

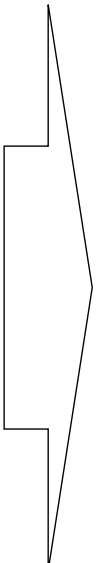
# Den økonomiske styring af skoleområdet: Udfordringer og muligheder



Professor Per Nikolaj Bukh  
Norddjurs Kommune, den 10. marts 2023

## 2 Emner og fokuspunkter

1. Indledende bemærkninger
2. Basale almenundervisning
3. Specialklasser og inklusion
4. Gode råd: gør det enkelt, men tænk jer om



Jeg har en plan for, hvad jeg gerne vil fortælle – men der er tid til at I kan stille spørgsmål, få afklaret undren, og vi kan tale om de bekymringer, der måtte være

---

### 3 Den kvalificerede bestiller af styring

---

Hvis styring er et ledelsesredskab, må både de politikere og ledere der har ansvaret for at styre, og de ledere, der skal styres, afgøre, hvordan der skal styres. Men, hvordan kan man vide, hvordan der kan styres?



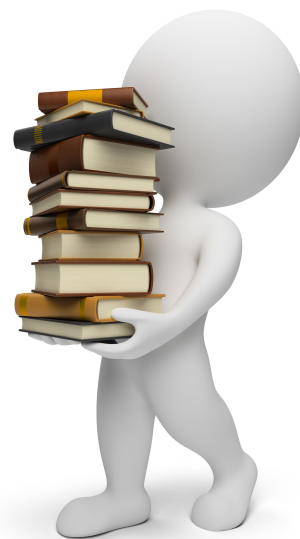
[www.pnbukh.com](http://www.pnbukh.com)

---

### 4 Dette materiale: En workbook

---

Indlægget er baseret på en workbook (dvs. en sammenhængende slideserie, som er fortløbende nummereret). Denne indeholder materiale, der bruges undervejs, tillægsemner og supplerende information, som I kan få brug for senere. Det betyder, at jeg måske vil springe nogle af siderne over.



→ Spørgsmål, kommentarer og holdninger undervejs

[www.pnbukh.com](http://www.pnbukh.com)

## 5 Introduktion og præsentation



**Indlæg og kurser**  
Jeg holder ofte indlæg i både private og offentlig virksomheder, på seminarer, gå-hjem-møder etc. og bidrager til efteruddannelseskurser og erhvervsrettede konferencer som indlægsholder eller ordstyrer. Desuden har jeg arrangeret konferencer, efteruddannelseskurser mv. for en lang række forskellige kursus- og konferencedbydere samt internt i virksomheder.

**Effektbaseret styring**  
Effek- og værelbaseret økonomistyring handler først og fremmest om at give bevillinger til at skabe resultater og værdi for borgerne fremfor at styre efter rammer og normeringer. Det indebærer et styringsprincip, hvor tildelingsmodeller baseres på, hvilken effekt der opnås, og hvor takster ikke baseres på antal dage, men tilrettelægges forløbsbaseret og baseres på effekter.



[www.pnbukh.com](http://www.pnbukh.com)

**Indledende bemærkninger, rammesætning og fokus for mit indlæg**



## 7 Fra kommissoriet

Baggrunden for nedsættelse af et §17, stk. 4-udvalg om folkeskolen har dermed to ben:

1. Blandt skolerne gives der udtryk for en skævhed i fordeling af midlerne på folkeskoleområdet i den eksisterende budgetmodel, hvilket betyder, at skolerne ikke oplever lige muligheder for at opfylde kvalitetsstandarderne 'Vores folkeskole' samt 'Politik for tidlig indsats og inklusion'. Samtidig anvendes en større del af budgetterne til specialundervisningsområdet, og man er på den baggrund nysgerrige på, om der kan skabes en mere hensigtsmæssig fordeling mellem almen- og specialområdet.
2. Der har over de seneste år været en stigning i antallet af elever med behov for specialundervisning. Samtidig har der over en årrække været arbejdet med at skabe inkluderende læringsfællesskaber i skolerne. Med dette udgangspunkt skal vi i højere grad være optaget af, hvordan almenområdet styrkes til denne opgave, og hvordan arbejdet på tværs af almen- og specialområdet udvikles.

→ Ja, der er formodentlig en skævhed, som kan fjernes ved en mere præcis tildelingsmodel

[www.pnbukh.com](http://www.pnbukh.com)

## 8 Avanceret økonomistyring er simpelt

1. Lige mulighed for at dække almenundervisning med den skolestruktur, der er valgt
2. Lige mulighed for bære det decentrale ansvar for specialundervisning, der er valgt

Når vi åbner for alle de mulige designvalg og det ser indviklet ud, så husk, at det reelt set kun er disse to ting vi skal lykkes med



[www.pnbukh.com](http://www.pnbukh.com)

## 9 En ny tildelingsmodel?

### 1. Fordelingen af budgettet på folkeskoleområdet

Udvalgets opgave er at skabe rammerne for et stærkere helhedssyn på fordeling af budgettet på folkeskoleområdet. Det vil være udvalgets opgave at synliggøre, hvor den nuværende ressourcefordelingsmodel til fordeling af budgetmidler på almenområdet skaber ulige økonomiske muligheder for skolerne. På den baggrund skal udvalget pege på evt. løsningsmuligheder for, hvordan der kan tages højde for dette inden for de eksisterende ressourcefordelingsmodeller.

Når man ændrer  
noget.... får  
man...?



[www.pnbukh.com](http://www.pnbukh.com)

## 10 Min (måske) vigtigste pointe i dag

Vurderingen af den økonomiske styringsmodels egenskaber bør adskilles fra den omfordeling af pengene den skaber

1. Godt modeldesign
2. Indfasningen modellen
3. Strukturkompensation



[www.pnbukh.com](http://www.pnbukh.com)

## 11 Er omkostningerne for høje?

Omkring 12.500tkr pr. elev mere end gennemsnitlig kommune. Det svarer til 35-40 mio. kr.

... og omkring **35 mio.** kr. når vi justerer for befolkningens sammensætning



[www.pnbukh.com](http://www.pnbukh.com)

## 12 Hvad er forklaringen?

Mange grænsekrydsere: 5-7 mio.

Traditionel høj segregering: 8-10 mio.

Forøget segregering: 6-8 mio.

Dyre specialklasser: 15-20 mio. ← NB

} Ca. 15 mio.

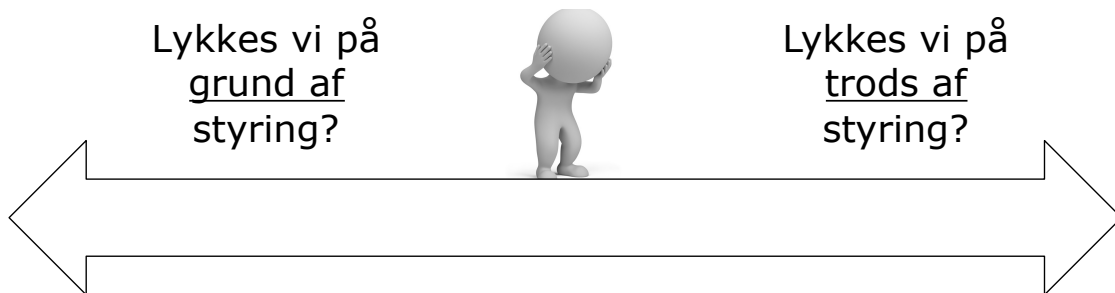
**Bemærk:** (1) Ikke særlige udfordringer ved små klasser/skoler, (2) ikke usædvanligt mange på friskoler mv., (2) lidt lavere udgiftsniveau for almenundervisningen end forventet

## Er det et problem?



[www.pnbukh.com](http://www.pnbukh.com)

# 13 Hvorfor økonomisk styring?



Hvad er ledelsesrummet?  
Hvad er målsætningerne?  
Hvordan skal der arbejdes?

[www.pnbukh.com](http://www.pnbukh.com)

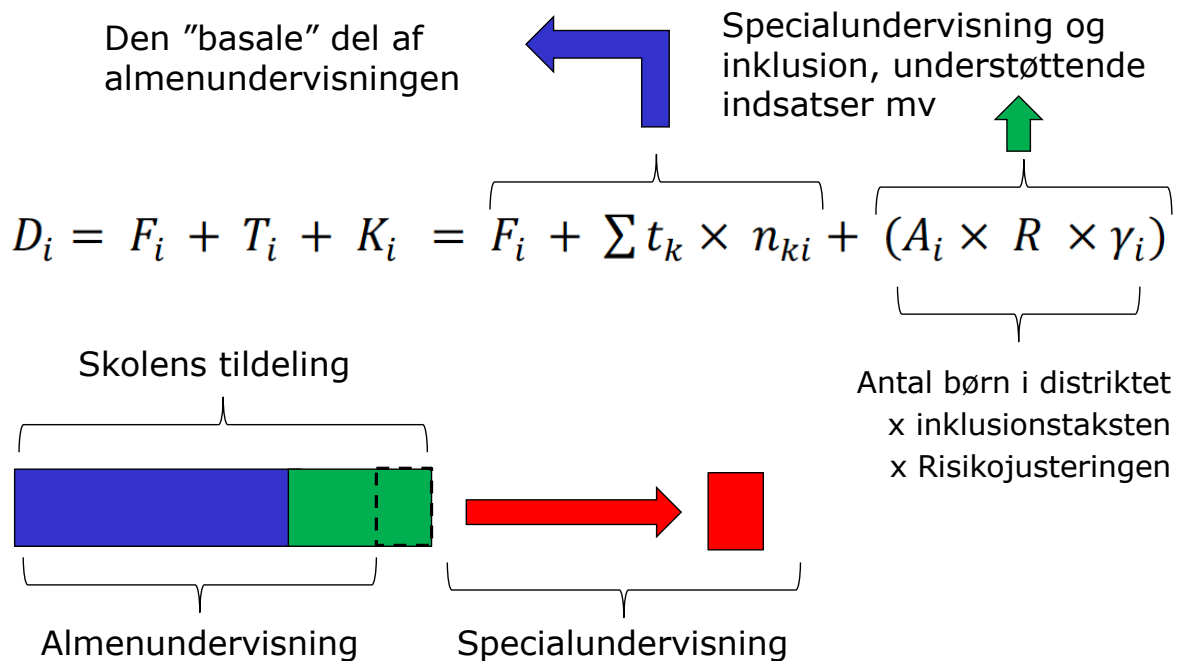
# 14 Pendulstyring: To eksempler

1. Skal det økonomiske ansvar for specialundervisning i folkeskolen placeres decentralt i skoledistriktet eller centralt i forvaltningen?
2. Skal ressourcerne tildeles efter antal elever eller efter antal klasser?



[www.pnbukh.com](http://www.pnbukh.com)

## 15 Hvordan ser det ud i regnearket?



www.pnbukh.com

## 16 Der altid flere løsninger



De enkelte valg afhænger af hinanden! Jeg vil se på dem én for én og kommentere de udfordringer der kan opleves samt mulighederne for ændringer. Dermed vil jeg også skitsere konturerne af en 'pakke' der generelt har gode egenskaber



www.pnbukh.com

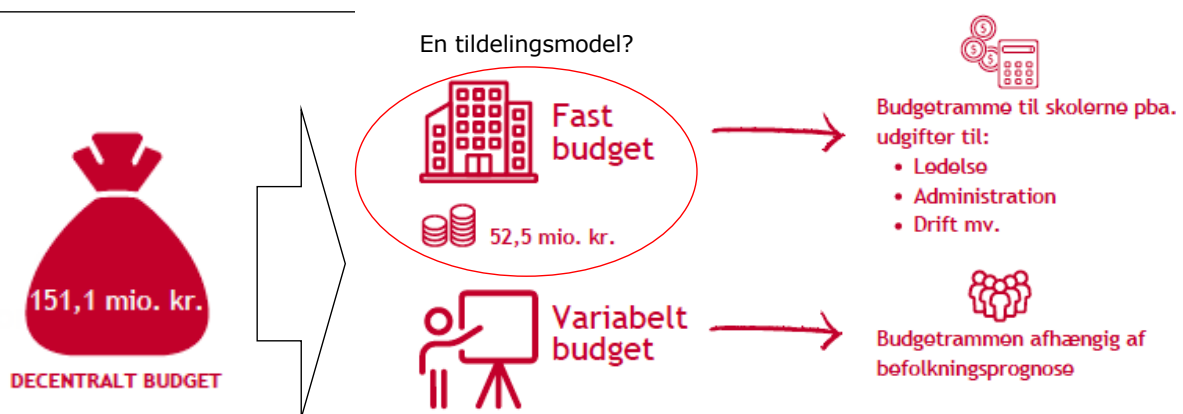


# Hvordan tildeler man til den basale almenundervisning?



... bagefter ser vi på, hvordan der tildeles til specialundervisning og inklusionsindsatser

## 18 Fast og variable komponenter



- 1: Et spørgsmål om decentralt ledelsesrum
- 2: Ikke væsentlige distriktsforskelle (?)
- 3: En vurdering af incitamentsstrukturen

---

## 19 Eksempler på analyser

---

1. Hvilke fordele er der ved en ren modeltildeling?
2. Hvilken økonomi er der reelt set til rådighed pr. klasse?
3. Hvilke reelle forskelle i undervisningstid er der mellem skolerne?
4. Hvilke klassesætninger kunne være undgået ved elevtildeling?
5. Hvilke merudgifter indebærer frit skolevalg?

[www.pnbukh.com](http://www.pnbukh.com)

---

---

### Hvordan tildeles specialundervisning og inklusionsindsatser



Vi ser nu på den anden del af tildelingsmodellen – det er lidt mere kompliceret, og jeg når nok ikke at gå alle designelementerne igennem

---

## 21 Nogle centrale designbeslutninger

---

1. Finansieringsansvaret → måske decentralt
2. Budgetusikkerhed → antal elever!
3. Fordelingen af "puljen" → præcision
4. Beregningsgrundlaget → budgetansvaret
5. Størrelse af puljen → alt ud over basis
6. Størrelsen af betalingen → tilpasses
7. Hvilke tilbud omfattet → alle!
8. Henvisning og visitation → matche betaling
9. Kædeansvaret → en udfordring

[www.pnbukh.com](http://www.pnbukh.com)

---

## 22 Designvalgene skal passe sammen

---

Tillægsemne



... Hvis man ikke rammer nogenlunde rigtigt, så bortfalder garantien for at det virker

... Derfor ser vi på de enkelte elementer

[www.pnbukh.com](http://www.pnbukh.com)

## 23 1: Finansieringsansvaret

(✓)

“Decentralt” placering af (en tilstrækkelig del) af specialundervisningsbudgettet fungerer altid bedst:

- Stærkt ledelsesrum, fleksibilitet
- Bedre fokus på alle børn fremfor enkelte
- Ansvar og økonomi følges ad

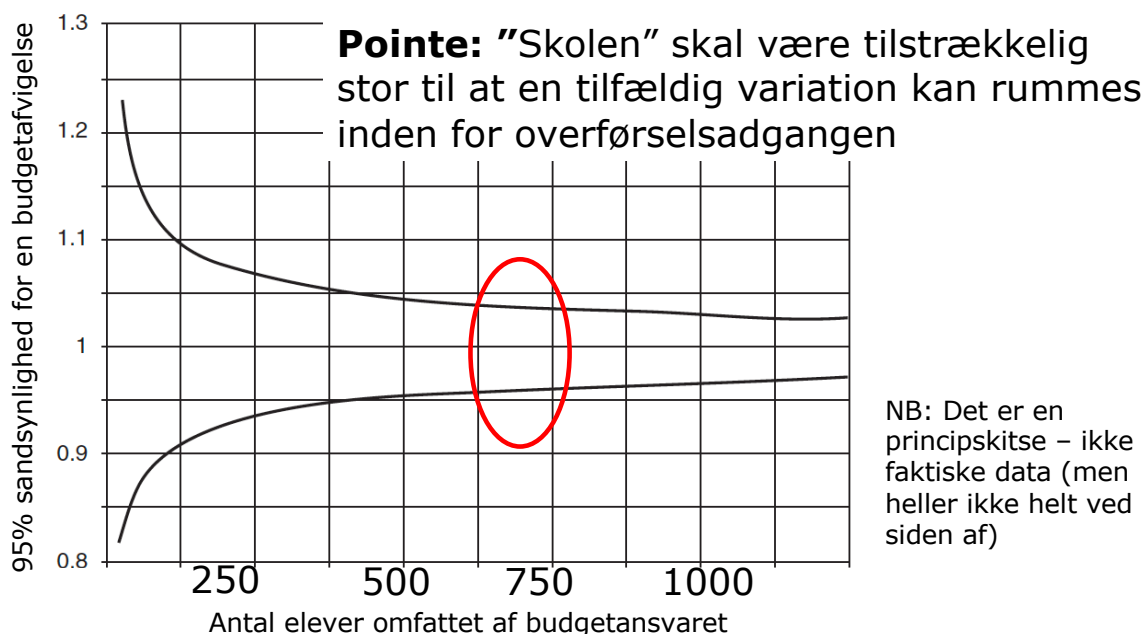
.... Men hvis ikke den samlede model er “hensigtsmæssig”, så kan central finansiering være bedre



www.pnbukh.com

## 24 2: Budgetusikkerhed → Antal elever

(✓)



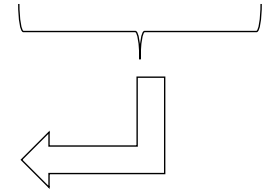
www.pnbukh.com

## 25 3: Fordelingen af "puljen" → præcision

X

$$D_i = F_i + T_i + K_i = F_i + \sum t_k \times n_{ki} + (A_i \times R \times \gamma_i)$$

Antal børn i distriktet  
Inklusionstaksten  
**Risikojusteringen**



Der er ikke noget reelt alternativ til at anvende en model med størst mulig præcision

www.pnbukh.com

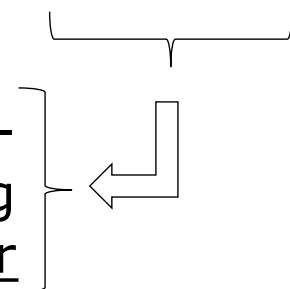
## 26 4: Beregningsgrundlaget

(✓ - ?)

Tildeling til almenundervisningen:

$$\sum t_k \times n_{ki}$$

Sædvanligvis anvendes klasse- eller elevbaserede tildeling baseret på skolens elever



MEN: Ved decentralt finansieringsansvar skal inklusionspuljen antallet af elever baseres på distriktets elever!

www.pnbukh.com

## 27 7: Størrelsen af betalingen → tilpasses

(✓)

Hvilke indsatser decentralt?  
Hvad koster specialklasse?  
Hvad kan skolen "bære"?

Det er et spørgsmål om en afvejning

Faste takster?  
Faktiske priser?  
Knæktakster?  
Differentierede?

Tre forskellige modeller, som har hver sine fordele og ulemper

[www.pnbukh.com](http://www.pnbukh.com)

## 28 5: Størrelsen af "puljen"

(X)

Inklusionstaksten = puljen / antal børn

1. Skolernes betaling til specialundervisning
2. Skolernes undervisning udover basale almenundervisning

Oftest omkring 20-30% af budgettet

Dette fordeles pr. elev uanset om man anvender klasse- eller elevtakster

[www.pnbukh.com](http://www.pnbukh.com)

## 29 7: Hvilke tilbud omfattes → alle!

(?)

Egne specialskoler  
Almenskolers klasser  
Egne anbragte børn  
Andres anbragte børn  
Dagbehandlingsskoler

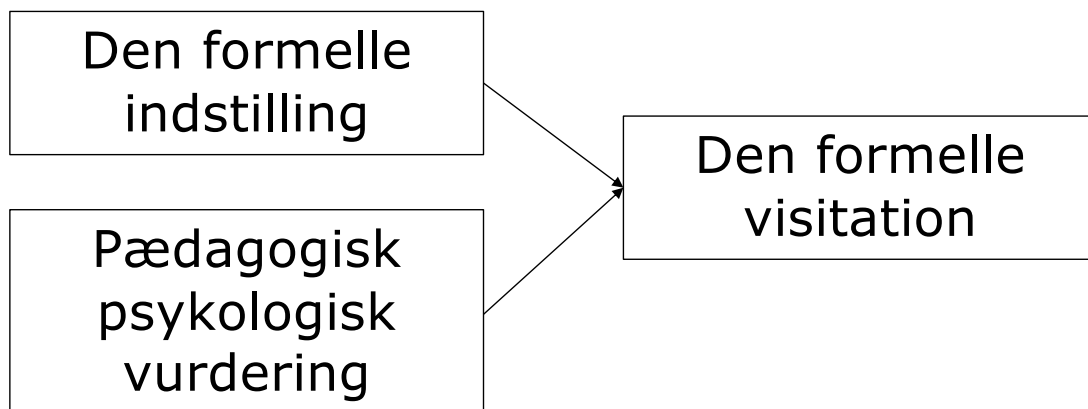
Man bør  
følge samme  
princip for  
alle tilbud

... og der bør ikke være undtagelser. Heller ikke selvom børnene er segregeret før indskrivningen

[www.pnbukh.com](http://www.pnbukh.com)

## 30 8: Henvisning og visitation

(✓)

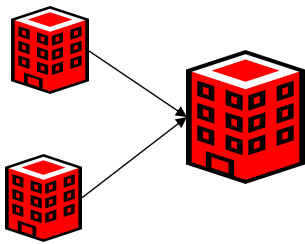


Opmærksomhedspunkt: Der bør være en rimelig afstemning mellem skolelederens reelle beslutningskompetence og betalingsansvaret

[www.pnbukh.com](http://www.pnbukh.com)

# 31 10: Kædeansvaret

(?)



## Giver det udfordringer?

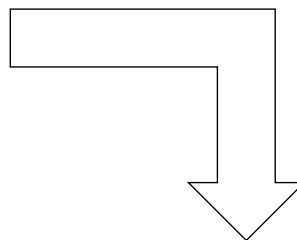
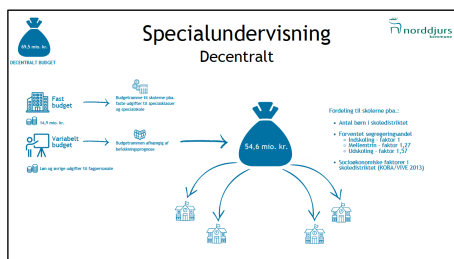


1. Distrikter med budgetansvar
2. Kædeansvar for specialundervisning
3. Delt betaling i udskolingen
4. Andre muligheder?

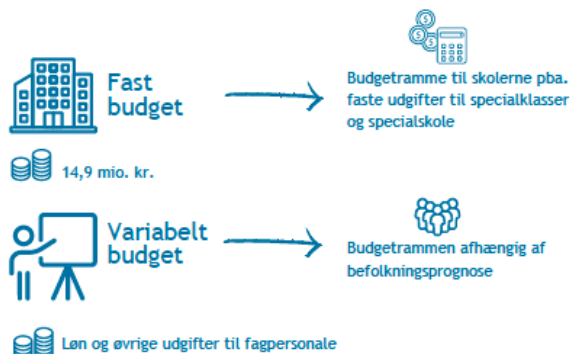
www.pnbukh.com

# 32 Specialklassernes budget?

X



Pointe: Hvis udgifter til specialklasser skal reduceres kan det være nødvendigt at se på de del af budgetmodellen, da det er en anden type takstmodel....



www.pnbukh.com



# Afsluttende bemærkning

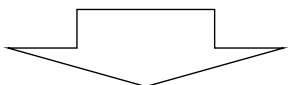


## 34 Fokuser på de centrale problemer

Der skal være et passende potentiale for forbedring før en mere kompliceret løsning vælges



Der er væsentlige forskelle kommuner imellem, hvad angår problemstillinger



Derfor skal man ikke blot indføre noget fordi andre har gjort det



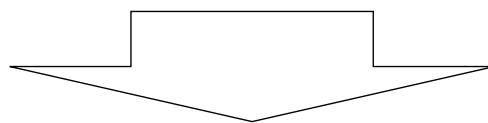
---

## 35 Analyser modellernes egenskaber

---



Oplevelser,  
holdninger og  
synsninger



Pendulstyring

[www.pnbukh.com](http://www.pnbukh.com)

---

## 36 Husk: Små forbedringer tæller også

---



*Dans ses écrits  
un sage Italien  
dit, que le  
mieux est  
l'ennemi du  
bien*

- Voltaire

[www.pnbukh.com](http://www.pnbukh.com)

37

# Bekymringer? Undringer? Spørgsmål?



[www.pnbukh.com](http://www.pnbukh.com)

## 38 Yderligere information



Artikler og andet materiale kan downloades fra [www.pnbukh.com](http://www.pnbukh.com)

**Kontakt**  
[pnb@pnbukh.com](mailto:pnb@pnbukh.com)  
tlf. 2086 6790

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

[www.pnbukh.com](http://www.pnbukh.com)