

2. 2. behandling af forslag til ny budgetmodel for almenskoler (2019-0317874)

Bilag

1. Baggrundmateriale
2. Overblik over alle skoler

Udvalget skal tage stilling til forslag vedr. ny budgetmodel.

Sagsfremstilling

Indstilling

Børne- og Ungdomsforvaltningen indstiller til Børne- og Ungdomsudvalget,
1. at udvalget sender forslag til ny budgetmodel for de almene folkeskoler i 6 ugers høring.

Problemstilling

På Børne- og Ungdomsudvalgets møde den 20. maj drøftede udvalget forslag til ny budgetmodel. På baggrund af drøftelserne har forvaltningen revideret indstillingen, som udvalget kan vælge at sende i 6 ugers høring.

Den nuværende budgetmodel for almenskoler blev indført i 2008. Den er løbende blevet udvidet i takt med udmøntning af nye initiativer og effektiviseringer, og den er som konsekvens heraf blevet mere kompleks og svær at gennemskue. Samtidig rummer modellen en række udfordringer, som beskrives nedenfor, og der er derfor et behov for at justere modellen med henblik på at tydeliggøre budgetforudsætninger, skabe en større transparens og budgetsikkerhed for den enkelte skole samt give alle skoler et robust budget til at drive en god skole.

I den nuværende model sker hovedparten af budgettildelingen til skolerne via en sats pr. elev, som er svær at styre ud fra, blandt andet pga. udsving i elevgrundlag. Denne sats rummer alt fra udgifter vedr. undervisningspersonale, ledelse og gårdmænd til holddeling, undervisningsmaterialer mv. Det betyder, at der er vanskeligt at gennemskue, hvad der gives til de forskellige dele af skolens drift. Da budgettildelingen primært sker pr. elev, er der lav sammenhæng mellem det, som hovedsageligt er bestemmende for udgifterne på en skole (antal klasser), og skolens budgettildeling. Udsving i antal elever giver udsving i budgettildelingen til fx ledelse og teknisk personale, men øger ikke nødvendigvis behovet for at ændre på personalet i de funktioner.

Med et stort elevtalsafhængigt element sikrer modellen ikke i sig selv, at alle skoler får tilført de ressourcer, der som minimum skal til for at gennemføre den lovpligtige undervisning. Skoler med forskellige rammevilkår i forhold til elevoptag står derfor forskelligt i ressourcefordelingen med den nuværende model. For at sikre at alle skoler har midler til at gennemføre det lovpligtige antal undervisningstimer, må den nuværende model suppleres af en garantibevilling, som tildeler midler til de skoler, der har et lavt elevoptag. Garantibevillingen gør det vanskeligt at gennemskue, hvad den enkelte skole kan forvente i budget, og reducerer samtidig incitamentet til at drive en skole effektivt.

Udover den elevtalsafhængige bevilling, der tildeles alle elever, giver den nuværende model en bevilling til socialt udsatte elever (sociale kriterier) og en bevilling til tosprogede elever (tosprogs-kriterier). Der er flere eksempler på, at den nuværende fordeling ikke er i overensstemmelse med det tilsigtede formål.

Løsning

Med afsæt i den nuværende budgetmodels udfordringer har forvaltningen udarbejdet et forslag til en ny budgetmodel. I bilag 1 illustreres, hvordan modellen er opbygget. I ft. 1. behandlingen er der sket enkelte ændringer. Midler til vikardækning beskrives, og det er tydeliggjort, hvor stor en del af det samlede budget, som forslaget ændrer på. Derudover beskrives skolernes opgaver vedr. dansk som andetsprog nærmere. Endeligt er Europaskolen taget ud af forslaget til ny budgetmodel, da forvaltningen til budget 2021 vil fremlægge budgetønske vedr. særlig bevilling til skolen.

Det afgørende skifte i den nye budgetmodel er, at den i højere grad har et omkostningsperspektiv i budgettildelingen. Tildelingen går dermed fra at have stor vægt på den enkelte elev til i stedet at basere en større del af budgettet på antallet af klasser og skolestørrelsen som de bærende elementer. Den nye budgetmodel tager udgangspunkt i de uundgåelige og lovpligtige aktiviteter, der er forbundet med at undervise en klasse og drive en skole af en given størrelse. Den udligner forskelle i rammevilkår og understøtter derfor i større grad driften af skoler med enten svingende eller lavt elevoptag. Derudover fastholder modellen et incitament til at tiltrække elever og skaber en høj grad af transparens.

I alt gives der ca. 2,7 mia. kr. til skolerne, hvoraf forslaget til ny model vedrører ca. 1,8 mia. kr., jf. bilag 1. Fordelingen af de resterende midler fortsætter uændret efter gældende modeller. De resterende midler, hvor der ikke ændres på tildelingen, vedrører budget til bygningsmæssige udgifter som husleje og energi, midler til løbende driftsudgifter som køb af inventar og undervisningsmaterialer, visiterede ydelser til enkelte elever som BUF-flex midler, skolespecifikke særbevillinger til fx tolke og befordring samt puljer. Midler til politiske initiativer som fx styrket udskoling fra budget 2018 er heller ikke med i de 1,8 mia. kr., som forslaget ændrer ved.

Den nye model er udarbejdet med udgangspunkt i 3 bærende principper:

1. *Bæredygtighed*: En ny model skal sikre den grundlæggende skoledrift, udligne forskelle i skolernes elevoptag og skabe mindre fluktuationer i tildelt bevilling.
2. *Transparens*: En ny model skal være enkel, tydelig og gennemsigtig omkring, hvad der tildeles og hvorfor.
3. *Incitament*: En ny model skal indeholde incitament, der understøtter effektiv skoledrift.

Modellen, der gennemgås i bilag 1 med satser, består af følgende elementer:

Grundbevilling - 226 mio. kr.

Alle skoler tildeles en skoleafhængig grundbevilling, der skal dække de faste udgifter ved at drive de pågældende skoler. Grundbevillingen dækker faste udgifter til ledelse, administration, ressourcecenter og pædagogisk læringscenter (PLC).

Alle skoler får midlerne til ressourcecenter og PLC, så de kan udvikle og drive inkluderende børne- og ungemiljøer, hvor alle børn og unge bliver så dygtige, som de kan, og hvor indsatserne kan være både forebyggende, foregribende og indgribende. Grundbevillingen sikrer, at skolerne kan have de lovpligtige funktioner og de funktioner, som udvalget har besluttet. Det drejer sig om ét årsværk til en inklusionspædagog samt vejlederfunktioner til læsning, AKT og dansk som andetsprog. Det er en del af grundlaget for, at skolerne kan støtte det enkelte barn efter behov – svarende til et støttebehov på mindre end ni undervisningstimer ugentligt. Hvis barnet har behov for mere end ni timers støtte pr. uge, kræver det visitering til specialtilbud.

Særligt skoler med mange elever i klasserne eller med udfordringer relateret til elevernes socioøkonomiske baggrund vil opleve at have et større behov for ekstra personale. Dette tager modellen højde for gennem en bevilling til *ekstra undervisningspersonale* og *socioøkonomiske midler*, jf. nedenstående afsnit.

Størrelsen på grundbevillingen stiger i takt med det faktiske antal spor, som skolerne har indskrevet, så 3-sporede skoler tildeles flere midler end 2-sporede skoler osv.

Aktivitetsbevilling – 1.387 mio. kr.

Aktivitetsbevillingen består af to elementer.

1) Lovpligtigt minimum (1.189 mio. kr.):

Denne bevilling tager udgangspunkt i, at skolerne skal kunne gennemføre undervisning i det lovpligtige minimumstimal. Bevillingen er klassebaseret og sikrer skolerne midler til, at der kan være én lærer i alle klasser i alle fagtimer og én lærer/pædagog i den understøttende undervisning, uanset hvor mange elever der er i klassen. Bevillingen pr. klasse stiger fra indskolingen til udskoling i takt med, at antallet af undervisningstimer stiger.

I den nuværende model er der ikke afsat et konkret beløb til vikarer. Budget til vikarer ligger uspecificeret i elevsatsen som en del af en gruppe lignende type af udgifter. I forslag til ny model videreføres midler til vikarer, der ligger som en del af midlerne til det lovpligtige minimumstimal.

2) Midler til ekstra undervisningspersonale (199 mio. kr.):

Udover budget til undervisning i det lovpligtige minimumstimetallet tildeles skolerne midler til at understøtte undervisningen med ekstra undervisningspersonale.

En andel af de 199 mio. kr. gives til alle klasser og gør det muligt at lave holddannelse eller støtte enkelte elevers behov i almenundervisningen. Sammen med grundtildelingen til ressourcecenter kan det ekstra undervisningspersonale således indgå i skolens ressourcer til at skabe inkluderende fællesskaber og sprogstøtte.

Størstedelen af midlerne til ekstra undervisningspersonale målrettes store klasser med mere end 22 elever i klassen gennem supplerede midler for hver elev fra den 23. elev til den 28. elev i hver klasse. Det sker for at tage hensyn til, at en stor klasse alt andet lige kræver flere ressourcer til at differentiere undervisningen til det enkelte barns behov end en mindre klasse. Det understøtter desuden et fortsat incitament til at tiltrække og fastholde elever på folkeskolerne.

Socioøkonomiske midler – 152 mio. kr.

Skolerne har behov for at understøtte alle elevers faglige udvikling uanset elevernes sociale og sproglige forudsætninger, og der er derfor både i den nuværende og i forslaget til ny model afsat midler, som tager højde for det.

I dag tildeles der ca. 182 mio. kr. til formålet med udgangspunkt i to-sprogskriterier i 0. – 10. klasse og sociale kriterier (forældre på førtidspension eller kontanthjælp). Forældrene rapporterer selv, om deres børn er tosprogede, og kriteriet dækker ikke nødvendigvis over sproglige udfordringer. Med de nuværende kriterier får et barn med dansk som andet sprog således midler i hele skoleperioden, uanset om barnet har sproglige udfordringer. Midlerne udløses i dag med udgangspunkt i de enkelte elever. Enkelte elever kan derfor udløse relativt store beløb til nogle skoler, selvom skolerne har en stærk samlet elevgruppe.

Skoler med en lav socioøkonomi har også typisk færre elever i klasserne pga. udfordringer med tiltrækning og fastholdelse af elever. I den nuværende elevbaserede budgetmodel får de derfor som udgangspunkt færre midler pr. klasse. Til gengæld kompenseres skolerne med midlerne fordelt efter sociale kriterier og to-sprogskriterier, som kan anvendes til at finansiere undervisningen i de små klasser.

I den nye klassebaserede model får skolerne med lav socioøkonomi flere midler via aktivitetsbevillingen end i den nuværende elevbaserede model. Hvis niveauet for tildeling efter to-sprogskriterier og sociale kriterier fastholdes på 182 mio. kr., overkompenseres skoler med få elever i klasserne. For at udjævne denne forskel foreslår forvaltningen, at 30 mio. kr. af de 182 mio. kr. fremover fordeles til *ekstra undervisningspersonale* under aktivitetsbevillingen, som giver mulighed for holddannelse eller for at støtte enkelte elevers faglige behov – særligt i store klasser. I forslag til ny model fordeles dermed 152 mio. kr. direkte til behov vedr. elevernes sociale og sproglige forudsætninger mod 182 mio. kr. i dag. Det betyder isoleret set, at skoler med dårlig socioøkonomi tildeles færre midler til at løse sociale og sproglige udfordringer, men hvis der ses på den fulde model, tilgodeses skoler med dårlig socioøkonomi samlet set, da de typisk har svært ved at tiltrække og fastholde elever. Det skyldes modellens klassebaserede tilgang. Hvis de 30 mio. kr. ikke bliver flyttet til *ekstra undervisningspersonale*, er det forvaltningens vurdering, at socioøkonomisk stærke skoler med mange elever i klasser vil miste for meget i ny budgetmodel.

Forvaltningen foreslår endvidere, at midler til elevernes sociale og sproglige udfordringer i den nye model fordeles ud fra et ESCS-indeks for elevernes socioøkonomi i stedet for de nuværende to-sprogskriterier i 0. – 10. klasse og sociale kriterier (forældre på førtidspension og kontanthjælp). ESCS-indekset viser forældrenes arbejdsmarkedstilknæytning, uddannelsesniveau og indkomst, og bruges bl.a. af Undervisningsministeriet til at sammenligne skolernes evne til løfte eleverne fagligt. Midlerne vil i højere grad tilfalde dem, der har behovet, og der er sammenhæng mellem andel sprogligt udfordrede og socioøkonomisk baggrund. Midlerne vil desuden fordeles med udgangspunkt i den samlede elevgruppe og basere sig på et objektive kriterie. Hvis man i stedet anvender skolernes indberetninger for andelen af sprogligt udfordrede, vil det bryde med modellens princip om incitamenter, da skolerne vil få tildelt flere midler, jo større andel de indberetter.

I forslaget til ny budgetmodel får den stærkeste skole ingen socioøkonomiske midler, mens den socioøkonomisk svageste skole får flest socioøkonomiske midler. Sammenlignet med fordelingen i dag vil det betyde, at der generelt bliver tildelt forholdsmæssigt færre midler til de mest ressourcestærke skoler. Det skyldes, at nogle skoler i dag modtager midler ud fra to-sprogskriterier og sociale kriterier, selvom elevgruppen har en ressourcestærk baggrund. Skolernes socioøkonomi vil hvert år blive opdateret inden budgetudmeldingen.

Sproglig udvikling er et tværgående tema i Fælles Mål, som alle fag skal have fokus på. Derudover skal skolerne tilbyde sprogstøtte til de elever, der har behov, herunder til elever med dansk som andetsprog med behov for sprogstøtte. Det kan være sprogstøtte som en dimension i den almindelige undervisning,

på særlige hold eller som enkeltmandsundervisning. Da der generelt er en stærk sammenhæng mellem socioøkonomi og elevernes sproglige udfordringer, kan opgaven hovedsageligt løftes gennem de socioøkonomiske midler i forslaget til ny model. Nogle tosprogede elever med stærk socioøkonomisk baggrund kan dog også have behov for sprogstøtte. Derfor har skolerne også mulighed for at anvende midler fra *ekstra undervisningspersonale* til opgaven.

Både i den nuværende model og i forslaget til ny model skal skolerne selv prioritere midler fra det samlede budget til elever med dansk som andetsprog med behov for sprogstøtte – der findes altså ikke øremærkede midler, som kun må anvendes til opgaven. Skolens leder beslutter ved optagelsen, om eleven har behov for sprogstøtte, og i givet fald hvordan eleven skal gives undervisning i dansk som andetsprog. Typisk sker beslutningen på baggrund af samråd med forældrene, sprogscreening i 0. klasse, opsporing i undervisningen, ved test eller ved vurdering af en lærer i Dansk som andetsprog.

Indsats ift. løft af tosprogede skoleelever

I sagen om " Fordeling af sprogligt udfordrede børn i dagtilbud og skole" godkendte udvalget den 20. maj, at der trækkes 3 mio. kr. ud af den samlede pulje af de nuværende tosprogsmidler til etablering af målrettede skolepartnerskaber til løft af sprogligt udfordrede, tosprogede skoleelever. Til budgetseminaret i august 2020 præsenterer forvaltningen et oplæg om den specifikke anvendelse af midlerne til skolepartnerskaber. I materialet vedr. ny budgetmodel er de 3 mio. taget ud af modellen, ligesom øvrige politiske initiativer.

Konsekvenser for skolerne

Den nye model medfører 3 konkrete gevinster ved skolernes budgetgrundlag:

1. *Modellen udligner forskelle i skolernes rammevilkår.* Den grundlæggende fordelingsmekanisme i den nye model flytter midler fra skoler, der har mange elever pr. klasse, til skoler, der har vanskeligere vilkår for at tiltrække elever. Dette er i overensstemmelse med princippet om bæredygtighed, hvor skoler med mindre gunstige rammevilkår fremover understøttes i større udstrækning, end det er tilfældet i dag. Da skolernes bevilling heller ikke i samme grad følger den enkelte elev, vil skolerne også opleve en større budgetsikkerhed end i dag, og skolerne rammes ikke unødigt hårdt af fx en lav klassekvotient eller udsivning på en årgang.
2. *Modellen fastholder et incitament til at tiltrække elever.* Selvom modellen grundlæggende er klassebaseret, indeholder den et element, der understøtter større klasser gennem supplerende beløb til hver elev fra den 23. elev til den 28. elev i hver klasse.
3. *Modellen skaber en høj grad af transparens.* Dette sker både ved, at modellen skaber større sammenhæng mellem reelle udgiftsdrivere (klassen) og den budgettildeling, der finder sted, og ved at være tydelig omkring de midler, der skal til for at drive grundlæggende skole og opretholde forpligtelser i folkeskoleloven.

Inddragelse

Forslag til ny budgetmodel er blevet drøftet og kvalificeret Københavns Lærerforening (KLF), Skolelederne Københavns Kommune (SKK) og af en gruppe af skoleledere. SKK og gruppen af skoleledere bakker op om principperne for den nye model, herunder de nye omfordelingsmekanismer baseret på socioøkonomi. KLF ser det som positivt, at modellen er mere enkel og fremhævede, at den nye model ikke bør give anledning til besparelser. Derudover understregede KLF, at opgaven omkring tosprogede fortsat bør synliggøres.

Økonomi

47 af skolerne ville opleve en ændring i bevilling på mellem +/-3 procent, hvis den nye model var gældende for budget 2020. 5 skoler ville opleve en ændring på mere end +/- 5 procent. Ingen skoler ville opleve ændring på mere end +/- 7 procent.

Blandt de skoler, der vil opleve en stigning i bevilling, er der i gennemsnit færre elever i klasserne sammenlignet med dem, der vil opleve et fald i bevilling. Det følger af, at den nye model primært tildeler midler pr. klasse i stedet for pr. elev. I bilag 2 findes en oversigt over ændringerne på alle skoler.

Den nye budgetmodel vil blive indfaset fra skoleåret 2021/2022. For at få en smidig overgang til den nye model foreslår forvaltningen, at der laves en indfasningsordning, som sikrer, at skoler i det første år ikke kan opleve en reduktion i deres bevilling på mere end 4 pct. I år to vil skolerne blive kompenseret for halvdelen af det tab, som er højere end 4 pct. De skoler, der vinder mest, dækker midlerne til indfasningsordningen, så det samlet set er udgiftsneutralt. Nederst i bilag 2 findes overblik over indfasningen.

Nye skoler har et andet behov for finansiering, fordi det tager nogle år, før skolerne minder om almindelige skoler. I den nye budgetmodel vil nye skoler, der er under opstart, få deres grundbevilling indfaset over 4

år, ligesom det sker i dag.

Videre proces

Indstillingen sendes i 6 ugers høring. På baggrund af høringssvarene fremlægger forvaltningen et endeligt forslag til ny budgetmodel den 25. november 2020

Tobias Børner Stax /

Sti Andreas Garde

Beslutning

Børne- og Ungdomsudvalgets beslutning på mødet den 12. august 2020:

Indstillingen blev godkendt.

Jens-Kristian Lütken (V) og Helle Bonnesen (C) ønskede følgende tilført beslutningsprotokollen: "Der kan være enkelte skoler som befinder sig i en særlig strukturel situation som følge af elevgruppen. Derfor ser vi frem til at forvaltningen fremlægger løsningsforslag til håndtering af dette, når sagen skal behandles igen efter endt høring".