

Forslag til nye ressourcefordelingsmodeller på skoleområdet

15. marts 2024

§17, stk. 4-udvalget om folkeskolen anbefalede i foråret 2023, at *ressourcefordelingsmodellerne på skoleområdet skal være mere gennemsigtige, enkle og retfærdige. Dette skal være med til at sikre lige muligheder for at skabe gode undervisningsmiljøer for alle børn i kommunen.* Herunder anbefalede udvalget mere konkret:

1. Fordeling af skolernes budget til almenundervisningen tildeles efter elevtal i stedet for antallet af klasser
2. Hovedparten af skolernes faste budget til almenundervisning tildeles efter elevtal, mens den anden del tildeles som et fast grundbeløb
3. Skolernes budget til specialundervisning tildeles efter en opdateret model for den forventede sandsynlighed for specialundervisning.

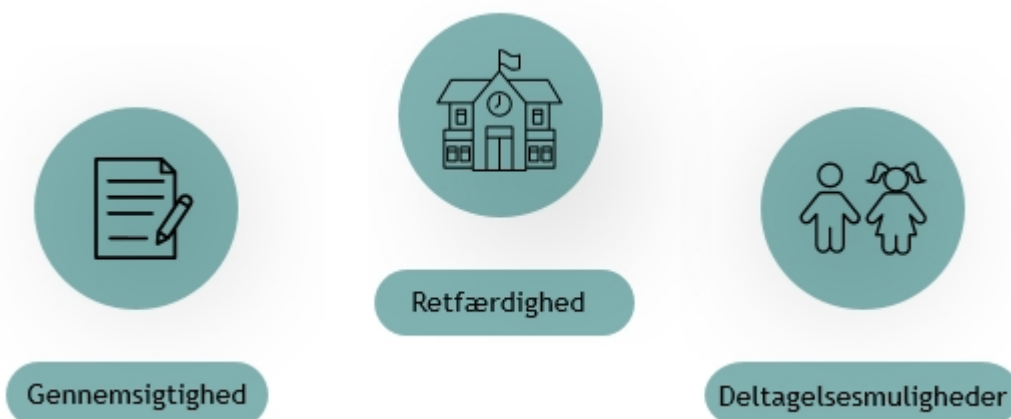
I det følgende beskrives forslag til nye ressourcefordelingsmodeller på skoleområdet. Først beskrives forslag til en ny ressourcefordelingsmodel på almenområdet (anbefaling 1 og 2), hvorefter justering af ressourcefordelingsmodellen på specialundervisningsområdet beskrives (anbefaling 3).

Med udgangspunkt i §17, stk. 4-udvalgets opdrag har vi løbende igennem arbejdet med ressourcefordelingsmodeller ud fra tre hensyn:

Gennemsiglighed: Det skal være enkelt, forståeligt og let kommunikerbar, hvordan ressourcerne fordeles mellem skolerne, og hvilke betalingsstrukturer, der er indlagt mellem skoletilbud.

Retfærdighed: Ressourcerne skal fordeles hensigtsmæssigt i forhold til at sikre lige muligheder på tværs af skolerne for at skabe gode undervisningsmiljøer for alle børn i kommunen.

Deltagelsesmuligheder: Ressourcefordelingen og betalingsstrukturer skal give incitament til at fremme elevernes trivsel, udvikling og øge deltagelsesmuligheder i det almene skolemiljø. Det skal stemme overens med *Politik for tidlig indsats og inklusion og børnesynet* heri.



Ressourcefordelingsmodel til almenundervisning

Ressourcefordelingsmodellen indeholder både ændringer i fordeling af det decentrale variable og faste budget til skolernes almenundervisning. I den nuværende ressourcefordelingsmodel tildeles skolerne et variabelt budget til at dække lønudgifter til fagpersonale, vikarer, uddannelse samt materiale- og aktiviteter mv. Det variable budget fordeles på nuværende tidspunkt ud fra antallet af klasser hver aftaleenhed har pr. årgang. Hertil tildeles skolerne et fast budget til at dække skolens faste omkostninger til ledelse, administration, rengøring, bygninger mv. Anbefaling 1 vedrørende det variable budget gik på, at budgettet til skolerne tildeles efter elevtal i stedet for antallet af klasser, og at tildelingen pr. elev vægtes i forhold til klassetrin/undervisningstimetallet. Anbefaling 2 vedrørende det faste budget gik på, at en del af budgettet ligeledes tildeles efter elevtal, mens den anden del tildeles efter et fast grundbeløb, hvor der tages højde for blandt andet antal af matrikler. I det følgende beskrives et forslag til en ny ressourcefordelingsmodel.

Elevbaseret tildeling med strukturkompensation

Beskrivelse af modellen

I en elevtalsbaseret tildelingsmodel fordeles størstedelen af den decentrale budgetramme (både det hidtil variable og faste budget) til almenundervisningen efter elevtallet på aftaleenheden. Tildelingen differentieres afhængig af undervisningstimetallet i indskoling, mellemtrin og udskoling. Hertil fordeles en mindre del af budgettet som en strukturkompensation, hvor aftaleenhederne tildeles en kompensation for antallet af matrikler, der skal drives inden for den enkelte aftaleenhed. Den samlede budgettildelingen skal dække såvel undervisning, bygningsdrift, ledelse, personale samt alle øvrige udgifter ved at drive skole.

Strukturkompensationen bygges op således, at alle aftaleenheder tildeles et beløb, der svarer til en gennemsnitlig udgift til en aftaleholder og administrativ/økonomi medarbejder. Dette er ud fra præmissen om, at der altid vil være behov for en aftaleholder og en administrativ medarbejder for hver aftaleenhed uanset antallet af matrikler eller elever. For hver matrikel tildeles aftaleenheden et beløb, der afspejler det gennemsnitlige driftsbehov pr. bygning, herunder bl.a. rengøring, servicemedarbejdere, vedligeholdelse, el, vand, varme, renovation, rengøring, forsikring. Det har også været en overvejelse at kompensere for manglende mulighed for klasseoptimering på skoler med flere matrikler. Dog er dette ikke indbygget i strukturkompensationen, da der fortsat er mulighed for optimering af klassedannelse på tværs af klassetrin inden for den enkelte matrikel.

Strukturkompensationen skal dog ikke alene ses som udtryk for skolens faste udgifter, da der i denne model ligger en antagelse om, at en del af de faste udgifter er afhængig af elevtallet. Jo højere beløb der tildeles gennem strukturkompensation, jo mindre beløb kan tildeles ud fra elevtal.

I nedenstående tabel er opbygningen af strukturkompensationen skitseret. Beregningerne for modellen fremgår af bilag 1.

Tabel 1: Takst pr. elev og strukturkompensation

Strukturkompensation 1. matrikel	4.744.000 kr.
Strukturkompensation 2.-4. matrikel, pr. matrikel	3.166.000 kr.
Takst 0.-3. klasse	41.000 kr.
Takst 4.-6. klasse	49.000 kr.
Takst 7.-9. klasse	52.000 kr.

Tabel 2: Samlet tildeling for hver skole efter den nye model sammenlignet med nuværende tildeling

	Nuværende*	Ny model	Difference til nuværende tildeling
Auning Skole	33.691.000	33.879.000	188.000
Søren Kanne-skolen	64.852.000	64.681.000	-171.000
Børneby Midt	15.191.000	14.665.000	-526.000
Børneby Nord	28.270.000	28.779.000	509.000
Samlet	142.004.000	142.004.000	0

Anm.: På grundlag af budget 2024. Afvigelser i totalen skyldes afrundinger.

*I nuværende tildeling gives der særtildeling til Toubro på 2,1 mio. kr. I den nye model indgår særtildelingen i rammen til fordeling.

(+= øget tildeling / -= reduceret tildeling)

I denne model tildeles 34,8 mio. kr. som strukturkompensation, mens resten af budgettet tildeles efter elevtal. Til sammenligning tildeles 47,7 mio. kr. i det faste budget, mens resten ligger i det variable budget i den nuværende tildelingsmodel.

Fordele og ulemper ved modellen

Modellen understøtter kommunens skolestruktur, hvor nogle skoler har udgifter til flere matrikler. Hertil er modellens fordel, at den reducerer de store udsving i tildeling, som den nuværende ressourcefordelingsmodel giver, hvor en enkelt elev kan udløse eller reducere midler til en hel klasse. I den nye model tildeles samme beløb pr. elev uanset antallet af klasser. Udfordringen ved modellen er, at det er vanskeligt at fastsætte niveauet af en strukturkompensation, som på retfærdigvis kompenserer for de øgede udgifter ved at drive flere små matrikler. Matriklerne har forskellige forudsætninger og muligheder i forhold til afstande og størrelse. Samtidig tager modellen ikke højde for, når en skole på en matrikel har et lavt elevtal. Modellen understøtter derimod, at en større del af budgettet er afhængig af elevtal, og dermed kan prioriteres lokalt.

Ressourcefordelingsmodel til specialundervisning

Det decentrale budget til specialundervisning fordeles i dag efter antallet af elever i skoledistriktet, som korrigeres for sandsynligheden for elevernes behov for specialundervisning ud fra:

1. Socioøkonomiske faktorer i skoledistriktet (KORA-modellen 2013)
2. Højere segregeringsgrad i mellemtrin og udskoling Norddjurs i forhold til landsplan.

Anbefaling 3 fra §17, stk. 4-udvalget lyder på, at der fremadrettet bør anvendes en opdateret model for den forventede sandsynlighed for specialundervisning som fordelingsnøgle af det decentrale variable budget til specialundervisning, og at der ikke korrigeres yderligere for forventning om højere segregeringsgrad på nogle klassetrin. Formålet bag anbefalingen er at sikre en mere retfærdig fordeling af budgettet til specialundervisning. Derudover ønskes der at skabe en mere forenklet model, hvor der ikke korrigeres dobbelt for yderligere sandsynlighed for segregering i mellemtrin og udskoling.

I 2022 leverede firmaet Index100 en analyse af specialundervisningsbehovet på folkeskolerne i Norddjurs Kommune, som vurderes at være en mere solid model for beregning af skolernes specialundervisningsbehov.

Anvendelse af Indeks100-model

Beskrivelse af modellen

Specialundervisningsbehovet beregnes ud fra en statistisk model, som fastlægger, hvilke baggrundsforhold der øger eller mindsker sandsynligheden for, at elever på en skole skal modtage specialundervisning. I modellen, beregnet af Indeks100, indgår der i alt 60 variable for forskellige demografiske, socioøkonomiske og sundhedsmæssige baggrundsforhold. Det er variable, som har vist sig at have betydning for barnets sandsynlighed for at modtaget segregeret specialundervisning. Dermed sikrer modellen, en mere retfærdig fordeling af det decentrale budget til specialundervisning - skoler med et elevgrundlag, der har højere sandsynlighed for at modtage specialundervisning, også modtager en større andel af budgettet. Specialundervisningsbehovet giver kun en indikator for sandsynligheden for segregeret specialundervisning i specialklasser og specialskole.

Tabel 3: Faktorer medregnet i Indeks100

Baggrundsforhold vedrørende barnet	Baggrundsforhold vedrørende forældre
<ul style="list-style-type: none"> • Alder • Køn • Fødselsoplysninger: <ul style="list-style-type: none"> • Fødselsvægt • Apgarscore • Fødselskomplikationer • Medfødte misdannelser • Modernes BMI ved fødsel • Adopteret • Anbragt • Elevens alder ved skolestart • Kontakter med alment praktiserende læge¹ • Kontakt med en speciallæge¹ • Kontakt med børnelæge • Antal dages somatiske indlæggelser¹ • Somatiske diagnoser • Psykiske diagnoser 	<ul style="list-style-type: none"> • Alder ved barnets fødsel • Indkomst^{1,2} • Uddannelsesniveaue² • Jobprestige^{1,2,3} • Beskæftigelsesstatus¹ • Kontakter med alment praktiserende læge¹ • Kontakt med en speciallæge¹ • Kontakt med en tandlæge¹ • Antal dages somatiske indlæggelser¹ • Psykiske diagnoser¹ • Skilt eller enke(mand)¹ • Ingen oplysninger om mor/far <p>Øvrige familieforhold</p> <ul style="list-style-type: none"> • Antal børn i familien • Barnets nummer i børneflokk • Moderen er enlig forsørger • Samboende forældre • Mindst en af forældrene er døde

Skolernes specialundervisningsbehov er beregnet på baggrund af de elever, skolerne har betalingsforpligtelsen for. Den gennemsnitlige sandsynlighed for specialundervisning på hver skole sammenholdes med skolens elevtal, hvilket giver det forventede antal visiterede elever på hver skole. Ud fra dette beregnes hver skoles forventede andel af de samlede antal specialundervisningselever i Norddjurs Kommune.

I tabel 4 nedenfor fremgår den beregnede gennemsnitlige sandsynlighed for specialundervisning for hver af skolerne i Norddjurs Kommune efter den nuværende (KORA) og den nye (Indeks100) model. Generelt indregner Indeks100 en højere sandsynlighed for specialundervisning end hidtil. I tabel 5 fremgår budgetfordelingen efter henholdsvis den nuværende og nye ressourcefordelingsmodel. Grundlag for beregninger fremgår af bilag 2.

Indeks100-modellen bygger på beregninger i 2022. Fordeling af eleverne mellem skolerne kan ændre sig, og derfor anbefales det, at beregning af sandsynligheden for specialundervisning opdateres hver 5-6 år. En analyse/opdatering koster ca. 100.000 kr.

Tabel 4: Sammenligning sandsynlighed for specialundervisning mellem KORA- og Index100-model

	KORA-model	Index100-model*
Auning Skole	4,7%	5,7%
Søren Kanne-skolen	4,9%	5,3%
Børneby Midt	5,1%	5,7%
Børneby Nord	4,8%	4,9%
Samlet	4,9%	5,4%

Note: *Angiver de gennemsnitlige sandsynligheder for specialundervisning på hver skole beregnet på baggrund af elevpopulationen i skoleåret 2021/2022.

Tabel 5: Sammenligning af ressourcefordeling efter KORA- og Index100-model

	KORA-model	Index100-model	Difference
Auning Skole	12.328.000	12.718.000	390.000
Søren Kanne-skolen	29.783.000	29.261.000	-522.000
Børneby Midt	9.614.000	9.614.000	1.000
Børneby Nord	7.541.000	7.672.000	132.000
Samlet	59.266.000	59.265.000	1.000

Anm.: Tal på grundlag af budget 2024 til både skole og SFO/klub. Afvigelser i totalen skyldes afrundinger. (+ = øget tildeling / - = reduceret tildeling)

Tildelingen til Auning Skole stiger ved Index100-modellen selvom der ikke korrigeres yderligere for en højere segregeringsgrad i mellemtrin og udskoling som på nuværende tidspunkt. Dette skyldes, at sandsynlighed for specialundervisning stiger forholdsmæssigt mere end de andre områder. Tildelingen til Søren Kanneskolen falder markant, da de har 2/3 af alle kommunens udskolingselever, og rammes derfor af, at der ikke tildeles yderligere end modellen foreskriver til denne gruppe. Samtidig ændrer deres sandsynlighed for specialundervisning sig mindre end Auning Skole og Børneby Midt.

Fordele og ulemper ved modellen

Ved at implementere en ny ressourcefordelingsmodel til fordelingen af midler til specialundervisningsområdet vil der komme forskydninger mellem skolerne i forhold til den nuværende fordeling. Forskydningen vil især være gældende for skoler med mange elever i udskoling, da den nuværende model har kompenseret delvist for en højere segregeringsgrad i Norddjurs Kommune i forhold til landsplan. Udfordringen ved at lave denne ekstra compensation, udover den som allerede er indregnet i modellen, er at compensationen risikerer at være et udtryk for adfærd nærmere end behov, og at korrigeringen kan fremme incitamentet til at fortsætte øget segregering i udskoling.

Ved at anvende Indeks100 som fordelingsmodel indregnes, som beskrevet, langt flere faktorer til beregningen af sandsynligheden for specialundervisning, hvilket gør modellen mere solid og retvisende, og det vurderes at reducere behovet for at kompensere yderligere for en anden segregeringsgrad i Norddjurs Kommune i forhold til landsgennemsnittet.