

REFERAT Børne- og Uddannelsesudvalget 2022-2025 d. 10-02-2023

Mødedato Fredag d. 10. februar 2023 kl. 16:45

Mødested Mødelokale 8, Teatergade 8

Indholdsfortegnelse

Godkendelse af dagsorden.....	3
Beslutning vedr. ny tildelings- og styringsmodel for folkeskolerne i Næstved Kommune.....	4
Underskriftsark.....	11

Punkt 22: Godkendelse af dagsorden

00.22.00-P35-3-21

Beslutning

Børne- og Uddannelsesudvalget, 10.02.2023

Godkendt.

Punkt 23: Beslutning vedr. ny tildelings- og styringsmodel for folkeskolerne i Næstved Kommune

17.01.04-A00-2-22

Resume

Politisk behandling

Børne- og Uddannelsesudvalget (godkender indstilling 5 og 6; anbefaler indstilling 1-4), 06.02.2023

Økonomiudvalget (anbefaler indstilling 1-4), 20.02.2023

Byrådet (godkender indstilling 1-4), 28.02.2023

I sag nr. 199 på Børne- og Uddannelsesudvalgets møde d. 14. december besluttede udvalget at sende oplæg til tildelings- og styringsmodeller i høring. Høringen er nu afsluttet, og der er i alt indkommet 19 høringssvar. Ud af de indkomne høringssvar peger 10 på model A for specialundervisning, mens der ikke ses nogen tydelig tendens til hvilken af model 1-3, der foretrækkes for almenundervisningen.

Byrådet skal træffe beslutning om, hvilken tildelings- og styringsmodel, der skal gælde fra skoleåret 2023/2024 for henholdsvis almenundervisning og specialundervisning for folkeskolerne i Næstved Kommune.

INDSTILLING

Administrationen indstiller, at

1. Byrådet godkender, at der, bl.a. på baggrund af input fra høringssvar, flyttes i alt 5,7 mio. kr. fra SFO-tildelingen til ledelse til almentildelingen til ledelse, svarende til det beløb, der er afsat til ledelse i SFO-tildelingen.
2. Byrådet godkender, at tildelingsmodel 2 fra skoleåret 2023/2024 vil være gældende for almenundervisningsområdet i Næstved Kommune.
3. Byrådet godkender, at tildelingsmodel A fra skoleåret 2023/2024 vil være gældende for specialundervisningsområdet i Næstved Kommune.
4. Byrådet godkender, at skolerne overgår til budget og regnskab på kalenderår frem for på skoleår pr. 1. januar 2024 - og at indfasningen igangsættes 1. august 2023.
5. Børne- og Uddannelsesudvalget godkender de budgetforudsætninger, der ligger til grund for modellerne, og som er vedlagt i bilag 4.
6. Børne- og Uddannelsesudvalget godkender, at administrationen, på udvalgets møde d. 13. marts 2023, fremlægger sag om skoleårets planlægning.

Beslutning

Børne- og Uddannelsesudvalget, 06.02.2023

Udsat. Sagen optages på ekstraordinært udvalgmøde fredag den 10. februar 2023.

Børne- og Uddannelsesudvalget, 10.02.2023

Ad 1; Anbefales

Ad 2; Anbefales

Ad 3; Anbefales

Ad 4; Anbefales

Ad 5; Godkendt

Sagsfremstilling

Som en del af Børne- og Uddannelsesudvalgets handleplan 2022-2025 er det besluttet, at der skal udarbejdes en ny tildelings- og styringsmodel for almen- og specialundervisningsområdet på folkeskolerne i Næstved Kommune til ikrafttræden samtidig med den nye skolestruktur fra skoleåret 2023/2024. Næstved Kommune har indgået aftale med konsulenthuset Komponent om at varetage processen med udarbejdelse af ny tildelingsmodel.

Tildelingsmodellen kan betragtes som en fordelingsnøgle, der fordeler de afsatte budgetmidler til almen- og specialområdet og mellem skolerne og skolevæsenet. Med den nye tildelings- og styringsmodel besluttes således de rammer, der skal gælde for fordelingen af de overordnede budgetter til almenundervisning samt de rammer, der skal gælde for fordeling af budget og udgifter til specialundervisningsområdet.

Det bemærkes, at der benyttes tildeling til SFO som tidligere. Inden sommerferien 2023 vil der blive igangsat en proces vedr. SFO- og fritidsområdet, jf. beslutningen fra budgetforlig 2023.

Forslag til tildelingsmodeller i sammenhæng med ny skolestruktur

Det er de politiske mål, principper og beslutninger, der udgør rammen for opbygningen af tildelings- og styringsmodellen. De fremlagte forslag til tildelingsmodeller er derfor udarbejdet på en måde, så de lever op til de overordnede principper, der blev besluttet af Børne- og Uddannelsesudvalget d. 10. oktober 2022 (sag 157) samt de efterfølgende drøftelser i udvalget. Ligeledes er der, i arbejdet med tildelingsmodellerne, medtaget relevante anbefalinger fra granskningsrapporten, bl.a. vedrørende serviceniveau på specialundervisningsområdet og budget/regnskab på kalenderår.

De fremlagte forslag til tildelingsmodeller skal desuden ses i sammenhæng med den skolestruktur, der blev besluttet i Byrådet d. 30. september 2022 (sag 217), og som træder i kraft fra skoleåret 2023/2024. I henhold til de politiske principper skal en ny tildelingsmodel bl.a. understøtte, at alle matrikler kan drive god skole samt et ensartet serviceniveau på tværs af skoler og matrikler. I forbindelse med udarbejdelsen af tildelingsmodellerne har der derfor også været fokus på, at alle skoler skulle have råd til at have en lærer (eller pædagog) i alle klasser i alle timer. Det bemærkes i den forbindelse, at model 3 på almenområdet ikke helt lever op til dette for "Ny Ll. Næstved Vest".

Proces om ny tildelingsmodel

Processen om den nye tildelingsmodel blev opstartet med en temadrøftelse i Børne- og Uddannelsesudvalget d. 14. september 2022 og et efterfølgende såkaldt "Town Hall" (d. 3. oktober 2022) med deltagelse af bl.a. skoleledere, skolebestyrelsesformænd, fællestillidsrepræsentanter og ledere og konsulenter fra administrationen samt Børne- og Uddannelsesudvalget. Efterfølgende traf Børne- og Uddannelsesudvalget (d. 10. oktober 2022) beslutning om de politiske principper, der skulle gælde for den nye tildelingsmodel (se s. 2 i notatet vedr. tildelingsmodel).

Med afsæt i de politiske principper har administrationen og Komponent arbejdet videre med et oplæg til nye tildelingsmodeller for almen- og specialundervisningsområdet. Undervejs i dette arbejde har der været afholdt forskellige workshops med deltagere fra såvel skolerne som administrationen. Ligeledes har der været afholdt en præsentationsseance for alle gruppeformænd og Børne- og Uddannelsesudvalget (7. november 2022) og Børne- og Uddannelsesudvalget har fået en status på arbejdet med tildelingsmodellerne (14. november 2022).

På sit ekstraordinære møde d. 14. december 2022 besluttede Børne- og Uddannelsesudvalget at sende det samlede oplæg til tildelings- og styringsmodeller i høring uden at tage stilling til de enkelte modeller. Modellerne blev efterfølgende

sendt i høring i perioden 15. december 2022 til 25. januar 2023 hos følgende parter: skolebestyrelserne, MED-udvalgene på skolerne, de faglige organisationer på skoleområdet samt PPR-funktionen og Handicaprådet i Næstved Kommune.

Den 10. januar 2023 blev der udsendt revideret høringsmateriale, idet der var konstateret datafejl for de beregninger, der var foretaget for at vise, hvordan modellerne ville fordele midlerne mellem skolerne. Sammen med det reviderede høringsmateriale blev der udsendt en vejledning til materialet, hvori konsekvenserne af dataændringerne var beskrevet. Som bilag til denne sag findes det reviderede (og korrekte) høringsmateriale. Det oprindelige høringsmateriale kan ses i sag nr. 199 fra Børne- og Udvalgets møde d. 14. december 2022. Det var administrationens vurdering, at høringen kunne fortsætte med uændret høringsperiode, bl.a. som følge af at der ikke var foretaget ændringer i selve modellerne (men alene de data, der var lagt ind i dem) og at Børne- og Uddannelsesudvalget ikke havde taget konkret stilling til de enkelte modeller, men sendt det samlede materiale i høring.

Den 12. januar 2023 blev der afholdt to præsentationsseancer for henholdsvis skolebestyrelserne og Handicaprådet.

Indkomne høringssvar

Der er i alt indkommet 19 høringssvar. Høringssvarene kommer fra skolernes bestyrelser og MED-udvalg, de faglige organisationer på området (HK sekretærgruppen, FOA, BUPL Sydøst, Lærerkredsen og Skolelederforeningen), PPR-funktionen i Næstved Kommune samt Handicaprådet.

Vedrørende almenundervisningen peger tre høringssvar på model 1, et høringssvar peger på model 2 og to svar peger på model 3. Ud af de øvrige 13 høringssvar er der nogle, der peger på to modeller, som de foretrækker - og der er nogle, der ikke peger på nogen af modellerne.

Det er administrationens vurdering, at der ikke ud af høringssvarene kan udledes en tendens til at én model foretrækkes frem for en anden.

Vedrørende specialundervisningen peger 10 høringssvar på model A, tre svar på model B og seks svar peger ikke på en model.

Administrationen bemærker således, at lidt over halvdelen af de indkomne høringssvar peger på model A.

Udover at forholde sig til de forskellige tildelingsmodeller, giver høringssvarene næsten samstemmende udtryk for et ønske om, at det havde været muligt at se de bagvedliggende data (f.eks. gennemsnitslønninger eller antal klasser), for derigennem bedre at kunne have set og forstået de bagvedliggende tal, mekanismer og parametre i modellerne.

Endvidere indeholder nogle af høringssvarene bemærkninger i relation til den besluttede ledelsesstruktur og processen i relation til denne, afklaring af specialskolens opgaver og finansieringen af løn til SFO-leder.

Administrationen tager de indkomne bemærkninger med i de videre arbejder på området.

Forslag om at SFO-lederløn skal finansieres fra SFO-tildelingen

Flere af høringssvarene påpeger, at det er problematisk, at finansieringen af SFO-lederen er lagt ind som en del af grundtildelingen til almenundervisning, idet der er afsat midler til ledelse i tildelingsmodellen til SFO. I overensstemmelse med anbefalingerne fra høringssvarene anbefaler administrationen, at der flyttes et beløb på 5,7 mio. kr. fra SFO tildelingen som svarer til, hvad der er afsat til SFO-ledere og daglige ledere i nuværende tildelingsmodel til SFO. Dette flyttes til den samlede grundtildeling til ledelse og administration på almenområdet. Derved frigøres 5,7 mio. kr. fra grundtildelingen til ledelse og administration, som i stedet vil indgå i den ramme, der fordeles til almenundervisningen.

Beslutning om hvilke tildelingsmodeller der skal gælde fremadrettet for tildelingen til almen- og specialundervisning

Byrådet skal træffe beslutning om, hvilke tildelingsmodeller der skal gælde for almen- og specialundervisningsområdet fra skoleåret 2023/2024.

Tildeling til almenundervisning

De tre modeller adskiller sig fra hinanden i forhold til, hvor stor en andel af de samlede midler, der fordeles efter hhv. klasse- og elevantal. Alle tre modeller tildeler den samme ramme til ledelse og administration, jf. bl.a. beslutning om ledelsesstruktur på skolerne.

- Model 1 er den model der indeholder den største andel klassetildeling og den mindste andel elevtildeling - og model 1 vil derfor tildele flere midler end de to andre modeller på baggrund af klasser. Model 1 er den model, hvor skoler med små klasser tildeles flest midler.
- I model 2 er beløbet, der tildeles pr. klasse, reduceret lidt i forhold til model 1 - og beløbet der tildeles på baggrund af elevantal er blevet lidt større.
- Model 3 er den model, der indeholder den største andel elevtildeling og den mindste andel klassetildeling - og model 3 vil derfor tildele flere midler end de to andre modeller på baggrund af antal elever. Model 3 er den model, hvor skoler med store klasser tildeles flest midler.

Administrationen anbefaler model 2 for tildeling til almenundervisning. Begrundelsen herfor er, at model 2 ses som den fordelingsnøgle, som i højest grad balancerer i forhold til behovet for både at give gode vilkår for at kunne drive de store skoler med mange elever i klasserne og tilsvarende at give gode vilkår for at drive de mindre skoler med færre elever i klasserne, der er dannet med den nye skolestruktur.

Tildeling til specialundervisning

I model A er det bærende princip, at budgettet til specialundervisning forvaltes af ledelsesfællesskabet for skolevæsenet.

I model B er et af de bærende principper, at en væsentlig andel af midlerne til specialundervisning lægges ud til skolerne - men at der også etableres en central pulje, som skal finansiere specialundervisning, som koster over 150.000 kr. pr. år pr. elev.

Administrationen anbefaler model A for tildeling til specialundervisning med følgende begrundelse: Model A vurderes at være den model, der bedst understøtter et mere ensartet serviceniveau i skolevæsenet (som bl.a. granskningsrapporten viste behov for), ligesom modellen har indbygget en høj grad af styringsmulighed på tværs af det samlede skolevæsen. Dette ses også at være relevant ift. beslutningen om etablering af en specialskole.

Socioøkonomi

De overordnede rammer for de udarbejdede forslag til tildelingsmodeller er besluttet i Børne- og Uddannelsesudvalget i form af politiske principper. I de politiske principper er socioøkonomi ikke nævnt. På denne baggrund - og på baggrund af de øvrige dialoger, der har været i såvel Børne- og Uddannelsesudvalget som i forbindelse med de workshops, der har været undervejs i processen med tildelingsmodellen - har styregruppen for arbejdet med tildelingsmodellerne besluttet, at socioøkonomi ikke indgår som et fordelingsparameter i de fremlagte modeller.

I den nuværende tildelingsmodel indgår socioøkonomi som et tildelingsparameter på en lille andel af almentildelingen, mens det indgår på en større andel af tildelingen til specialområdet. Det er erfaringen fra den nuværende tildelingsmodel, at der er relativt store udsving i de socioøkonomiske parametre der anvendes i dag, hvilket også medfører store udsving i den økonomi, skolerne får tildelt med afsæt i socioøkonomi. Derfor foretages der i dag alene en ny socioøkonomisk

beregning hvert andet år, og ændringerne indføres over to år. Det er styregruppens vurdering, at det vil være uhensigtsmæssigt at fortsætte denne praksis - og at det ville udfordre det besluttede politiske princip om at modellen skal være forudsigelig.

Derudover bemærkes det, at en indregning af socioøkonomi på specialundervisningsområdet ikke vil være relevant, hvis Byrådet beslutter den indstillede model A, idet denne model ikke fordeler midler mellem skolerne, og i sig selv tager højde for forskellige vilkår (herunder socioøkonomi) for skolerne, idet alle midler ligger i en fælles pulje.

På almenundervisningsområdet vil det være muligt at gøre socioøkonomi til et tildelingsparameter, uanset hvilken af modellerne 1-3, der besluttes.

Såfremt der er et politisk ønske om at indarbejde socioøkonomi i tildelingsmodellen, er det administrationens anbefaling, at der iværksættes en proces, hvor år 1 med tildelingsmodellen (dvs. skoleåret 2023/2024) bruges til at arbejde med og tage stilling til, hvilke socioøkonomiske forhold, der skal anvendes - og hvordan de skal slå igennem i tildelingsmodellerne. Hvis der, via denne sag, træffes beslutning om, at socioøkonomi skal indgå i modellen, vil beslutningskompetencen i forhold til den fremtidige beslutning om den konkrete socioøkonomiske model og indfasningen af denne, ligge i Børne- og Uddannelsesudvalget - og der vil ikke være behov for en fornyet proces vedr. de samlede tildelingsmodeller, herunder høring.

Budgetmæssige præmisser i tildelingsmodellen

I arbejdet med at danne de samlede budgetter til tildelingsmodellerne har administrationen taget afsæt i følgende, jf. også beskrivelserne i de tidligere politiske sager samt høringsmaterialet:

1. de nuværende budgetter, men korrigeret for det faktiske forbrug på almen- og specialundervisningsområdet,
2. politiske beslutninger, som har betydning for tildelingsmodellen, f.eks. vedr. ledelsesstruktur for skolerne,
3. en forståelse af, at budgetrammerne skal indeholde budget til de opgaver, som alle folkeskoler løser i Næstved Kommune - hvorimod budget til specifikke opgaver, som en enkelt skole løser for det samlede skolevæsen, tildeles direkte til den enkelte skole - og holdes uden for modellen (et eksempel på en sådan opgave er modtageklasserne, som to af kommunens folkeskoler løser på vegne af det samlede skolevæsen. I den forbindelse gøres desuden opmærksom på, at midler til "ukraineklasser" også ligger udenfor tildelingsmodellen. Ukraine udgifter har ikke et særskilt budget, men det afklares i løbet af 2023 om det refunderes via staten, kommunekassen eller slet ikke.)

Ovenstående betyder bl.a. at der er foretaget følgende ændringer i relation til den budgetramme, der er lagt ind i den nuværende tildelingsmodel:

- Med afsæt i det faktiske forbrug på specialundervisning og almenundervisning, er der er flyttet 15,5 mio. kr. fra almenbudgettet til specialbudgettet. Der er tale om midler, der også tidligere er anvendt til finansiering af specialundervisningsområdet via budgetflytninger på de enkelte skoler. Med en politisk beslutning om at flytte midlerne vil der nu blive fastlagt et politisk defineret serviceniveau på almen- og specialundervisningsområdet svarende til de tildelte budgetrammer. Det bemærkes desuden, at en flytning af midlerne vil være forudsætningen for, at de aktuelle specialundervisningstilbud kan fortsætte uændret pr. 1. august 2023.
- Rammen til ledelse og administration defineres med afsæt i dels den politiske beslutning om ledelsesstruktur og dels det faktiske forbrug på administration. Som det fremgår af tidligere afsnit i sagsfremstillingen, anbefaler administrationen, at der flyttes 5,7 mio. kr. fra SFO-tildelingen (svarende til det beløb, der er afsat til ledelse i SFO-tildelingen) og til grundtildelingen til administration og ledelse til almen. Dermed frigøres 5,7 mio. kr. fra grundtildelingen til administration og ledelse i almen, som i stedet kan fordeles til almenundervisning.
- Alle midler, som kan anvendes til drift af det samlede skolevæsen, er lagt ind i budgetrammen for almenundervisning (de såkaldte kvalitetsmidler (11,3 mio. kr. og midler til ordblindeundervisning (0,8 mio. kr.)).
- der er foretaget en "teknisk" flytning af midler fra budgetrammen til specialundervisning, idet denne også har indeholdt en budgetpost vedr. midler til special-SFO. Der er tale om 14,4 mio. kr., som ikke skal indgå i tildelingen til specialundervisning, hvorfor de tages ud af budgetrammen til tildelingsmodellen.

Derudover er der foretaget en "nulstilling" af nogle plus- og minusposter i de nuværende budgetrammer, som hidrører fra tidligere beslutninger/processer. I forbindelse med dannelsen af budgetrammen til den nye tildelingsmodel er alle tidligere beslutninger af denne karakter (som ikke skal være en selvstændig budgetpost) implementeret. Det betyder f.eks. at tidligere besparelser ikke længere vil fremgå af budgettet, da de betragtes som implementeret.

Beslutninger i Børne- og Uddannelsesudvalget

Det er inden for Børne- og Uddannelsesudvalgets kompetence at beslutte fordelingen af budgetter inden for udvalgets område, hvorfor Børne- og Uddannelsesudvalget anmodes om at godkende de samlede budgetrammer, der er lagt ind i tildelingsmodellen, for henholdsvis almen- og specialundervisningsområdet, som de er beskrevet i bilag 4.

Derudover anbefaler administrationen en proces, hvor Børne- og Uddannelsesudvalget på sit møde d. 13. marts 2023 behandler sag om skoleårets planlægning.

Indfasning af modellerne

Når der er truffet politisk beslutning om nye tildelingsmodeller igangsættes den administrative proces med at forberede udrulningen af modellerne.

For tildelingsmodellen til almenområdet består arbejdet bl.a. af at få udarbejdet nye budgetlægnings- og styringsark for såvel det samlede område som de enkelte skoler, der både skal understøtte brugen af den nye tildelingsmodel og overgangen til at køre budget og regnskab på kalenderår.

For tildelingsmodellen til specialområdet vil arbejdet også bestå i at få udarbejdet budgetlægnings- og styringsark - men den helt store opgave bliver at få etableret de nødvendige, centrale visitationsprocedurer. Dette vil være særligt udtalt, hvis model A besluttet - men det vil også gøre sig gældende for model B.

I forlængelse af anbefalingerne fra granskningsrapporten (se sag 78 fra Børne- og Uddannelsesudvalgets møde d. 2. maj 2022) anbefaler administrationen, at skolerne overgår til budgetlægning og regnskabsaflæggelse på kalenderår i stedet for på skoleår, som det er i dag. Derved vil skolerne overgå til samme styringslogik som resten af kommunen. Administrationen anbefaler, at overgang til kalenderår sker pr. 1. januar 2024 med indfasning i perioden fra 1. august 2023.

Børne- og Uddannelsesudvalget vil blive orienteret om implementeringsarbejdet - og i det omfang, der er behov for politiske beslutninger, vil udvalget få forelagt beslutningssager. Der gøres i den forbindelse opmærksom på, at udvalget naturligvis vil få forelagt de sager, der følger af lovgivning og/eller skolestyrelsesvedtægten, som f.eks. sagen om klassedannelse for 0. klasser.

Økonomi

Administrationen bemærker, at der jf. økonomistyringsretningslinjerne ikke er mulighed for at overføre budget mellem centralt og decentralt niveau - center og skoler - i løbet af budgetåret uden en politisk beslutning. Dermed vil det, hvis model A vælges på specialundervisning, være udvalget, der skal træffe beslutning om evt. overførsel mellem almen- og specialundervisningsbudgettet i løbet af budgetåret. Ved regnskabsaflæggelsen er det Byrådet, der beslutter om evt. overskud på centrale budgetter kan overføres til næste budgetår; evt. underskud overføres altid.

Administrationen bemærker derudover, at økonomien i tildelingsmodellen, skal holdes inden for den samlede økonomiske ramme.

Bilag

Bilag Notat om ny tildelingsmodel på skoleområdet i Næstved Kommune 050123

Bilag - konsekvensberening af ny tildelingsmodel på skoleområdet 050123

Bilag Høringssvar til tildelingsmodel

Bilag Justerede budgettrammer til almen- og specialundervisning i forbindelse med ny tildelingsmodel

Punkt 24: Underskriftsark

00.22.00-P35-3-21