udfordringer, og skaber nogle rammer, som eleverne kan være i, i stedet for at arbejde på at ændre eleverne. En del af dette er det kompetenceløft blandt lærere og pædagoger, som er beskrevet under håndtag 2 herover, så de ansatte får nogle værktøjer til at arbejde med udfordrede elever. Men det ser ud til at kræve en aktiv prioritering at skabe nye arbejdsformer mellem de ansatte på skolen og mellem skolen og eksterne samarbejdspartnere som PPR og forældre, så skolen bedre kan rumme elever med udfordringer. Interviewene indikerer, at hvis der skal ske en ændring på en skole i dens tilgangen til specialundervisning, og skal der skabes rammer for at lærere og pædagoger kan arbejde med udfordrede elever på skolen, skal det drives af ledelsen på skolen.

Et fjerde håndtag handler om brugen af pædagogiske og psykologiske ressourcer på skolerne. I forhold til brugen af pædagogiske ressourcer har heldagsskolerne nogle særlige vilkår, hvor der ikke er nogen opdeling mellem skole og SFO, og ressourcerne kan bruges der, hvor skolen vurderer, de bruges bedst. De almindelige folkeskoler skal til gengæld holde økonomien mellem skole og SFO adskilt, hvilket gør det sværere at trække på pædagogressourcer i skoledelen, hvis skolen vurderer, at det er nødvendigt. At kunne bruge ressourcer i Skole og SFO som skolen vurderer, er bedst, og skabe sammenhæng mellem indsatserne i skolen og i SFO'en kan give skolerne bedre mulighed for at kunne inkludere udfordrede elever i almenområdet.

Skolerne oplever, at de særligt får gavn af sparring fra PPRs psykologer omkring konkrete elever, og de ser en stor værdi i, at PPR er til stede på skolerne, er tæt på eleverne i dagligdagen og står til rådighed, så der kan handles hurtigt overfor udfordrede elever. Et tæt og tillidsfuldt samarbejde mellem skolerne og

PPR er vigtig i skolernes arbejde med at kunne rumme udfordrede elever i almenområdet. Skole 3 foreslår, at der med fordel kan skæres i dokumentation og papirarbejde, da skolerne i forvejen har kendskab til eleven og dennes udfordringer fra de møder der holdes. I stedet så skolen gerne, at PPR i stedet kunne få mere tid til at være til stede på skolen og til rådighed for sparring. Elevens udfordringer, sagsbehandlingen og PPRs overvejelser og begrundelser skal dokumenteres, men processerne omkring udarbejdelsen af dokumentationen er et håndtag, der kan anvendes.

Der findes også håndtag i form af et øget fokus på, hvad der skal til for at elever i specialtilbud kommer tilbage til almenområdet. Skolerne arbejder allerede med forskellige måder at måle elevernes progression. Fælles for skolerne er, at det er vigtigt for dem at se, at eleverne gør fremskridt, uanset om det er udfordrede elever i almenområdet eller om det er elever i specialklasser. Et håndtag, som særligt er relevant for elever i specialtilbud, er derfor, at fokus på progression i højere grad kobles til et fokus på, hvordan eleverne kommer tilbage til almenområdet. Det er både i selve visiteringen af eleven til specialtilbud og løbende den tid eleven er i specialtilbuddet. Det kan understøttes med i højere grad at få en fælles referenceramme for alle samarbejdspartnere omkring en elev. Fx i form af fælles værktøjer til måling af progression på tværs af skolerne. Et stærkere fokus på, hvorfor elever er i specialtilbud, og hvad de skal opnå for at kunne komme tilbage til almenområdet kan også medvirke til, at specialundervisning ikke bliver set som en permanent løsning for udfordrede elever. Tal fra FLIS¹ viser, at andelen af elever i specialtilbud Aarhus Kommune, der i 2018 gik fra specialtilbud til en almenklasse er 1,43 %. I 2017 var andelen 1,33. Det er væsentligt under landsgennemsnittet, som var henholdsvis 4,45 % og 5,28 % i 2018 og 2017.

At fremme investeringer i inklusion og forebyggelse i almenområdet er primært et håndtag, som det er op til skolerne at benytte ved at arbejde med at flytte midler fra specialundervisning til forebyggende indsats i almenområdet. Men PPR kan også styrke den forebyggende indsats og støtte på skolerne, så skolerne i endnu højere grad får støtte til at inkludere udfordrede elever i almenområdet. Særligt Skole 2 arbejder med investeringstankegangen. Skolen bruger væsentligt færre ressourcer på specialundervisning, end den får tildelt. I stedet bruger skolen de ekstra midler på indsatser i almenområdet, som understøtter inklusion af udfordrede elever. Det er et bevidst valg fra skolens side at prioritere den inkluderende indsats, og bruge penge på det i stedet for at bruge pengene på, at eleverne skal have specialundervisning på en anden skole. Skole 2 har arbejdet på dette i 10 år, og at en skole kan få økonomisk råderum til at kunne investere i almenområdet med midler tildelt specialundervisning vil kræve en lang og fokuseret indsats for ledelse, ansatte og alle samarbejdspartnere omkring en skole.

Skolerne er også enige om, at et tæt samarbejde med forældrene er medvirkende til, at en elev med udfordringer kan rummes i almenområdet, eller at indsatsen i en specialklasse får den største effekt. Opbakning i hjemmet giver bedre muligheder for at skabe kontinuitet mellem skole og hjem, og det er meget værdifuldt, at forældrene aktivt kan understøtte de indsatser skolen arbejder med, når eleven ikke er i skole. Nogle forældre kan selv have udfordringer som gør, at de af den ene eller anden grund ikke kan bidrage. Et muligt håndtag kan derfor være, at der i højere grad tænkes i indsatser for en hel familie, hvis skolen vurderer, at hjemmet ikke kan understøtte indsatsen i det omfang, det er nødvendigt.

Det kan også overvejes at åbne op for indsatser, som ligger mellem specialklasserne og almenområdet. Som det er i dag, har skolerne mulighed for at lade elever, som er visiteret til specialundervisning følge undervisningen i almenområdet i det omfang skolen vurderer det kan være gavnligt. Omvendt giver den nuværende betalingsmodel ikke mulighed for, at elever i almenområdet kan følge undervisningen i en specialklasse. Det ser begge de skoler med specialklasser, der medvirker her ellers som noget, der kunne være nyttigt. Skolerne har begge oplevet at have udfordrede elever i normalområdet, som med fordel

¹ Fra FLIS nøgletal "Afgang fra segregeret undervisning, pct.". andel elever, der ved sidste års skolestart gik i specialklasse på folkeskole, i specialskole, i kommunal ungdomsskole eller i en intern skole på et dagbehandlingstilbud, men som ved dette års skolestart er i en almindelig klasse i en folkeskole eller i en kommunal ungdomsskole.

kunne have fuldt en specialklasse i en periode. I Københavns Kommune arbejder de med en model for en mellemløsning, BUflex, hvor en skole kompenseres for at inkludere en elev, der er i målgruppen for et specialtilbud.

Et niende og sidste håndtag handler om incitamenterne i betalingsmodellen. Skolerne synes ikke det er helt logisk, at de skal betale for en specialklasseplads, men ikke betale for en plads på en specialskole. Modellen med, at distriktsskolen betaler, kan betyde, at forældre, som er glade for et specialtilbud, flytter til denne skoles distrikt. På den måde overgår betalingsforpligtelsen for eleven til skolen, fordi den har leveret en god indsats. Flytninger går dog oftest begge veje, og et distrikt, som oplevet, at specialklasse-elever flytter ind vil også opleve, at specialklasseelever flytter ud i stort set samme omfang. Der kan også lægges incitament ind i modellen som understøtter samarbejde mellem distriktsskole og indskrivningsskole inden visitering. Eller overgangen mellem specialklasse og almindel skole, og eventuelt med incitament til understøttelse af samarbejde mellem skoler, hvis eleven skal gå i almenområdet på en anden skole end den, eleven gik i specialklasse på.

Håndtagene der er fundet her, ligner i høj grad de samme håndtag, som konsulentvirksomheden Struensee & Co². finder, har betydning for skolens støtteindsatser og segregeringsantal i en analyse for Københavns Kommune. Opsummerende finder de, at skoler, der segregerer færre end deres socioøkonomi tilsiger, særligt gør det godt ift. arbejdet med inklusion og støtteindsatser, der er kendetegnet ved:

1. At skoleledelsen i) udfører tæt faglig ledelse, ii) formår at have en god driftsstyring med langsigtet planlægning, iii) inddrager forældre tidligt og tæt samt iv) opbygger en inklusionskultur på skolen.
2. At der arbejdes aktivt med at opbygge specialpædagogiske kompetencer blandt det pædagogiske personale, som er organiseret i årgangsteams.
3. At der i organiseringen af ressourceteret er et klart ledelsesmandat, og at der er udarbejdet en række processer, der sikrer systematik i arbejdet.
4. At der i arbejdet med støtteindsatser i) anvendes mange forskellige tests til at identificere elever med støttebehov, ii) at der er en klar proces for, hvordan støtteindsatser eskaleres, iii) at personalet dokumenterer løbende arbejdet med eleverne, og iv) at der laves løbende opfølgninger i faste intervaller.

2.1 Karakteristika ved skoler med faldende segregeringsgrad

Skole 2 og Skole 3, har begge oplevet en faldende segregeringsgrad. I dette afsnit ses på nogle af de forhold og initiativer, hvor skolerne selv siger, at det har en betydning for den faldende segregeringsgrad, eller hvor Skole 2 og Skole 3 adskiller sig fra de to andre interviewede skoler.

De to skoler, som har oplevet en faldende segregeringsgrad, adskiller sig især fra de to øvrige interviewede skoler i deres meget eksplicite ledelsesmæssige fokus på inklusion. Skole 2 og Skole 3 har i højere grad skabt en kultur, som aktivt understøtter inklusion af elever med udfordringer i skolens almenområde. Det giver sig blandt andet udtryk i en tilgang til skolen som et sted, der skal indrette sig efter eleverne, selvstændige vurderinger af, om elever skal have specialundervisning og en vilje til at prøve at inkludere elever i almenområdet, selvom de er visiteret til specialundervisning.

Det er en kultur, som både kan ses i den forebyggende indsats, i visiteringen af elever og i revisitationen. Skole 2 og Skole 3 taler om, at de ikke kan ændre på eleverne, men at det i stedet er skolen, som skal tilpasse sig eleverne. Skole 2 har en målsætning om, at de vil være den første skole i Aarhus, som ikke visiterer elever til specialklasse. Skolen har arbejdet med et nyt børnesyn, hvor der er gjort op med "det har vi prøvet 100 gange før", "det kan man ikke med vores børn" og "eleven er nødt til at komme i specialklasse". Skolen arbejder på at skabe stærke fællesskaber, så skolen kan udgøre en stærk ramme om-

² "Afrapportering af analyser af specialområdet", 2019, Københavns Kommune, s. 23 (<https://www.kk.dk/sites/default/files/edoc/Attachments/22826362-31662000-1.pdf>)

kring eleverne og forældrene. Udgangspunktet er en generel forebyggende indsats, og den individuelle indsats sættes først i værk, hvis det ikke hjælper. Skolen har en investeringstankegang, hvor de midler, der ikke bruges på specialundervisning, i stedet bruges på at styrke almenområdet. Midlerne holdes altså på skolen, og prioriteres til forebyggende indsatser og inklusion af udfordrede elever på skolen. Det er ikke udtryk for en sparreøvelse, men i stedet at skolen flytter midler fra specialområdet til almenområdet.

De to skoler har en proaktiv tilgang til visiteringsprocessen, hvor de selv aktivt vurderer, om de kan inkludere eleven i almenområdet hos dem. Skolerne vil gerne selv vurdere eleverne, og forholder sig kritisk til vurderinger fra andre fagprofessionelle. Skole 3 og PPR udfordrer hinanden i deres vurderinger af udfordrede elever, og om eleverne har brug for specialundervisning. Skolen har i to tilfælde, efter dialog med forældrene, ladet børn, der var visiteret til specialundervisning, starte på Skole 3, da skolen vurderede, at de selv kunne rumme børnene. Skole 2 har gjort en stor indsats for at blive involveret tidligt i processen omkring visitering af deres distriktelever fra andre skoler, så skolen kan være et reelt alternativ for elever, som en anden skole kan have svært ved at rumme i almenområdet. Ligesom Skole 3 har Skole 2 også et eksempel på, at de sidste år fik en elev udefra, som kom på skolen i stedet for den specialklasse, som eleven var henvist til. Skolen fik lavet strukturer omkring eleven i samarbejde med PPR, så eleven kunne gå på skolen i almenområdet.

Alle fire skoler arbejder med forebyggende indsatser for at kunne holde elever i almenområdet. Alle har et tæt samarbejde med PPR og trækker på PPRs psykologer i forholdt til sparring omkring elevgrupper eller enkeltelever. Det er en sparring alle fire skoler sætter stor pris på og ser som meget værdifuldt i arbejdet med at inkludere udfordrede børn i almenområdet. Det er karakteristisk, at Skole 3, som arbejder med at spørge ind til PPRs vurderinger også foreslår, at der bruges mindre tid på dokumentation af elevers behov og i stedet at bruge ressourcerne på endnu mere sparring.

Alle fire skoler arbejder, i varierende omfang, hen imod, at lærere- og pædagoger i højere grad arbejder sammen, ser sig selv som én gruppe som har et ansvar for alle elever, og ser en værdi i at være forskellige professioner. Særligt på Skole 2 arbejder de med pædagogernes og lærernes roller i skolen og i undervisningen, hvilket er sket med støtte fra PPR. På dette område har heldagsskolerne (Skole 1 og Skole 2) en fordel, da deres økonomi ikke er opdelt mellem skole og SFO. Men indtrykket er, at Skole 2 og Skole 3 også på lærer- og pædagogniveauet i højere grad har et fokus på, at alle lærere og pædagoger på skolen har de kompetencer det kræves, for at kunne inkludere udfordrede elever i undervisningen. For at kunne skabe stærke rammer omkring eleverne, som skal støtte op om udfordrede elever, ser det ud til, at det vigtigt, at alt personale på skolen har kompetencer til at understøtte dette.

Fokus på, hvordan elever i specialområdet kan komme tilbage til almenområdet, er også et punkt, hvor især Skole 3 ser ud til at adskille sig fra de andre. Skolen taler om et behov for at øge opmærksomheden på, hvad eleverne skal kunne, for at komme tilbage til almenområdet. En måde at understøtte dette kan tænkes at være ved at alle samarbejdspartnere omkring en elev i højere grad får en fælles referenceramme. Fx i form af fælles værktøjer til måling af progression på tværs af skolerne. Alle fire skoler arbejder med at måle progression hos deres elever på forskellige måder. Men en kobling mellem elevernes progression i specialtilbud, og hvad de skal opnå for at komme tilbage til almenområdet, kan hjælpe til at sætte en retning for undervisningen. Dette kan tænkes at være med til at synliggøre, at specialundervisning som udgangspunkt ikke skal være et permanent tilbud.



- Ledelsesmæssigt fokus på og prioritering af inklusion (inklusionskultur)
- Organisatorisk understøttelse af inklusion
- Skolen tilpasser sig eleverne i stedet for at eleverne skal tilpasse sig skolen
- At skolen selv vurderer, om elever skal visiteres til specialundervisning i stedet for at forlade sig på vurderinger fra andre fagprofessionelle
- Tæt samarbejde og løbende sparring med PPR om udfordrede elever
- Fokus på, hvordan eleverne kommer tilbage til almenområdet fra specialundervisning

3 Skolernes arbejde med specialområdet

I det følgende præsenteres de vigtigste fund fra de fire interviews. Afsnittet er opbygget temamæssigt, og for hvert tema præsenteres en eller flere håndtag, som skole, forvaltning eller politikerne kan vælge at anvende, for at påvirke antallet af visitationer til specialtilbud.

3.1 Bekymring om en elev med udfordringer

Afsnittet her fortæller, hvordan skolerne bliver opmærksomme på at en elev kan have brug for specialundervisning, og hvordan skolerne samarbejder med de lokale dagtilbud.

Skolerne bliver oftest opmærksomme på elever, som muligvis har brug for en særlig indsats, via en lærer på skolen. Det er sjældent, at det er forældrene, som gør skolen opmærksom på, at deres barn har brug for specialundervisning. Skolerne peger på dagtilbuddene som en vigtig kilde til viden om de kommende elever, og hvem der eventuelt kan have faglige eller sociale udfordringer, når de starter i skole.

Alle fire interviewede skoler har et godt og tæt samarbejde med distriktets dagtilbud, og alle fire skoler arbejder aktivt på at få kendskab til deres kommende elever. På Skole 1 kommer skolestarterne blandt andet på skolen 2 x 3 dage i skoleåret inden de starter og har fået et lokale, de kan indrette. På Skole 2 ligger dagtilbuddet i samme bygning som skolen, og skole og dagtilbud har samme PPR-psykolog. Skole 2 tager også på besøg hos alle potentielle skolestartere for at informere om skolen. På Skole 3 arbejder de med de samme handleplaner for børnene i dagtilbud og er med i konsultative fora og netværksmøder mindst et år før eleven starter i skole. Skole 4 arbejder med faste procedurer og veje fra dagtilbud til skole. At være i kontakt med skolens kommende elever og deres forældre handler både om at klæde dem på til overgangen til skole, men er også en måde at få viden om, hvilke elever, der muligvis kan være udfordrede i skolen.

Alle fire skoler er meget bevidste om, at børn adfærd kan være anderledes når de kommer i skole, end da de var i dagtilbud. Det er forskelligt, hvilken adfærd og hvilke kompetencer, dagtilbud og skole vurderer børnene ud fra, og det er forskellige kompetencer, som børnene skal mestre, for at klare sig godt i dagtilbud og i skole. Dagtilbuddene har mulighed for at søge om støtte midler til konkrete børn hos PPR, og

PPR har altid en dialog med børnehave og distriktsskolen om, hvorvidt barnet skal i specialklasse når det starter i skole.

Derfor er det heller ikke givet, at alle børn, som er udfordrede i et dagtilbud, vil have vanskeligheder i skolen. Det er alle fire skoler bevidste om. Særligt Skole 2 og Skole 3 fremhæver, at de anderledes strukturer i skolen betyder, at de meget gerne vil have børnene ind på skolen og starte i almenområdet, i stedet for at sende dem direkte i specialundervisning. I Odense Kommune arbejder de med, at ingen børn som udgangspunkt visiteres direkte til specialundervisning fra dagtilbud. Her får børnene så vidt muligt lov at starte i skole, og mulighed for at prøve sig af i den struktur skolen tilbyder. Det er skolen som visiterer eleverne til specialundervisning, hvis de vurderer, at de ikke kan rumme dem.

Også Aarhus Kommune er begyndt at arbejde med denne tilgang på udvalgte skoler i kommunen. Her støtter PPR skolerne med et pædagogiske kompetenceløft, så skolens lærere og pædagoger får værktøjer til at kunne arbejde med at inkludere børn med udfordringer. I første omgang laves indsatsen på udvalgte skoler, som har en vis volumen af udfordrede børn, således det er muligt at lave et længerevarende kompetenceudviklingsforløb og kunne følge børnene over tid.



Håndtag, der kan anvendes i forhold til den første bekymringsfase og skolernes samarbejde med dagtilbuddene:

- Nedbringe antallet af visiteringer af børn til specialundervisning direkte fra dagtilbud (forvaltning og politikere)
- Understøtte overgangen mellem skole og dagtilbud (skole og forvaltning)

3.2 Indsatser i almenområdet inden visitering

I dette afsnit ses på skolernes indsatser i almenområdet inden visitering. Det er de indsatser skolerne gør for at holde eleverne i almenområdet. Det er vigtigt at nævne, at der ikke gås i dybden med de pædagogiske indsatser, og at skolerne formegentlig har en hel del andre større og mindre indsatser, som de ikke har nævnt. I det følgende er det skolernes selvvalgte eksempler fra interviewene, som bruges. Det er et udpluk af de meget forskellige måder, som skolerne arbejder med at inkludere elever med udfordringer i almenområdet.

De fire skoler varierer meget i de indsatser, de laver for udfordrede elever i almenområdet og deres tilgang til inklusion. Skole 2 skiller sig markant ud fra de andre skoler, med en meget eksplicit indstilling om inklusion af så mange af distriktets elever som muligt. Ligesom Skole 3 giver Skole 2 i interviewet udtryk for, at deres udgangspunkt er, at de ikke kan ændre på, hvordan eleverne er, men de kan ændre på, hvordan skolen er. For Skole 2 handler det om at skabe en rummelig skole, hvor der er plads til elever med udfordringer. Skolen arbejder i høj grad med at styrke fællesskaber, og arbejder med Brede Børne-fællesskaber, hvor tanken er, at stærke fællesskaber blandt børn og forældre er mere rummelige og kan hjælpe til at inkludere elever med udfordringer. Fokus er på fællesskabet frem for den enkelte elev, så skolen udgør en stærk ramme omkring eleverne. Udgangspunktet er en generel forebyggende indsats, og den individuelle indsats sættes først i værk, hvis det ikke hjælper. At være heldagsskole giver skolen nogle muligheder i forhold til at tilpasse sig, så den kan blive mere rummelig, fx i forhold til skemalægning og i forhold til at bruge lærer- og pædagogressourcer mere frit.

Skolen har i de sidste ti år blandt andet arbejdet målrettet på at nedbringe antallet af indstillinger til specialundervisning og aktivt inkludere elever med vanskeligheder. Skolen har som erklæret mål at blive den første folkeskole i Aarhus Kommune, der ikke længere indstiller elever til specialklasser. Skolen har arbejdet med et nyt børnesyn, hvor der er gjort op med at sige, at "det har vi prøvet 100 gange før", "det kan man ikke med vores børn" eller "eleven er nødt til at komme i specialklasse". Det er i markant grad lykkedes skolen at nedbringe antallet af elever i specialtilbud, og skolen bruger mere end fire millioner mindre på specialområdet end den får tildelt.

Pengene bruges i stedet på at styrke almenområdet og skabe gode rammer for eleverne der. Skolen har eksempelvis fået mulighed for at sætte penge af til supplerende undervisning, tilkøb af PPR-konsulent, læringscenter eller vejledere. Der er ikke tale om en sparreøvelse, men at flytte midler fra specialområdet til almenområdet. Skolen 2's klasser har også små stillerum og gode muligheder for at ændre opsætningen af bordene. Klatrevægge og små aktivitets-ting på gangene giver sammen med klasserne gode rammer for at kunne rumme elever med meget forskellige behov.

Skole 2 har et godt og tæt samarbejde med PPR, hvor de lægger vægt på hurtig inddragelse. For skolen er det vigtigt med en hurtig reaktionstid og personlig relation mellem lærere og psykolog. PPR og pædagogiske ledere taler ærligt sammen om elever, og vurderer om elevens udfordringer kan skyldes problemer hos eleven selv, om fundamentet for en ansat på skolen kan være en medvirkende årsag, eller om det skyldes noget tredje.

Skole 3 fortæller også, at de arbejder med, hvad man som voksen kan gøre anderledes, og hvordan de kan ændre lærernes og pædagogernes indsats, så de kan rumme udfordrede elever. Ligesom Skole 2 arbejder Skole 3 med handleplaner for udfordrede elever og arbejder med at sætte hypoteser op for, hvad der skal til for, at eleven kan rummes i almenområdet. Planerne skal kunne anvendes ude i klasserne og har som formål at blive bevidste om, hvordan eleven kan støttes. Skolen arbejder hen imod, at lærergruppen i special og almen smelter mere sammen. Lærere og pædagoger skal lære mere af hinanden og arbejde med handleplaner for enkelte elever sammen. Her er der mulighed for sparring med PPR omkring enkeltelever, så lærere og pædagoger kan få værktøjer til, hvordan de kan håndtere eleven i almenområdet.

Skole 1 arbejder med i endnu højere grad at tilpasse sig elevernes behov, og skolen arbejder med en række forskellige indsatser. Eksempelvis kan skolen i børnehaveklasserne oprette flere hold end klasser, og opdele holdene fagligt efter elevernes resultater ved sprogscreening. Dette varer et halvt år, og eleverne kan flytte hold undervejs. PPR er inddraget i forhold til en særligt svag gruppe, men med et fagligt blik, og ikke nødvendigvis med henblik på at eleverne skal i specialklasse.

Det er vigtigt for Skole 1, at eleverne gør faglige og trivselsmæssige fremskridt og viser, at de får noget ud af undervisningen. Skolen har også 2-3 pædagoger tilknyttet de mindste klasser i pauserne, og er til rådighed til at kunne støtte elever, som har svært ved at håndtere pauserne. For de ældre elever har skolen en klasse særligt rettet mod praktisk undervisning, hvor udskolingseleverne har mulighed for at komme lidt ud af det fagfaglige rum i klassen og i stedet kunne fordybe sig et sted, hvor der er mere roligt. Skolen har stoppet specialcentermøderne med PPR midlertidigt (og opretholdt dens funktion i en anden form) og i stedet indledt et mere uformelt samarbejde med psykologen, hvor denne kommer en gang om måneden og sparer med lærerne og lærerteams. Her er det muligt for lærerne at aftale med psykologen at komme og observere lærerens undervisning. Skolen har oplevet, at specialcentermøderne i nogle tilfælde har medført en forventning fra undervisere eller forældre om, at der nu skal ske nogle bestemte ændringer eller tilføres flere ressourcer, hvilket ikke har været givet.

Skole 4 har også en række tiltag, som den benytter sig af, inden en elev indstilles til specialundervisning. Skolens lærere har mulighed for at have en dialog med psykologen om en elev og få sparring. Eleven kan her eventuelt være anonym. Skolen arbejder også med tovoksenordning i klasserne, intern vejledning, hvor specialklasselærerne kan hjælpe lærere i almenområdet. Som andre skoler har skolens støttecenter også mulighed for at blive inddraget. Skolen har også indtil dette skoleår haft en særlig bygning, hvor børn i indskoling, som havde det svært, kunne komme over i perioder. Skolen har tilknyttet en psykolog til specialklasserne og en psykolog for almenområdet. Psykologen for almenområdet er på skolen fast en gang om ugen.

Skole 4 lægger også vægt på, at processen ikke trækkes i langdrag, hvis de allerede tidligt er overbeviste om, at eleven har brug for specialundervisning. Skolen har set eksempler på, hvordan visitationsprocesser og tildeling af specialklasser kan trække ud, og det er skolens oplevelse, at det er vigtigt for elever og forældre, at der kommer en hurtig afklaring på elevens situation.

Begge skoler med specialklasser udtrykker ønske om, at de gerne så, at det blev muligt at lade elever, der ikke er visiteret til specialundervisning, følge undervisningen i en specialklasse i begrænset omfang. Ligesom elever i specialklasser kan få gavn af undervisning i almenklasser vurderer skolerne, at der er elever i almenområdet, som i perioder kan have gavn af undervisning i en specialklasse. Men det er der ikke mulighed for på grund af betalingsmodellen. I Københavns Kommune arbejder de med en model, hvor en elev, der er visiteret til specialskole som alternativ kan fortsætte på egen skole, og til gengæld tildeles skolen ekstra midler til at inkludere eleven. De ekstra midler kan skolen eksempelvis bruge på inklusionspædagoger på skolerne, styrke resursecentre og specialsupporten til lærere og pædagoger eller til bedre klasserumsledelse. Modellen har altså stadig visiteringen, men viser, at der kan være et potentiale i at udforske løsninger, som ligger mellem almenområdet og specialområdet.

En afgørende forudsætning for at kunne arbejde med udfordrede elever i almenområdet er, at skolen har rammer, som gør, at lærerne støttes i deres daglige arbejde og ikke føler, at de står alene med udfordrede elever. En skole har kendskab til et tilfælde, hvor en udfordret elev har gjort nogle fremskridt, men hvor læreren i forløbet har sagt, at denne ikke magtede mere, og at eleven blev nødt til at komme i specialklasse. Alle fire skoler giver udtryk for, at det er vigtigt, at skolen skal skabe hjælp og rammer for lærerne, så specialundervisning ikke bliver en måde at slippe af med udfordrede elever. Det kræver en stor ledelsesmæssig indsats, og det er også med henblik på understøttelse og sparring, at skolerne arbejder på at skabe en kultur af, at både lærere og pædagoger arbejder for de samme mål. De skal kunne se værdien af at være forskellige. Skolerne understøtter alle dette i forskelligt omfang, om det er ved at have samme leder i indskoling og SFO, sende alle på kompetenceudviklingsforløb på samme tid eller arbejde med at skabe fælles sprog og forum for dialog og sparring, er dette en vigtig indsats for at kunne skabe stærke rammer omkring de undervisere, som har udfordrede elever i deres klasser.

Skolerne arbejder i begrænset omfang med at flytte elever mellem klasser, ændre klasser eller skifte ud i lærerne omkring klasserne med det formål at kunne rumme bestemte elever. Skole 1 og Skole 3 fortæller eksempelvis, at de ser udskiftninger som en mulighed, men at det skal afvejes med stabiliteten i og omkring klassen. At have lærere som kender elevernes personlighed og elevernes historik har en stor værdi i arbejdet med eleverne, og for mange omvæltninger betyder, at fokus fjernes fra det faglige. Der skabes nye sociale strukturer, som eleverne skal vænne sig til. Skole 3 har ingen skarpe afgrænsninger mellem afdelinger. De skifter gradvis lærere, så der altid er nogle, der kender elevernes historik. Skole 3 arbejder på at se sig som et stort fællesskab, hvor alle lærere har ansvar for at klasserne og de enkelte elever fungerer. Arbejdet med klasserne kræver også en høj grad af dialog med forældrene, og forældre kan bedre samarbejde omkring klassen, hvis de kender hinanden.



Håndtag, der kan anvendes i forhold til indsatserne inden almenområdet inden visitering af eleverne til specialtilbud:

- Prioritering af forebyggende indsatser i stedet for specialundervisning (skole)
- Understøttelse af kultur om inklusion på de enkelte skoler (skole, forvaltning)
- PPR til stede på skolerne i endnu højere grad til hurtig og løbende sparring og afklaring af, om indsatser virker (skole, forvaltning)
- Mulighed for, at elever i almenområdet kan følge undervisningen i specialområdet (forvaltning)

3.3 Visitering

I det følgende ses på skolernes oplevelse af visitationen af elever, herunder nogle af de udfordringer skolerne oplever, når elever fra deres distrikt bliver visiteret af en anden skole eller direkte fra dagtilbud.

Visiteringen af elever til specialtilbud følger som udgangspunkt PPRs procedurer. Når skolelederen vurderer, at det er relevant at inddrage PPR og indlede en visitationsproces, indkaldes først til et Specialcentermøde. Her deltager repræsentanter fra skolen, PPR, elevens forældre og eventuelt andre personer, som kan være relevante. Herefter kan der være en proces med netværksmøder og yderligere arbejde med eleven for læreren, pædagoger eller skolens psykolog, inden eleven eventuelt indstilles til en Pædagogisk Psykologisk Vurdering (PPV) som udarbejdes af PPR og sendes til indskrivningsskolen. Vurderer skolelederen, at de kan rumme eleven inden for skolens rammer, kan skolen gøre det. Skal eleven have et tilbud udenfor skolen sendes et indstillingsskema til distriktsskolen, som skal betale for specialklassen. Distriktsskolen skal her acceptere betalingsforpligtelsen, og at eleven sendes i specialtilbud. Forældrene har mulighed for at klage over afgørelsen.

Indtrykket er, at der er en grad af fleksibilitet fra både skolernes og PPRs side i forhold til at få visiteringerne og arbejdet med elever i specialklasserne i det hele taget til at lykkes. I forhold til visiteringerne fortæller Skole 1 eksempelvis, at de i en periode har stoppet Specialcentermøderne, og opretholdt dens funktion i en anden form, fordi de havde mange elever, som skulle visiteres. Det betød, at en del elever var i venteposition, mens de ventede på at blive visiteret til specialundervisning. I stedet kommer PPR på skolen en gang om måneden og gennemgår udsatte elever og sparer med lærerteams. Skolen synes, det har givet en rigtig god dynamik i forhold til at kunne handle hurtigt, og skolens lærere og pædagoger har taget rigtig godt imod det mere uformelle samarbejde med PPR.

Set fra distriktsskolens perspektiv, kan visiteringen af elever til specialundervisning overordnet ske på tre forskellige måder:

1. Eleven visiteres til specialundervisning fra et dagtilbud
2. Eleven visiteres til specialundervisning fra en anden skole end distriktsskolen
3. Eleven visiteres til specialundervisning fra distriktsskole

Visitering direkte fra dagtilbud betyder, som beskrevet ovenfor, at distriktsskolerne ikke får et særlig godt kendskab til eleverne og mulighed for at vurdere, om de kan rumme dem i normalområdet på skolerne. Skole 3 fortæller, at de selv lykkedes med at lade to elever starte på skolen, som var henholdsvis visiteret til specialundervisning og tæt på at blive visiteret til det. Efter dialog med forældrene fik børnene mulighed for at starte på Skole 3 i normalområdet, da skolen vurderede, at de godt kunne rumme dem. Skole 3 fortæller om et forsøg på en anden skole i Aarhus Kommune, hvor fem børn startede i normalområdet i stedet for at starte i specialklasse. PPR og skolen stillede et beredskab til rådighed, så eleverne og deres forældre hurtigt kunne få hjælp, og eleverne havde altid mulighed for at komme i specialklasse. Ifølge Skole 3 blev beredskabet kun brugt i mindre omfang, og det tog lang tid før de af de fem elever, som kom i specialklasse, gjorde det.

Om antallet af visiteringer af børn til specialklasse fra børnehaven er for stort eller for lille er skolerne til gengæld ikke helt enige om. Skole 2 og 3 vurderer, at der nok visiteres børn til specialklasse, som de godt ville kunne rumme på deres skoler. De to skolars arbejde med inklusion viser også, at de er skoler, som kan rumme en relativt bred gruppe af børn. Skole 4 vurderer modsat ikke, at der er visiteret børn fra dagtilbud til specialtilbud, som ikke burde.

Visitering fra en anden skole end distriktsskolen kan også betyde, at distriktsskolen ikke har et særlig stort forhåndskendskab til eleven. Særligt hvis eleven aldrig har gået på distriktsskolen, og forældrene måske aktivt har valgt den fra. Skolernes håndtering og oplevelse af disse situationer er også meget forskellig. Skole 1 følger i høj grad indstillingerne fra PPR og værtsskolerne, og tager i overvejende grad

ikke selv stilling til, om de skal tilbyde at hjemtage eleven eller udfordre den vurdering, som er lavet af PPR og værtsskolen.

Skole 2 er omvendt meget opsøgende i samarbejdet med skoler, som har nogle af deres distriktselever, som de overvejer at visitere til specialundervisning. Skole 2 har arbejdet meget for at få andre skoler til at inddrage dem tidligt i overvejelser om specialundervisning. Skolen går selv ind i en vurdering af, om de skal tilbyde at arbejde med eleven i normalområdet på deres skole. Det kan sommetider være svært for værtsskolerne at huske, at en elev bor i et andet distrikt, hvilket kan betyde, at distriktsskolen kan blive inddraget meget sent i visiteringsprocessen. Det er her Skole 2 har arbejdet for at blive inddraget tidligt, da tidlig inddragelse gør det noget lettere at være et alternativ til specialundervisning. Inddrages distriktsskolen først meget sent kan forældre og elev have indstillet sig på, at eleven skal i specialklasse, og det kan være svært for distriktsskolen at præsentere sig som et reelt alternativ.

Skole 2 er altid opmærksom på at respektere forældrenes ønsker, og de presser ikke på for at forældrene skal vælge Skole 2 i stedet for specialklasse. Særligt ikke hvis de aktivt har fravalgt Skole 2 i første omgang. Som beskrevet arbejder Skole 2 meget målrettet på inklusion i stedet for specialundervisning, og her er samarbejdet med andre skoler, hvor distriktets børn går, også en vigtig del.

Skole 3 arbejder også aktivt med at udfordre PPRs vurderinger af elever, hvis de mener, at de selv kan rumme eleven, og denne ikke har brug for specialundervisning. Skolen har et meget åbent og tæt samarbejde med PPR, og tager en åben og ærlig dialog med PPR om grundlaget for visitationerne. Begge parter udfordrer hinanden i deres vurdering af eleverne og kan begge se værdien i "at spænde ben for hinanden". Ligesom Skole 2 har Skole 3 et mål om at kunne inkludere flere af sine elever i almenområdet. Denne kritiske stillingtagen handler også om, som beskrevet ved revisitationen, at skolen, også for sig selv, ser et udviklingsperspektiv i at formulere klarere mål for, hvad eleverne skal have ud af specialklassen, og hvad der skal til, for at eleven kan komme tilbage i almenområdet. At alle samarbejdspartnere omkring eleven er helt klare på, hvorfor eleven skal have specialundervisning, og hvordan eleven kan komme tilbage til almenområdet, er i høj grad noget, som Skole 3 sætter fokus på.

Skole 4 har allerede nu oplevelsen af, at de bliver inddraget i visiteringen af deres elever på andre skoler i tilstrækkeligt omfang. De vurderer ikke, at de har brug for at gøre en særlig indsats for at komme med til bordet, og de synes, de bliver inviteret af andre skoler rettidigt, uden selv at skulle presse på. Men Skole 4 lægger ligesom Skole 1 i meget høj grad vægt på vurderingerne fra PPR og visiteringsskolen og går ikke selv ind og laver vurderinger af elever, de ikke selv har arbejdet med.

Visitering fra distriktsskole betyder, at skolen har et større kendskab til eleven, og de kender forudsætningerne for, hvorfor eleven er i specialtilbud. Skole 3 fortæller eksempelvis, at de som regel visiterer elever til specialundervisning i 3.-5. klasse, da skolen her ved, om de kan rumme og hjælpe eleven selv. Har skolen ikke selv specialklasser, kræver det stadig en aktiv opfølgning på eleven. Distriktsskolen vil få den årlige revisitationsrapport om eleven, men ellers er indtrykket, at distriktsskolerne generelt ikke gør så meget i forhold til deres elever i løbet af året, hvis de er på en anden skole. Skole 4 vurderer, at det ikke gør noget, at elever går i specialklasse på den skole, de gik i almenområdet på. Så er eleven fortsat tæt på sine venner, hvor eleven bor, eleven er i kendte rammer etc.

Skole 3 og Skole 4 giver også udtryk for, at der er elementer i visiteringsprocessen, som med fordel kan forbedres. Skole 3 vurderer, at der i visiteringen bruges rigtig meget tid på at lave rapporter, indstillinger og anden skriftligt materiale. Skolen vurderer, at der med fordel kan skæres ned på dokumentationen, særligt meget detaljerede beskrivelser af elevens situation, som skolen alligevel kender til, da de har deltaget i møder omkring eleven. I stedet så Skole 3 gerne, at der blev brugt flere ressourcer på, at PPR kan være til stede på skolerne og sparre omkring eleverne. Elevens udfordringer, sagsbehandlingen og PPRs

overvejelser og begrundelser skal dokumenteres, men processerne omkring udarbejdelsen af dokumentationen kan eventuelt optimeres.

Skole 4 påpeger også, at elever, der går i skole på psykiatrisk hospital i nogle tilfælde ikke samles op, når de kommer derfra. Processen omkring eleven kan gå i stå, og eleven kan komme tilbage til almenområdet og de samme omgivelser, som eleven kom fra. Det kan sommetider tage måneder at få en plads i specialklasse til eleven, som i mellemtiden sættes tilbage. Ventetiden er både svært for eleven og forældrene, men det er også svært for skolen at give eleven et tilstrækkeligt tilbud i almenområdet.

Det kan også overvejes, om der skal være en mere flydende visitation for nedbringe ventetid på skolen, som skal give 1-1 støtte indtil eleven kan visiteres. Den oplevede ventetid på en specialplads, som kan strække sig helt fra den første bekymring til eleven tildes en specialplads, kan virke lang for både elever, forældre og skoler. Der findes ingen opgørelse over, hvor lang tid der går fra den første bekymring til PPR inddrages. Tal fra PPR viser, at 23 ud af 27 elever, der blev indstillet til et specialtilbud i efteråret 2018 ventede under 30 dage fra skolens endelige indstilling af eleven til eleven modtager en afgørelse om henvisning til et specialundervisningstilbud med start snarest mulig.



Håndtag, der kan anvendes i forhold til visitationsfasen:

- Tidlig Inddragelse af distriktsskolen i visiteringsfasen (skoler, forvaltning)
- Dokumentation og andet papirarbejde, møder konverteres til timer i "marken" (forvaltning)

3.4 Indsatser i specialklasse

De to skoler med specialklasser (Skole 3 og Skole 4) har begge en række forskellige indsatser, de arbejder med overfor eleverne i specialtilbud. Fælles for de to skoler er, at alle indsatser tilpasses den enkelte elev. I dette afsnit ses nærmere på et par dele af den måde, som skolerne arbejder med specialklasse-eleverne på.

Skole 3 og Skole 4 bruger begge muligheden for at lade elever i specialklasse deltage i undervisningen i almenklasser. Deltagelsen sker efter en konkret individuel vurdering af den enkelte elev, ofte i enkelte fag, og eventuelt i afgrænsede perioder. Vurderingen foretages af elevens lærere/pædagoger, oftest i samråd med PPR, og altid med forældrenes og elevens accept. Formålet er at eleven prøver sig af i almenområdet og se, om eleven er ved at være klar til at komme tilbage til almenområdet. Begge skoler med specialklasser vurderer, at dette er en rigtig god mulighed for eleverne i specialklasse for at komme til at se, hvordan overgangen til en almenklasse kan være. Det er værtsskolen, der sørger for at dette sker, og det er værtsskolen, som i det daglige står for indsatsen overfor eleven.

Der er nogle elever i specialklasserne, som har meget højt fravær eller som slet ikke møder op til undervisningen. Skole 3 har det udgangspunkt, at de ikke vil have elever, som har meget fravær, i deres specialklasser og arbejder for, at eleverne skal følge undervisningen. Pladserne kan bruges bedre på andre elever. Som distriktsskoler er det til gengæld noget alle skolerne holder øje med i re-visitationer, da det betyder, at der ikke sker nogen progression for eleverne.

Både Skole 3 og Skole 4 fortæller, at de arbejder meget individuelt med eleverne i specialklasserne, da eleverne har forskellige behov og forudsætninger. Det er heller ikke alle elever, som de har mulighed for at komme tilbage i almenområdet. Skole 4 fortæller, at de opsætter individuelle mål for alle elever i deres specialklasser, og de arbejder med en elevplan, der er dynamisk. Elevplanen beskriver, hvor og hvordan lærere og pædagoger skal udvikle den enkelte elev. Formålet med specialundervisning er derfor meget forskelligt for eleverne, og målet er ikke altid, at eleven skal sendes tilbage til normalområdet. Det er en individuel vurdering for hver elev, hvilken effekt specialundervisningen har. Elevernes progression kan være meget svært at måle. Men Skole 4 fortæller, at de gør det ved eksempelvis dialog med eleven og forældrene, ved at vurdere eleven på forskellige parametre ved brug af smileys, selvurdering, lave grafer over udvikling mm.

Skole 4 fortæller også, at de i specialklasserne har udvidet forældresamarbejde. Der er altid en lærer, der står til rådighed for forældrene. Alle har en kontaktlærer og forældre kan skrive eller ringe direkte til læreren, også om aftenen eller i weekenden. Lærerne tager sig af henvendelserne og om mandagen evaluerer skolen så, hvordan weekenden er gået. Der kan eventuelt sættes rammer og regler op for forældre eller elever, som ikke selv kan styre omfanget af kontakt til læreren. I perioder kan skolen også give en ugentlig status til forældrene om, hvordan det går eller endda have daglig kontakt til forældrene. Med sådan en samarbejdsform med forældrene handler det i høj grad for skolen om at finde nogle pædagoger og lærere, som kan fungere i den arbejdsform.

Både Skole 3 og Skole 4 siger, at det er meget vigtigt med et godt og tæt samspil mellem skole og hjem, så eleverne oplever symmetri mellem de to, så der i hjemmet bygges videre på de indsats, som skolen arbejder med. Ligesom i alle andre faser er det helt afgørende med opbakning fra forældrene, og jo mere de kan blive involveret, jo mere får eleven ud af undervisningen.



Håndtag, der kan anvendes i forhold til indsatser for elever i specialklasser:

- Øget fokus på, hvad eleven skal kunne for at komme tilbage til almenområdet (skole, forvaltning)
- Et inddragende samarbejde med forældrene (skole)
- Opfølgning på fravær (skole)
- En fælles tilgang til måling af elevers progression (skole, forvaltning)

3.5 Revisitation

Ligesom for visitering af elever, som bor i skoledistriktet, men går på en anden skole, er de fire interviewede skolers tilgang til revisitation af elever, de har betalingsforpligtelsen for, meget forskellig. I dette afsnit beskrives skolernes tilgang til revisitationen af elever i specialtilbud, deres arbejde med at måle progression samt et ønske om mere fokus på, hvordan eleverne kommer tilbage til almenområdet i revisitationsrapporterne.

Skole 1, Skole 3 og Skole 4 lægger stor vægt på vurderingerne af eleverne fra PPR og værtsskolerne. De forsøger sjældent selv at lave en vurdering af elevens progression, eller om det vil være muligt for skolen at hjemtage eleven til en almenklasse. Skolerne giver ikke udtryk for, at de har udfordret vurderingerne fra værtsskolerne eller PPR, eller på anden måde aktivt arbejdet for at hjemtage elever. Skole 1 har ikke hjemtaget elever de seneste to år. Skole 4 sidder med ved møder om elever i specialtilbud på andre skoler, hvor Skole 4 vurderer, at der er en mulighed for, at de kan hjemtage eleven fra specialtilbuddet. Skolen har pt. ikke nogen elever, de vurderer de kan hjemtage. Skole 4 har sidste år sendt to elever fra skolen egne specialklasser tilbage til almenområdet (en elev til en anden skole og den anden elev blev på Skole 4). Skole 3 tager i dag kun elever tilbage, hvis værtsskolen anbefaler det.

Skole 2 arbejder som beskrevet allerede meget aktivt med at begrænse antallet af elever, der visiteres til specialundervisning. For alle deres elever i specialtilbud vurderer de, om de kan tage eleven tilbage på skolen, fx ved dialog med værtsskolen og med PPR. Skole 2 fremstår meget proaktiv og opsøgende i forhold til at hjemtage elever sammenlignet med de andre tre skoler. Skole 2 har især taget indadvendte elever tilbage, da udadreagerende elever er vanskeligere.

Skolerne modtager en revisitationsrapport en gang om året for alle elever, de har i specialtilbud. Skolerne er som udgangspunkt opmærksomme på elevens alder, og om undervisningspligten for eleven er opfyldt. Hvis en elev har modtaget den undervisning, som eleven er berettiget til, skal distriktsskolen ikke betale for specialtilbuddet mere, og eleven skal videre i systemet og eventuelt have anden hjælp.

Alle fire skoler ser på fravær, og antallet af år eleven har modtaget undervisning, når de vurderer rapporterne. Særligt fraværet bruges som en indikator for skolerne til at se, om de skal gå mere aktivt ind i den specialundervisning, eleven får. Skolerne er forskellige i den måde de håndterer meget højt fravær. Skole 3 (som selv har specialklasser) fortæller, at en del skoler trækker deres elever hjem, hvis eleverne har meget højt fravær. Skolen har også den tilgang, at de ikke vil have elever i specialtilbud på skolen, som ikke vil benytte sig af det og bliver væk. Skole 2 har den indstilling, at de selv kan give et bedre tilbud til elever med meget højt fravær, når de alligevel ikke modtager undervisning på værtsskolen. Skolens udgangspunkt er derfor også at trække denne gruppe af elever hjem. Skole 1 fortæller, at de altid beder om et møde med værtsskolen, hvis eleven har meget højt fravær, men som nævnt har det altså ikke givet anledning til at tage elever hjem de seneste to år.

Skole 1 og Skole 3 nævner begge et ønske om, at revisitationsrapporterne i højere grad indeholder en beskrivelse af, hvorfor eleven er kommet i specialtilbud og en øget fokus på, hvorfor eleven er kommet i specialtilbud. Revisitationsrapporterne indeholder i dag en generel beskrivelse af eleven og klassen. Desuden er der en elevplan og beskrivelse af, hvad man arbejder med. Det er den rapport distriktsskolelederen skal vurdere, om eleven skal fortsætte i specialtilbud ud fra.

Revisitationsrapporterne svinger ifølge en af skolerne meget i forhold til, hvor konkrete de er, og hvordan beskrivelsen af elevens specialundervisning er. Skole 1 vurderer, at det kan være svært at sætte konkrete mål op for eleverne i specialtilbud og måle, hvornår de i så fald vil være opfyldte. Omvendt så Skole 3 gerne en større grad af opsætning af konkrete mål for eleverne i specialtilbud. Eksempelvis kunne revisitationsrapporterne indeholde en mere detaljeret beskrivelse af, hvad eleven skal kunne for at komme tilbage til almenområdet og en tidshorizont for dette. Skole 3 så gerne et større fokus på, hvorfor eleven er kommet i specialtilbud, og hvordan eleven kommer ud af specialtilbuddet igen. Skolen vurderer, at det også giver specialklasselærerne noget at læne sig op ad, når de skal vurdere, om en elev skal tilbage til almenområdet igen. Det kan også give skole, forældre og PPR en fælles forståelse af, hvad en elev skal lære i specialtilbuddet, og hvordan man måler elevens kompetencer.

Overgangen mellem specialklasse og almenområdet kan også styrkes, særligt, hvis eleven går fra specialklasse til en anden skole end værtsskolen, hvor eleven har gået i specialklasse. I sådan et tilfælde er det vigtigt at sikre overleveringen af, hvad eleven har brug for, for at kunne fungere i almenområdet på den nye skole. Det er op til skolerne selv at tage initiativ til og koordinere dette. Men det kan overvejes at lave nogle retningslinjer eller en incitamentsstruktur, som understøtte denne proces og styrke samarbejdet mellem skolerne.



Håndtag, der kan anvendes i forhold til revisitation:

- Beskrivelsen af eleven i revisitationsrapporten (skole)
- Krav til indhold og detaljeringsgrad i revisitationsrapporterne (forvaltning)
- Værktøjer til måling af elevens progression (skole, forvaltning)

3.6 Forældresamarbejde

Forældresamarbejdet er behandlet i nogle af de ovenstående afsnit, men i det følgende behandles et par tværgående ting. Alle fire skoler siger, at et godt samarbejde med forældrene er meget vigtigt for, at skolen kan lykkes med sin opgave. Når det handler om specialundervisning er et godt, tæt og tillidsfuldt samarbejde meget vigtigt for, at en elev i specialtilbud får et tilstrækkeligt udbytte af undervisningen. Skolerne ser det som en vigtig opgave at få forældrene til at forstå, at et specialtilbud er det bedste for deres barn og få forældrene til aktivt at bakke op om indsatsen. Eksempelvis fortæller Skole 4, at de inviterer forældre til elever, som forventes at skulle i specialtilbud til at komme og se skolen og specialundervisningslokalerne og til en snak om, hvad det indebærer at gå i specialklasse. Skole 2 (som ikke har speci-

alklasser) indkalder forældre til udfordrede elever til fire samtaler i løbet af året, hvor der tales om elevens trivsel, og hvordan skolen kan sikre, at den fortsat kan rumme eleven i almenområdet.

Det er de seneste år blevet mere accepteret, at elever har brug for specialundervisning, og skolerne oplever generelt, at forældrene bakker op om specialtilbuddene. Skolerne oplever kun meget begrænset, at forældre kræver specialklasse til deres barn. Men det er ikke sjældent, at forældrene selv kan have deres egne problemer og dermed ikke være til meget hjælp, når eleven kommer hjem fra skole. Det betyder, at indsatsen som skolen arbejder med ikke følges op og understøttes i hjemmet. Det er derfor vigtigt, at forældrene inddrages i processen helt fra den første bekymring omkring eleven, og at de hele tiden forstår, hvad de skal gøre, hvad deres rolle er, og hvordan specialtilbud vil hjælpe deres barn. Hvis nødvendigt skal forældrene hjælpes til dette i det omfang, det er muligt. På den måde får forældrene også en forståelse for, at deres barn kan have brug for særlig hjælp, og det kan lette processen med at få eleven visiteret til et specialtilbud. Det kan hjælpe til, at forældrene fra starten samarbejder med specialtilbuddet om, at deres barn får så meget ud af det som muligt.

Et par af skolerne giver udtryk for, at de oplever en stigende tendens til, at forældrene er meget fokuserede på, hvad skolen kan gøre for lige præcis deres barn, og at forældrene i mindre grad end tidligere har fokus på, hvad der kan være godt for andre børn eller hele klassen. På Skole 4, hvor forældrene har en stærkt socioøkonomisk baggrund, oplever de, at forældrene nogle gange kan være skarpe i sproget, hvis skolen ikke kan imødekomme deres ønsker. Skole 3 fortæller, at de gør en del ud af at fortælle forældrene om det ansvar, skolen har, og at det også gælder inklusion af elever, som forældrene synes kan være vanskelige. Skolen arbejder altså med at fortælle forældre, hvis børn ikke har udfordringer, at de må acceptere, at der i klassen går enkelte børn, som kan have nogle udfordringer. Denne accept af forskellighed, og at fællesskabet skal kunne rumme den enkelte, er som beskrevet ovenfor også noget der gøres meget ud af på Skole 2.



Håndtag, der kan anvendes i forhold til forældresamarbejdet:

- Indsatsen for udfordrede elever kan også omfatte elevens forældre, hvis skolen finder det relevant (skole, forvaltning, politikere)

3.7 Økonomiske og strukturelle rammer

Skolerne er begrænsede af nogle økonomiske og strukturelle rammer som i et eller andet omfang har betydning for, hvordan de kan agere. En vigtig faktor er skolernes elevgrundlag. Skole 1 og Skole 2 har begge et socioøkonomisk svagt elevgrundlag. Skole 3 og Skole 4 har begge et socioøkonomisk stærkt elevgrundlag.

Eleverne og deres forældre sætter nogle rammer, som skolerne skal forholde sig til, fx som Skole 4 at have nogle forældre, som kan være meget skarpe og kritiske. Omvendt er de fire skoler i undersøgelsen her udvalgt på en måde som gør, at Skole 1 og Skole 2 har stort set de samme forudsætninger, ligesom Skole 3 og Skole 4 også rimeligvis har de samme forudsætninger. Den forskel, der er mellem Skole 1 og Skole 2 i forhold til segregeringsgraden på de to skoler og deres arbejde med udfordrede elever, kan derfor ikke tilskrives forskellige rammer. De to skoler er begge heldagsskoler og har et elevgrundlag, som ligner hinanden. Alligevel formår den ene skole at inkludere en relativt høj andel elever i almenområdet mens den anden skoles udgifter til specialundervisning er steget kraftigt det seneste år.

Skolerne er generelt enige om, at det er godt, at midler til specialundervisning ligger decentralt. Ligeså er der intet ønske fra PPR om at gå tilbage til en model med central visitering af elever til specialundervisning. Vi ser ikke tegn på, at skolerne af økonomiske årsager ikke visiterer elever til specialundervisning, hvilket der kan være en risiko ved en decentral model. Ingen af skolerne giver udtryk for, at der visiteres færre elever til specialklasse end der burde, fordi skolerne tænker på økonomien i.

Et par af skolerne påpeger, at et element ved den nuværende betalingsmodel, som med fordel kan ændres er, at skolerne skal betale fuldt for en elev, der skal i specialklasse, men ikke betale noget for en elev, som skal på specialskole. Det har økonomisk betydning for skolerne, hvilken type af tilbud eleven får, og større graduering af betalingsforpligtelsen for skolerne afhængig af typen af tilbud kan overvejes. Men visiteringsprocessen gør, at skolerne ikke kan spekulere i at få en elev i en specialskole i stedet for specialklasse, da det er PPR der vurderer, hvilken konkret indsats eleven skal have. En stor del af eleverne på specialskolerne er også så svage, at de ikke har gået på skolen, og med meget stor sandsynlighed ikke kan komme tilbage i almenområdet.

Skolerne har også svært ved at forstå, at de skal have betalingsforpligtelsen for elever, de aldrig har set, blot fordi eleven bor i deres skoledistrikt. Denne problematik er beskrevet i afsnittet med visitation, hvor distriktsskolerne (som er betalingskoler) kan være i en situation, hvor de kan have begrænset indflydelse på, om eleven skal have specialundervisning. Skole 3 beskriver en anden problematik, nemlig at forældre til et barn i specialklasse, som er meget glade for det tilbud deres barn modtager, kan flytte til skoledistriktet for at komme tættere på skolen, barnets venner etc. Men når barnet flytter ind i det skoledistrikt, hvor eleven går i specialklasse overtager skolen også betalingsforpligtelsen for eleven, da eleven nu bor i skoledistriktet. Det skaber altså en omvendt incitamentsstruktur, hvor en skole med specialklasser kan gøre det godt, og på den måde tiltrække flere specialklasseelever til deres skoledistrikt, som skolen så får betalingsforpligtelsen for. Problemet er formegentlig af begrænset omfang, og skolerne vil også opleve, at der flytter specialklasseelever ud af distriktet. Men det peger på, at kriterierne for, hvem der har betalingsforpligtelsen for eleven, eventuelt kan gentænkes.



Håndtag, der kan anvendes i forhold til økonomiske og strukturelle rammer:

- Modellen for, hvem der betaler for specialtilbud og prisdifferentiering (forvaltning, politikere)

3.8 Ledelse og organisering på skolen

Den ledelsesmæssige fokus på inklusion på skolen og organiseringen af lærere og pædagoger ser også ud til at have hænge sammen med antallet af elever der visiteres til specialundervisning. I dette afsnit ses der på fordelene for heldagsskolerne, og skolernes ønske om mere pædagogisk frihed til at tilrette undervisningen.

Skolerne vurderer, at heldagsskolerne har nogle særlige muligheder for at kunne organisere skolen og skoledagen, så det i højere grad skaber nogle gode rammer for udfordrede elever. En af fordelene heldagsskolerne har er, at de har mulighed for at lægge undervisningstimer, pauser og afbræk i løbet af skoledagen. Det er især noget, der kan hjælpe udfordrede elever, at skoledagen er mindre kompakt, og der er mulighed for pauser og for at komme lidt væk fra klasselokalet, eller hvad eleverne har brug for.

En anden fordel er, at heldagsskolerne har mulighed for at bruge pædagoger og lærere frit i undervisningen og planlægningen. For de almindelige folkeskoler er der en opdeling af økonomien mellem SFO, som er forældrebetalt, og skolen, som forældrene ikke skal betale for. Heldagsskolerne har dermed mulighed for at bruge ressourcer og personale, hvor de vurderer det er bedst. En større sammenblanding af lærere og pædagoger understøtter en kultur blandt lærere og pædagoger af at være én enhed, at alle arbejder for det samme mål og at alle har ansvaret for eleverne. Det giver også heldagsskolerne bedre forudsætninger for at skabe kontinuitet i indsatser for de udfordrede elever sammenlignet med de almindelige folkeskoler.

Det er især tydeligt på Skole 2, hvor lærere og pædagoger eksempelvis også alle er på kompetenceudviklingsforløb sammen, og skolen har samarbejdet med PPR om at skabe fælles sprog mellem pædagoger og lærere og rollerne mellem de to faggrupper i undervisningen. Skole 3 og Skole 4 arbejder i deres

organisering hen mod nogle af de samme principper som heldagsskolerne, hvor de forsøger at skabe kontinuitet for eleverne mellem skole og SFO, og hvor de aktivt arbejder for at skabe en kultur, hvor det er naturligt for lærere og pædagoger at se sig som én faggruppe med de samme mål. Som en af skolerne formulerer det, så handler det om at få personalet til at se fordelene i forskelligheden.

På både Skole 3 og Skole 4 er det den samme person, som er leder af indskolingen og af SFO'en. På den ene skole er det en pædagog, på den anden er det en lærer. Skolerne giver udtryk for, at det er en prioritet for dem at skabe denne sammenhæng mellem skole og SFO, da det blandt andet giver mulighed for at SFO'en arbejde videre med nogle af de indsatser overfor udfordrede elever, som skolen arbejder med.

Skole 3 fortæller i den forbindelse, at de oplever det som hæmmende for at skabe en kultur, hvor lærere og pædagoger i skole og SFO er én enhed, at økonomien er opdelt mellem skole og SFO. At de skal opgøre, hvor mange timer personalet bruger i de forskellige afdelinger skaber en struktur, hvor skole og SFO netop er naturligt opdelt. Ligeså når APV spørger særskilt til SFO og skole. At skabe en kultur, hvor lærere og pædagoger ser hinanden som værdifulde sparringspartnere og kollegaer, og hvor eleverne får den hjælp de har brug for, uanset om de er i SFO eller skole, er et mål for begge almindelige folkeskoler, der har medvirket her.

Det er PPRs vurdering, at det med fordel kan være den samme leder, som har både det faglige og det personalemæssige ansvar for specialklasserækkerne på en skole. At samle det ledelsesmæssige ansvar hos den samme person giver en række fordele i forhold til at tilrettelægge indsatserne i specialklasserne og sikre de rette kompetencer hos de lærere og pædagoger, som er tilknyttet dem.

Som beskrevet længere oppe benytter en af skolerne sig, i begrænset omfang, for at give elever, som går i almenområdet lidt undervisning i specialklasse, hvis de har brug for det. Skole 3 og Skole 4, som begge har specialklasser, ønsker sig friere pædagogiske rammer, så skolen får lov til at have elever, som ikke er visiteret til specialklasse, til at bruge specialundervisning i et mindre omfang. Skolerne vurderer, at det kan være meget gavnligt for visse elever i almenområdet, at de kan blive hjulpet i specialklasser i et mindre omfang uden at de skal visiteres til specialklasse. Ligesom elever i specialklasse kan være med i undervisningen i almenområdet i mindre omfang. At lade elever fra almenområdet, som ikke er visiteret til specialundervisning følge undervisningen i en specialklasse er dog ikke muligt på grund af betalingsmodellen.



Håndtag, der kan anvendes i forhold til ledelse og organisering på skolen:

- Styrkede muligheder for at almindelige folkeskoler kan fordele lærer og pædagoger mellem SFO og skole som de vurderer bedst (forvaltning, politikere)
- Antallet af skoler med specialklasser (forvaltning, politikere)
- Friere pædagogiske rammer på skolerne (forvaltning, politikere)

4 Metode

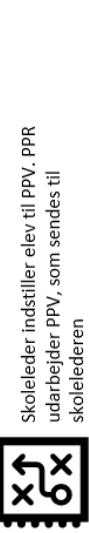
I det følgende uddybes metoden i forhold til det, der er beskrevet i indledningen. Afsnittet her skal altså ses som et supplement til afsnit 1.1 og handler primært om den tilgang, de fire interviews er blevet til på baggrund af.

Til alle interviews er skolens leder og skolens PPR-psykolog inviteret. Derudover har skolen haft mulighed for at invitere eventuelle andre personer med (fx pædagogiske ledere), hvis de vurderede, at det kunne være relevant for mødet.

For de fire interviews har udgangspunktet været, at de skulle foregå semistrukturerede og med en prioritet af, at skolerne kan få mulighed for at tale om de ting, som de synes er særligt relevante. Forud for interviewet er udarbejdet en interviewguide, men emner og spørgsmål, som interviewet kunne komme

omkring. Men interviewguiden har været fraveget i de fleste tilfælde, og interviewet har i stedet fuldt de emner og udsagn, som skolerne nævner.

Tilgangen til interviewene har været at høre om skolernes eget arbejde med udfordrede elever og elever i specialområdet. Formålet har været at blive klogere på det arbejde skolerne gør, hvorfor de gør som de gør, og om skolerne har ønsker eller forslag til andre måder at kunne gøre tingene på. For at italesætte de forskellige stadier, som en elev i specialområdet er igennem, har skolerne fået fremsendt en illustration, med nogle overordnede trin for en elevs "rejse". Dette har været tænkt som en principtegning af et tænkt forløb for en elev, og formålet har været at få skolerne til at sætte ord på, hvad der sker for deres elever på de enkelte trin på vejen, og om skolerne evt. afviger fra nogle af dem. Tegningen med elevens "rejse" er kvalificeret af PPR, som har bidraget med input til trin og kvalitetssikring. Illustrationen kan ses på næste side.



Forældre eller lærer vurderer, at en elev muligvis har brug for et specialtilbud



Skolen indkalder PPR og evt. andre samarbejdspartnere omkring eleven til Specialcentermøde



Skoleleder indstiller elev til PPV. PPR udarbejder PPV, som sendes til skolelederen

Bekymring/ visitering



Elevens udvikling i specialtilbuddet evalueres undervejs og indsatsen justeres eventuelt



Eleven går i specialtilbud



Skolelederen indstiller eleven til et specialundervisningstilbud uden for skolen. PPR træffer afgørelse om henvisning af eleven til specialklasse/-skole.

Specialtilbud



I henhold til planen for eleven vurderes elevens udvikling i specialtilbuddet igen med henblik på at vurdere, om eleven kan komme tilbage i en almenklasse



Eleven vurderes ikke at kunne klare en almenklasse og forbliver i specialtilbuddet



Elevens udvikling vurderes løbende med henblik på at afslutte specialtilbuddet, når eleven kan klare en almenklasse

Revisitation



Rapport

6. juni 2019

Bilag 5 Tværgående – Håndtag til bedre ressourceudnyttelse

I denne rapport samles op på de økonomiske handlingshåndtag, der er identificeret i forbindelse med de udførte delanalyser til skoleanalysen.

Børn og Unge
Økonomi og Administration
Aarhus Kommune

Der har undervejs i analyserne været dialog med PPR, skolerne og også andre kommuner for at identificere og kvalificere drøftelsen af hvilke handlemuligheder, der findes for skolerne. Nogle handlemuligheder er afhængige af en politisk beslutning, andre handlemuligheder ligger hos skolerne selv – evt. i samarbejde med fællesfunktionerne. En del af disse håndtag er naturligvis allerede i brug på skolerne i mere eller mindre omfang.

Budget og Regnskab Service
Grøndalsvej 2
8260 Viby J

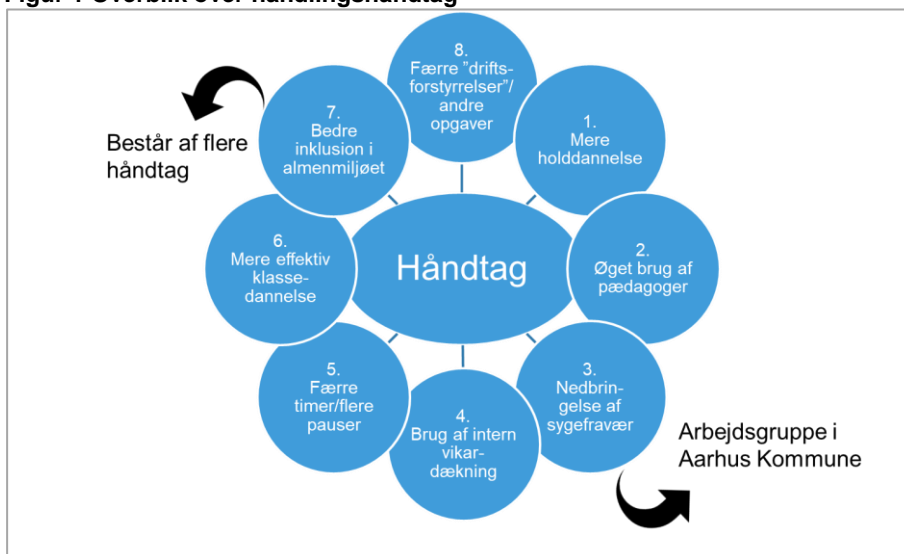
Direkte telefon: 40 16 39 45

Figur 1 giver et overblik over de identificerede handlingshåndtag. Nedenfor er hver af handlingshåndtagene uddybet. De steder, hvor det er fundet relevant, er der regnet på, hvad det enkelte håndtag kan betyde økonomisk. Det gælder generelt for håndtagene, at de er beskrevet ud fra en rent økonomisk vinkel. Der er generelt ikke inddraget overvejelser i forhold til undervisningens kvalitet, arbejdsmiljø, trivsel eller andre forhold af betydning for skolen eller for målopfyldelsen i Børn og Unge. Flere af håndtagene nedsætter således undervisningstiden eller reducerer andel af timer, der undervises af uddannede lærere.

Direkte e-mail:
aho@aarhus.dk

Sagsbehandler:
Anders Hovmark m.fl.

Figur 1 Overblik over handlingshåndtag



Ad 1. Holddannelse – samlæsning af hold

Beskrivelse:

Skolerne har flere muligheder for holddannelse i undervisningen, fx i valgfag. Her kan skolerne oprette hold på tværs af årgange eller med nærtliggende skoler. Det kan give skolerne en besparelse, såfremt det samme antal elever kan undervises med færre lærere.

Hvordan har vi regnet:

I visse fag, særligt valgfag, kan skolerne risikere, at der opstår relativt små hold. Der vil derfor potentielt være en gevinst ved at slå den slags hold sammen eventuelt på tværs af årgange eller ved nærtliggende skoler på tværs af skoler.

Potentialet for dette håndtag er ikke afdækket. Dette vil kræve kendskab til elevtallet på de enkelte hold, og hermed også om skolerne allerede i dag samlæser hold eksempelvis på tværs af årgange. Potentialet for hver enkelte klasse vil være sammenligneligt med håndtaget om undgå dobbeltdækning. Det forudsætter dog, at det eksempelvis er muligt at eleverne uden omkostninger kan transportere sig mellem skoler. Dermed begrænser forslaget sig til alene at relatere sig til nærtliggende skoler i byområdet.

Ad 2. Øge andelen af pædagoger i understøttende undervisning

Beskrivelse:

Brugen af pædagoger i den understøttende undervisning er mindre end forudsat i budgettildelingsmodellen, hvor pædagogerne antages at kunne varetage halvdelen af de understøttende undervisningstimer. Det kan give skolerne en besparelse, hvis de i højere grad benytter pædagogerne til disse timer, da pædagogernes løn er lavere end lærernes.

Hvordan har vi regnet:

I skolernes budget forudsættes det, at den understøttende undervisning dækkes 50 – 50 % mellem lærere og pædagoger. Empirisk set holder denne forudsætning dog kun i indskoling. På mellemtrinnet og i udskoling er andelen af pædagoger væsentligt mindre.

Det forudsættes, at en lærer kan undervise 1019 timer i UUV og en pædagog 1100 timer i UUV.

Tabellen nedenfor viser antal klasser og et antaget antal timers understøttende undervisning om ugen pr. klasse.

Tabel 1 Antal klasser og antal timers understøttende undervisning

	<i>Antal klasser</i>	<i>Antal timers UUV pr. uge pr. klasser</i>	<i>Antal timers UUV pr. uge</i>	<i>Antal timers UUV pr. år</i>
<i>0 klasse</i>	131	9,53	1248,43	49.937
<i>Indskoling</i>	386	6,00	2138,44	85.538
<i>Mellemtrin</i>	371	4,00	1484,00	59.360
<i>Udskoling</i>	359	4,00	1436,00	57.440
<i>10. klasse</i>	9	0	0	0

Det er beregnet, hvor stor effekten af at ændre pædagogandelen med 10 %-point er. Dette beregnes til 2,8 mio. kr. I dag vurderes andelen på mellemtrin og i udskoling til at være under 10 %, medens den budgettekniske forudsætning er 50 %.

Ad 3. Nedbringelse af sygefravær

Arbejdsgruppen for sygefravær i Aarhus Kommune er forankret under Personale. Styregruppen arbejder pt. på en videreudvikling af sygefraværsindsatsen i Aarhus Kommune. Målet er en fælles sygefraværsindsats, der både består af forpligtende indsatser, som alle magistratsafdelinger arbejder ud fra samt inspiration og vejledning, der er målrettet specifikke faggrupper. Således vil der i 2019 forventeligt komme reviderede anbefalinger og initiativer med fokus på yderlig nedbringelse af sygefravær i hele Aarhus Kommune.

Børn og Unge afventer konklusionerne og anbefalingerne omkring en fælles sygefraværsindsats.

Ad 4. Intern vikardækning

Beskrivelse:

Intern vikardækning ved fravær kan udformes på flere måder. Her er der fokus på, at lærerne bytter timer ved fravær. Det beskrevne bygger på en model, hvor vikardækning planlægges i forbindelse med skoleårsplanlægningen, men at der byttes timer ved fravær. Det kan under visse betingelser være billigere pr. undervisningstime end med timelønnede vikarer. Dog kan der udløses et undervisningstillæg, der efter omstændighederne overstiger udgiften til en cykelvikar. Derudover kan det give en kvalitetsforøgelse i undervisningen, fordi eleverne møder kendte ansigter, der samtidigt har en relevant uddannelse. Skolerne nævner selv intern vikardækning som primært et kvalitetstiltag.

Hvordan har vi regnet:

Nedenfor undersøges det, hvorvidt det under helt ideelle betingelser er muligt at vikardække med interne ressourcer, og der er overvejelser omkring økonomiske implikationer af forskellige former for vikardækning.

Hvor meget skal der til for at vikardække med interne ressourcer:

I indskolingen er en lærer til stede på skolen i et antal timer, som overstiger det antal timer, som planlægges til undervisning af elever. Hvis man forudsætter at en lærer, for hvem der ikke er planlagt undervisning, uden videre og uden omkostninger kan indsættes som vikar ved fravær, vil der ved en volumen på 6 klasser være en lærer tilgængelig til vikardækning i alle lektioner i løbet af en uge.

De tilsvarende krav til volumen er 4 klasser på mellemtrinnet og 3 klasser i udskolingen. På disse klassetrin er lærerne også tilstede på skolen i et større omfang, end der planlægges til undervisning af elever.

Det er vigtigt at pointere, at ovenstående er under en række helt ideelle – og formentligt urealistiske – betingelser:

1. For det første er det en forudsætning, at udgangspunktet er, at der over et skoleår byttes indbyrdes, således at hvis lærer A har fravær, og vikardækkes af lærer B, vil der senere på året være undervisning lærer B ikke skal have, medens lærer A senere skal forestå undervisning, som ikke er planlagt.
2. Det er for det andet vigtigt at bemærke, at selvom der i princippet forudsættes, at de enkelte lærere "bytter" timer, vil det hver gang der på sådan vis vikardækkes internt potentielt afføde et undervisningstillæg. Det samlede undervisningstillægs kan efter omstændighederne være højere end timeprisen på en cykelvikar.
3. For det tredje hviler det på den forudsætning, at den lærer som skal vikardække ikke har opgaver, som ikke kan aflyses, udskydes eller flyttes.
4. For det fjerde hviler det på den forudsætning, at lærernes tilstedeværelse er planlagt, således at den som minimum dækker elevernes tilstedeværelse.
5. For det femte forudsættes det implicit, at den enkelte lærers undervisningstid på kort sigt kan udgøre op til 35 timer ugentligt. Dette vil i hvert fald have den konsekvens, at den pågældende lærer på kort sigt ikke har forberedelsestid.

6. For det sjette er det en implicit forudsætning, at fraværet er ligeligt fordelt, således, at lærerne kan "bytte" timer.

Som det fremgår, vil man realistisk set skulle op på et større volumen i klasser, for at det i praksis vil være realistisk. Men nøjagtigt hvor skæringen går er ikke sikkert. Omvendt ligger den ovenfor beregnede "kritiske masse" så lavt, at det må anses for realistisk at lave modeller, hvor et team af lærere i et vist omfang dækker af for hinanden.

Overvejelser vedrørende økonomien i intern vikardækning

Der findes forskellige varianter af intern vikardækning. Ovenfor er skitseret en variant, hvor der byttes internt. Dette vil afføde en merudgift i form af et undervisningstillæg, hver gang der tages en ikke-planlagt time.

Mange skoler benytter i dag "cykelvikarer". Timeprisen for en cykelvikar er lavere end den effektive pris for en undervisningstime for en fastansat lærer.

På den baggrund kan man sige, at et argument for intern vikardækning primært vil gå på et kvalitetsløft for eleverne. Som ovenfor nævnt kan marginaludgiften til undervisningstillæg overstige udgiften til en cykelvikar. Det vil afhænge af undervisningstimetallet. Det forudsætter således reelt, at der planlægges med et relativt lavt antal undervisningstimer.

Hvis intern vikardækning gennemføres ved at planlægge vikartimer i skoleårsplanlægningen, således at det indgår i det planlagte undervisningstimal, og antallet af undervisningstimer derfor reduceres, vil ordningen alt andet lige være dyrere end at benytte cykelvikarer.

Ad 5. Færre timer/flere pauser

Under denne overskrift beskrives fire mulige handlingshåndtag.

5a. Ingen undervisning ud over minimumstimal:

Beskrivelse:

Udbuddet af fagopdelt undervisning blandt folkeskolerne i Aarhus Kommune overstiger umiddelbart minimumstimetallet i folkeskoleloven. Disse timer kan skolerne erstatte med understøttende undervisning og/eller pauser, hvilket er billigere pr. time.

Hvordan har vi regnet:

Et håndtag for skolerne til at reducere udgifter, er kun at tilbyde minimumstimetallet. Ifølge indberetninger til Undervisningsministeriet er der enkelte skoler der på enkelte årgange tilbyder mere end det minimumstimal, der er fastsat i folkeskoleloven.

Indberetningerne til STIL viser umiddelbart, at det samlede udbud af fagopdelt undervisning, som overstiger minimumstimetallet, udgør 11.800 timer i skoleåret 2018/2019. I det følgende forudsættes det, at dette skoleår er repræsentativt for skolerne generelt, og at det ikke er et udtryk for, at der "forskydes" timer mellem skoleårene.

Det forudsættes, at en lærer kan undervise fagopdelt 734 timer pr. årsbasis. Det antages endvidere at "merundervisningen" erstattes med understøttende undervisning, som i omfang deles ligeligt mellem pædagoger og lærere.¹ Det antages, at en lærer kan undervise 1.019 timer årligt understøttende, og en pædagog 1.100 timer.

¹ Dette er empirisk set kun korrekt i indskolingen. På mellemtrin og i udskoling er lærerandelen klart større.

På baggrund af dette, vil der potentielt være en samlet besparelse for skolerne på netto 3,1 mio. kr., ved at fjerne den fagopdelte undervisning, som ligger ud over minimumstimetallet.

Det skal bemærkes, at effekten ikke vil være ligeligt fordelt mellem skolerne. Det skal endvidere bemærkes, at der i dag tildeles budgetter til skolerne ud fra minimumstimetallet. Det er således alene et håndtag, der potentielt kan anvendes af de skoler, der udbyder mere end minimumstimetallet.

5b. Fokus på pausetid

Beskrivelse:

Forskellen mellem undervisningstidens samlede længde og minimumstimetallet kan udfyldes med understøttende undervisning, ekstra fagopdelt undervisning eller øget pausetid. Det giver en besparelse, hvis skolerne fx øger pausetiden på bekostning af den understøttende undervisning.

Hvordan har vi regnet:

Skolerne tilrettelægger skoledagen forskelligt. Omfanget af forskellighederne er ikke afdækket.

I folkeskoleloven er der minimumstimetal på undervisningen i visse fag, og vejledende minimumstimetal på andre. Samlet er der et årligt minimumstimetal på den fagopdelte undervisning. Endvidere er der et minimumskrav til undervisningstidens samlede længde. Minimumskravet til undervisningstidens samlede længde overstiger det årlige minimumstimetal. Denne forskel kan udfyldes med understøttende undervisning, ekstra fagopdelt undervisning jf. ovenfor eller pauser.

Spørgsmålet er, hvilken økonomisk virkning det har at øge pausetiden på bekostning af Understøttende undervisning?

Et eksempel går på, at der på hver skole for alle elever lægges 15 minutters ekstra pausetid ind om dagen, svarende til 1,25 time om ugen,

Det forudsættes, at det er en lektions understøttende undervisning der konverteres. Det forudsættes, at en lærer kan undervise 1.019 timer årligt understøttende og en pædagog 1.100 timer, og at de to faggrupper anvendes ligeligt i den understøttende undervisning. Empirisk set er sidstnævnte forudsætning ikke realistisk. Hvis der antages en højere andel af lærere, vil provenuet være højere.

I pausetiden har skolerne en opsynsforpligtelse i forhold til eleverne. Hvor mange klasser én voksen kan holde opsyn med, vil afhænge af en lang række forhold, bl.a. om pausen holdes ude eller inde, hvor stort et areal der skal holdes opsyn på, og hvad eleverne har lov til i løbet af pauserne.

I det eksempel, der er regnet på, er det forudsat at der i indskoling skal anvendes 1 pædagog til opsyn pr. klasse. Her består besparelsen således alene i, at lærertimer anvendt i UUV konverteres til pædagogtimer, og at pædagoger kan holde opsyn i flere timer på et år, end en lærer kan varetage understøttende undervisning. På mellemtrinnet og i udskoling antages det, at en lærer kan holde opsyn med op til 3 klasser ad gangen i pausen.

Det samlede nettoprovenu i denne beregning er på 11,8 mio. kr.

Det skal bemærkes, at øget pausetid alt andet lige vil lige svække kvaliteten.

5c. Konvertere understøttede undervisning til to-voksen-ordning i de fagfaglige timer

Beskrivelse:

Skolerne kan konvertere understøttende undervisning til to-voksenordning med en pædagog som den 2. voksne i fagopdelt undervisning og samtidigt nedsætte undervisningstiden. Det giver en besparelse, når skolerne erstatter en lærer i den understøttende undervisning med en pædagog som den 2. voksne i fagopdelt undervisning, da pædagogernes løn er lavere end lærernes.

Hvordan har vi regnet:

Indenfor folkeskoleloven er det muligt at nedsætte det samlede antal skoletimer, såfremt der er to-voksen-ordning i andre timer. Dette er et håndtag, som i vidt omfang allerede anvendes af skolerne.

Der er lavet en beregning på, hvad den økonomiske gevinst vil være, såfremt der kan konverteres 1 lektion pr. klasse, svarende til 30 timers undervisning om året.

Det forudsættes, at:

1. det er en lektions understøttende undervisning, der konverteres.
2. den 2. voksne er en pædagog.
3. en lærer kan undervise 1.019 timer årligt understøttende, og en pædagog 1.100 timer, samt at pædagogerne der anvendes som 2. voksen kan deltage i den fagopdelte undervisning 1.100 timer årligt. Empirisk set er anvendelsen af pædagoger som 2. voksen på mellemtrinnet og i udskolingens betragteligt lavere. Omvendt er anvendelsen af pædagoger i den understøttede undervisning også lavere end det her forudsatte, hvilket i virkelighedens verden potentielt kan gøre provenuet højere.

Besparselsen, hvis det kan gøres i alle klasser, vil være på 2,1 mio. kr. samlet svarende til 1.665 kr. pr. klasse.

Det skal bemærkes, at tanken bag konvertering til to-voksen-ordning er, at det forudsættes at være en kvalitetsforbedring, herunder f.eks. i form af at løse inklusionsopgaver.

Det er forudsat, at der ikke sker en ekstra tildeling til SFO/klub som følge af øget tid i fritidstilbud. Dette vil alt andet lige betyde, at der vil være flere timer børnene skal være i SFO til et som udgangspunkt uændret medarbejderantal i SFO. Det kan overvejes at tilføre dele af provenuet til SFO. Dette vil reducere den økonomiske effekt af håndtaget.

5d. Undgå dobbeltdækning pr. undervisningstime og benyttelse af gæsteundervisere

Beskrivelse:

Skolerne kan benytte gæsteundervisere i undervisningen, hvilket kan give en besparelse, såfremt gæsteunderviseren er gratis og undervisningen kan afvikles uden forberedelse såvel som tilsyn af en lærer. Derudover kan skolerne hente en besparelse ved at undgå dobbeltdækning pr. undervisningstime, fx når eleverne er på det pædagogiske læringscenter.

Hvordan har vi regnet:

Håndtaget henviser for det første til den situation, hvor en skoleklasse eksempelvis er på biblioteket, og der også her er en voksen, som i princippet kan varetage undervisning og opsyn med klassen. For det andet henvises til muligheden for at få gæsteundervisere udefra. Det forudsættes her, at der er tale om frivillig arbejdskraft. Det kunne eksempelvis være en forælder, der kan bidrage med oplæg, en lokal idrætsklub, spejderne eller lignende.

Vedrørende gæsteundervisere er der lavet en modelberegning på, hvor meget der spares, hvis én klokke-timers undervisning pr. klasse om året varetages af en gratis underviser, og at den egentligt skemalagte lærer ikke behøver at være til stede.

Det antages, at:

1. der ikke er behov for tilsyn, således at den skemalagte lærer ikke behøver at være til stede i forbindelse med undervisningen. Hvis læreren skal være til stede, forsvinder besparelsen.
2. den egentlige lærer ikke har behov for forberedelse.
3. undervisningen foregår på skolen.
4. det er fagopdelt undervisning, der dækkes.
5. en lærer kan undervise 734 timers fagopdelt undervisning årligt.
6. der ikke er afledte udgifter.

Den årlige besparelse pr. klasse vil være på 746 kr. Hvis det skaleres op til samtlige klasser, vil besparelsen være på 0,9 mio. kr.

Det skal bemærkes, at håndtaget vil understøtte målsætningen om "åben skole".

I forhold til dobbeltdækning er der ikke data til rådighed for omfanget af eventuel dobbeltdækning. Det må formodes, at det er et forhold, som skolerne selv er opmærksomme på at undgå, og at skolerne i det hele taget har høstet en væsentlig del af denne form for gevinster.

Der er lavet en modelberegning på, hvor meget besparelsen vil være, hvis man kan reducere lærerforbruget med en lektion om ugen i en klasse.

Det antages, at det er fagopdelt undervisning, der dækkes. Det antages at en lærer kan undervise 734 timers fagopdelt undervisning årligt. Og det antages endvidere, at der ikke er afledte udgifter.

Besparelsen for en klasse vil årligt være på ca. 16.000 kr. Hvis der skaleres op til 10 % af alle klasser, vil besparelsen være på ca. 2 mio. kr.

Ad 6. Mere effektiv klassedannelse

Beskrivelse:

Dette håndtag handler om en bedre klassedannelse gennem dels ændrede skoledistrikter, dels frivillige skolesammenlægninger.

I Aarhus Kommune dannes klasserne med op til 28 elever pr. klasse. I forhold til de enkelte folkeskolars elevantal i 0.-9. normalklasser pr. 5. september 2018 er den gennemsnitlige klassekvotient på 21,4 elev / klasse. Der er således et stykke vej til den optimale fordeling af elever mellem skolerne. I løbet af en skoletid er der en tendens til at klasserne bliver mindre, da den gennemsnitlige klassekvotient i indskoling er på 21,8 og falder til 21,3 i udskoling.

Faldet kan forklares ved fraflytning, og i de ældste klasser ved at flere elever afslutter folkeskolen på en efterskole, uden at det kompenseres ved classesammenlægninger.

Et fokus på struktur med det formål at øge skolernes klassekvotienter og derved reducere udgiftsniveauet, kan tage afsæt i, at der fortsat skal være 46 skoledistrikter i Aarhus, at samling af to skoler til en skole skal ske frivilligt, og at ændringer i skoledistrikter skal understøtte, at det bliver nemmere at få en mere effektiv klassedannelse på de skoler, der berøres af distriktsændringerne.

Hvordan har vi regnet:

Håndtag 1: Højere klassekvotient ved ændring af skoledistrikter

10 af skolerne har en klassekvotient over 23 elever pr. klasse i gennemsnit. Mens 25 skolerne har en gennemsnitlig klassekvotient omkring (20-23) det kommunale gennemsnit, og de sidste 11 skoler har i gennemsnit under 20 elever / klasse.

Som tabel 2 viser, er alle de skoler, med en klassekvotient over gennemsnittet karakteriseret ved, at have en andel af grænsekrydsere under gennemsnittet. Grænsekrydsere er de elever der er bosat i et skoledistrikt, men går i folkeskole i et andet distrikt. Det er altså ikke elever der går i privatskole eller specialtilbud.

Tabel 2 Forhold mellem grænsekrydsere og klassekvotienter

Grænsekrydsere	Klassekvotient	
	Over gennemsnit	Under gennemsnit
Under gennemsnit	14	8
Over gennemsnit	0	11

Det er derfor en overvejelse, om skolernes klassekvotienter kan hæves ved at ændre i skoledistrikterne med det sigte at begrænse antallet af grænsekrydsere. Det er dog usikkert, om nye distriktsgrænser kan tilrettelægges så præcist, at afgiverskolen kan reducere antallet af klasser uden at modtagerskolen skal øge sit antal af klasser. Hertil kommer at det frie skolevalg giver skolerne mulighed for at vælge en anden skole end distriktsskolen, hvis der er plads og uden at danne en ekstra klasse. Det er derfor ikke sikkert, at et større distrikt øger klassekvotienten

Hypotesen er undersøgt ved at flytte distriktsgrænser mellem to skoler tre forskellige steder. De tre områder er karakteriseret ved, at afgiverskolens lokalekapacitet i de kommende år er enten fyldt ud eller er i underskud, mens modtagerskolen i samme periode har ledig lokalekapacitet.

Tabel 3 Effekten på antal klasser ved ændring af skoledistriktsgrænser

		2019	2024	2029
Efter distriktsændringen	Nord modtager	35	33	37
Efter distriktsændringen	Øst afgiver	28	28	27
Før distriktsændringen	Nord modtager	35	32	31
Før distriktsændringen	Øst afgiver	28	30	35
Effekt af distriktsændringen	Nord modtager	0	1	6
Effekt af distriktsændringen	Øst afgiver	0	-2	-8
Nettoeffekt af distriktsændringen		0	-1	-2

I det første eksempel i tabel 3 flyttes et område af en skoles distrikt beliggende i Distrikt Øst til en skole beliggende i Distrikt Nord. Samlet set er der en positiv effekt, da det samlede antal af klasser forventes at falde med 1 i 2024 og yderligere 1 i 2029. En distriktsændring vil således understøtte den stigning i klassekvotienten, som i øvrigt følger af de to skolers samlede elevvækst.

Tabel 4 Effekten på antal klasser ved ændring af skoledistrikt

		2019	2024	2029
Efter distriktsændringen	Nord modtager	27	21	23
Efter distriktsændringen	Nord afgiver	34	32	29
Før distriktsændringen	Nord modtager	27	20	20
Før distriktsændringen	Nord afgiver	34	33	30
Effekt af distriktsændringen	Nord modtager	0	1	3
Effekt af distriktsændringen	Nord afgiver	0	-1	-1
Nettoeffekt af distriktsændringen		0	0	2

I det næste eksempel i tabel 4 flyttes et område af en skoles distrikt til en anden skoles distrikt. Begge skoler er beliggende i Distrikt Nord. Samlet set er der en negativ effekt, da det samlede antal af klasser forventes at stige med 2 i 2029.

Tabel 5 Effekten på antal klasser ved ændring af skoledistrikt

		2019	2024	2029
Efter distriktsændringen	Øst modtager	22	28	35
Efter distriktsændringen	Øst afgiver	22	19	19
Før distriktsændringen	Øst modtager	22	22	26
Før distriktsændringen	Øst afgiver	22	24	35
Effekt af distriktsændringen	Øst modtager	0	6	9
Effekt af distriktsændringen	Øst afgiver	0	-5	-16
Nettoeffekt af distriktsændringen		0	1	-7

I det tredje eksempel i tabel 5 flyttes et område af en skoles distrikt til en anden skoles distrikt. Begge skoler er beliggende i Distrikt Øst. I 2024 er effekten negativ, da distriktsændringen medfører yderligere en klasse i forhold til, hvis der ikke kom en distriktsændring. Men udviklingen bliver omvendt i 2029, hvor effekten er positiv, da der netto kom 7 færre klasser ved distriktsændringen.

I de nævnte eksempler er der forskellige effekter af en distriktsændring, hvilket understreger usikkerheden i den økonomiske målopfyldelse, som nævnt ovenfor. Tabel 6 opsamler den forventede økonomiske effekt i den udvalgte år ud fra en beregnet forudsætning om, at den gennemsnitlige udgift pr. normalklasse i almenundervisningen er 827.642 kr. (2018-priser) inklusiv forventede udgifter til vikardækning samt øvrige driftsudgifter ud over løn til elev- og personaleaktiviteter. Dette er beregnet i analysen af almenområdet.

Tabel 6 Besparelser ved ændring af skoledistrikt (beløb i 1.000 kr.)

	2019	2024	2029
Nord-Øst	0	-828	-1.655
Nord-Nord	0	0	1.655
Øst-Øst	0	828	-5.793

Håndtag 2: Frivillige skolesammenlægninger

For at kunne optimere klassesammensætningen kan det være nødvendigt med mere vidtgående ændringer. Det kan være en sammenlægning af to skoler til en skole. Forud for byrådets ændring af skolestrukturen i 2012 ønskede Kolt Skole og Hasselager Skole at blive sammenlagt til en skole. Byrådet vedtog i 2012 at samle de to skoler på en matrikel på Bavnehøj Skole. Det har givet højere klassekvotienter.

Tranbjergskolen er en skole på to matrikler. Tranbjergskolen har en gennemsnitlig klassekvotient på 22,0 elev / klasse, og dermed en klassekvotient marginalt højere end gennemsnittet.

Som eksempel på en anvendelse af dette håndtag er der beregnet effekten på klassesdannelsen, ved en sammenlægning af 3x2 skoler i stordistrikterne Syd, Nord og Sydvest.

Tabel 7 Reduktion i antal klasser ved sammenlægning af 2 skoler

	18/19	19/20	20/21	21/22	22/23	27/28
Syd	3	4	4	3	4	2
Sydvest	3	4	4	4	3	4
Nord	8	6	3	4	2	1

I alle tre eksempler opnås en lavere klassesdannelsen ved sammenlægning af skolerne. Dog er effekten stærkt aftagende i Nord og svagt aftagende i Syd. Den aftagende effekt indikerer, at effektiviseringen ved skolesammenlægninger opnås i samme grad ved at skolernes klassekvotienter stiger i takt med at skolerne får flere elever. Stordriftsfordelene ved sammenlægninger er dermed kun svagt større ved en sammenlægning end ved den udvidelse af de eksisterende skoledistrikter der følger af at skolerne får flere elever i 2 af 3 eksempler.

Ud fra en beregnet forudsætning om, at den gennemsnitlige udgift pr. normalklasse i almenundervisningen er 827.642 kr. (2018-priser) inklusiv forventede udgifter til vikardækning samt øvrige driftsudgifter ud over løn til elev- og personaleaktiviteter, er der i tabel 8 angivet de økonomiske effekter af at reducere i klasseantal.

Tabel 8 Økonomisk effekt af reduktion i antal klasser ved sammenlægning af 2 skoler (beløb i 1.000 kr. og 2018 priser)

	18/19	19/20	20/21	21/22	22/23	27/28
Syd	2.483	3.311	3.311	2.483	3.311	1.655
Sydvest	2.483	3.311	3.311	3.311	2.483	3.311
Nord	6.621	4.966	2.483	3.311	1.655	828
Total	11.587	11.587	9.104	9.104	7.449	5.793

I de første år vil der være en potentiel effekt på op til 11,6 mio. kr. som i perioden falder til 5,8 mio. kr. i alt.

En afledt effekt af, at der dannes færre og større klasser er, at skolernes udbygningsbehov generelt aftager. Dog vil flere elever i klasserne kunne lægge et yderligere pres på indeklimaet, på nogle af de skoler, hvor der i dag er mange klasselokaler under 70 kvm. En håndtering af en indeklimateudfordring, hvor der mangler plads pr. elev vil forventeligt give behov for en anlægsinvestering svarende til den reducerede udbygningsudgift.

En anden variant kunne være at nyt skolebyggeri sker som en satellit tilbygning til eksisterende skoler, så antallet af skoledistrikter ikke ændres fra de nuværende 46. Det kan f.eks. være en ny skole i midtbyen eller i det nordøstlige Aarhus, der bliver en del af en af de eksisterende skoler i området.

Ad 7. Bedre inklusion i almenmiljøet

Den delanalyse, der indeholder interviews med skolerne om praksis vedrørende specialundervisningen, omhandler også handlingshåndtag på dette område. Figur 2 på næste side viser en del af de håndtag, der er identificeret i denne delanalyse – der henvises til denne delanalyse for at læse mere om disse.

Figur 2 Uddybning af håndtag på specialundervisningsområdet



Ad 8. Færre driftsforstyrrelser/andre opgaver

Håndtaget handler om at tilrettelægge mødeaktiviteter udenfor "primetime" for undervisning, dvs. efter ca. kl.13. På den måde forstyrres undervisningen mindst muligt, idet en lærer ikke skal gå fra undervisningen, og vikardækning undgås. Skolelederne vurderer at, 2/3 af al fravær er kendt fravær. En del af dette fravær kan reduceres ved, at f.eks. møder med PPR, Socialforvaltningen og kursusaktivitet sker efter kl. 13.

Der skal samtidig være øget opmærksomhed på antallet af deltagere og mødehyppighed. Dette vil også kunne reducere det planlagte fravær og lærernes anvendelse af tid på andre opgaver reduceres ligeledes, sådan at der frigøres mere tid til undervisning.

Det er Byrådet, der beslutter antallet af undervisningsdage. Dette er ikke lovbestemt – altså er antallet af undervisningsdage også et håndtag til øget fleksibilitet. Hvis dette kan skaffe lærere undervisningsfrie dag, hvor f.eks. kursusaktivitet kan afholdes, undgås vikardækning for disse.

