



Til:

BALLERUP KOMMUNE

Kopi til:

Dato: 18. maj 2021

Notat om gruppeordningernes økonomi - 2021

Indledning

Skolebestyrelserne for hhv. Hedegårdsskolen og Baltorpskolen har indsendt skrivelser vedr. gruppeordningernes økonomi. Gruppeordningerne for hhv. Autisme og ADHD samt Generelle indlæringsvanskeligheder har til huse på de to distriktsskoler.

Nærværende notat ridser baggrunden for de økonomiske vilkår for gruppeordningerne op samt den økonomiske udvikling for gruppeordningerne i de senest år, herunder elevtal.

Notatet omfatter ikke tale- og høreklasserne på Baltorpskolen, afd. Rugvænget.

Baggrund

Gruppeordningernes økonomi gives på baggrund af hvor mange elever der går. Populært sagt følger midlerne eleverne.

Det er formentlig i forbindelse med samlingen af specialtilbuddene og oprettelse af distriktsstrukturen i 2014/15 besluttet, hvilket serviceniveau og hvilke udgifter der dækkes pr. elev i gruppeordningerne. Herefter er udgiftsniveauet pr. elev korrigeret i forhold til den løbende pris- og lønfremskrivning. I beløbet pr. elev indgår økonomi vedrørende ledelse, personale, undervisningsmidler (bøger, møbler m.v.) samt ejendomsdrift. Der er således et vist element af et historisk betinget omkostningsniveau, som ikke nødvendigvis er begrundet i aftaler og lovgivning, men snarere er et udtryk for serviceniveau. Det er dog en forudsætning for drift af gruppeordningerne, at folkeskolelovens bestemmelser om bl.a. fuld fagrække, fordeling af elever i klasser m.v. overholdes. KKR-aftalernes beregningsforudsætninger (de fælleskommunale aftale for kommunerne i hovedstadsområdet) anvendes til takstberegninger og kan eventuelt anvendes som en indikator for udgiftsniveauet.

En væsentlig forudsætning for gruppeordningernes nuværende økonomi er de kommunale budgetparterers beslutning om at øge den gennemsnitlige klassekvotient i gruppeordninger fra 6 til 7 fra 2019 til 2020 og yderligere fra 7 til 8 elever fra 2020 til 2021, jf. nedenstående fra sagsfremstillingen til Børne- og Skoleudvalgets møde den 27. november 2018:

Sagsfremstilling

Ballerup Kommune har de seneste år haft et merforbrug på den specialiserede undervisning. For at imødegå merforbruget foreslås det at øge antallet af elever i gruppeordninger. Konkret foreslås det, at antallet af elever øges fra gennemsnitligt seks elever pr. gruppe til gennemsnitligt syv pr. klasse fra skoleåret 2019/20 og otte elever pr. klasse fra skoleåret 2020/21. Besparelsen forudsætter, at der ikke tilføres øget budget til gruppeordningerne uanset det stigende antal børn. Den konkrete fordeling af elever foreslås fortsat varetaget af skoleledelserne. Det bemærkes, at forøgelsen af elever kan implementeres gradvist.

Der er p.t. i alt 20 grupper i Ballerup Kommunes gruppeordninger, fordelt med 2 taleklasser, 7 grupper for elever med generelle indlæringsvanskeligheder, 3 autistgrupper og 4 ADHD-grupper, jf. også beskrivelse af gruppeordningerne (se bilag).

Såfremt en forøgelse af antallet af elever i gruppeordningerne besluttes, vil administrationen arbejde videre med den konkrete udmøntning af forøgelsen i samarbejde med de berørte skoleledelser.

Det bemærkes, at en række andre kommuner har en gennemsnitlig normering på syv elever eller mere i tilsvarende gruppeordningstilbud. Det gælder bl.a. Furesø, Ishøj og Hvidovre Kommuner.

En justering af antallet af elever i gruppeordningerne kan indgå som en integreret del af den igangværende justering af ressourcetildelingsmodellen for den specialiserede undervisning.

Økonomiske konsekvenser og finansiering

Fuldt indfaset kan en forøgelse af det gennemsnitlige antal elever i gruppeordningerne medføre en mindredgift på knap henholdsvis 5 mio. kr. (syv elever pr. gruppe) og 10 mio. kr. (otte elever pr. gruppe). Virkning for 2019 ved implementering fra skoleåret 2019/20 pr. 1. august 2019 vil være en mindredgift på ca. 2 mio. kr. (syv elever pr. gruppe).

En evt. mindredgift vedrører ramme 30.33 Pædagogisk Psykologisk Rådgivning.

Der tages forbehold for, at udgiftsberegningerne har som forudsætning, at eventuelle "ekstra" elever, såfremt de ikke gik i gruppeordningerne ellers ville gå i tilsvarende og økonomisk sammenlignelige tilbud.

Der blev fulgt op på beslutningen med en forelæggelse for Børne- og Skoleudvalget den 14. august 2019, hvor af følgende fremgår af sagsfremstilling til Børne- og Skoleudvalget:

Sagsfremstilling

Det samlede maksimale besparelspotentiale ved at hæve den gennemsnitlige klassekvotient fra seks elever pr. klasse til syv elever pr. klasse er beregnet til henholdsvis 2,08 mio. kr. for de fem måneder i 2019 og maksimalt 5 mio. kr. i helårsvirkning fra 2020, såfremt der opnås den optimale klassekvotient og sammensætning i hver klasse i gruppeordningerne.

Den samlede klassekvotient for gruppeordningerne pr. 1. august 2019 ser ud til at blive på 7,2 elever pr. klasse. Det medfører, at besparelsen opnås ved det lavere udgiftsniveau som følge af flere elever pr. klasse. Samlet har beslutningen haft den konsekvens, at de lidt flere elever i klasserne har samme lærerressourcer som tidligere og dermed lidt færre lærertimer pr. elev i gennemsnit, og at mulighederne for at tage enkelte elever ud af undervisningen i det daglige arbejde mindskes.

Det skal bemærkes, at der i budgetaftale for 2020 er medregnet, at den gennemsnitlige klassekvotient i gruppeordningerne øges fra syv til otte fra den 1. august 2020, hvorved der hentes et provenu på henholdsvis 2 mio. kr. i 2020 og 5 mio. kr. fra 2021 og årligt fremover. Ønskes der ikke en stigning i den gennemsnitlige klassekvotient, vil der mangle midler i det samlede budget.

Af begge sager fremgik, at der dels skulle indhentes et provenu på forøgelsen af klassekvotienterne i gruppeordningerne, dels at det ville have betydning for det gennemsnitlige budget pr. elev, jf. også nedenstående tabel, som var bilagt sagen til BSU den 27. november 2018.

Tabel 2. økonomisk overblik over budgettildeling for de enkelte gruppeordninger:

	ADHD				Autisme			
Takst	Pr. elev ved 6 børn	Pr. elev ved 7 børn	Pr. elev ved 8 børn	Samlet v/6 børn	Pr. elev ved 6 børn	Pr. elev ved 7 børn	Pr. elev ved 8 børn	Samlet v/6 børn
Elevtalsreguleret tildelingstakst 1)	270.117	231.529	202.588	7.293.147	324.429	278.082	243.322	7.461.867
Heraf Undervisningspersonale 2)	241.567	207.057	181.175	6.522.311	289.892	248.479	217.419	6.667.516
Andre dele: fritidsdel, lønpuljer mv. 3)								-770.644
Basisomkostninger pr. gruppeordning 4)				172.521				106.780
Indirekte omkostninger 5)				597.253				543.840
Beregnete omkostninger 6)				498.030				630.703
Samlet beregningsgrundlag 7)	317.072			8.560.951	346.632			7.972.546
	Grantøften				Taleklassen			
Takst	Pr. elev ved 6 børn	Pr. elev ved 7 børn	Pr. elev ved 8 børn	Samlet v/6 børn	Pr. elev ved 6 børn	Pr. elev ved 7 børn	Pr. elev ved 8 børn	Samlet v/6 børn
Elevtalsreguleret tildelingstakst 1)	182.069	156.059	136.522	9.831.726	169.464	145.255	127.098	2.711.424
Heraf Undervisningspersonale 2)	175.851	150.729	131.888	4.044.573	164.969	141.402	123.727	2.639.504
Andre dele: fritidsdel, lønpuljer mv. 3)				450.000				
Basisomkostninger pr. gruppeordning 4)				0				0
Indirekte omkostninger 5)				822.539				216.914
Beregnete omkostninger 6)								
Samlet beregningsgrundlag 7)	205.635			11.104.265	183.021			2.928.338

Noter:

Pkt. 1 Elevtalsreguleret tildelingstakst: Det beløb, der er afsat pr. elev og samlet til dækning af de direkte omkostninger til løn og drift i den pågældende gruppeordning.

Pkt. 2 Heraf Undervisningspersonale: Det beløb, der er afsat pr. elev og samlet aflønning af undervisningspersonale.

Pkt. 3 Andre dele: Fritidsdel, lønpuljer mv.: Det beløb, der er tildelt eller trukket ved særlige omstændigheder for den enkelte gruppeordning

Pkt. 4. Basisomkostninger pr. gruppeordning: De beløb, der er beregnet i forhold til bygninger, rengøring, teknisk service mv.

Pkt. 5 Indirekte omkostninger: De beløb der er beregnet til overhead, altså de centrale udgifter, der er nødvendige for driften af tilbuddet, men som ikke direkte kan fordeles på det enkelte tilbud

Pkt. 6. Beregnede omkostninger: De omkostninger, hvor der ikke er direkte sammenhæng mellem udgift og omkostning i budgetåret. Eksempelvis de fremtidige udgifter til tjenestemandspensioner, forrentning og afskrivning af de aktiver, de indgår i driften af tilbuddet.

Pkt. 7 Samlet beregningsgrundlag: Viser summen af de omkostninger pr. elev og samlet, som tilsammen udgør det nødvendige budgetgrundlag for den enkelte gruppeordning.

Heraf ses, at det var en forudsætning, at taksten pr. elev ville falde.

Det skal bemærkes, at det som en del af det samlede spareforslag i 2019 ligeledes blev besluttet, at mindske andelen af elever som går på Kasperskolen over tid og i højere grad anvende gruppeordningerne, særligt Autisme-klasserne på Hedegårdsskolen. Dette skulle bl.a. medvirke til at besparelsen omkring øget klassekvotient ikke ville mærkes som en mindskelse af budgettet, men snarere at budgettet ikke steg yderligere ved tilgang af de første nye elever.

Udviklingen i antal elever og klassetrin i gruppeordningerne

Antallet af elever i gruppeordningerne er dikteret af flere forhold, som starter med om der er elever i almenskolen, som vurderes at have behov for at gå i gruppeordningerne. Til en vurdering heraf er bl.a. PPR og ofte også psykiatrien involveret i at tilvejebringe et beslutningsgrundlag til visitationsudvalget for specialundervisning. Det er skolerne der indstiller en elev til visitationsudvalget. Visitationsudvalget træffer herefter beslutning om en elev skal visiteres til fx gruppeordningerne eller specialskole eller om der gives afslag på henvisningen. Der skal jf. lovgivningen om specialtilbud træffes individuel afgørelse og der må ikke lægges et økonomisk hensyn ind i afgørelsen.

Udviklingen i antallet af elever i gruppeordningerne er derfor afhængig af, hvor mange elever der skønnes at have behov for specialtilbud fra almen skolerne.

Udviklingen i antallet af elever i gruppeordningerne er endvidere afhængig af bl.a. til- og fraflytninger samt årgangenes størrelser m.v.

Som det ses af nedenstående tabel, så er antallet af elever i gruppeordningerne steget for såvel ADHD- som Autismeklasserne fra 2019 til 2021, idet det dog bemærkes, at der i 2021 fortsat kan ske ændringer. Typisk i opadgående retning.

Antallet af elever i gruppeordningen for Generelle indlæringsvanskeligheder på Grantofthen har været faldende fra 2019 til 2021 og det er vurderingen at elevtallet fortsat vil falde som følge af nogle relativt store årgange i de ældste klasser, som snart går ud af gruppeordningerne, samtidig med at der ikke kommer helt så mange nye elever i de mindre klasser. Det skal bemærkes, at budgettet for Grantofthen har været baseret på et lidt højere antal elever i 2021 end det er p.t. Dette har været gjort netop med henblik på at sikre en lidt længere overgang i tilpasningen af økonomien.

Antal elever der er givet budget til og det faktiske antal elever						
	Budget 2019	Budget 2020	Budget 2021	Faktisk 2019	Faktisk 2020	Foreløbigt 2021
ADHD	27	32	30	29	28	30
Autisme	23	28	32	24	29	32
Grantofthen	54	52	51	56	54	50

Note: Budgettallene er det normerede udgangspunkt for budgettildelingen ved årets begyndelse. 'Faktisk' omfatter det reelle antal elever i året. Tallene for det faktiske antal elever i 2021 er foreløbige.

Ses på fordelingen mellem klassetrin i gruppeordningerne ses, at der generelt er en tendens mod at hovedparten af eleverne går i de ældste klasser, startende typisk omkring 4. til 5. klassetrin. Dette skyldes bl.a. at der inden en eventuel henvisning til gruppeordningerne foretages en række undersøgende og kompenserende tiltag i almen skolerne.

Ses på gruppeordningstilbuddet i Grantofte for generelle indlæringsvanskeligheder ses relativt mange elever på mellemtrinnsklasserne og i udskolingsklasserne, mens der har været et relativt stor fald i antallet af elever i indskoling, jf. nedenstående.

Grantofte Trin/Antal	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21
0	6	0	1	2	1	0
1	4	7	2	1	4	2
2	2	5	7	2	1	3
3	6	2	5	7	0	1
4	3	7	2	8	8	0
5	10	3	7	3	7	11
6	8	11	5	7	4	8
7	5	8	12	5	7	4
8	7	7	10	11	5	7
9	0	13	8	8	15	5
10	5	0	4	2	2	9
Antal	56	63	63	56	54	50

For det nuværende skoleår ses således relativt få elever i Grantofte på indskolingstrinene, hvilket kan udfordre økonomien omkring en gennemsnitlig klassekvotient på 8 elever. Der ses dog også en del elever på mellemtrinene og i udskoling, hvor den gennemsnitlige klassekvotient kan være over de 8 elever og dermed udjævne økonomien. Der kan således oprettes fx en klasse på tværs af 1., 2. og 3. klasse med 6 elever. To klasser på mellemtrinnet med i alt 19 elever. En klasse for 7. og 8. klasserne med 11 elever og en klasse med 9. og 10. klasser med 14 elever. Samlet er det 5 klasser med i gennemsnit 10 elever i hver klasse. Det er vigtigt at pointere, at der ikke er taget undervisnings- og/eller pædagogiske hensyn i opgørelsen.

For gruppeordningerne for Autisme og ADHD på Hedegårdsskolen er der også en overvægt af elever i de ældste klasser, men også på mellemtrinene ses et pænt antal elever, særligt i ADHD-ordningen. Overvejende ses en noget mere ens antalsmæssig profil på tværs af klassetrinene i ADHD-ordningen.

Autisme Trin/Antal	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21	ADHD Trin/Antal	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19	2019/20	2020/21
0	0	1	0	0	0	2	0	0	1	1	1	0	0
1	0	0	1	0	0	0	1	1	2	2	3	2	2
2	0	0	1	2	1	0	2	2	3	4	2	2	4
3	4	0	0	2	4	1	3	1	3	3	3	6	2
4	2	3	2	0	3	4	4	2	3	2	4	2	6
5	3	3	5	1	1	7	5	3	2	4	4	5	2
6	3	3	3	4	1	3	6	3	4	2	4	4	5
7	1	5	4	3	4	3	7	2	4	2	2	4	3
8	3	2	6	4	4	2	8	6	3	4	2	0	4
9	6	9	4	6	8	10	9	6	6	4	3	2	0
10	3	0	3	2	3	0	10	4	1	6	2	0	0
Antal	25	26	29	24	29	32	Antal	30	32	34	30	27	28

Det er vurderingen, at klassefordelingen i gruppeordningerne på Hedegårdsskolen er noget mere ens og dermed giver mulighed for at tilrettelægge hensigtsmæssigt i forhold til folkeskolelovens bestemmelser om maksimalt at have klasser som dækker tre trin. Dette særligt, hvis der ses på de to ordninger på Hedegårdsskolen under ét. Udfordringen for Hedegårdsskolen består snarere i at antallet af elever i de enkelte ordninger ikke er så store, hvorfor det kan være vanskeligt at planlægge klasserne optimalt og ramme et gennemsnit på 8 elever. Det nuværende antal elever vil umiddelbart på tværs af ordningerne medføre 7,5 klasser og reelt 8 klasser

ved en ren matematisk sammentælling og dermed fire klasser i hver ordning, hvilket er inden for folkeskolelovens bestemmelser om maksimalt klasser med 3 trin repræsenteret.

Udviklingen i økonomien i gruppeordningerne

Gruppeordningerne får økonomi pr. elev. Antallet af elever er derfor afgørende for ordningernes muligheder for at danne klasser, skabe udvikling m.v. Heri indgår også mulighederne for at have en fornuftig økonomi og mulighederne for at planlægge fremadrettet.

Det er her både en forudsætning og et vilkår for ordningerne, at det ikke er muligt præcist at sige noget om til- og afgang af elever, idet der løbende visiteres elever til ordningerne. Dette særligt når volumen i antallet af elever ikke er så stort og antallet af klasser mindre end i fx en almen skole.

Overordnet er der lidt forskelle i udviklingen af antallet af elever i ordningerne, jf. ovenfor, hvilket direkte afspejler sig i økonomien. Hertil kommer de økonomiske forudsætninger som ordningerne er underlagt, herunder bl.a. at økonomien er gået fra at være baseret på ca. 6 elever i gennemsnit pr. klasse til et gennemsnit på 8 elever pr. klasse. At absorbere en sådan forandring uden at det får økonomisk gennemslag forudsætter at antallet af elever er stigende og også gerne stigende med en jævn fordeling af elever på klassetrin i de enkelte ordninger.

Udgifterne i gruppeordningerne er langt overvejende drevet af antallet af klasser og behovet for lærere, pædagoger m.v.

På baggrund heraf ses ordningen på Grantoftens faldende elevtal, en skæv fordeling af årgangene, tillige med en stigning i klassekvotienten, at have en direkte indflydelse på økonomien, jf. nedenstående. Som det ses p.t. forventer gruppeordningen i Grantoften, at gå ud med et merforbrug på godt 1 mio. kr., hvoraf knap halvdelen skyldes en negativ overførsel fra 2020 jf. skolens egne indberetninger i økonomisystemet. Det er dog også værd at bemærke, at ordningen på Grantoften har foretaget en løbende økonomisk tilpasning til det faldende elevtal, særligt i 2020.

Samlet set ses også et forventet merforbrug i Autisme- og ADHD-ordningerne i 2021 i størrelsesordenen ca. 1 mio. kr. Her ligger et mindreforbrug i Autismegruppen på ca. 0,5 mio. kr. og et merforbrug i ADHD-gruppen på ca. 1,5 mio. kr. Det er væsentligt at bemærke, at det ikke ses at omkostningerne i ADHD-gruppen er forsøgt tilpasset til et faldende elevtal. Det forventes, at der fortsat visiteres nye elever til ordningerne i 2021 uden at der nødvendigvis skal oprettes nye klasser, hvorfor økonomien kan se væsentligt anderledes ud, hvis der foretages en fornyet opgørelse i august 2021.

(1.000 kr)	Budget 2019	Budget 2020	Budget 2021	Ændring fra 2019-2021	Regnskab 2019	Regnskab 2020	Forventet forbrug 2021
ADHD	7.885	7.443	6.011	- 1.874	7.785	7.826	7.630
Autisme	8.156	7.750	8.228	72	7.918	7.705	7.839
Grantoften	10.129	8.442	7.193	- 2.936	9.986	8.912	8.382

Note: Budgettallene er inkl. overførsler

Budgettildeling pr. elev

En anden måde at se udviklingen i økonomien i ordningerne på, er at se på den gennemsnitlige budgettildeling pr. elev. Her vil bl.a. en stigning i den gennemsnitlige klassekvotient kunne ses slå igennem.

Generelt er den gennemsnitlige budgettildeling pr. elev faldet løbende fra 2019 til 2021, hvilket skyldes overgangen i den gennemsnitlige klassekvotient fra 6 elever til 7 elever og endeligt i 2021 til 8 elever.

Samlet set er budgettildelingen pr. elev faldet med godt 28 pct. for elever på Grantofte og med 27 pct. for eleverne på Hedegårdsskolen.

Budgettildeling pr. elev			
	2019	2020	2021
ADHD	270.115	225.731	211.455
Autisme	324.429	271.262	254.166
Grantofte	182.069	151.419	141.924

Konklusion

Det er de samlede vurdering, at gruppeordningerne på Hedegårdsskolen (ADHD og Autisme) har et relativt stabilt elevgrundlag og dermed mulighederne for en økonomi i nogenlunde balance, særligt når ordningerne ses under ét. Det er endvidere vurderingen, at den politiske beslutning om en højere klassekvotient i gruppeordningerne kan absorberes af et stigende elevtal over relativt kort tid, eventuelt med mindre tilpasninger som følge af et svagt faldende elevtal i gruppeordningen for ADHD. Eventuelle tidligere merforbrug i særligt ADHD-gruppen vurderes at kunne håndteres enten med et stigende elevtal eller ved en mindre økonomisk tilpasning i serviceniveauet. En mulig sammenlægning af gruppeordningerne på Hedegårdsskolen kan medvirke til at skabe bedre muligheder for planlægning af undervisning, sammensætning af klasser m.v. og dermed er noget større grundlag for en økonomisk balance. Der forventes forelagt en sag herom for Børne- og Skoleudvalget i det nye år, hvor også fysiske, strukturelle og økonomiske forhold indgår.

For gruppeordningen på Baltorpskolen for Generelle indlæringsvanskeligheder, ses en noget større økonomisk udfordring, idet ordningen både har et faldende elevtal, et relativt skæv fordeling af elever på tværs af årgange, særligt med meget få elever i 0. til 4. klasse og dermed svært ved både at leve op til folkeskolelovens bestemmelser vedr. maksimalt at dække tre trin pr. klasse. Dette vanskeliggør mulighederne for at opnå en optimal klassestørrelse og klassekvotient og dermed mulighederne for at kunne absorbere den politiske beslutning om en øget klassekvotient i gruppeordningerne. Der ses ikke umiddelbart tegn på, at antallet af elev til gruppeordningen vil stige væsentligt i det kommende år, om end der netop (maj 2021) er henvist yderligere elever til Grantoftens gruppeordning, hvilket giver en marginal forbedring i økonomien i andet halvår af 2021. Administrationen vil fremadrettet analysere årsagerne til elevfaldet i de mindste klasser på Grantofte samt mulighederne for at drive en gruppeordning med økonomisk balance.