



KONSULENTVIRKSOMHED



Hjørring Kommune

Analyse af tildelingsmodel

13. juni 2019

Indholdsfortegnelse

1	Indledning	3
2	Metode	3
2.1	Analysefase	3
2.2	Fokusgruppeinterview.....	4
2.3	Mini-workshop.....	4
3	Beskrivelse af den nuværende model	4
3.1	Løn til pædagogisk personale.....	6
3.1.1	Lønbudget.....	6
3.1.1.1	Lønbudget til fasedelt og understøttende undervisning.....	6
3.1.1.2	Lønbudget 10. klasse	7
3.1.2	Andre lønrelaterede udgifter	7
3.2	Høje klassekvotienter	7
3.3	Specialundervisning og inklusion.....	7
3.4	Tosprogede elever.....	8
3.5	Øvrige driftsudgifter	9
3.6	Bygningsrelaterede udgifter.....	10
3.7	Ledelses og administration	10
3.8	Øvrige tildelinger.....	10
4	Kultur, fortællinger og rammer	11
5	Samlede vurderinger og anbefalinger.....	12
5.1	Anbefalinger i forhold til den nuværende model:	13
5.1.1	Styringsdokument.....	13
5.1.2	Midler til supplerende dansk undervisning.....	13
5.1.3	Midler til specialundervisning og inklusion.....	14
5.1.4	Oprettelse af styringscockpit.....	15
5.1.5	Takster til specialtilbud	15
5.1.6	Bygningsrelaterede udgifter.....	15
5.1.7	Løn til pædagogisk personale.....	15
5.1.8	Ledelses og administration	16
5.1.9	Socialprofil	16
5.1.10	Tildeling til Hjørring Ny 10.....	17
5.2	Samlet overblik over anbefalinger	17

1 Indledning

Hjørring Kommune har i 2015 udarbejdet en ny tildelingsmodel for skoleområdet. Modellen har politisk været behandlet igen i 2017 som udmøntning af en analyse fra en intern projektgruppe fra Hjørring Kommune.

Hjørring Kommune har ønsket bistand fra KLK's Konsulentvirksomhed (KLK) med henblik på at gennemgå den nuværende model samt, at KLK fremkommer med forslag til forbedringer og forandringer i modellen.

2 Metode

Hjørring Kommune har igennem projektet ønsket en høj grad af involvering af repræsentanter fra det politiske udvalg, chefer, ledere og medarbejdere. Det er KLK's erfaring, at implementering af mulige forandringer starter allerede i et projekts undersøgelsesfase, hvor der sættes fokus på den nuværende organisatoriske praksis og dermed åbnes for mulige forandringer.

Den overordnede proces for analysen har bestået af følgende indhold:



2.1 Analysefase

KLK har gennemført en analyse af den nuværende tildelingsmodel.

Hjørring Kommune har fremsendt relevant materiale til KLK.

- Budgettildelingsmodel for skoleområdet, der konkret beregner de budgetter, der tildeles til vores skoler.
- Grafisk fremstilling af tildelingsmodellen på skoleområdet.
- Notat angående ny tildelingsmodel på skolerne som beskriver de grundprincipper, der ligger i budgettildelingen til folkeskoleområdet.
- Beslutning om revidering af tildelingsmodellen på folkeskoleområdet pr. 1. august 2017.
- Budgettildelingsmodel for specialklasseområdet, der konkret beregner de budgetter, der tildeles til specialklasser.
- Notatet "Harmonisering og tilpasning af økonomi på specialundervisningsområdet" beskriver baggrunden for tildelingsmodellen til specialklasserne.
- Helhedsplan på specialundervisningsområdet.
- Notatet "Rammer og retningslinjer for specialundervisningsområdet" beskriver de procedurer, der er for visitation til specialundervisning og herunder den betaling, der sker fra skolerne til specialundervisningsområdet.
- Oversigt over skolestruktur.

- Organisationsdiagram for skolerne.
- Notatet "Principper for økonomistyring i Hjørring Kommune" beskriver de overordnede styringsprincipper for Hjørring Kommune, der er besluttet af Byrådet.
- Budget og regnskab for skolerne 2017.
- Budget og regnskab for skolerne 2018.
- Epinion - Skolernes sociale profil i Hjørring kommune 2018.

2.2 Fokusgruppeinterview

En væsentlig del af analysen har bestået af interviewrunder med medarbejdere, ledere, chefer, skolebestyrelser samt repræsentanter fra det politiske udvalg. Interviewrunderne har haft til hensigt at afdække de interviewedes oplevelser af den nuværende tildelingsmodel og herigennem at afdække forbedringspotentialer og justeringsmuligheder i indholdet, i modellen, med virkning på bl.a. det organisatoriske og styringsmæssige forhold.

Alle informanter og interview er anonyme i forhold til Hjørring Kommune. Det betyder, at ingen enkeltpersoner vil blive citeret ved navns nævnelser her i KLK's aflevering eller i KLK's løbende dialog med kommunen.

Der har været tale om en analyse af organisatoriske, faglige og styringsmæssige elementer, og der indgår således ikke personvurderinger i analysen.

2.3 Mini-workshop

Efter gennemførelsen af deskresearch analysen samt fokusgruppeinterview har KLK gennemført en mini-workshop, hvor de foreløbige indtryk fra interview og analysen af det skriftlige materiale er blevet nuanceret og valideret.

3 Beskrivelse af den nuværende model

Nedenfor følger en beskrivelse af Hjørring kommunes nuværende tildelingsmodel. Beskrivelsen forklarer i første omgang den enkelte hovedoverskrift i modellen for efterfølgende at folde indholdet nærmere ud.

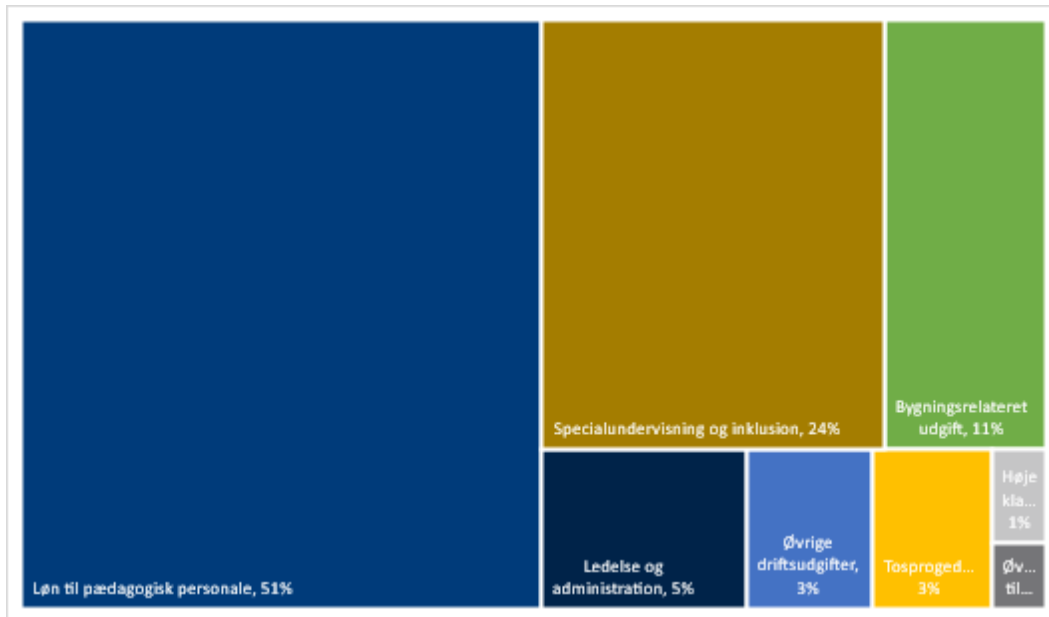
Vurderingerne og observationerne bygger på interview med repræsentanter fra det politiske niveau og forvaltning, skoleledere, administrative ledere samt repræsentanter fra MED systemet. Herudover har KLK foretaget en vurdering ud fra det foreliggende skriftlige materiale og via en workshop med Hjørring Kommune fået kvalificeret og nuanceret nedenstående.

Den nuværende tildelingsmodel består af følgende otte hovedoverskrifter:

- Løn til pædagogisk personale
- Høje klassekvotienter
- Specialundervisning og inklusion
- Tosprogede elever
- Øvrige driftsudgifter
- Bygningsrelaterede udgifter
- Ledelse og administration
- Øvrige tildelinger

Figur 1 illustrerer, hvordan budgettet for skoleområdet i Hjørring Kommune er tildelt forholdsmæssigt i 2019 ift. de forskellige hovedoverskrifter.

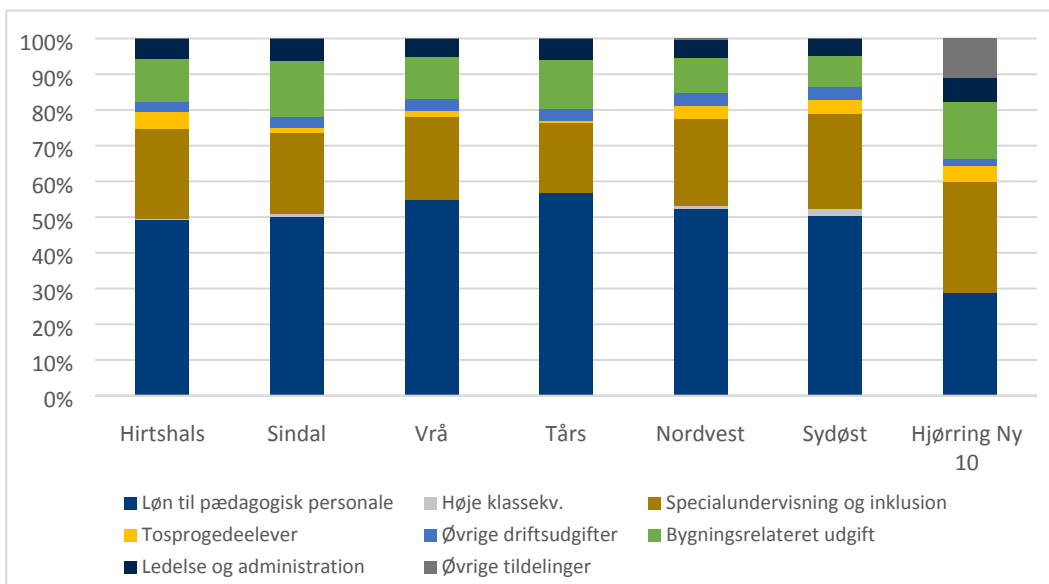
Figur 1 Hjørring Kommunes budgettildeling for skoleområdet i 2019



Kilde: Hjørring Kommunes data fra "1.A. Budgetlægning Skoler 2019-ver1.excel"

Figur 2 viser fordelingen af budgettet på de enkelte skoledistrikter (0.kl – 9. kl.) og Hjørring Ny 10 i 2019. Fordelingen varierer lidt imellem de 6 skoledistrikter men afviger en del fra Hjørring Ny 10. Dette skyldes, at skoledistrikterne primært tildeles budget ift. antal klasser og Hjørring Ny 10 tildeles budget ift. antal elever.

Figur 2 Budgettildeling på de enkelte skoledistrikter samt Hjørring Ny 10 i 2019.



Kilde: Hjørring Kommunes data fra "1.A. Budgetlægning Skoler 2019-ver1.excel"

3.1 Løn til pædagogisk personale

Hovedoverskriften "Løn til pædagogisk personale" indeholder to områder:

1. Lønbudget
 1. Lønbudget til fasedelt og understøttende undervisning bestående af 0. Klasse, Fase 1 (1.-3. kl.), Fase 2 (4.-5. kl.) og Fase 3 (7.-9. kl.)
 2. Lønbudget til 10. klasses undervisning
2. Andre lønrelaterede udgifter (Vikarer, Stigende pensionsudgifter og aldersreduktion)

Denne hovedoverskrift i tildelingsmodellen udgør procentuelt den største del af skolernes samlede udlagte budget (51%).

På de 6 skoledistrikter varierer denne andel fra 49% på Hirtshalsskole som det skoledistrikt med den laveste andel og til 57% på Tårs skole med den højeste andel. Kun 29% af budgettet til Hjørring Ny 10 er tildelt ift. løn til fagpersonale.

3.1.1 Lønbudget

3.1.1.1 Lønbudget til fasedelt og understøttende undervisning

Teknisk beregnes denne del med udgangspunkt i en klasses takst for hver af de tre faser samt for 0. klasse.

For indeværende skoleår er klasses taksterne som følger her¹:

0. klasse	632.331	kr. pr. klasse
Fase 1	649.008	kr. pr. klasse
Fase 2	745.107	kr. pr. klasse
Fase 3	782.844	kr. pr. klasse

Der er for hhv. 0. klasse, Fase 1, Fase 2 og Fase 3 beregnet forskellige klasses takster. Dette skyldes, at der er forskel på, hvilket undervisningstimal, der skal udmøntes i de forskellige faser. I beregningen af klasses taksten er der udover timetallet taget udgangspunkt i, at den fasedelte undervisning fuldt ud varetages af lærere, mens det er forudsat, at den understøttende undervisning varetages af 40 % lærere og 60 % skolepædagoger.

De enkelte undervisningssteder deles i klasser efter antallet af elever. Antallet af klasser beregnes ud fra, at der maksimum er 28 elever pr. klasse. Fra skoleåret 2018/2019 er antallet af maksimum elever reduceret til 26 pr. klasse gældende fra 0. klasse. Klasseoptimering sker på de enkelte undervisningssteder og ikke på det samlede skoledistrikt. Det betyder, at på f.eks. Hjørring Nordvest skole beregnes antallet af klasser på de 3 undervisningssteder: Højene, Lundegård og Bjergby og ikke ud fra det samlede skoledistrikt.

Der blev under interviewene givet udtryk for, at de gennemsnitslønnings, der ligger til baggrund for takstberegningen ikke er tidssvarende. Det er ikke gennemsigtigt i de udleverede regneark, hvilke gennemsnitslønnings der indgår i beregningen. Det opleves som komplekst at gennemskue beregningerne af taksterne ift. f.eks. gennemsnitslønnings, sygefravær og undervisningstid.

¹ Hjørring Kommunes data fra "1.A. Budgetlægning Skoler 2019-ver1.excel"

3.1.1.2 Lønbudget 10. klasse

Teknisk beregnes denne del med udgangspunkt i en elevtakst.

For indeværende skoleår er taksten: 35.428 kr. pr. elev ¹
--

Lønbudgettet til fastopdelt og understøttende undervisning samt 10. klasses undervisning udgør 48% af det samlede udlagte budget.

3.1.2 Andre lønrelaterede udgifter

Der tildeles en takst pr. elev til andre lønrelaterede udgifter som f.eks. vikarer, stigende pensionsudgifter og aldersreduktion.

For indeværende skoleår er taksten: 2.181 kr. pr. elev ¹

Budgettet til andre lønrelaterede udgifter udgør 3% af det samlede udlagte budget.

3.2 Høje klassekvotienter

Hovedoverskriften "*Høje klassekvotienter*" er tildeling af midler til kompensation til klasser med 26 elever eller derover. Som beskrevet under afsnit 3.1.1.1 sker klasseoptimering pr. undervisningssted og ikke for det samlede skoledistrikt.

Der kompenseres for høje klassekvotienter med en fast takst.

For indeværende skoleår er taksten: 100.000 kr. pr. klasse ¹

Budgettet til kompensation for høje klassekvotienter udgør 1% af det samlede udlagte budget.

Som det fremgår af Figur 2 er det kun skoledistrikterne Sindal, Nordvest og Sydøst der får tildelt midler ift. kompensationen. Ingen af de øvrige skoledistrikter har klasser med 26 elever eller derover.

Med ændringen af klassesdannelse fra maksimum 28 elever pr. klasse til maksimum 26 elever pr. klasse som beskrevet i afsnit 3.1.1.1 vil denne kompensation med tiden blive udfaset og kun gælde klasser med 26 elever pr. klasse.

3.3 Specialundervisning og inklusion

Hovedoverskriften "*Specialundervisning og inklusion*" dækker over midler til inklusion, støtteforanstaltninger og specialundervisning med det formål at sikre en større grad af inklusion i det pædagogiske arbejde med eleverne og alternativt, at skolerne kan henvise til et specialklassetilbud.

Ud af den samlede tildeling til specialundervisning og inklusion er ca. 70 % af midlerne tildelt ift. specialundervisningen og de resterende ca. 30 % er tildelt til inklusions- og støtteforanstaltningsmidler.

Denne hovedoverskrift i tildelingsmodellen udgør procentuelt 24% af skolernes udlagte budget.

Af Figur 2 fremgår det, at andelen af midler til specialundervisning og inklusion varierer mellem de 6 folkeskoledistrikter fra 20% på Tårs skole til 27% på Sydøst skolen. Hjørring Ny 10's andel til specialundervisning og inklusion udgør 31% af skolens samlede budget. Forklaringen er, at Hjørring Ny 10 ikke tildeles budget til specialundervisningen efter samme teknik som folkeskoledistrikterne. Hjørring Ny 10 tildeles en fast ramme svarende til niveauet i 2016 – dog bliver rammen demografireguleret ift. fald i antallet af elever.

Midler til inklusion tildeles efter samme teknik som folkeskoledistrikterne som beskrevet ovenfor.

Under interviewene kom det frem, at midlerne til specialundervisning og inklusion bruges som "buffer" til at dække de variable udgifter.

'Vi ser på alt det som skal betales først, og så efterfølgende deles resten ud til vores andre udgifter'

(Repræsentant administrative ledergruppe, Hjørring Kommune)

MED-organisationen oplever, at økonomien er mere styrende for, hvor mange elever der sendes til specialundervisning end det pædagogiske hensyn.

'Inklusion på skolen prioriteres når økonomien er presset'

(Skoleområdets MED-organisation, Hjørring Kommune)

Socioøkonomi opleves af repræsentanterne, for den administrative ledergruppe, som den største uretfærdighed i den nuværende tildelingsmodel. Den sociale profil for det enkelte skoledistrikt opdateres hvert 2. år af Epinion, og beregningen sker på baggrund af data fra Hjørring Kommune og Danmarks Statistik. Beregningen resulterer i en fordelingsnøgle pr. skoledistrikt der vægter 30% af den samlede pulje til hovedoverskriften 'Specialundervisning og inklusion'.

Skoleledere, MED-organisationen og repræsentanter for den administrative ledergruppe erfarer, at opdateringerne af den sociale profil har haft store konsekvenser ift. tildelingen af midler til de enkelte skoledistrikter.

'Hvornår blev vi lige til Hellerup – det var bare de andre der blev dårligere'

(Skoleområdets MED-organisation, Hjørring Kommune)

Repræsentanter for den administrative ledergruppe stillede under interviewene spørgsmål omkring, hvorfor den sociale profil kun opdateres hvert 2. år. Med en årlig opdatering forventes en mindre konsekvens der vil være nemmere at håndtere. Endvidere er der ikke givet et begrundet svar på, hvorfor vægtningen af den sociale profil i 2017 blevet øget til 30% ift. den tidligere vægtning på 20%.

'Vi bruger 90% af tiden på at drøfte den sociale profil (som fylder 30% af 24% af budgettet)'

(Repræsentant for skolelederne)

3.4 Tosprogede elever

Hovedoverskriften "Tosprogede elever" dækker over midler til modtagerforløb og supplerende dansk undervisning. Tildelingen sker efter fastsatte takster afhængig om eleverne kommer fra Europa og vesten eller andre lande. Taksterne reguleres årligt med fremskrivningsprocenten. Yderligere gives der midler fra den centrale pulje til tosprogede elever.

For indeværende skoleår er elevtaksterne som følger her¹:

Tosprogede elever		
Modtagerforløb		
Europa og vesten	16.945	kr. pr. elev
Øvrige lande	33.885	kr. pr. elev
Supplerende undervisning i dansk		
Europa og vesten	3.390	kr. pr. elev
Øvrige lande	16.591	kr. pr. elev
Udlægning af central pulje	599	kr. pr. elev

For modtagerforløbene er taksten for elever udenfor Europa og vesten dobbelt så høj som for elever fra Europa og vesten.

I tildelingen af midler til supplerende dansk undervisning tages der ikke fagligt stilling til behovet for undervisningen. Det er elevens nationalitet der er afgørende for midlernes tildeling.

'Vi tæller alle børn, der har et udenlandsk pas'

(Chefniveau, Hjørring Kommune)

Denne hovedoverskrift i tildelingsmodellen udgør procentuelt 3% af skolernes udlagte budget. For denne hovedoverskrift er der også forskel på, hvor stor andelen udgør af det samlede budget. Figur 2 viser, at Tårs skoles andel udgør under 0,5% som den skole med den laveste andel, hvorimod Hirtshals og Hjørring Ny 10 udgør 5 % som de skoler med den højeste andel.

Midler til tosprogede elever indgår også i hovedoverskriften 'Specialundervisning og inklusion' da etnicitet er den faktor der vægtes højest i beregningen af den sociale profil.

'Måske er der dobbeltbetaling for de tosprogede børn i den nuværende tildelingsmodel'

(Skolebestyrelsesformænd, Hjørring Kommune)

Skolelederne giver udtryk for, at der ikke er noget der tyder på, at tosprogede elever havner i klasser, der har behov for specialundervisning.

3.5 Øvrige driftsudgifter

Hovedoverskriften "Øvrige driftsudgifter" dækker over midler til alle øvrige udgiftsposter på skolen f.eks. undervisningsmateriale, uddannelse på skolen, inventar, adm. materialer m.m.

Der tildeles en fast takst der i indeværende skoleår er: 2.322 kr. pr. elev ¹
--

Denne hovedoverskrift i tildelingsmodellen udgør procentuelt 3% af skolernes udlagte budget.

3.6 Bygningsrelaterede udgifter

Hovedoverskriften "*Bygningsrelaterede udgifter*" omhandler midler til vedligeholdelse, rengøring, teknisk servicepersonale, forbrugsudgifter, forsikringer samt skatter og afgifter.

Der tildeles midler til vedligeholdelse, rengøring og tekniske servicepersonale ift. skolens areal.

For indeværende skoleår er taksten: 335 kr. pr. m ² ¹

Midler til forbrugsudgifter, forsikringer samt skatter og afgifter tildeles i en låst ramme der kun korrigeres om følge af strukturændringer, ændringer i antal m² eller gennemførte energibesparende tiltag.

Denne hovedoverskrift i tildelingsmodellen udgør procentuelt 11% af skolernes udlagte budget. Figur 2 viser at Sydvestskolens andel udgør 9% som den skole med den laveste andel, hvorimod Hjørring Ny 10 udgør 16 % som den skole med den højeste andel.

Under interviewene kom det frem, at midlerne til bygninger bruges som "buffer" til at dække de variable udgifter. Vedligeholdelsen bliver dermed nedprioriteret og kan få konsekvenser på længere sigt.

3.7 Ledelse og administration

Hovedoverskriften "*Ledelse og administration*" omfatter midler til distriktsledelse, faglig ledelse, administrativ ledelse og øvrige administration.

Midler til distriktsledelse gives ift. den faktiske lønsum.

Midler til de øvrige poster tildeles ift. en grundnormering pr. undervisningssted samt elevafhængig norm.

For indeværende skoleår er taksterne som følger her¹:

Grundtildeling	461.555	kr. pr. undervisningssted
Elevtildeling	1.593	kr. pr. elev

Denne hovedoverskrift i tildelingsmodellen udgør procentuelt 5% af skolernes udlagte budget.

3.8 Øvrige tildelinger

Hovedoverskriften "*Øvrige tildelinger*" dækker over midler til tillidsrepræsentant og fællestillidsrepræsentant, hal leje (Højenehallen), kompetencecenter, forebyggende tilbud og særlige indsatser i Hjørring Ny 10, ekstra hold, særlig censorkørsel og prøveadministration samt transportudgifter i forbindelse med brobygningsforløb. Det er kun Hjørring Ny 10, Nordvest- og Sydøstskolen der får midler tildelt under denne hovedoverskrift.

Midlerne dækker opgaver der går på tværs af skolevæsenet, som kun løses på enkelte skoler.

Øvrig tildeling udgør i 1% af det samlede udlagte budget. For Nordvest- og Sydøstskolen udgør andelen 0,5% eller mindre af skolens samlede budget, hvorimod andelen udgør 11% på Hjørring Ny 10.

Figur 3 viser en samlet oversigt over tildelingsparametrene og -kriterierne i den nuværende tildelingsmodel. Modellen opleves af alle de interviewede som ugenomsigtig og svær at forstå og forklare. Dette kan skyldes, at modellen er blevet for kompliceret og detaljeret på grund af de mange tildelingslemener og mellemregninger. Den nuværende model er resultatet af mange forskellige tilretninger og justeringer igennem årene.

Figur 3 Oversigt over hovedoverskrifter samt tildelingskriterier i Hjørring Kommunes nuværende tildelingsmodel

	Klassetildeling	Elevtildeling	Socioøkonomi	Areal (m ²)	Undervisningssted	Fast ramme	Direkte lønsum	Andel af det samlede budget for 2019
3.1.1 Løn – Pædagogisk personale <i>Undervisning – 100% lære Understøttende undervisning – 40% lære/ 60% skolepædagog Klasseoptimering pr. undervisningssted</i>	X	X (HNX)						48%
3.1.2 Lønrelaterede udgifter (vikar, øget pensionsudgifter mm)		X						3%
3.2 Høje klassekvotienter	X							1%
3.3 Specialundervisning og inklusion		X (70%)	X (30%)			X (HNX) <small>Spec. underv.</small>		24%
3.4 Tosprogede elever		X						3%
3.5 Øvrige driftsudgifter (undervisningsmateriale, uddannelse, inventar, adm. materialer mm.)		X						3%
3.6 Bygninger				X		X		11%
3.7 Ledelse og administration		X			X		X	5%
3.8 Øvrige tildelinger						X		1%

Kilde: Hjørring Kommunes data fra " 1.A. Budgetlægning Skoler 2019-ver1.excel"

4 Kultur, fortællinger og rammer

KLK har gennem interview med de forskellige parter i projektet, mødt udsagn omkring den nuværende model, som er præget af mistillid til validiteten og en forståelse af at modellen er svær at forklare og forstå.

Flere skoleledere og skolebestyrelser har udarbejdet regneark og grafer som forsøger, at påvise og understøtte fortællingen om, at den nuværende tildelingsmodel er uretfærdig og midlerne skolerne imellem fordeles skævt.

Endvidere stilles der spørgsmålstegn ved om "det er muligt at drive skole for de midler der er lagt ud". Enkelte skolebestyrelser har valgt ikke at godkende skolens budget netop med begrundelse deri.

Modellen opleves af flere parter som ikke gennemsigtig, og dermed er det også svært for skolelederne at forklare dens opbygning til eks. skolebestyrelserne samt det faglige system på skolerne. Muligheden for at forstå og gennemskue, hvorledes modellen er opbygget og på hvilke kriterier som skolen er tildelt midler, opleves som værende lille for de tillidsvalgte og forældrevalgte.

Særligt én parameter i den nuværende model har skabt meget debat blandt de interviewede, nemlig parameteren omkring sociodemografi. Der er udsagn som tvivler på de parametre som er indeholdt i grundlaget for beregning af fordelingsnøglerne til

de enkelte skoler. Derudover er der skoler som har oplevet store udsving ved overgangen fra sidste beregning til den seneste beregning. Dermed er fortællingen omkring sociodemografien mindre positiv, og den oprindelige argumentation omkring "forskellige vilkår i elevmassen" forsvinder i argumenter omkring beregningsgrundlag.

Endvidere har KLK mødt udsagn, der understøtter en fortælling om, at der, skolerne imellem, er forskellige "normbegreber" i forhold til arbejdet med børn i udfordringer. Dette kan have betydning for, hvorledes der arbejdes med denne børnegruppe, og dermed også hvilke udfordringer og antallet af børn som økonomien skal understøtte.

Puljen til de tosprogede elever bliver pt. fordelt efter om barnet har danskstatsborgerskab, eller ej. Dette skaber et incitament som ikke bygger på et pædagogisk eller fagligt behov.

"Vi sørger for at indberette alle på skolen som ikke danske statsborgere. Heldigvis har vi mange fra de nordiske lande. De tæller også i regnskabet, og dermed får vi midler til skolen"

(Repræsentant fra den administrative ledergruppe, Hjørring Kommune)

KLK har haft adgang til det skriftlige materiale, der er udarbejdet i forbindelse med den nuværende tildelingsmodel. Der findes ikke én samlet beskrivelse af den nuværende model; Men et notat fra 2015 som beskriver modellen som den så ud den gang. Siden da, er der truffet beslutninger omkring rettelser af modellen uden, at dette er konsekvensrettet i det oprindelige notat. Skal man forstå modellens tekniske opbygning kræver det derfor, man læser på tværs af flere forskellige dokumenter, herunder politiske beslutningsreferater.

I næsten alle interviews er der en fælles forståelse af økonomisk retfærdighed. Forståelsen bygger på nedenstående udsagn fra de forskellige parter:

- Nogenlunde sammenlignelig serviceniveau
- Alle børn har nogenlunde samme muligheder
- Lige muligheder = Forskellige vilkår
- Ikke væsentlig forskel på mulighed for udbytte
- Forventeligt samme udbytte for det enkelte barn
- Skolen skal være en god skole
- Samme serviceniveau
- I proces (gennemskuelighed, ikke myter, oplyst grundlag) og fordeling (min. niveau for at drive en skole)
- Lige muligheder og ensartet serviceniveau
- Aftalt retfærdighed (Forskellige behov på de forskellige skoler)
- Midler til, at der er 1 lærer i hver klasse
- Midler til politiske beslutninger (f.eks. kantine)
- Største uretfærdighed er socioøkonomi
- Ens økonomiske vilkår for alle

Ovenstående bevidner om, at KLK igennem interviews har mødt mange fortællinger som ikke omhandler den nuværende model, men forhold omkring tildelingsmodellen. Disse fortællinger fylder meget hos de forskellige parter og er med til, at skabe usikkerhed, mistro og kritik af modellen.

5 Samlede vurderinger og anbefalinger

Det er **KLK's overordnet vurdering**, at der eksisterer mange forskellige fortællinger omkring og stor mistillid til den nuværende tildelingsmodel, at det bliver svært at genoprette tilliden og forståelsen af retfærdighed til den.

Derfor er det **KLK's anbefaling**, at Hjørring Kommune starter med at opbygge en ny model med bred involvering fra flere parter i kommunen. Udover opbygningen af en ny model, kan Hjørring kommune med fordel arbejde på kulturen omkring, forståelsen af samt opbakningen til en ny model fra alle niveauer af skolevæsenet.

5.1 Anbefalinger i forhold til den nuværende model:

Nedenstående vurderinger og anbefalinger retter sig mod den nuværende model, men kan med fordel indarbejdes i en ny model.

Overordnet set **anbefaler KLK**, at Hjørring Kommune fastholder en tildelingsmodel som er en rammemodel og *ikke* foreskrivende. Det betyder, at skolerne selv bestemmer, hvordan de tildelte ressourcer skal anvendes. Dette sikrer en større grad af lokal selvbestemmelse og ansvarlighed i forhold til økonomiske (og dermed også pædagogiske) muligheder for den enkelte skole. Herfra er i de efterfølgende anbefalinger dog undtaget:

- Midler til supplerende dansk undervisning (beskrives i afsnit 5.1.2)
- Dele af puljen af midler til bygningsrelaterede udgifter (beskrives i afsnit 5.1.6)

5.1.1 Styringsdokument

Det er **KLK's anbefaling**, at der udarbejdes et styringsdokument, som beskriver den nuværende models opbygning samt indholdet i de enkelte elementer. I samme øjemed, at der udarbejdes en grafisk fremstilling af modellen som viser de enkelte indholdselementers tyngde i forhold til hinanden.

Styringsdokumentet og den grafiske fremstilling opdateres løbende ved ændringer i indholds- eller budgetelementer. Ligeledes bør dokumentet indeholde beskrivelser af deadlines for eks. "børnetalsopgørelser", "budgetprocesser" mm.

Styringsdokumentet sikrer, at beskrivelser og aftaler omkring tildelingsmodellen kun er samlet ét sted, og interesserede og brugere af tildelingsmodellen ikke skal læse på tværs af flere dokumenter.

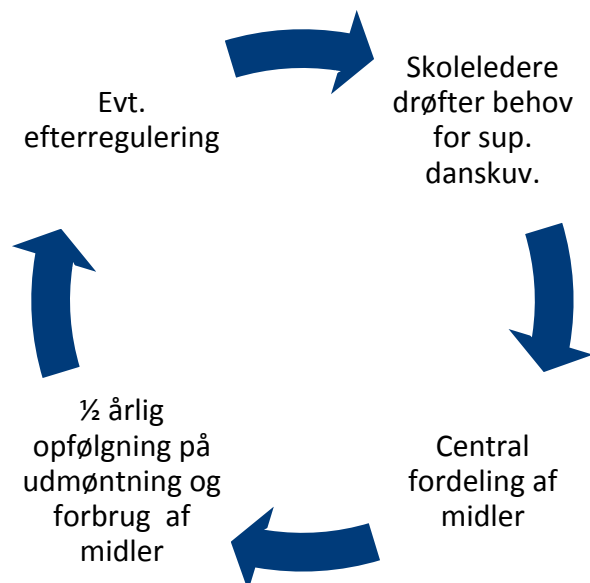
5.1.2 Midler til supplerende dansk undervisning

Det er **KLK's anbefaling**, at puljen til tosprogede elever, forbliver opdelt i de to kategorier "*midler til modtagerforløb*" samt midler til "*supplerende dansk undervisning*".

Det er endvidere **KLK's anbefaling**, at midlerne til fordeling af *supplerende dansk undervisning* bliver behovs-styret, og ikke som det forholder sig nu, udelukkende er fordelt på baggrund af nationalitet, uanset om barnet har behov for supplerende dansk undervisning eller ej. Midlerne bør stadigvæk fordeles decentralt uden indførsel af tunge visitationsprocesser, men på en sådan måde, at skolerne i fællesskab drøfter behovet fremadrettet og midlerne fordeles herefter. For at sikre sammenhæng mellem behov og udmøntning, kan Hjørring Kommune med fordel hvert halve år, følge op på beskrevet behov kontra udmøntningen.

Hermed brydes der med det nuværende princip omkring, at modellen er en rammemodel og ikke foreskrivende.

En proces for dialogbaseret fordeling kunne se således ud:



Figur 4 - Årshjul for dialogbaseret fordeling

Alternativet til en dialogbaseret fordeling, som beskrevet ovenfor, er en **anbefaling** om en central vurdering af behov for supplerende dansk undervisning på de enkelte skoler som danner grundlag for den samlede fordeling. Denne vurdering sker én gang årligt, og ved udmøntningen af midler til skolerne.

5.1.3 Midler til specialundervisning og inklusion

I forhold til specialundervisning og inklusion er det **KLK's anbefaling**, at midlerne fortsat udlægges decentralt. I forbindelse med budget 2015-2018 blev midlerne til specialundervisning og inklusion udlagt til skolerne med et ønske om at understøtte inkluderende læringsmiljøer.

*"Formålet med en decentralisering er bl.a. at give skolerne bedre muligheder for at iværksætte fleksible undervisningstilbud i nærmiljøet for de elever, der har særlige undervisningsbehov, og dermed understøtte inkluderende læringsmiljøer. Skolerne kan anvende midlerne til enten inkluderende undervisningstilbud på egen skole, støttetimer eller til at købe en plads på et udvidet specialklassetilbud ved Hjørring Skolen efter den gældende takststruktur."*²

Det er **KLK's vurdering**, at incitamentsstrukturen som den er bygget op i dag er envejs, hvilket betyder der for almen skolerne er et incitament til at opbygge og *"iværksætte fleksible undervisningstilbud i nærmiljøet for de elever, der har særlige undervisningsbehov, og dermed understøtte inkluderende læringsmiljøer"*, mens specialskolen ikke i sig selv har et økonomisk incitament til at understøtte udviklingen i almen miljøet. Dette understøttes af, at flere parter i interviewene beskriver, at det er meget få elever som efter visitation til et segregeret tilbud, også kommer tilbage til almen miljøet.

Da KLK i interview med skolelederne også har mødt en forståelse af, at skolerne har forskellige norm-begreber, set i relation til udfordringerne i børnegrupperne, kan der hermed drages tvivl om, hvorvidt et barn på almén skole A (med ét norm-begreb) også ville blive segregeret, hvis barnet gik på almén skole B (med et andet norm-begreb) Det er derfor **KLK's anbefaling** at der med udviklingen af incitament strukturen også arbejdes på en fælles forståelse af norm-begrebet i kommunen.

² Beskrevet i Sag nr. 17.01.00-A26-1-17

5.1.4 Oprettelse af styringscockpit

Det er **KLK's anbefaling**, at der opbygges et styringscockpit i tilknytning til tildelingsmodellen, som indsamler og bruger data til benchlearning samt understøtter en drøftelse af hvordan og hvorledes den enkelte skole opfylder formålet med decentraliseringen af midlerne til specialundervisning og inklusion.

Styringscockpittet indeholder data på skoleniveau:

- Økonomisk oversigt over forbrug og regnskab på området for specialundervisning og inklusion, herunder vægtningen mellem forbrug til inklusion på almenskolen og forbrug på specialskoler.
- Andelen af børn og unge som segregeres fra almenskolen til specialtilbud
- Andelen af børn og unge som vender tilbage til almen-miljøet.
- Oversigt over, hvilke uddannelser segregerede unge starter på i efter endt skolegang på specialskole
- Faglig progressionsmåling på segregerede børn

Styringscockpittet bruges som dialogredskab mellem skolen, forvaltningen samt PPR i udviklingen og understøttelsen af *"fleksible undervisningstilbud i nærmiljøet for de elever, der har særlige undervisningsbehov, og dermed understøtte inkluderende læringsmiljøer"*. Styringscockpittet kan dermed være opvejende for de manglende økonomiske incitamenter fra specialskolerne om at understøtte ovenstående formål.

5.1.5 Takster til specialtilbud

Det er **KLK's vurdering**, at der årligt flyttes i omegnen af 67 mio. kr. ud fra almen miljøet over til segregerede tilbud for at dække et behov for undervisning dér.

Taksterne til de forskellige specialklassetilbud har været igennem en harmonisering. Hjørring Kommune oplyser i materialet *"Harmonisering og tilpasning af takststruktur på specialundervisningsområdet"*³, at forskellen i taksterne primært skyldes videreførsel af det serviceniveau, der gjorde sig gældende i hhv. kommuner og amter inden kommunesammenlægningen. Derudover er de enkelte takster løbende blevet justeret i forbindelse med forskellige tilpasninger. Men en egentlig harmonisering på tværs af de enkelte specialklasserækker er ikke gennemført.

Det er derfor **KLK's anbefaling**, at Hjørring Kommune gennemgår takstfastsættelsen til segregerede tilbud, og benchmarker egne specialtilbud med lignende tilbud således, at der sker en harmonisering på tværs af segregerede tilbud samt tager aktivt stilling til nuværende serviceniveau.

5.1.6 Bygningsrelaterede udgifter

Midler til forbrugsudgifter, forsikringer samt skatter og afgifter tildeles i en låst ramme der kun korrigeres om følge af strukturændringer, ændringer i antal m² eller gennemførte energibesparende tiltag.

Det er **KLK's vurdering** at flere af skolerne i egen budgetlægning omfordeler midler fra vedligeholdelse, rengøring og tekniske servicepersonale til andre poster.

Det er **KLK's anbefaling**, at midlerne til vedligeholdelse flyttes til den fastlåste ramme, for at sikre et kontinuerligt vedligeholdelsesgrundlag for kommunens bygningsmasse.

5.1.7 Løn til pædagogisk personale

Det er **KLK's vurdering** at rammen til pædagogisk personale kan virke uigennemsigtig, særligt grundet den særligt indførte pulje til "høje klassekvotienter", som er tænkt som compensation til de skoler med mange elever i enkelte klasser.

³ Sag nr. 00.30.02-Ø00-1-15

Det er **KLK's anbefaling**, at en revidering af modellen kalder på, at de to puljer ("løn til pædagogisk personale" og "høje klassekvotienter" retænkes således, at der bliver større sammenhæng og gennemsigtighed over, hvilket økonomisk grundvilkår skolerne har at drive skole for. I denne retænkning af puljen, er det **KLK's anbefaling**, at de to puljer udarbejdes til en grundpulje for hver af skolerne. Grundpuljen skal tydeliggøre, at der kan bedrives undervisning, udføres ledelse samt anden aktivitet i tilknytning hertil på de enkelte skoler.

Grundpuljen behøver ikke have samme størrelse, men kan variere alt efter skolestørrelse samt undervisningsopgave i forhold til klassetrin på skolen.

5.1.8 Ledelses og administration

Det er **KLK's anbefaling** at fastholde, at midlerne til distriktsledelse gives ift. den faktiske lønsum. Hermed sikres det, at den enkelte skole ikke er påvirkelig i forhold til hvilken lønsum distriktsledelsen er ansat til. Ligeledes er det **KLK's anbefaling** at fastholde en tildeling, der baserer sig på en blanding af grundpulje samt elev-afhængig tildeling.

5.1.9 Socialprofil

Det er KLK's vurdering, at skolerne i Hjørring Kommune har en forskellig sociodemografisk elevsammensætning.

Der findes flere forskellige firmaer som arbejder med beregninger af sociodemografiske fordelinger.

Hjørring Kommune benytter sig af beregninger fra Epinion, og har senest fået beregnet fordelingsnøgle i marts 2018. Beregningerne er gennemført på baggrund af data fra Hjørring Kommune og fra Danmarks Statistik, og der præsenteres en fordelingsnøgle baseret på modellen for beregning af skolernes sociale profil.

Beregningerne bygger på data omkring:

- Moderens civilstatus
- Indvandrer/efterkommer
- Beskæftigelsesstatus hos forældrene
- Moderens uddannelsesniveau
- Faderens uddannelsesniveau
- Samlet disponibel indkomst
- Moderens alder ved barnets fødsel

KLK har ikke forskningsmæssig viden omkring grundlaget for beregninger af sociodemografi, men kan konstatere at andre forskningsinstitutioner som også arbejder med sociodemografiske beregninger ikke medtager en variabel for elevernes etniske baggrund. Årsagen er, at "*anden etnisk baggrund end dansk ikke i sig selv øger sandsynligheden for at modtage segregeret specialundervisning, når der samtidig tages højde for de øvrige variable i modellen. På landsplan er der således ikke nogen tendens til, at børn med anden etnisk baggrund end dansk henvises oftere til segregeret specialundervisning end etnisk danske børn med tilsvarende demografiske og socioøkonomiske karakteristika. Børn med anden etnisk baggrund har isoleret set større sandsynlighed for segregeret specialundervisning end etnisk danske børn, men altså ikke større sandsynlighed end etniske danske børn med samme demografiske og socioøkonomiske baggrund*".⁴

Ved at fjerne parameteren omkring etnicitet fjernes også den "dobbelte betaling" der for nærværende sker til skolerne via en tildeling på "*sociodemografiske fordelingsnøgle*" samt tildelingen til "*supplerende dansk undervisning*".

⁴ VIVE rapport, side 8

https://pure.vive.dk/ws/files/2923971/301225_Specialundervisningsbehov_i_Snderborg_Kommune_A_SIKRET.pdf

På denne baggrund er det derfor **KLK's anbefalinger** at:

- Sociodemografien indgår som en faktor i en tildelingsmodel
- At Hjørring Kommune går i dialog med flere leverandører af sociodemografidata for at sikre et mere retvisende grundlag.

5.1.10 Tildeling til Hjørring Ny 10

Det er **KLK's anbefaling** at fastholde, at midlerne til Hjørring Ny 10 tildeles ift. elevantallet. Hermed sikres det, at skolen tilpasser sig efter "udbud og efterspørgsel".

5.2 Samlet overblik over anbefalinger

Tabel 1 viser et samlet overblik over **KLK's anbefalinger** om forslag til forbedringer og forandringer i Hjørring Kommunes nuværende tildelingsmodellen for skoleområdet.

Tabel 1 Samlet overblik over anbefalinger i forhold til den nuværende tildelingsmodel

Afsnit	Anbefaling
5 Ny tildelingsmodel	Opbygge en ny model med bred involvering fra flere parter i kommunen
5.1 Nuværende tildelingsmodel	Fastholde en tildelingsmodel som er en rammemodel og <i>ikke</i> foreskrivende
5.1.1 Styringsdokument	Beskrivelse og grafisk præsentation af tildelingsmodel der løbende opdateres
5.1.2 Midler til supplerende danskundervisning	Midler fordeles ift. dialogbaseret behov
5.1.3 Midler til specialundervisning og inklusion	Udvikling af incitament struktur samt normbegreb ift. segregering
5.1.4 Styringscockpit ift. specialundervisning og inklusion	Data til benchlearning
5.1.5 Takster på specialtilbud	Harmonisering af takster ift. serviceniveau
5.1.6 Bygningsrelaterede udgifter	Midler til vedligeholdelse flyttes til den fastlåste ramme
5.1.7 Løn til pædagogisk personale	Retænke puljen og hér arbejde med en ny grundpulje til skolerne
5.1.8 Ledelse og administration	Fastholdelse af nuværende tildeling
5.1.9 Socialprofil	Fastholde en fordeling via sociodemografi. Dialog med leverandører af sociodemografiske modeller om beregningsgrundlag
5.1.10 Hjørring Ny 10	Fastholdelse af nuværende tildeling ift. elevantallet