



## Kommissorium for budgetanalyse af skoleområdet (Budget 2019-2022)

### Baggrund for analysen

Randers Kommune placeres på en 45. plads i KL's nøgletalsrapports rangering over kommunernes udgifter til folkeskolen pr. elev. Det betyder, at omtrent halvdelen af landets kommuner administrerer folkeskolerne billigere end i Randers Kommune, mens den anden halvdel bruger flere penge på folkeskolen. Samtidigt har 12 ud af kommunens 19 skoler overført underskud fra forrige regnskabsår, og skolerne har en oplevelse af meget knappe ressourcer til at drive skolerne for.

Som led i budgetaftalen for 2019-2022 besluttede aftalepartierne, at der skal gennemføres en analyse af økonomien på skoleområdet i Randers Kommune. Analysen skal belyse, hvordan midlerne anvendes, og hvordan der prioriteres mellem skoleområdets forskellige elementer.

Analysen skal give et billede af økonomien og udnyttelse af samme for at sikre den bedste mulige kvalitet inden for de afsatte midler samt forslag til, hvordan de kommende års faste effektiviseringsbidrag på årligt 0,5 % kan leveres. Der foregår allerede et arbejde med konkrete handlingsplaner for skolerne, og der er samtidigt igangsat en række initiativer til at nedbringe udgiftsniveauet på specialundervisningsområdet. Analysen kan være med til at kvalificere de igangsatte handlinger yderligere.

I analysen skal der gennemføres en sammenligning af nøgletal og inddrages erfaringer fra andre kommuner med henblik på at identificere områder, hvor opgaveløsningen potentielt kan forbedres. Sigtet er her at pege på initiativer, der kan medvirke til at sikre en mere effektiv skoledrift og eventuel en ændret økonomisk balance mellem almenområdet og specialområdet, hvis dette vurderes hensigtsmæssigt politisk.

Herudover skal analysen vurdere økonomistyringen på området, herunder opgave- og ansvarsfordelingen mellem det centrale forvaltningsniveau og de enkelte aftaleenheder samt budgetlægnings- og opfølgingspraksis og de støtteværktøjer, som stilles til rådighed for de budgetansvarlige decentrale ledere. Formålet er at pege på mulige forbedringer af interne processer og systemunderstøttelse, så aftaleenhederne gives bedst mulige vilkår for den daglige økonomistyring og overblikket over udviklingen i den samlede økonomi styrkes.

Den samlede analyse færdiggøres med henblik på, at den kan fremsendes til byrådet sammen med basisbudgettet for 2020-2023. Den del af analysen, som vedrører skoleområdets tildelingsmodel og eventuelle forslag til justeringer af denne, skal dog ligge klar allerede i foråret (se tidsplan) af hensyn til udvalgets arbejde med tildelingsmodellen forud for skoleåret 2019/2020.

## Analysens indhold/afgrænsning

I forbindelse med udarbejdelsen af kommissoriet fremkom følgende input og spørgsmål til analysen:

- Hvordan anvendes midlerne på skoleområdet i dag?
- Hvordan kan vi drive skoleøkonomien, så vi får mest muligt for pengene?
- Bruger vi pengene optimalt i dag?
- Hvordan er balancen mellem centrale og decentrale budgetter?
- Hvordan ser den andel, som Randers Kommune bruger på specialundervisningsområdet, ud sammenlignet med øvrige kommuner?
- Hvor stor betydning har det strukturelt, at vi har en stor søgning til privatskoler, og hvordan ser det ud sammenlignet med andre kommuner? Er der forskelle i skolernes økonomi afhængig af privatskolefrekvensen i skoledistriktet? Hvilken betydning har den ledige kapacitet?
- Hvilken betydning har de lave klassekvotienter for udgiftsniveauet?
- Hvilke potentialer er der for at reducere udgifter inden for gældende lovgivning?
- Hvor meget bruges på støttefunktioner rundt om skolerne, f.eks. UU, PPR osv., og hvordan ser det ud sammenlignet med andre kommuner?
- Hvor mange midler bruges til ledelsestid, og hvordan er det sammenlignet med andre kommuner?

De ovenstående input er ikke udtømmende eller bindende for analysen, men ses som forslag til relevante emner i det videre analysearbejde.

På baggrund af disse overvejelser, tilkendegivelserne i budgetaftalen for 2019-2022 samt drøftelse i direktionen kan analysen opdeles i fem overordnede spor:

1. Kortlægning af udgiftsposter (Randers Kommune)
2. Benchmarkanalyse med sammenligning af udgiftsposter (Ekstern konsulent)
3. Bruttokatalog med konkrete initiativer (Randers Kommune og ekstern konsulent)
4. Vurdering af eksisterende tildelingsmodel (Ekstern konsulent)
5. Økonomistyring og interne processer (Randers Kommune)

De fem spor beskrives nærmere på de følgende sider.

### *1. Kortlægning af udgiftsposter*

Analysen indledes med en kortlægning og nedbrydning på relevant detailniveau af de eksisterende udgiftsposter i perioden 2016-2018 på området. Kortlægningen af økonomien på skoleområdet skal skabe overblik over, hvordan midlerne anvendes.

I første skridt opstilles alle udgiftsposter på skoleområdet på detailniveau. Eventuelle delområder inden for skolens budgetramme kunne blandt andre være:

- Fællesudgifter
- Folkeskoler
- Befordring af elever
- Efterskoler og ungdomskostskoler
- Skolefritidsordninger
- Fritidshjem og klubber
- Specialundervisning i regionale tilbud
- Kommunale specialskoler
- Ungdomsskolevirksomhed
- Ungdommens uddannelsesvejledning
- Bidrag til private skoler

Når alle udgiftsposter er kortlagt, kan disse udover funktionsområde kategoriseres efter f.eks. centrale og decentrale midler, almen- og specialområdet, enheder med over- og underskud mv. for at skabe overblik over, hvordan midlerne anvendes.

Kortlægningen vil både se på de samlede udgifter per år i perioden og de gennemsnitlige udgifter pr. elev og pr. 6-16-årige i perioden. Det giver både en forståelse af udgiftspostens samlede størrelse samt det aktivitetsbestemte udgiftsniveau. I tillæg til dette ser analysen på, hvilken spændvidde gennemsnitsudgifterne på området dækker over. Særligt på specialundervisningsområdet kan gennemsnitsudgifter dække over et stort spænd.

Kortlægningen foretages af forvaltningen og munder ud i en delrapport.

### *2. Benchmarkanalyse med sammenligning af udgiftsposter*

Benchmarkanalysen skal afdække, hvordan udgiftsniveauet i Randers Kommune ligger sammenlignet med øvrige kommuner (korrigeret for forskelle i konteringspraksis m.v.). Her tages udgangspunkt i et antal kommuner, som minder om Randers Kommune ift. indbyggertal, befolkningstæthed, socioøkonomiske vilkår m.m.

Der skal ligeledes gennemføres en intern benchmark af skolernes udgiftsniveau på de relevante delområder/udgiftsposter. Denne skal bruges til at identificere mulige områder, hvor de enkelte skoler kan lære af hinanden for at sikre en bedre ressourceudnyttelse i skoledriften. Analysen skal være med til at identificere de "håndtag" og justeringsmuligheder, der eksisterer lokalt på den enkelte skole ift. at optimere ressourceudnyttelsen.

I forbindelse med kortlægningen og benchmark identificeres relevante områder for dybdegående analyser, som skal identificere potentielle håndtag til at forbedre ressourceudnyttelsen og håndtag til brug for politisk prioritering. Det kan være områder, hvor udgiftsområdet ligger højt, hvor udgiftsniveauet har været stigende, eller områder som identificeres i dialog med medarbejdere og ledere på skoleområdet.

Eventuelle relevante delområder er opført i beskrivelsen af spor 1, mens eventuelle relevante rammebetingelser, der skal tages højde for i analysen, f.eks. kan være:

- Visitation: rammer, retningslinjer, ydelsesbeskrivelser, økonomiske incitamenter m.v.
- Kvalitetsstandarder
- Udsat skolestart
- Omgængere
- Specialtilbud
- Inkluderende indsatser
- Ledelsestid
- Støttefunktioner (PPR, UU-vejledning)
- Klassekvotienter og elev-lærerratio
- Skolernes elevgrundlag
- Fødeskole vs. overbygningsskole
- Privatskolefrekvensen og betydning fra udsivning

Output af denne analyse skal være en delrapport, der indeholder en sammenligning af Randers Kommunes udgiftsposter med de relevante kommuner, sammenligningen af skolernes udgiftsniveau samt dybdegående analyser af relevante delområder. Det kunne i den forbindelse være interessant at opstille et scenarium for, hvordan udgiftsniveauet ville se ud i Randers Kommune, hvis kommunen havde samme tildelingsmodel, som en af sammenligningskommunerne for at illustrere betydningen af modellen.

### *3. Identificering af områder og konkrete initiativer*

Med udgangspunkt i kortlægningen af udgiftsposterne på skoleområdet identificeres områder og konkrete initiativer ift. forbedringspotentialer. Forvaltningen vil i forlængelsen af analyserne udarbejde et bruttokatalog med de konkrete initiativer ift. de identificerede delområder, hvor opgaveløsningen potentielt kan forbedres, og pege på initiativer, der kan medvirke til at sikre økonomisk balance, mere effektiv skoledrift og en mere hensigtsmæssig udgiftsfordeling mellem almen- og specialområdet.

Der ønskes i den forbindelse en vurdering fra konsulenterne af de allerede udarbejdede forslag og initiativer på specialundervisningsområdet, som er vedlagt som bilag 1.

### *4. Vurdering af eksisterende tildelingsmodel*

Det fjerde spor i analysen er en vurdering af den eksisterende tildelingsmodel på området og forslag til eventuelle justeringer af denne. Analysen vil se på tildelingsmodellens gennemsigthed, oplevelsen af retfærdighed samt incitamentsstrukturen. Det vil i den forbindelse være relevant at se

på tildelingsmodellens betydning ift. den forventede udvikling i elevgrundlaget i Randers Kommune. Endeligt kan det være relevant at se på tildelingsmodellens betydning og sammenhæng med den nye organisering på ungdomsuddannelsesområdet, hvor kommunen har fået det økonomiske ansvar for FGU'en.

Output af denne analyse skal være en delrapport med vurderingen af den eksisterende tildelingsmodel, som er med til at danne grundlag for udvalgets arbejde med tildelingsmodellen i marts 2019.

#### *5. Økonomistyring og interne processer*

Analysen af skoleområdets økonomi skal ligeledes indeholde en vurdering af den eksisterende økonomistyring på området og vurdere samspillet mellem det centrale forvaltningsniveau og de enkelte aftaleenheder vedrørende økonomistyring. Det vil i analysen være relevant at se på, om udgiftsudvikling og økonomistyring/budgetoverholdelse afviger mellem de enkelte skoler og skoledistrikter, om der er forskelle på skolernes inklusions-/segregeringsandel, udgifter til befordring m.v.

Der skal udarbejdes forslag til forbedringer af interne processer og systemunderstøttelse for at give aftaleenhederne de bedst mulige vilkår for den daglige økonomistyring samt overblik over udviklingen i den samlede økonomi.

Denne analyse vil tage afsæt i resultaterne fra analyserne i spor 1-4.

#### **Økonomi/Ressourcer**

Analysen gennemføres via eksisterende personaleressourcer i Økonomi samt Børn og Skole og derudover eksterne kompetencer. Udgifterne til brug af ekstern konsulenthjælp afholdes inden for de eksisterende økonomiske rammer på Børn og Skoles område (sekretariatet). Det endelige omfang af ekstern bistand vil blive fastlagt i umiddelbar forlængelse af kommissoriets vedtagelse via tilbudsindhentning blandt relevante leverandører.

Der indhentes tilbud fra konsulentvirksomheder til spor 2-4, som de er beskrevet i det foregående afsnit. I tilbuddet skal det være muligt at vælge enkelte spor eller en samlet analyse.

#### **Organisering**

Der nedsættes en styregruppe bestående af:

- Michael Maaløe, direktør (formand)
- Lars Sønderby, økonomidirektør
- Henrik Johansen, skolechef
- Birgitte Guldborg, sekretariatschef
- Jimmi Joensen, chefkonsulent (projektleder)
- Ria Langbehn Jensen, specialkonsulent (projektleder)

Under styregruppen nedsættes en arbejdsgruppe bestående af medarbejdere fra Børn og Skole Sekretariatet, budgetkontoret i økonomiafdelingen samt øvrige afdelinger efter behov. Projektledelsen bemandes af arbejdsgruppen i løbende dialog med styregruppen.

Efter kommissoriets vedtagelse og dialog med eksterne leverandører beslutter styregruppen, hvilke dele af analysen, som skal varetages af hhv. interne og eksterne ressourcer.

Projektledelsen på opgaven sker i et delt lederskab mellem Børn og Skole Sekretariatet og Økonomi.

### **Tidsplan**

|                   |                                                                                                                                                                                                            |
|-------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Primo. dec. 2018: | Direktion: godkendelse af kommissorium for analysen.                                                                                                                                                       |
| Dec. 2018:        | Valg af ekstern konsulent og aftaler omkring bidrag til den samlede analyse.                                                                                                                               |
| Marts 2019        | Analyse af økonomien på skoleområdet (spor 1 og 2) og vurdering af eksisterende tildelingsmodel (spor 4) samt evt. forslag til ændringer foreligger.                                                       |
| April 2019        | Analyse og fremstilling af konkrete tiltag/anbefalinger til budgetoverholdelse, forbedret ressourceudnyttelse og ændringen af udgiftsfordelingen mellem almen- og specialområdet foreligger (øvrige spor). |
| Ult. maj 2019     | Af rapportering til styregruppe                                                                                                                                                                            |
| 27. juni 2019:    | Direktionsmøde: behandling af udkast til endelig analyse.                                                                                                                                                  |
| 8. aug. 2019:     | Direktionsmøde: evt. genbehandling af analyse.                                                                                                                                                             |
| Aug. 2019:        | Analysen fremsendes til ØU og BY sammen med basisbudgettet for 2020-2023.                                                                                                                                  |
| Sept. 2019:       | Analysen præsenteres for Byrådet i forbindelse med den samlede gennemgang af basisbudgettet for 2020-2023.                                                                                                 |
| Sept. 2019        | Analysen gennemgås for Skole- og Uddannelsesudvalget.                                                                                                                                                      |

Styregruppemøder planlægges efter behov.

### **Bilag**

Udarbejdede forslag vedrørende specialområdet i Randers Kommune er vedlagt som bilag 1 "Status på overblik over sager vedr. specialområdet i Randers Kommunes skolevæsen".

[url:sbsyslauncher:dokument\\_id=2145920&ConServerName=sql-p-sbsysNetDrift&ConDatabaseName=sbsysnetdrift&ConDisplayName=Randers%20-%20Drift&sso=True](url:sbsyslauncher:dokument_id=2145920&ConServerName=sql-p-sbsysNetDrift&ConDatabaseName=sbsysnetdrift&ConDisplayName=Randers%20-%20Drift&sso=True)