



Kort version af analyse af skolernes økonomi

**Juni 2024
Børn og Unge**

1. Indledning

Langt de fleste børn i skolerne i Aarhus Kommune trives og klarer sig godt fagligt. Samtidig er der en stigende andel af børn med behov for et specialpædagogisk tilbud, hvilket medfører strukturelle økonomiske udfordringer på skoleområdet. Det skyldes, at stigningen i antallet af børn i specialtilbud ikke afspejles i budgetterne til specialområdet, der reguleres med det almindelige børnetal, som stort set har været konstant over mange år.

Flere og flere skoler har derfor vanskeligt ved at få budgetterne til betaling for specialklasseundervisning til at slå til. De bruger midler tiltænkt den almene undervisning og lokale støtteindsatser til at betale for mere vidtgående specialpædagogiske tilbud. Det skaber en negativ spiral, som er med at skabe mere mistrivsel og udhule økonomien yderligere.

Forligsparterne bag budget 2024 indgik den 22. marts 2024 en aftale om et ekstraordinært løft af skolernes økonomi med 57 mio. kr. i budget 2024, og at der skal udarbejdes en analyse af de strukturelle udfordringer for skolerne set i sammenhæng med implementeringen af indsatserne under Brederes Børnefællesskaber.

Formålet med analysen er at udarbejde et beslutningsgrundlag til forhandlingerne om budget 2025. Analysen skal bidrage med data til, at der kan findes løsninger i forhold til de strukturelle udfordringer, der er i forhold til skolernes økonomi som følge af, at flere børn har så store udfordringer, at de har behov for ekstra støtte i den almene undervisning eller specialundervisning for at kunne lære, trives og udvikle sig.

Analysen falder i to dele. Første del vedrører udviklingen i skolernes økonomi og udviklingen i andelen af børn i specialundervisning, sammenligning med andre kommuner og beregning af scenarier for udviklingen i økonomien. Første del er klar til forhandlingerne om budget 2025. Anden del er en omstillingsplan med beskrivelse af kortsigtede forslag til omprioriteringer og mulige langsigtede greb inden for Børn og Unge. Omstillingsplanen udarbejdes efter forhandlingerne om budget 2025 og forelægges for budgetforligskredsen inden udgangen af 2024.

Den økonomiske ubalance for skoleområdet udgør i 2024 150 mio. kr. fordelt med 110 mio. kr. på skolernes betalingsbudget og 40 mio. kr. på befodringsområdet. Herfra skal trækkes de 57 mio. kr., som skolerne har fået som følge af aftalen om skolernes økonomi fra 22. marts 2024.

Hvis udviklingen fortsætter, vil den økonomiske ubalance stige yderligere i budgetperioden til 220-242 mio. kr. afhængig af, hvor stor en effekt der forventes af indsatserne under Brederes Børnefællesskaber.

De byrådsbesluttede indsatser under Brederes Børnefællesskaber har til formål at bidrage til, at flere børn og unge kan trives, udvikle sig og lære i deres lokale almene tilbud, og indsatserne er vigtige tiltag for at vende udviklingen. Indsatserne i Brederes Børnefællesskaber er igangsat, men det vil tage tid, før der kan ses en effekt.

Der er derfor behov for at tilføre skolerne flere midler, så de har mulighed for at fastholde et alment skoletilbud, hvor også børn i eller på vej i udfordringer kan lære, trives og udvikle sig, samtidig med at der i regi af Brederes Børnefællesskaber arbejdes på at udvikle de professionelle kompetencer til at skabe deltagelsesmuligheder for alle børn i almenmiljøet.

Hovedpointer fra analysen

- Der forventes en økonomisk ubalance i skolernes økonomi på 150 mio. kr. i 2024, som skyldes et stigende antal elever i specialundervisning (110 mio. kr.) og som følge heraf stigende udgifter til befording (40 mio. kr.). Herfra skal trækkes de 57 mio. kr., som skolerne har fået som følge af aftalen om skolernes økonomi fra 22. marts 2024.
- Skolernes budget til betaling for specialklasser mv. rækker kun til halvdelen af de børn, der er visiteret til specialklasser og andre undervisningstilbud.
- Underskuddet på skolernes budget til betaling for specialklasser dækkes af budgettet til støtte af elever i almenundervisning, andre omprioriteringer inden for skolernes samlede budget og brug af opsparing.
- Når skolerne bruger budgettet til støtte af børn i almenundervisning til betaling for specialundervisning, betyder det, at færre elever med behov for ekstra støtte har mulighed for et skoletilbud i almenundervisningen, hvilket igen betyder, at flere børn visiteres til specialundervisning. Det udgør en negativ spiral.
- Skolernes budgetter (pr. elev) ligger cirka 8.000 kr. under landsgennemsnittet, når der er korrigeret for mere effektiv klassesdannelse og en mindre sårbar børnegruppe i Aarhus Kommune end på landsplan.
- Andelen af børn i specialundervisning er under landsgennemsnittet og under, hvad man kan forvente ud fra kommunens rammevilkår og en landsgennemsnitlig visitationspraksis.
- Stigningen i antallet af elever i specialundervisning kan forklares med både individuelle og systemforklaringer
 - Individforklaringer: Stigende antal børn og unge med psykiatriske diagnoser og flere børn og unge i mistrivsel
 - Systemiske forklaringer: Mangel på tid og ressourcer på almenområdet, mangel på specialpædagogiske kompetencer samt langtrukne sagsforløb og ventetider
- Indsatser under Bredere Børnefællesskaber er rettet mod læringsmiljøet på almenområdet, tidligere og praksisnære indsatser
- På baggrund af prognosen for elever i specialskoler kan der forventes merudgifter til specialskolerne på 8 mio. kr. i 2025 stigende til 35 mio. kr. i 2028
- Med udgangspunkt i prognosen for elever i de specialtilbud, som skolerne betaler for (specialklasser, Nestklasser, PLUSklasser, Netværksskolen og Fokusskolen) er der tre scenarier for udviklingen i antallet af elever i specialtilbud. De varierer i forhold til den forventede effekt af indsatserne under Bredere Børnefællesskaber. Scenarie 0 svarer til prognosen, mens der i scenarie 1 er lagt en effekt ind af Bredere Børnefællesskaber, hvor væksten i antallet af elever i specialtilbud reduceres med 25 procent frem til 2028. I scenarie 2 er der lagt en effekt ind, hvor væksten i antallet af elever i specialtilbud reduceres med 50 procent frem til 2028
- Underskuddet på skolernes betalingsbudget forventes at udgøre 110 mio. kr. i 2024. Herfra skal trækkes de 57 mio. kr., som skolerne har fået som følge af aftalen om skolernes økonomi fra 22. marts 2024. I 2028 forventes underskuddet at være følgende:
 - 155 mio. kr. ved scenarie 0 (prognosen). Det er en stigning på 45 mio. kr. i forhold til 2024
 - 144 mio. kr. ved scenarie 1 – 25 procent reduktion i væksten i antal elever i specialtilbud. Det er en stigning på 34 mio. kr. i forhold til 2024
 - 133 mio. kr. ved scenarie 2 – 50 procent reduktion i væksten. Det er en stigning på 23 mio. kr. i forhold til 2024
- I den samlede økonomiske udfordring for skoleområdet indgår ud over merudgifter til specialskoler og underskud på skolernes betalingsbudget til specialtilbud også merudgifter til befording (52 mio. kr.). De samlede økonomiske udfordringer i 2028 udgør følgende:
 - Scenarie 0: 242 mio. kr.
 - Scenarie 1: 230 mio. kr.
 - Scenarie 2: 220 mio. kr.

2. Hovedkonklusioner fra analysen

Tiltagende udfordringer med skolernes økonomi

I perioden 2018 til 2023 er antallet af elever i de almene klasser på kommunens folkeskoler stort set konstant, mens der i samme periode har været en relativt stor stigning i antallet af elever, der går i specialtilbud. Analysen viser, at der stort set er overensstemmelse mellem udviklingen i budgetterne til almenundervisning og antallet af elever i de almene klasser, mens budgettet til specialundervisning ikke følger med udviklingen i antallet af elever i specialundervisning, selvom der er tilført midler til specialundervisningsbudgettet af flere omgange i budgetforhandlingerne siden 2018.

Der er en budgetmodel for skoleområdet, som tildeler midler i forhold til det samlede elevtal, men budgetmodellen tager ikke højde for forskellen i udgiften til en elev på almenområdet og specialområdet. Jo mere elevtallet stiger i specialtilbud, jo større en andel af budgettet til skoleområdet går til specialundervisning. Dette er den primære forklaring på den strukturelle ubalance i skolernes økonomi. I 2024 vurderes, at der er en manko på 110 mio. kr.

Stigende udgifter til specialundervisning

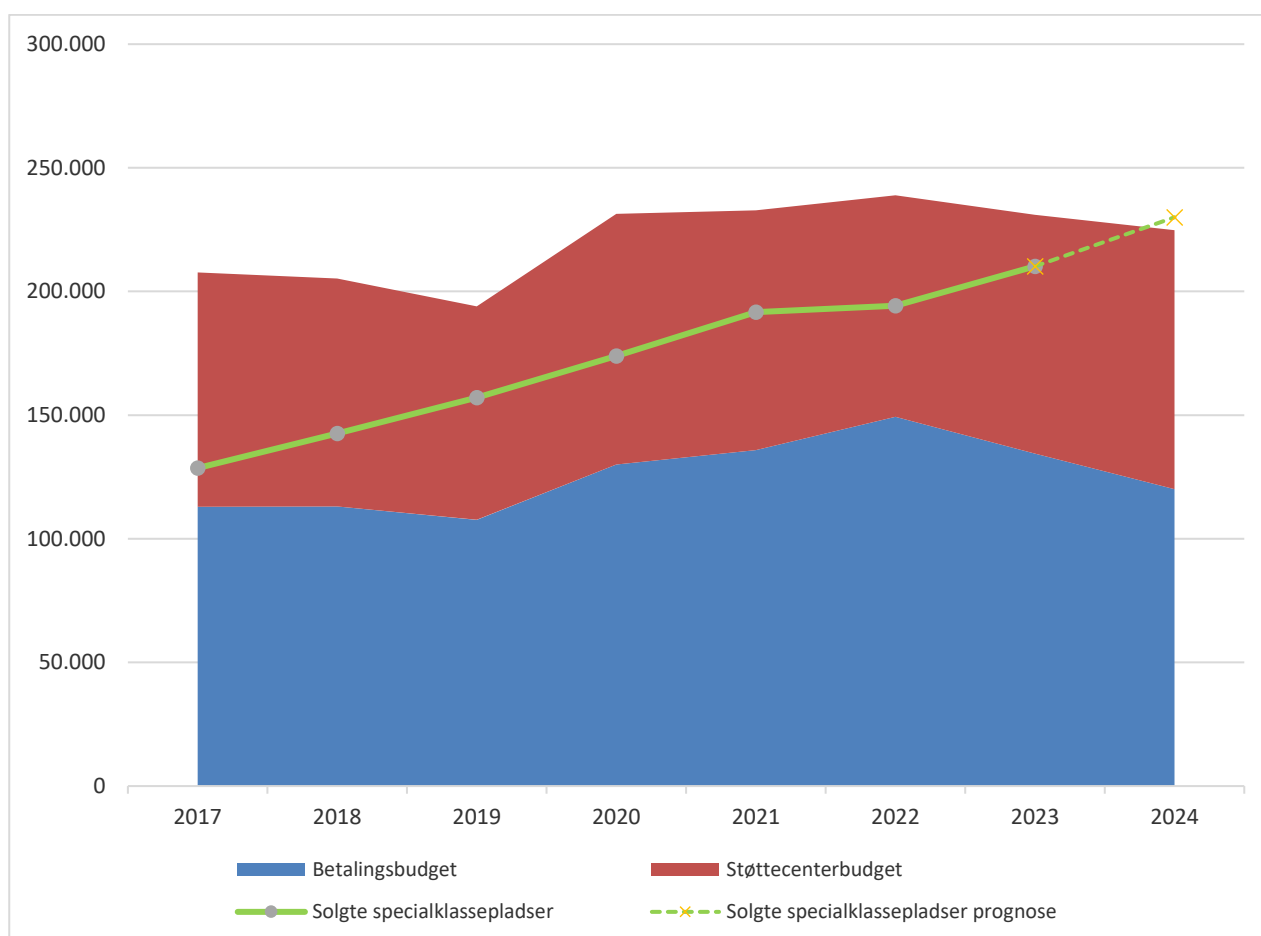
Budgettet til specialundervisning går til drift af specialskoler og specialklasser og andre mindre poster. Når det samlede budget til specialundervisning fordeles, tages der først en andel til specialskoler og andre lovgivnings- og byrådsbeslutede indsatser. Budgettet til specialområdet i almenkolerne udgøres primært af betalingsbudget til specialklasser og et støttecenterbudget til indsatser på skolerne til elever med behov for ekstra støtte. Herudover gives der budgetter til drift af specialklasser til de skoler, der er værtskoler for specialklasser.

I perioden 2018 til 2023 er budgetterne til specialskolerne og til de skoler, der har opgaven med at drifte specialklasserne øget stort set i samme omfang, som elevtallene i de to typer tilbud er steget med. Når flere og flere børn og unge visiteres til specialskoler og specialklasser, stiger de samlede driftsudgifter til specialundervisning dermed, samtidigt med, at det – i udgangspunktet - reducerer de budgetter, skolerne har til rådighed til at betale for de flere pladser.

Figur 1 nedenfor viser udviklingen i støttecenter- og betalingsbudgettet for perioden 2017 til 2024 samt skolernes betaling for køb af specialklassepladser. Det fremgår af figuren, at mens støttecenter- og betalingsbudgettet ganske vist er steget hen over perioden, er væksten i skolernes samlede betalinger for køb af pladser steget med en sådan vækst, at stort set alle de midler, der via støttecenterbudgettet gives til lokale støtteindsatser nu i stedet anvendes til betaling for køb af specialklassepladser. Figuren viser altså, at det i praksis forholder sig sådan, at skolerne under et – ud over de budgetmidler, der er givet via betalingsbudgettet – bruger et beløb, der svarer til det samlede støttecenterbudget til at betale for specialpædagogiske indsatser.

Betalingsbudgettet i 2024 dækker betaling for 736 elever. Pr. 5. september 2024 forventes det, at der skal betales for 1.470 elever. Der mangler altså budget til betaling for 734 elever svarende til 110 mio. kr. Dette kaldes "underskud på skolernes betalingsbudget". Skolerne har brugt af budgettet til støttecenter til betaling for specialklassepladser, selvom støttecentermidlerne er tiltænkt lokale støtteindsatser. Når disse midler bruges til betaling for mere vidtgående tilbud, skaber det en negativ spiral, som er med til at skabe mere mistrivsel og udhule økonomien yderligere, da skolerne ikke har råd til at iværksætte forebyggende og mindre indgribende støtteindsatser på skolen, og i stedet må sende eleven i et specialundervisningstilbud.

Figur 1. Betalings- og støttecenterbudget i forhold til skolernes betalinger



Underskuddet på skolernes betalingsbudget har været stigende siden 2017 fra 13 mio. kr. til 72 mio. kr. i 2023 og forventeligt 110 mio. kr. i 2024, se tabel 1 nedenfor. Det stigende underskud fra 2023 til 2024 skal ses i lyset af primært et stigende antal elever i specialtilbud og reduktioner i budgettet.

Tabel 1: Årligt underskud på skolernes betalingsbudget 2017 – 2023 (mio. kr., løbende priser)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Betalingsbudget	94,6	95,9	92,8	114,4	121,6	138,6	128,4
Solgte specialklassepladser	107,7	121,0	135,4	153,1	171,5	180,3	200,7
Underskud	-13,1	-25,1	-42,6	-38,7	-49,9	-41,7	-72,3

Skolernes samlede underskud har i perioden været mindre. Det skyldes omprioriteringer inden for skolernes budgetter og brug af opsparing. Bortset fra årene med corona er der sket et fald i skolernes samlede opsparing.

Stigende udgifter til befordring

De stigende udgifter til specialindsatser afspejles også i udgifterne til befordring, hvor underskuddet i forhold til budgettet i perioden 2018 til 2023 også har været stigende.

Budgetterne til befordring har overordnet set været nogenlunde stabile, mens forbruget er steget – særligt markant i 2022 og 2023.

I 2023 var der et merforbrug til befordring på i alt 46 mio. kr. Dette merforbrug forventes reduceret til 40 mio. kr. i 2024 som følge af implementering af nyt serviceniveau, der er besluttet med budgettet for 2023. Merudgifterne til befordring vil alt andet lige stige i samme takt som antallet af elever i specialundervisning.

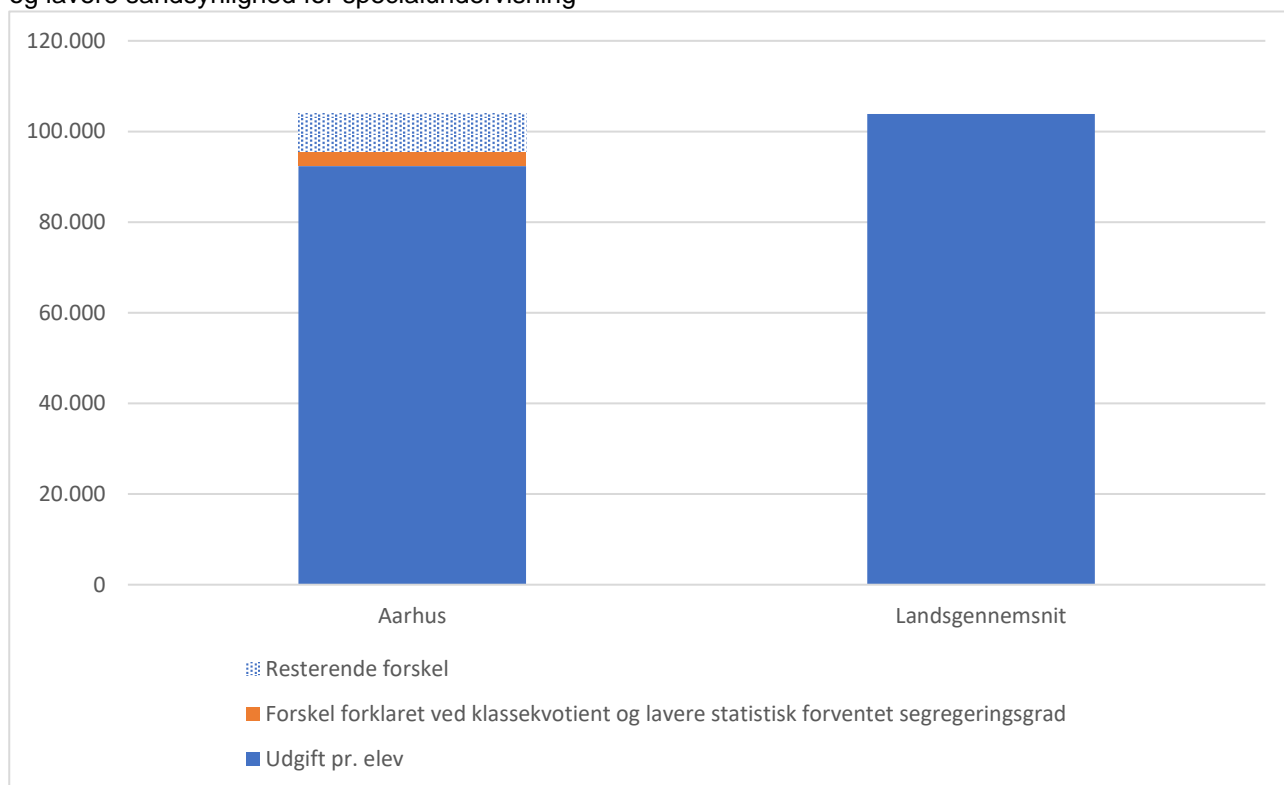
Samlet vurdering af skolernes økonomi

Ud over det stigende antal elever, der visiteres til specialklasser og specialskoler, og det underskud, der skabes på kørselsbudgettet som følge af et stigende antal elever i specialtilbud, er der endnu et forhold, der bidrager til de økonomiske udfordringer på skoleområdet, nemlig fællesbidraget. Fællesbidraget udgør 0,375 procent af budgettet. Det er for 2023 og 2024 håndteret i forbindelse med besparelserne i budget 2023. Fællesbidraget skal igen indregnes i skolernes budgetter for 2025 og frem med 6 mio. kr. årligt svarende til skolernes andel af fællesbidraget. Samlet er den økonomiske udfordring for skolerne inklusiv befordring 150 mio. kr. i 2024. Herfra skal trækkes de 57 mio. kr., som skolerne har fået i ekstra bevilling tidligere på året.

Budgettet til skolerne i Aarhus sammenlignet med andre kommuner

Sammenlignes de samlede budgetter til almen- og specialområdet til skolerne i Aarhus Kommune med andre kommuner, fremgår det, at Aarhus Kommune bruger færre ressourcer på skoleområdet end de fleste andre kommuner. Efter at der er taget højde for, at Aarhus som en stor kommune har bedre muligheder for en effektiv klassedannelse og en mindre sårbar elevsammensætning, ligger udgiften pr. skoleelev godt 8.000 kr. under landsgennemsnittet. Det bakkes op af andre resultater fra fx Index100.

Figur 2. Udgifter pr. elev i Aarhus Kommune og gennemsnitskommune, samt effekt af lavere klassekvotient, og lavere sandsynlighed for specialundervisning



Flere elever i specialtilbud, men færre end forventet

Flere elever modtager et specialundervisningstilbud

Analysen viser, at antallet af elever, som modtager specialundervisning, fortsat stiger. I maj 2024 er der indskrevet ca. 1.350 børn i specialklasser, ca. 70 visiterede elever i Nestklasser og ca. 550 børn i specialskoler. I 2019 var der 1.030 børn i specialklasser og 412 børn i specialskoler. Det er en stigning på godt 30 procent.

Nestklasser og PLUSklasser, som er Nest-lignende klasser, der oprettes fra skoleåret 2024-2025 som del af Bredere Børnefællesskaber, er eksempler på tilbud, hvor elever visiteret til et specialundervisningstilbud er i et ikke-segregeret tilbud. Det betyder, at eleverne, som er visiteret til et specialundervisningstilbud i PLUSklasser og Nestklasser, er tættere knyttet til et alment miljø, end de sandsynligvis ville have været, hvis de havde været i et segregeret specialundervisningstilbud. Det kan på sigt vise sig at have nogle positive

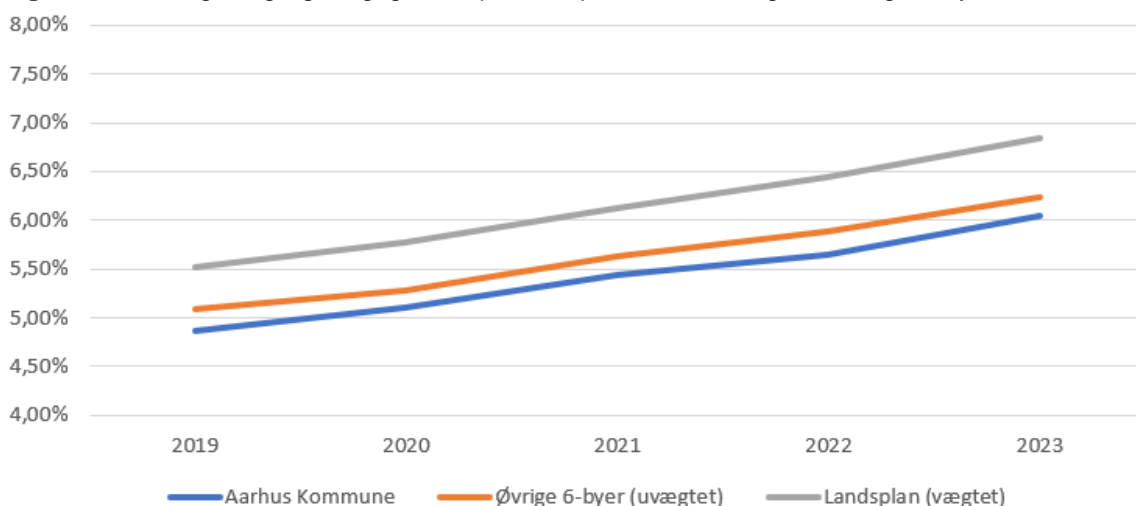
effekter for både elevens egen livsmestring, videre uddannelsesforløb og arbejdsmarkedstilknytning, og dermed færre offentlige udgifter og øgede skatteindtægter. Når PLUSklasserne er fuldt indfaset vil eleverne, som er visiteret til et specialundervisningstilbud, i PLUSklasse svare til cirka halvdelen af det samlede antal elever i specialklasser i dag. PLUSklasserne starter op med tre børnehaveklasser i skoleåret 2024-2025 og de forventes at være fuldt indfaset i 2035. Antallet af elever i specialklasser forventes at stige de kommende år og derfor vil andelen af elever, som er visiteret til et specialundervisningstilbud, som går i PLUSklasse formentlig udgøre under halvdelen af det samlede antal elever i specialklasse til den tid.

Andelen af elever i specialundervisning stiger (segregeringsgraden)

Antallet af elever i specialundervisning kunne være stigende, som følge af en stigning i det samlede børnetal. Men *andelen* af elever i specialundervisning er også stigende. Dette kaldes segregeringsgraden, der er et udtryk for, hvor stor en andel af skoleeleverne, der modtager specialundervisning i et segregeret tilbud – det vil sige et tilbud uden for de almene miljøer. Visiterede elever i Nest indgår derfor ikke i segregeringsgraden.

Andelen af elever i specialundervisning er i perioden 2019 til 2023 steget fra 4,9 procent til 6,1 procent. Sammenlignet med andre kommuner er segregeringsgraden i Aarhus under både landsgennemsnittet og et gennemsnit af de andre 6-bykommuner. Som det fremgår af figur 3, er det en landstendens, at segregeringsgraden har været stigende de seneste år.

Figur 3. Udvikling i segregeringsgraden på landsplan, i Aarhus og i de øvrige 6-bykommuner 2019-2023



Anmærkning: Segregeringsgraden angiver antallet af elever, som modtager specialundervisning i et segregeret tilbud (specialklasse/specialscole/dagbehandlingstilbud) i forhold til det samlede elevtal. Nøgletallet dækker over elever i 0.-11. klasse. Data er uden elever i efterskoler, friskoler og private grundskoler. Nestklasser er karakteriseret som et ikke-segregeret undervisningstilbud. Det betyder, at elever i Nestklasser ikke tæller med i opgørelsen af segregeringsgraden, og dermed også, at segregeringsgraden i Aarhus ville have været en anelse højere, hvis de visiterede elever i Nestklasserne i stedet havde været i et segregeret tilbud som fx en specialklasse. Opgørelsesmetoden betyder også, at eventuelle mellemformstilbud eller Nest lignende tiltag i de øvrige kommuner i landet heller ikke tæller med i opgørelsen af deres segregeringsgrad. Nestklasserne er netop et udtryk for, at der arbejdes med andre former for specialundervisningstilbud inden for det almene miljø, som ikke er segregerede, som på længere sigt kan vise sig at have nogle positive effekter på elevernes videre uddannelse og arbejdsmarkedstilknytning.

Kilde: Egne beregninger og FLIS nøgletal

Det kan beregnes, hvilken segregeringsgrad man kan forvente ud fra elevgruppens demografiske, socioøkonomiske og sundhedsmæssige sammensætning. Indenrigs- og Sundhedsministeriets benchmarkingen har udarbejdet en analyse, hvor de har sammenholdt segregeringsgraden i Aarhus Kommune med, hvad der kunne forventes ud fra kommunens rammevilkår (demografi, socioøkonomi og sundhed, herunder diagnoser) og en landsgennemsnitlig visitationspraksis. Analysen viser, at Aarhus Kommunes segregeringsgrad er under landsgennemsnittet, også i forhold til hvad der ud fra kommunens rammevilkår og landspraksis for visitation statistisk set kunne forventes. Selvom segregeringsgraden stiger, er der altså ikke noget, der peger

på, at der samlet set i kommunen visiteres flere elever, end man kunne forvente ud fra kommunens rammevilkår og en landsgennemsnitlig visitationspraksis. Hvis man ser på segregeringsgraden på skoleniveau, henvises der i de fleste skoledistrikter elever til specialundervisning på et niveau, der ligger inden for det forventede (+/- 1 procentpoint). Der er dog også skoler, der henviser færre eller flere elever til specialundervisning end forventet, og der er således ikke en entydig sammenhæng mellem skolernes henvisningspraksis og rammevilkårene i skoledistriktet. Børn og Unge har løbende ledelsesmæssig opfølgning i forhold til udviklingen på skolerne i forhold til blandt andet læring og trivsel.

At Aarhus Kommune visiterer relativt set færre børn til specialundervisning, fremgår også af en analyse fra Københavns Kommune fra foråret 2024, som viser, at Aarhus Kommune har en lavere andel elever i specialundervisning, end man skulle forvente ud fra elevsammensætningen. I forhold til elevgrundlaget i specialklasser i Aarhus viser analysen, at Aarhus Kommune har elever i specialundervisning med et relativt højt specialundervisningsbehov målt ud fra elevsammensætningen.

Mulige forklaringer ud fra individ- eller systemperspektiv

Der er flere mulige forklaringer på det stigende antal elever, som modtager et specialundervisningstilbud. Der er dels forklaringer, som tager afsæt i individet. Dels forklaringer, som tager afsæt i de rammer og læringsmiljøer, som børnene er i - det vil sige et systemfokuseret perspektiv, herunder også organisatoriske og incitamentsmæssige faktorer.

Individforklaringer

Aarhus Kommune har tidligere lavet en analyse af det enkelte barns behov for specialpædagogisk støtte givet forhold ved barnet, som ikke skyldes dets gang i dagtilbud og skoler. Her måles sårbarhed ud fra objektive baggrundsforhold ved den enkelte elev og elevens forældre. Det vil sige ud fra demografiske, socioøkonomiske og sundhedsmæssige faktorer. Analysen af det enkelte barns behov for specialpædagogisk støtte viser overordnet, at den generelle sårbarhed blandt børn og unge i Aarhus Kommune er faldende. Det virker modstridende, at der på den ene side er en gruppe af børn og unge, der er mindre sårbare, og på den anden side, at flere og flere børn og unge modtager specialpædagogisk støtte og er visiteret til specialtilbud. Dermed kan resultaterne pege på, at det er andre forhold end børnenes socioøkonomiske og helbredsmæssige forhold, der skubber til udviklingen.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets Benchmarkenhed har undersøgt udviklingen i børn og unges psykiatriske diagnoser ([Psykiatriske diagnoser og kontakter blandt børn og unge i 2012-2022 \(benchmark.dk\)](#)). Det fremgår af undersøgelsen, at antallet af børn og unge med psykiatriske diagnoser opgjort pr. 1.000 0-17-årige over de seneste ti år er steget med 39 procent. Der er store forskelle blandt kommunerne i forhold til, hvor mange børn der har en diagnose. I Aarhus Kommune er der relativt set få børn og unge med en diagnose. Indenrigs- og Sundhedsministeriets analyse viser også, at når børn og unge får en psykiatrisk diagnose, stiger andelen, som modtager specialundervisning. 27 procent modtager specialundervisning et-to år efter den psykiatriske debut. I den forbindelse vil det være relevant med en afstemning mellem psykiatrien og kommunen i forhold til, i hvor høj grad der bliver peget på individuelle løsninger for børnene og de unge uden for de almene fællesskaber. I Aarhus Kommune er det ca. halvdelen af alle børn og unge med en psykiatrisk diagnose, som modtager specialundervisning i 2020/2021-2022/2023. Samtidig skal det bemærkes, at der er børn i specialtilbud, som ikke har en diagnose, og at der derfor ikke er en 1:1 sammenhæng mellem udviklingen i diagnoser og antallet af børn i specialtilbud.

Et andet individperspektiv er stigningen i mistrivsel blandt unge. I Region Midtjylland er andelen af unge, der rapporterer, at de ikke oplever god trivsel og livskvalitet fordoblet i perioden fra 2013 til 2021 fra 15 til 30 procent (Defactum 2021). Samtidig viser tal fra den nationale trivselsmåling i folkeskolen, at andelen af elever i Aarhus Kommune, der oplever dårlig generel trivsel i skolen, er steget fra 6,6 procent i skoleåret 2014/15 til 13,0 procent i skoleåret 2023/24. Stigningen i mistrivsel blandt unge er et problem – ikke mindst for de unge selv, men det skaber også et pres på psykiatrien, i skole- og uddannelsessystemet, på arbejdsmarkedet og i familierne.

Systemforklaringer

I analysen af Brede Børnefællesskaber peges der på, at en af de vigtigste forklaringer på, at flere børn har behov for specialpædagogisk støtte, er mangel på tid og ressourcer i almenområdet, og at medarbejderne ikke har de kompetencer, som skal til for at arbejde med børn i udfordringer i almenområdet.

Analysen viser, at langtrukne sagsforløb og skift mellem forskellige tilbud bliver til nederlag, som også kan være forklaringer på, at flere børn visiteres til et specialtilbud. Forældre oplever, at ventetiden til et nyt tilbud er lang, og flere har oplevet, at deres barn først har været i 'det forkerte tilbud'. Det er en oplevelse, der også deles af de medarbejdere, der til dagligt arbejder i kommunens specialklasser og specialskoler.

3. Tidligere politiske beslutninger og handlinger

Analyse af Brede Børnefællesskaber

Med vedtagelsen af budgettet for 2022 blev det besluttet at udarbejde en analyse, som skulle skabe et velunderbygget afsæt for løsningsmuligheder i forhold til blandt andet, hvordan flere børn kan indgå og trives i de brede børnefællesskaber i folkeskolen, dagtilbud og fritidstilbud. Baggrunden herfor var, at der igennem flere år havde været en stigning i antallet af elever i specialundervisning og stigende underskud på skolernes betalingsbudgetter til specialklasseelever. Analysen var færdig til forhandlingerne om budget 2023. Første del af analysen var en afdækning af, hvordan dagtilbud, skoler, fritidstilbud og PPR arbejder for at sikre Brede Børnefællesskaber. Anden del var opstilling af løsningsmuligheder.

Analysen blev gennemført i efteråret 2021, og den byggede på en omfattende dataindsamling, hvor der var anvendt forskellige dataindsamlingsmetoder med henblik på at få et alsidigt datagrundlag. Ud over interview og spørgeskemaundersøgelser med ledere og medarbejdere, blev der blandt andet også foretaget forældre- og børneinddragelse samt observationer i undervisningen.

En af hovedkonklusionerne i analysen af Brede Børnefællesskaber var den samme, som er beskrevet ovenfor, nemlig at de ressourcer på skoleområdet, som ellers skulle anvendes til støttende, lokale tiltag, udhules på grund af stigning i antallet af børn, som visiteres til specialundervisning. En anden hovedkonklusion var, at budgettet til PPR var faldet samtidig med, at der var en stigende efterspørgsel efter den lovpligtige betjening fra PPR. Dermed måtte der prioriteres tid væk fra det konsultative og forebyggende lokale arbejde. Konklusionen var, at udviklingen er en negativ spiral både i skolerne og i PPR som følge af, at flere børn har behov for specialpædagogisk støtte. Det presser økonomien både i skolerne og i PPR, og der er færre ressourcer til at arbejde med forebyggende og lokale indsatser, hvilken igen kan føre til flere børn, som får brug for specialpædagogiske tilbud. De to negative spiraler er således tæt forbundet med hinanden.

Denne analyse af skolernes økonomi bekræfter, at væksten i antallet af børn i specialtilbud er fortsat siden 2021 med en stigende takt, og det samme er tilfældet for skolernes manglende finansiering til specialklasseelever. Den negative spiral er således fortsat, og man er kommet dybere ned i den, hvor væksten i antallet af elever i specialklasser accelerer, og dermed størrelsen af skolernes manglende finansiering til specialklasseeleverne. Det ses ved, at skolerne i 2024 både bruger hele deres budget til betaling for specialklasser og støttecenterbudget, som er til indsatser på skolen til elever, som har brug for ekstra støtte, til at betale for specialklassepladser. Skolernes betaling til specialklasseelever forventes at stige i budgetperioden og for større skolernes økonomiske udfordring.

Budget 2023 – 55 mio. kr. årligt til indsatser i forhold til Brede Børnefællesskaber

Med vedtagelsen af budget 2023 besluttede byrådet at afsætte 55 mio. kr. årligt til indsatser, som har til formål at vende udviklingen ved at færre børn segregeres fra almenmiljøet, at flere børn kan gå i og trives i et lokalt tilbud i deres nærmiljø, og at flere børn i eller på vej i udfordringer hjælpes tidligere og hurtigere, så indsatserne bliver mindre indgribende.

De 55 mio. kr. er givet til følgende:

- 6,6 mio. kr. over fire år til kompetenceudvikling i dagtilbud i specialpædagogiske principper

- 30 mio. kr. årligt fra skoleåret 2023-2024 til lokale skoletilbud til alle
- 11,5 mio. kr. i 2023 og herefter 16 mio. kr. årligt til tidligere og mere praksisnært PPR
- 2 mio. kr. i 2023 og herefter 4,1 mio. kr. årligt til lettere behandlingstilbud
- 0,9 mio. kr. i 2023 og herefter 1,9 mio. kr. årligt til styrket samarbejde om familierne og tovholder (relational velfærd)
- 1,5 mio. kr. i 2023 og 3 mio. kr. årligt til det tværgående trivselsteam (fravær)

Implementering af indsatserne

Indsatserne under Bredere Børnefællesskaber er påbegyndt i løbet af 2023 blandt andet ved, at der er ansat flere medarbejdere i PPR. Det er både psykologer, som arbejder med at reducere ventetider, og pædagogiske fagkonsulenter, der arbejder tættere på praksis i dagtilbud og skoler. Kompetenceudviklingsforløb i dagtilbud er startet i foråret 2024, mens indsatsen på skoleområdet med PLUSklasser, som er et nyt undervisningstilbud for både almene elever og elever med specialpædagogiske behov, starter fra august 2024. Dertil kommer, at Bredere Børnefællesskaber er en kulturændring i forhold til, at alle børn og unge skal have et tilbud, hvor de kan lære, udvikle sig og trives i deres lokale almene tilbud. Både indsatserne og kulturændringen tager tid, så resultaterne af Bredere Børnefællesskaber slår ikke igennem i udviklingen på skolerne allerede i 2024. Der er således fortsat en stigning i antallet af børn, som visiteres til specialtilbud, som følge af den negative spiral.

Der er udviklet en indsatsteori for Bredere Børnefællesskaber, som viser, hvordan de politisk besluttede indsatser under Bredere Børnefællesskaber forventes at bidrage til at vende udviklingen i antallet af børn og unge, der segregeres fra almenmiljøet. Indsatsteorien opstiller hypoteser om og forventninger til sammenhænge mellem indsatser og resultater. Andre forhold kan også påvirke de ønskede resultater i positiv eller negativ retning. Det kan fx være ændringer i national lovgivning, børnegruppens sårbarhed, samfundstendenser (fx brug af skærme og sociale medier), henvisningspraksis til specialtilbud, incitamentsstruktur i budgetmodellen mv. Det er således ikke muligt at udlede af indsatsteorien, hvilke konkrete effekter der kan forventes til fx udviklingen i antallet af børn, som visiteres til specialklasse og hvornår.

For alle indsatser gælder, at de er iværksat og i drift senest i 2026. Det er ikke ensbetydende med, at den samlede virkning af indsatserne i Bredere Børnefællesskaber slår igennem på det tidspunkt, da indsatserne vil have størst effekt for de børn, som endnu ikke er visiteret til et specialundervisningstilbud (kommende skolestartere i børnehaveklasse og nye elever på øvrige klassetrin), og mindre effekt for de elever, som allerede er i et specialundervisningstilbud. Der vil derfor gå en årrække, før en ny henvisningspraksis vil opnå fuldt gennemslag på alle årgange.

Selvom det ikke på baggrund af indsatsteorien er muligt at forudsige, hvor mange flere børn der kan forventes at få deres undervisningstilbud på almenområdet som følge af Bredere Børnefællesskaber, vil det være muligt at følge udviklingen tæt på følgende fire centrale parametre, som kan give tidlige tegn på, om udviklingen ser ud til at gå i den rigtige retning:

- Antallet af børn i specialtilbud
- Antallet af børn, som får et tilbud i deres lokalområde
- Inkluderende læringsmiljøer og trivsel
- Tidligere og praksisnære indsatser i samarbejde mellem PPR og dagtilbud og skoler

4. Forventet udvikling i skolernes økonomi i budgetperioden 2025-2028

I dette afsnit er fokus primært på den økonomiske betydning af antallet af elever i specialundervisning og udviklingen heri. I dette afsnit indgår derfor alle de elever i et undervisningstilbud, som skolerne betaler for. Ud over elever i specialklasser, er det også elever i Nestklasser, PLUSklasser, på Fokusskolen og Netværkskolen. Elever i specialskoler indgår også, selvom skolerne ikke betaler for, at deres distrikts elever er indskrevet her, da udgiften til specialskoler er en del af det samlede budget til specialundervisning. Det betyder, at specialundervisningsbegrebet udvides ud over det, der beskrives med segregeringsgraden, som kun omfatter elever i specialklasse og specialskoler.

I afsnittet anvendes prognoser for udviklingen i antallet af elever i undervisningstilbud, som skolerne betaler for, samt elever i specialskoler til at undersøge omfanget af den økonomiske udfordring i den kommende

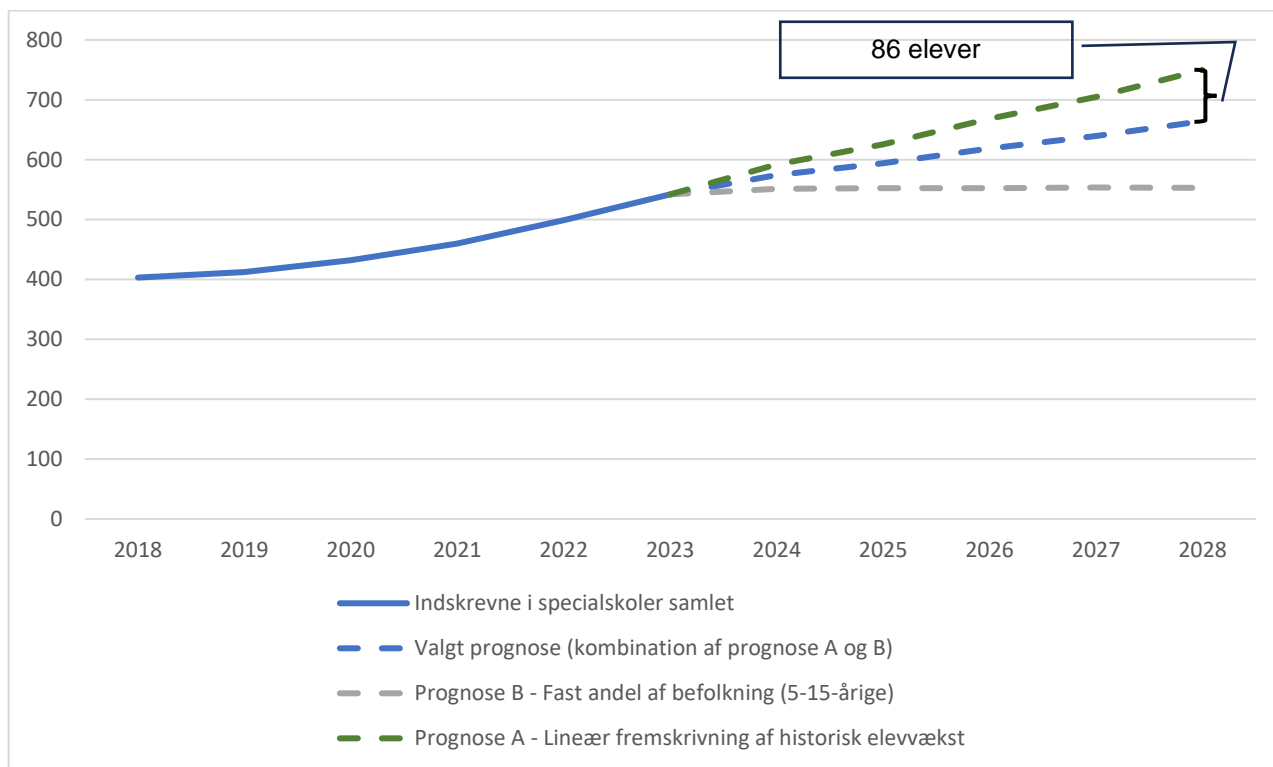
budgetperiode 2025-2028. Indledningsvist ses på en "alt andet lige" forventning, hvor der ikke indarbejdes effekter af Bredere Børnefællesskaber eller andre indsatser i prognosen for antallet af elever i specialundervisning. Efterfølgende indarbejdes effekter af Bredere Børnefællesskaber i prognosen for de elever, som skolerne betaler for og deraf beregnes de afledte økonomiske effekter af indsatserne. Det antages samtidig, at effekten på elevtallet i specialskoler ikke påvirkes af Bredere Børnefællesskaber eller alene påvirkes i et omfang, hvor det ikke har mærkbar økonomisk betydning, hvorfor der ikke beregnes forskellige scenarier for prognosen for specialskoler.

Prognose for elever i specialskoler

Udviklingen i antallet af elever i specialskoler fremgår af figur 4 nedenfor. Den faktiske udvikling i elevtallet i specialskoler i perioden 2018-2023 er vist som den fuldt optrukne blå kurve. Den stiplede blå kurve er prognosen fra analysen af specialskolekapacitet, som også anvendes i denne analyse. Den valgte prognose er sammenvægtet af de to øvrige prognoser (den grønne og den grå stiplede kurve). Den grønne prognose er en lineær fremskrivning af den historiske udvikling i elevtallet, mens den grå prognose forventer, at andelen af elever i specialskole ud af det samlede antal 5-15-årige i kommunen er stabil.

Som det fremgår af figuren, forventes det på baggrund af prognosen (den blå kurve), at elevtallet i specialskoler vil stige frem til og med 2028. Elever i specialskoler forventes at vokse fra 542 i 2023 til 664 i 2028. Det ses også, at denne vækst i elevtallet er mindre, end den ville have været, hvis de sidste års vækst var fremskrevet lineært (den grønne kurve). Indregningen af udviklingen i den grå kurve, der følger befolkningvæksten, som er meget marginal i perioden, dæmper den forventede vækst i specialskoleelever. I 2028 svarer denne effekt til, at der er 86 elever færre i specialskole end den lineære fremskrivning tilsiger.

Figur 4. Faktiske elevtal og prognose for elever i specialskoler i perioden 2018-2028



Med den forventede udvikling i specialskolernes elevtal, vil specialskolernes budget, der er baseret på et beløb pr. elev, vokse i samme takt som elevtallet. Merudgiften til elever i specialskoler i budgetperioden stiger fra 8 mio. kr. i 2025 til 35 mio. kr. i 2028. Som beskrevet ovenfor reserveres midler til specialskolerne forlods ud af det samlede budget til specialundervisning, hvormed der er færre midler til de resterende poster. Tilvæksten i elever i specialskoler forværrer således ubalancen i skolernes betalingsbudget.

Scenarier for udviklingen i antal børn, som skolerne betaler for specialtilbud til

Ud fra indsats teorien for Bredere Børnefællesskaber kan der ikke direkte udledes, hvad den konkrete evidensbasere effekt er målt i fx antal børn, som visiteres til specialklasse. Men der kan opstilles nogle scenarier for udviklingen i budgetperioden 2025-2028 ud fra faglige forventninger til, hvordan udviklingen vil være i antallet af elever i specialtilbud. Det forudsættes, at væksten i antal elever i specialtilbud bliver reduceret, og det kommer til udtryk ved, at der både bliver visiteret færre børn til specialtilbud, og at flere børn bliver udsat fra specialtilbud.

Scenarierne skal ses i sammenhæng med, at Aarhus Kommune har visiteret færre børn til specialtilbud, end man kan forvente ud fra socioøkonomi, og at børn, som er visiteret til specialtilbud, har et stort behov for specialundervisning.

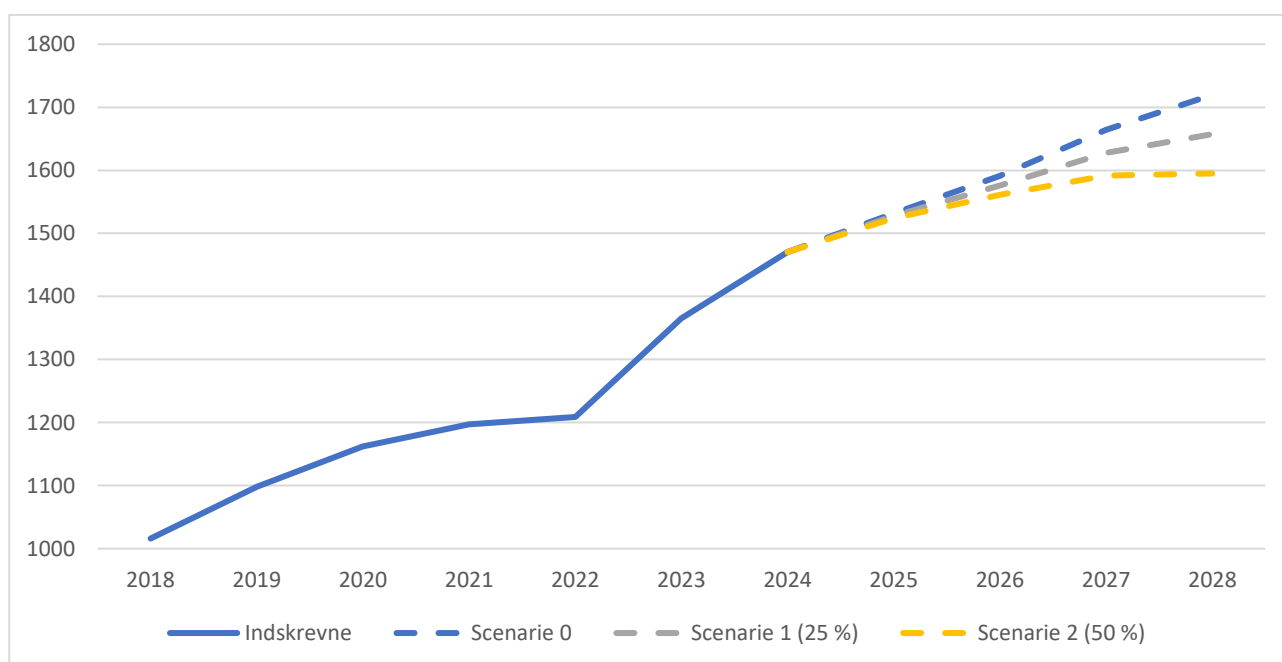
Udviklingen er beregnet for følgende scenarier, som kun vedrører antal børn, som visiteres til specialtilbud, som skolerne betaler for:

- I **scenarie 0** antages ingen effekt af Bredere Børnefællesskaber. Udviklingen svarer til prognosen for elever, som skolerne betaler for, hvor der er taget udgangspunkt i en prognose med en lineær udvikling, og der er ikke på forhånd lagt en afbøjende effekt ind som i specialskoleprognosen for at kunne se, hvilke effekter der er lagt ind af indsatserne under Bredere Børnefællesskaber
- I **scenarie 1** antages en effekt af Bredere Børnefællesskaber på minus 25 procent på væksten i antal elever i specialtilbud i forhold til prognosen i 2028
- I **scenarie 2** antages en effekt af Bredere Børnefællesskaber på minus 50 procent på væksten i antallet af elever i specialtilbud i forhold til prognosen i 2028

Reduktionen i væksten i antallet af elever er et nettotal, som dækker over både færre indskrivninger og flere udslysninger.

Resultatet af scenarierne fremgår af figuren nedenfor. Udviklingen i det faktiske elevtal er vist som den fuldt optrukne blå kurve, og prognosetallene er vist med den stiplede blå kurve (scenarie 0). Scenarie 0 viser en stigning på 250 elever fra 2024 til 2028. Det indebærer en merudgift ud over betalingsbudgettet på 155 mio. kr. i 2028.

Figur 5. Prognose for elever i betaling og scenarier af Bredere Børnefællesskaber

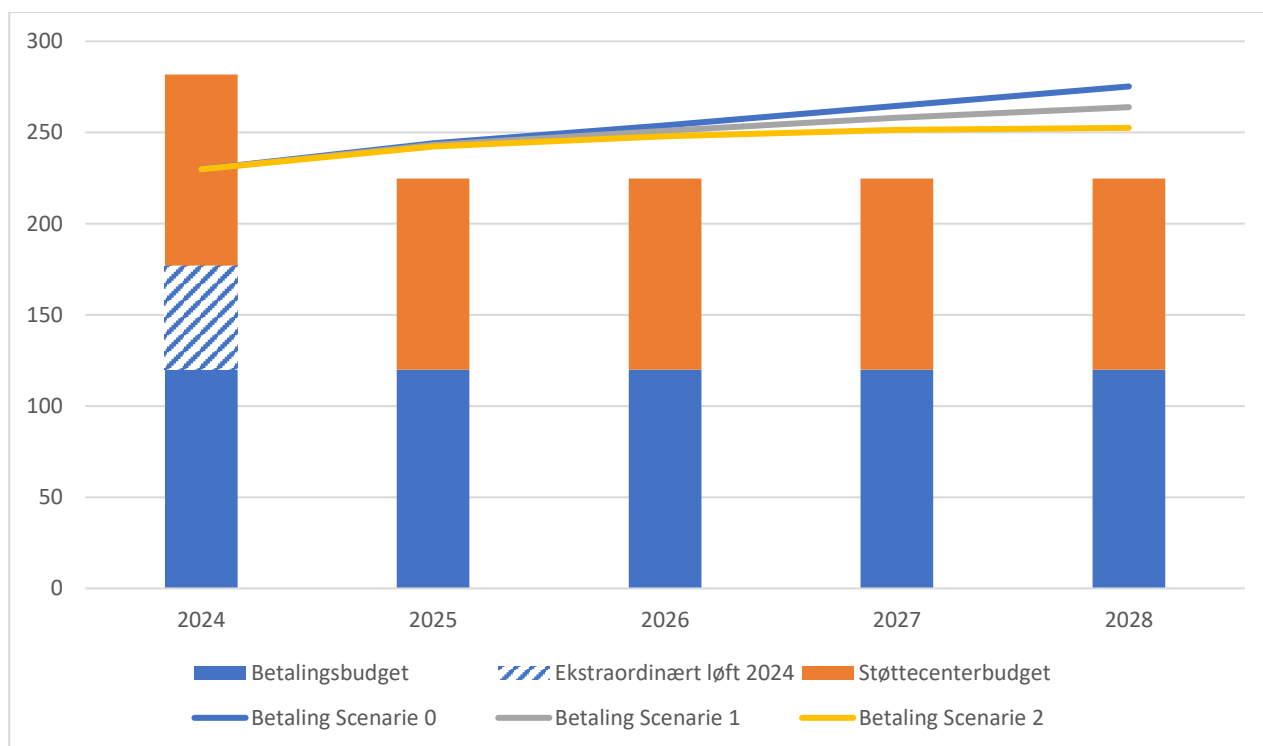


I scenarie 1 indregnes en effekt på 25 procent af Brede Børnefællesskaber frem til 2028. Der vil være 62 færre elever i specialbud, som skolerne betaler for, sammenlignet med scenarie 0 i 2028. Det vil forbedre skolernes underskud på betalingsbudgettet med 11 mio. kr. i forhold til scenarie 0, så i stedet for, at underskuddet vokser med 45 mio. kr. fra 2024 til 2028, vil det vokse med 34 mio. kr. i scenarie 1. Den samlede manko for skolerne i 2028 vil udgøre 144 mio. kr.

I scenarie 2 antages det, at væksten i elevprognosen sænkes med 50 procent frem til 2028. Det indebærer, at der vil være 125 færre elever i specialtilbud, som skolerne betaler for, sammenlignet med scenarie 0 i 2028. Det vil forbedre skolernes underskud på betalingsbudgettet med 21 mio. kr. i forhold til scenarie 0, så i stedet for, at underskuddet vokser med 45 mio. kr. fra 2024 til 2028, vil det vokse med 23 mio. kr. i scenarie 2. Den samlede manko for skolerne i 2028 vil udgøre 133 mio. kr.

De ovenstående scenarier viser betydningen af forskellige antagelser om, i hvilket omfang indsatserne i Brede Børnefællesskaber har effekt på det stigende elevtal i specialtilbud, som skolerne betaler for. Forud ligger flere år med stigende elevtal i specialklasser og på den korte bane frem til 2028 forventes Brede Børnefællesskaber ikke at kunne knække kurven, men indsatserne i regi heraf forventes at kunne afbøde væksten, så der visiteres færre elever i specialtilbud, end der ellers ville have været. Som det fremgår af figur 6, vil det gøre skolernes underskud på betalingsbudgettet mindre end i scenarie 0, hvor væksten fortsætter uændret, men skolernes underskud på betalingsbudgettet er højere i 2028 end i 2024 i alle scenarierne. Som det fremgår af figuren, er der i alle tre scenarier en betaling, som er større end betalings- og støttecenterbudgettet til sammen. Effekten af Brede Børnefællesskaber reducerer underskuddet med 21 mio. kr. i 2028 i scenarie 2.

Figur 6. Udvikling i underskud på skolernes betalingsbudget i forhold til det samlede budget ved forskellige scenarier for effekt af Brede Børnefællesskaber



Forventninger til udviklingen i økonomien på skoleområdet

På baggrund af scenarier for udviklingen i antallet af elever i specialtilbud, som skolerne betaler for, og prognosen for specialskoler er udviklingen i forhold til skolernes økonomi sammenfattet i nedenstående tabel 2. Som følge af det stigende antal elever i specialundervisning, kan der også forventes stigende udgifter til befordring. Dette fremgår også af tabel 2.

Den samlede økonomiske udfordring på skoleområdet forventes at variere fra 242 mio. kr. i 2028 for det scenarie, hvor der ikke er lagt en effekt ind af Bredere Børnefællesskaber til 220 mio. kr. i 2028, hvor der er lagt en effekt ind på en reduktion i væksten i antallet af børn i specialtilbud på 50 procent.

Hertil kommer, at budgetterne på skoleområdet fremadrettet vil blive reduceret med 6 mio. kr. om året som følge af fællesbidraget.

Den foreløbige budgettildelingsmodel for PLUSklasserne bygger på, at der ud over den medfinansiering, der forventes at kunne hentes fra skolernes almenbudgetter, støttecenterbudgetter og budgetterne til drift af specialklasser, er tilført 30 mio. kr. fra Bredere Børnefællesskaber for at få økonomien til at hænge sammen. De 30 mio. kr. fra Bredere Børnefællesskaber er aktuelt udmøntet i skolernes lokale budgetter til specialundervisning. I takt med at midlerne skal indgå i budgettildelingen til PLUSklasser, vil der ske en reduktion af budgetterne til specialundervisning lokalt på skolerne. Når PLUSklasserne er fuldt indfaset, vil skolernes lokale budgetter til specialundervisning reduceres med 30 mio. kr., der forøger den økonomiske udfordring ud over det, som fremgår af tabellen herunder.

Væksten på specialområdet indebærer, at der skal ske en udbygning af specialskolerne. En analyse af kapaciteten for specialskoler peger på, at der skal ske en ombygning og tilbygning til Kolt Skole med henblik på at udvide kapaciteten til Langagerskolen. I analysen er der peget på finansiering af anlægsudgifterne, men der mangler finansiering til bygningsdriften. Dette beløb udgør 2,5 mio. kr. årligt fuld indfaset fra 2029.

Tablet 2. Forventet økonomisk udfordring på skoleområdet frem til 2028

Beløb i mio. kr.	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Merudgifter til specialklasser						
Scenarie 0 – prognosen		110	124	134	145	155
Scenarie 1 – minus 25 procent		110	123	131	138	144
Scenarie 2 – minus 50 procent		110	122	128	132	133
Merudgift til specialskoler	0	0	8	18	26	35
Merudgift til befording	46	40	43	46	49	52
Her og nu-tilskud i 2024		-57				
I alt						
I alt Scenarie 0 – prognosen		93	175	198	220	242
I alt Scenarie 2 – minus 25 procent		93	174	195	213	231
I alt Scenarie 3 – minus 50 procent		93	173	192	207	220
Fællesbidrag	0	0	6	12	18	24
Manglende finansiering til bygningsdrift til ny Langagerskole*			0,6	0,9	1,5	2,0

Anmærkning: Tabellen indeholder ikke merudgifter til den centrale finansiering af skolernes drift af specialklasser eller finansiering i budgetmodellen som følger eleven. Med de forudsatte prognoser for udviklingen i elevtallet går de to poster med modsat fortegn stort set lige op og har dermed ikke betydning for det samlede udfordringsbillede.

* 2,5 mio. kr. årligt fra 2029

5. Handlemuligheder

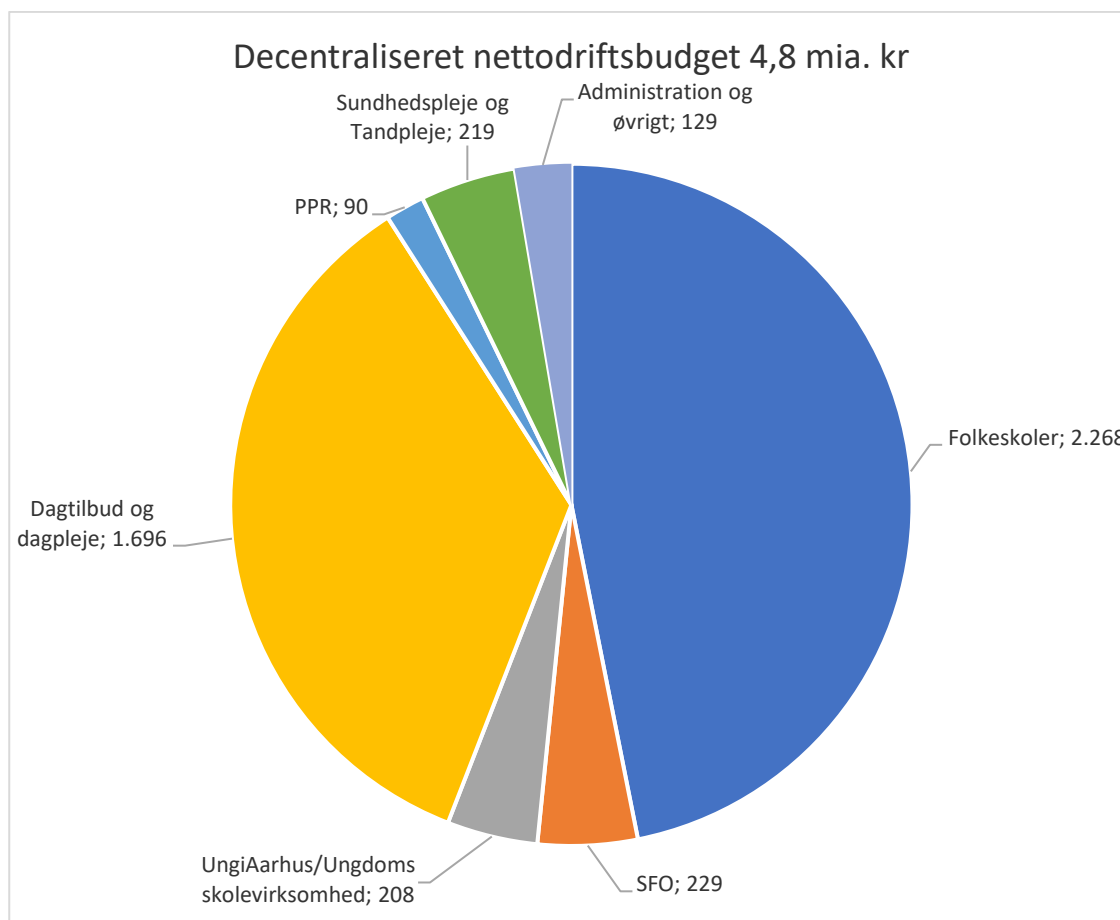
Som det fremgår ovenfor, er der en samlet udfordring på skoleområdet, som på baggrund af analysen estimeres at udgøre mellem 220 og 242 mio. kr. i 2028. I en senere omstillingsplan vil forslag til greb, der skal til for, at Børn og Unge selv kan imødekomme udfordringen blive beskrevet. Af figur 7 fremgår den relative fordeling af Børn og Unges nettobudget i 2024 på hovedområdet i Børn og Unge, og af figur 8 fremgår fordelingen af midlerne inden for skoleområdet.

Intern omprioritering i Børn og Unge vil især kunne ske fra fritidstilbud, idet der på andre områder er minimumskrav i form af lovgivning, ministerielle anbefalinger eller i forvejen besluttede budgetreduktioner. I den forbindelse skal det bemærkes, at budgettet til henholdsvis SFO og UngiAarhus er mindre end den samlede udfordring på skoleområdet.

Udfordringerne med skolernes økonomi kan imødekommes helt eller delvist ved en budgetforøgelse, samt en tilretning af budgetmodellen for specialundervisning, således at den følger landstendensen i segregeringsgrad.

Interne omprioriteringer på skoleområdet vil enten kræve, at der løbende justeres på serviceniveauet på specialområdet, eller strukturelle ændringer på skoleområdet via eksempelvis skolestruktur eller medarbejderens undervisningstid.

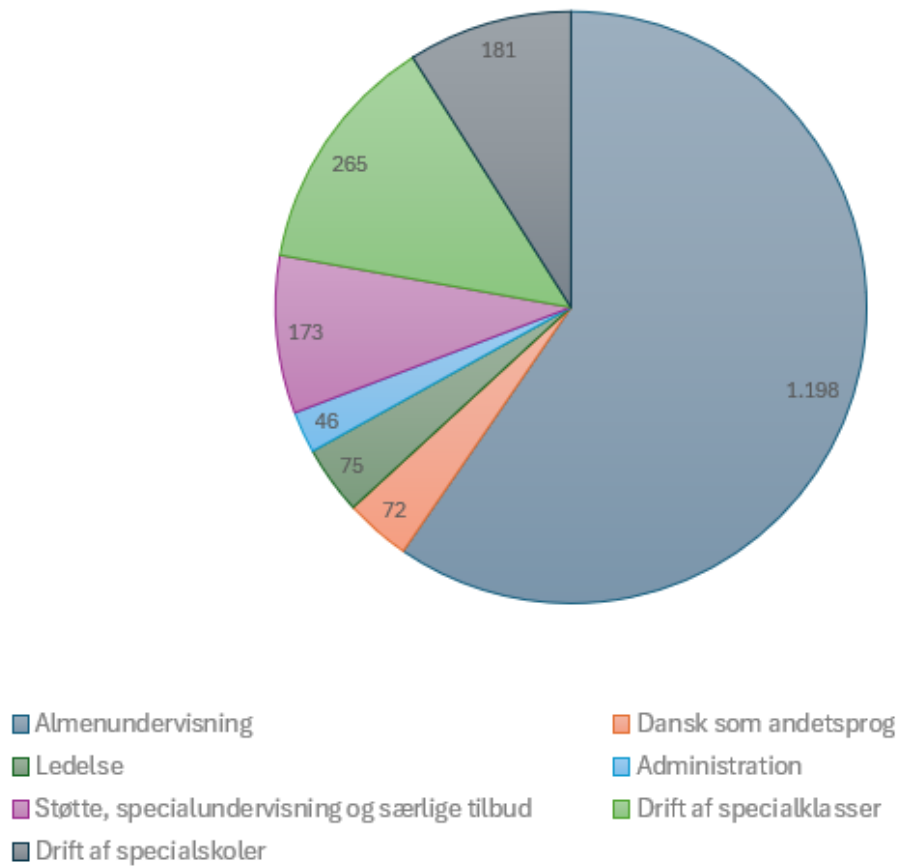
Figur 7. Den relative fordeling af nettobudgettet i 2024 på sektor 5.51 Børn og Unge (1.000 kr. P/L 2024)



Kilde: KMD OPUS og egne beregninger. Budgetter fordelt efter funktion.

Figur 8 viser de udmeldte budgetter på skoleområdet til folkeskoler og specialskoler. Figuren viser, at budgettet på skoleområdet primært går til almenundervisning (cirka 60 procent af budgettet) og til specialundervisning, hvor budgetterne til drift af specialklasser, specialskoler og støtte, specialundervisning og særlige tilbud tilsammen udgør 30 procent af de udmeldte budgetter.

Figur 8. Fordeling af udmeldte budgetter på skoleområdet til folkeskoler og specialskoler 2024 (mio. kr. P/L 2024)



Kilde: KMD OPUS. Anmærkning: Kategorien "Støtte, specialundervisning og særlige tilbud" er støttecenterbudget, puljer til enkeltintegration og personlig assistance, Nestklasser, mellemformer, sygehusundervisning, Fokusskolen, Netværkskolen samt øvrigt fra PPR. Kategorien er ekskl. betalingsbudgettet, som er betaling til drift af specialklasser.