

Evaluering af ny tildelingsmodel på skoleområdet

Byrådet i Rebild Kommune besluttede på sit møde den 26. januar 2017 at indføre en ny model for tildeling af ressourcer til skoleområdet. Beslutningen trådte i kraft med virkning fra skoleåret 2017/18, med det overordnede formål at få en tildelingsmodel "*der i højere grad giver lige mulighed for at drive skole*". Ønsket var med andre ord, at få en fordeling af den økonomiske ramme, som muliggjorde skoledrift i alle dele af kommunen – store såvel som små skoler.

I forhold til at indfri det overordnede formål, består den nye tildelingsmodels hovedelementer i en minimumstildeling til 22 elever pr. klasse samt en delvis elevtalsafhængig tildeling til skolernes administration. Herudover er der i modellen indlagt en fast tildeling til administration samt en fast tildeling til de små skoleafdelinger.

Sammen med beslutningen om at indføre en ny tildelingsmodel på skoleområdet blev det desuden besluttet at gennemføre en evaluering af modellen i efteråret 2018.

Evalueringens fokus

Hovedfokus for evalueringen vil, jævnfør det vedtagne kommissorium, være på en undersøgelse af modellens overordnede succeskriterie - er mulighederne for at drive skole blevet mere lige qua modellens indførsel?

Med henblik på at kunne levere et kvalificeret svar på dette, baserer evalueringen sig på følgende hovedbestanddele:

1. Økonomiske data - hvad er den økonomiske status efter indførsel af tildelingsmodellen, såvel for den enkelte skole som for det samlede skolevæsen?
2. Skolernes oplevelse af virkeligheden med den nye tildelingsmodel - hvordan oplever skolerne deres muligheder for at drive skole, indenfor de økonomiske rammevilkår givet af den nye tildelingsmodel?

I forhold til evalueringens resultat er det værd at være opmærksom på, at den nye tildelingsmodel kun har været virksom i dette og foregående skoleår, altså mindre en halvandet år. Samtidig kigger denne evaluering alene på tildelingsmodellen for skoleområdets almindelig evaluering på specialundervisningsområdet sker særskilt. Baggrunden for at de to evalueringer foregår separat, er, at selvom til-

delingsmodellen for specialundervisningsområdet fordeler langt færre midler end modellen for almenområdet (i 2018 ca. 18 mio.kr. overfor 170 mio.kr.), er denne model mere kompleks. Udover at evalueringen af tildelingsmodellen på specialundervisningsområdet skal tage højde for dette, ønskes der også en form på denne evaluering, som kan give anledning til læring på tværs af skoler, i forhold til inklusionsindsats, visitationsmønstre mv.

Sammenfatning

I forhold til det overordnede formål med indførelse af en ny tildelingsmodel – mere lige muligheder for at drive skole – synes den nye model overordnet at indfri dette. Således peger de økonomiske data på, at skoler der var særligt udfordret med den gamle model er blevet bedre stillet og midlerne omfordelt, så mulighederne for at drive skole reelt er blevet mere lige. Rebild Kommune har en forskelligartet struktur på skoleområdet: store og små skoler, by- og landskoler. Dette forhold bevirker, at mulighederne for skoledrift i udgangspunktet er forskellige, men den nye tildelingsmodel er med sine omfordelende faktorer med til at mindske forskellene.

Skolelederne anerkender grundlæggende, at den nye tildelingsmodel indfrier sin overordnede målsætning. Enkelte af lederne for store skoler giver dog udtryk for, at tildelingsmodellens omfordeling har ramt disse skolers økonomier negativt. Og endelig gør skolelederne opmærksom på, at de generelt oplever en knaphed på ressourcer.

Foruden den nye tildelingsmodels fokus på at skabe en mere lige muligheder for at drive skole, var et andet væsentligt formål med modellen desuden at sikre et økonomisk grundlag for de små skoleafdelinger. Evalueringen peger på, at dette overordnet set synes at være indfriet. Den faste tildeling til de små skoleafdelinger giver afdelingerne en budgetmæssig sikkerhed, selv hvis afdelingerne oplever tilbagegang i elevtallet.

Endelig er en hjørnesteen i tildelingsmodellen minimumstildelingen til 22 elever pr. klasse. Formålet med dette tildelingselement har især været at tilgodese mellemstore og store skoler med en gennemsnitlig klassekvotient under 22. Evalueringen peger på, at dette faktisk er sket, idet mellemstore skoler såsom Suldrup Skole, Sortebakkeskolen og Kilden Børne- og Ungeunivers har fået flere ressourcer, noget der samtidig også gør sig gældende for en stor skole som Bavnebakkeskolen.

Økonomi

Forskelle på ny og gammel tildelingsmodel

Nedenfor ses en skematisk oversigt over forskellene på den nye og den gamle tildelingsmodel. Som det ses er det særligt den nye models minimumstildelinger, der udgør forskellen. Hertil kommer, at budgettet til pedel i forbindelse med indførelse af den nye tildelingsmodel, blev nedskrevet med en million, som i stedet blev lagt ind i tildelingsmodellens øvrige ramme til fordeling.

Model	Ledelse og administration	Elevtildeling	Andet
Gammel model Tildeling pr. time 611 kr. (2018 - priser)	Fast tildeling på 800 timer +4 timer pr. elev + 80 timer pr. specialfunktion/klasse	Timetildeling jf. Folkeskoleloven* på alle klassetrin ved 22 elever. Indskolingsmodel: 10 timer pr elev i 1.-3. kl. Desuden henholdsvis 2 og 3 % til vikar og uddannelse.	Inklusion og holddeling: 0.-3. kl. 3 timer pr. elev 4.-6. kl. 3 timer pr. elev 7.-9. kl. 2 timer pr. elev Enkeltintegration: 1,17 time pr. elev Pedel og bygninger: Budget var fremskrivning af budget ved kommunesammenlægning
Ny model Tildeling pr. time 652 kr. (2018 – priser)	Fast tildeling på 800 timer** +4 timer pr. elev + 80 timer pr. specialfunktion/klasse	Timetildeling jf. Folkeskoleloven på alle klassetrin Tildeling til minimum 22 elever og maksimum 26 elever i alle klasser*** Fast tildeling til små skoleafdelinger på 5.951 timer (4 klasser på 22 elever) Indskolingsmodel: 10 timer pr. elev i 1.-3. kl.	Specialpædagogisk bistand op til 9 timer: 0.-3. kl. 5 timer pr. elev 4.-6. kl. 4 timer pr. elev 7.-9. kl. 3 timer pr. elev Pedel og bygninger: Pedelbudget fordeles efter antal kvm. Den uforbrugte ramme på 1 mio. kr. er tilført tildelingsmodellen. Bygningsbudget er reguleret i forhold til gennemsnitlig forbrug 2014-2016. Restbudget fordelt efter antal kvm.

*Faktisk timetildeling pr. elev: 0.-3. kl. 44,6 timer, 4.-6. kl. 49,1 timer, 7.-9. kl. 52,1 timer

** Kildens Terndrup/Bælum-afdelinger modtager som sammenlagt enhed samlet 1200 timer i fast tildeling

*** Tildelingen for 23-26 elev følger ovennævnte faktiske timetildeling pr. elev. Elev nr. 27 og 28 udløser ingen tildeling.

Faktisk fordeling af midlerne på skoleområdet

Nedenfor ses der på forskelle i tildelingen med den nye og den gamle tildelingsmodel. Når man kigger på forskellene er det væsentligt at være opmærksom på, at den overordnede økonomiske ramme til fordeling er ændret. Således blev skoleområdet i de første tre år efter skolereformens indførelse tilført centrale midler til implementering af reformen. Disse midler forsvandt fra medio 2017, men til gengæld blev det lokalt besluttet, at tilføre området midler som delvis kompensation for de fjernede reformmidler.

Nedenfor vises først en tabel indeholdende den faktiske tildeling for 2016 og 2018, ud fra børnetallet pr. 5/9 de respektive år. Dernæst vises en tabel indeholdende tildelingen pr. 5/9 2017, med henholdsvis den gamle og den nye tildelingsmodel.

Samlet faktisk tildeling 2016 og 2018, antal elever og klasser pr. 5. september 2016

	Bavnebakke-skolen	Haverslev-Ravnkilde	Karensminde skolen	Skørping Skole	Sortebakke-skolen	Suldrup Skole	Kilden Børne- og ungeuni.	Øster Hornum Børneunivers
Gammel tildelingsmodel (i kr.)	25.907.000	10.587.000	29.152.000	31.160.000	17.173.000	14.398.000	21.987.000	7.036.000
Antal elever pr. 5/9 – 2016	607	201	686	733	394	333	459	156
Antal klasser pr. 5/9 – 2016	29	11 (Ravnkilde tæller 4 klasser)	29	30	20	19	25 (Blenstrup tæller 4 klasser)	7
Ny tildelingsmodel (i kr.)	29.062.000	11.331.000	29.364.000	31.928.000	19.852.000	16.066.000	24.138.000	7.300.000
Antal elever pr. 5/9 – 2018	643	190	664	726	399	315	446	154
Antal klasser pr. 5/9 – 2018	30	11 (Ravnkilde tæller 4 klasser)	30	32	21	17	25 (Blenstrup tæller 4 klasser)	7

Samlet tildeling med samme antal elever og klasser - pr. 5. september 2017

	Bavnebakke- skolen	Haverslev- Ravnkilde	Karensmind eskolen	Skørping Skole	Sortebakke- skolen	Suldrup Skole	Kilden Børne- og ungeunivers	Øster Hornum Børneunivers	Sum
Gammel tildelings- model (i kr.)	26.885.000	10.614.000	28.613.000	30.555.000	16.565.000	14.587.000	22.656.000	7.115.000	157.590.000
Ny tildelings- model (i kr.)	28.315.000	11.308.000	29.452.000	30.881.000	18.965.000	17.572.000	24.462.000	7.339.000	168.298.000
Forskel	1.430.000	694.000	839.000	326.000	2.400.000	2.985.000	1.806.000	224.000	10.704.000
Antal elever pr. 5/9 – 2017	663	201	669	712	377	335	467	157	3581
Antal klasser pr. 5/9 – 2017	29	11 (Ravnkilde tæller 4 klasser)	29	30	20	19	25 (Blenstrup tæller 4 klasser)	7	170

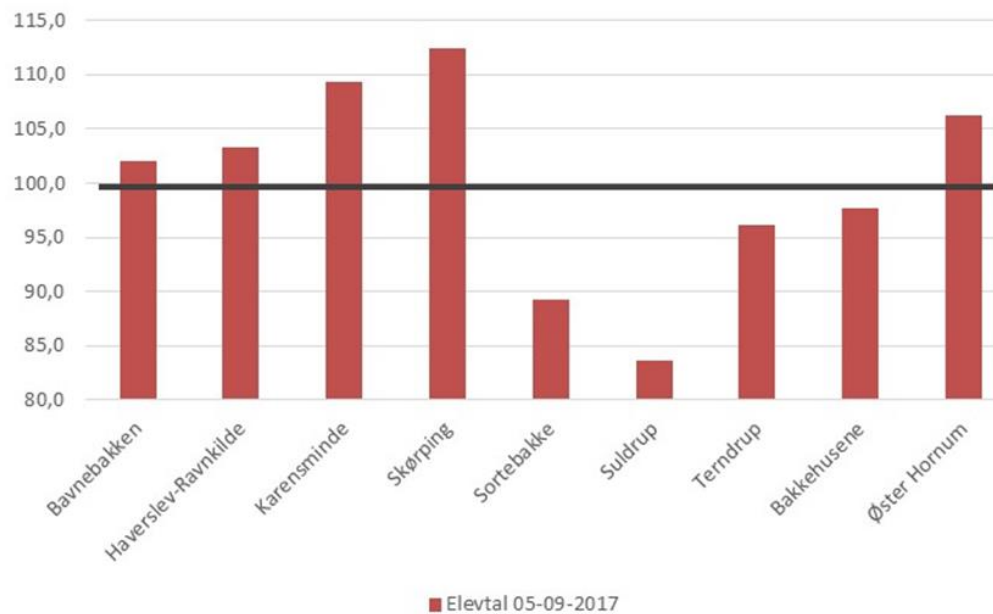
Som det ses af ovenstående, er det bl.a. skoler som Suldrup Skole, Sortebakkeskolen og Kilden Børne- og Ungeunivers, der har fået en bedre tildeling med den ny model. Dette skyldes dels, at rammen til fordeling er øget, dels betyder modellen at få ekstra elever kan udløse budgettilførsel til en ekstra klasses tildeling, fremfor som tidligere til blot ekstra elevtildeling. Sidstnævnte uddybes i nedenstående afsnit om minimumstildelingen til 22 elever.

Tildeling pr. klasse – omfordeling af den økonomiske ramme

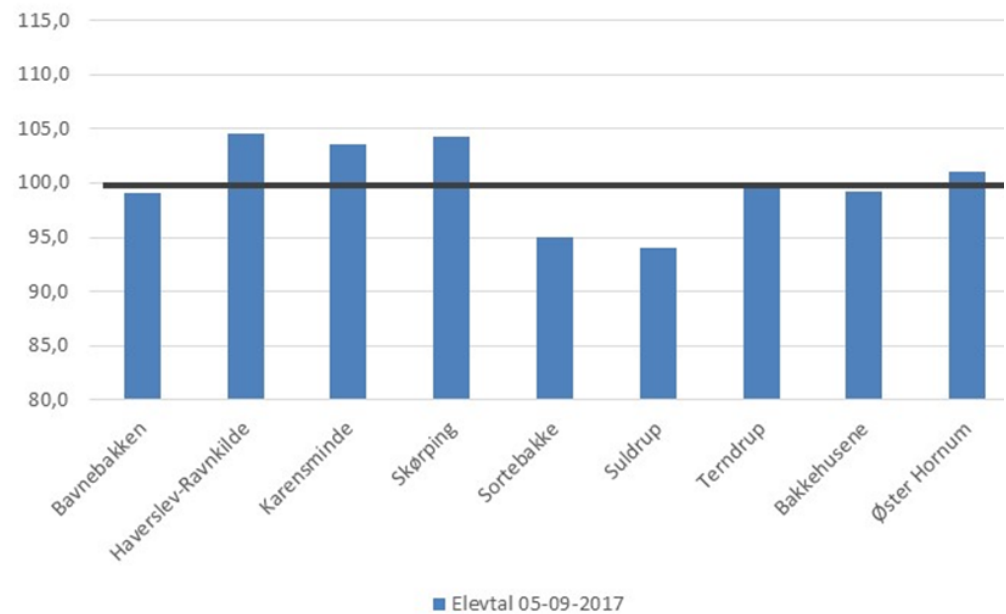
I nedenstående er beregnet et indekstal for tildelingen pr. klasse til skolerne. Når indekstallet er medtaget, er det med henblik på at illustrere den udligning der er sket i skolernes økonomi.

Graferne skal forstås således, at indeks 100 udgør gennemsnittet for alle skolerne. Tal under 100 viser en tildeling under gennemsnittet, mens tal over 100 viser en tildeling over gennemsnittet. Som det ses er der større udsving i fordelingen efter den gamle model - der spænder mellem 84 og 112 – mens den nye model med en mere jævn fordeling spænder mellem 94 og 104,5. Dette kan altså indikere, at der nu er mere lige vilkår for at drive skole i Rebild Kommune.

Tildeling (Elevtildeling og andet) pr. klasse efter den gamle model (Indeks 100 = gennemsnit)



Tildeling (Elevtildeling og andet) pr. klasse efter den nye model (Indeks 100 = gennemsnit)



Tallene der ligger til grund for indekstallene er inklusiv elevtildelingen og tildelingen til andet, men eksklusiv tildelingen til administration, ledelse, pedel, ejendomsudgifter og rengøring. Beregningerne er på baggrund af klasseantallet pr. 5. september 2017, med maksimum 28 elever i klasserne.

Antal "fiktive elever" i tildelingsmodellen

Et væsentligt element i den nye tildelingsmodel udgøres af minimumstildelingen til 22 elever pr. klasse. I de tilfælde, hvor klasserne er mindre end 22 elever, får skolerne tildeling til et antal "fiktive elever". Hvis der eksempelvis er 15 elever i en klasse gives der tildeling til 22, hvorved der gives syv elevtildelinger til "fiktive elever". Dette gøres ud fra en forståelse af, at det koster det samme at drive skole, hvad enten der er 15 eller 22 elever i klasserne.

De fiktive elever er en stor post i tildelingen, men er samtidig med til at sikre det der var målet med modellen, nemlig mere lige vilkår i forhold til at kunne drive skole. Dette element repræsenterer herved også en afgørende forskel på den nye og den gamle model. Som det ses, er det især Sortebakkeskolen, Suldrup Skole og Kilden, der har vundet ved minimumstildelingen på 22 elever. Dette skyldes, at disse skoler typisk har elever til 1,5 og 2,5 spor.

	Bavnebakke- skolen	Haverslev- Ravnkilde (Ravnkilde ikke medtaget)	Karensminde- skolen	Skørping Skole	Sortebakke- skolen	Suldrup Skole	Kilden Børne- og ungeuni. (Blenstrup ikke medtaget)	Øster Hornum Børneunivers
Antal klasser over 26	0	2	0	0	0	1	1	0
Antal fiktive elever	34	18	17	5	70	88	78	3

Skolernes oplevelse af virkeligheden med den nye tildelingsmodel

Gruppen af kontraktholdere på skoleområdet er blevet inddraget i forbindelse med udfærdigelsen af nærværende evaluering. Kontraktholderne anerkender, at den nye tildelingsmodel via omfordeling, har skabt mere lige vilkår for at drive skole i alle dele af kommunen. Enkelte kontraktholdere for store skoler vurderer dog, at omfordelingen har haft negative konsekvenser for disse skolers økonomi. Videre gør kontraktholderne samlet opmærksom på, at de anser den økonomiske ramme omkring skoleområdet for at være for lille.

Endelig påpeger kontraktholderne den grundlæggende budgetmæssige usikkerhed, som ligger i både den nye og gamle tildelingsmodel. Denne usikkerhed følger at, at få elever kan være afgørende for hvorledes skolens endelige tildeling for antal klasser, og dermed endelige budget, falder ud. Konkret kan skellet mellem den 28. og 29. elev eksempelvis betyde en økonomisk forskel på 500.000-600.000 kr. i et skolebudget (idet det kan flytte en fuld klassetildeling).

Samlet vurderes det dog, at modellen med sine minimums- og faste tildelinger har leveret en større budgetmæssig sikkerhed.

Kontraktholdernes øvrige kommentarer til modellen sammenfattes nedenfor:

Kommentarer/forslag til justeringer	Forvaltningens kommentar
Fra kontraktholderside så man gerne en synliggørelse af tildelingen til klasselærerfunktionen. Rammerne om klasselærerfunktionen blev ensrettet i forbindelse med vedtagelsen af samarbejdsaftalen for skoleområdet i Rebild Kommune.	Når klasselærerfunktionen ønskes synliggjort i tildelingsmodellen hænger det sammen med, at der knytter sig en stor mængde ressourcer til denne funktion. Det vurderes dog ikke umiddelbart hensigtsmæssigt at indtænke detaljerede elementer såsom klasselærerfunktionen i en model, der varetager den helt overordnede fordeling af ressourcer. Forvaltningen vil dog medtage spørgsmålet i forbindelse med evaluering af samarbejdsaftalen i 2019.
Der er udtrykt ønske om indtænkning af ancienniteten på det enkelte lærerværelse, altså er lønudgifterne høje qua et lærerkollektive med høj anciennitet.	Det vurderes, at det vil være en tung forvaltningsmæssig opgave, at tage højde for lærernes anciennitet i tildelingen. Opgaven vil således kræve, at der bruges flere ressourcer til den centrale fordeling af midler til skoleområdet. Endelig vurderes det, at Rebild Kommune er for lille en organisation til at denne model kan praktiseres.
Kontraktholderne ønsker den økonomiske ramme til skoleområdet udvidet.	Som nævnt i ovenstående er rammen der fordeles via tildelingsmodellen udvidet. Det er dog værd at være opmærksom på, at ikke kun tildelingen til almen-området afgør skolernes samlede økonomi, men også midlerne til specialundervisning mv. Skolerne påpeger desuden,

at man med den nye tildelingsmodel fjernede det centrale bidrag til skolernes vikarudgifter (denne er dog indregnet i tildelingsfaktoren pr. time i tildelingsmodellen).

Endelig har området over de seneste år været omfattet af den generelle rammebesparelse på 0,5 procent årligt.

Specifikt i forhold til tildelingen til skolernes forbrugsudgifter ønsker forvaltningen at foretage en ændring, således at budgettet til forbrugsudgifter fremadrettet beregnes med baggrund i de foregående tre års forbrug, fremfor som nu hvor budgettet blot prisfremskrives.