



Analyse af skolernes økonomi

Juni 2024
Børn og Unge

Indhold

1. Indledning	4
Baggrund.....	4
Formål.....	4
Proces, metode og data.....	4
Tidligere beslutninger.....	5
2. Budgettildeling og udvikling i skolernes økonomi	6
Børn og Unges samlede økonomi	6
Budgettildelingsmodel for almen- og specialområdet	7
Budget til almenundervisning	8
Budget til specialundervisning.....	8
Støttecenterbudgettet: budget til lokale specialpædagogiske indsatser	9
Betalingbudgettet: budget til pladsbetaling for specialundervisningstilbud	9
Udviklingen i skolernes budgetter	10
Udvikling i regnskabsresultater og opsparing	16
Skolernes økonomistyring, regnskabsresultater og akkumulerede opsparing	17
Udgifter til befordring i Børn og Unge	19
Budgetreduktioner som udfordring for skolerne.....	21
Den økonomiske udfordring.....	22
Aftale om folkeskolen	22
3. Specialundervisningstilbud	24
Udvikling i antallet af elever i specialundervisningstilbud	24
Udvikling på dagtilbudsområdet.....	24
Visitation til specialundervisningstilbud.....	26
Specialundervisningstilbud	27
Specialskoler	27
Specialklasser	27
Kaløvigskolen	27
Nest klasser.....	27
PLUSklasser.....	28
ABA (Applied Behavior Analysis (anvendt adfærdsanalyse)	28
Andre undervisningstilbud.....	28
Fokussskolen	28
Netværksskolen.....	28
Budget pr. elev i forskellige undervisningstilbud	29

4. Udvikling i segregeringsgrad og mulige forklaringer	31
Udvikling i segregeringsgraden.....	31
Segreeringsgrad i forhold til forventning ud fra rammevilkår	33
Udvikling i børnegruppens sårbarhed	35
Udviklingen i antal elever med dansk som andetsprog	36
Udvikling i psykiatriske diagnoser	38
Tabt arbejdsfortjeneste	39
Andre forhold som kan have betydning for segregeringsgraden	40
Flere børn og unge har svært ved at begå sig i fællesskabet	40
Flere børn i udfordringer og mangel på tid og ressourcer på almenområdet.....	40
Langtrukne sagsforløb og skifte mellem forskellige tilbud bliver til nederlag	41
Igangsatte tiltag.....	42
5. Sammenligninger med andre kommuner	43
Sammenligning af udgifter til skoleområdet.....	43
Sammenligning af tildelingsmodeller på tværs af kommuner	47
6. Økonomiske konsekvenser	49
Budget til elever med behov for særligt undervisningstilbud	49
Scenarier for fremadrettet budget til elever med særligt undervisningstilbud.....	50
Scenarie 0	50
Scenarier for effekter af Bredere Børnefællesskaber (scenarie 1 og 2)	53
Forventninger til udviklingen i økonomien på skoleområdet.....	57
7. Finansiering, omprioriteringer og handlemuligheder.....	59
Dagtilbud	60
Fritidstilbud: SFO og UngiAarhus	60
Sundheds- og tandpleje	61
PPR	61
Fællesfunktioner og administration	61
Omprioritering inden for skoleområdet.....	61
Serviceniveau på specialområdet	61
Budgetmodel	61
Bilag 1. Aftale om skolernes økonomi.....	62
Bilag 2. Kommissorium for analysen	68
Bilag 3. Indsats teori for Bredere Børnefællesskaber	70
Bilag 4. Indikatorer for specialundervisningsbehov	77
Bilag 5. Ledelsesdialoger om data i Børn og Unge.....	78

1. Indledning

Baggrund

I skolerne i Aarhus Kommune trives langt de fleste børn, og de klarer sig godt fagligt, men der er en stigende andel af børn med behov for et specialpædagogisk tilbud. Det medfører strukturelle økonomiske udfordringer på skoleområdet.

På den baggrund indgik forligsparterne bag budget 2024 den 22. marts 2024 en aftale om et ekstraordinært løft af skolernes økonomi. Forligsparterne aftalte, at der igangsættes indsatser både med øjeblikkelig virkning og i et længere tidsperspektiv:

- Her og nu-indsats med en ekstra bevilling til skolerne i 2024 på 57 mio. kr. med henblik på at fremme skolernes mulighed for at fastholde medarbejdere, som arbejder med trivsels-, sundhedsfremmende og bevægelsesaktiviteter, to-voksenordningen, inklusionsvejledere, mellemformer samt samarbejde med PPR om tidligere og praksisnære indsatser mv.
- En analyse af de strukturelle udfordringer og løsningsmuligheder for skolerne set i sammenhæng med implementering af indsatserne under Bredere Børnefællesskaber samt andre trivselsindsatser.

Aftalen fremgår af bilag 1. Der er udarbejdet et kommissorium for analysen, som fremgår af bilag 2.

Formål

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 vil falde i to dele, hvor første del er klar til forhandlingerne om budget 2025, mens anden del udarbejdes efter forhandlingerne om budget 2025 med henblik på drøftelse i budgetforligskredsen inden udgangen af 2024.

- Del 1: Analyse af udvikling i skolernes økonomi; segregeringsgrader; sammenligninger med andre kommuner; beregninger af behov for budgetløft ved forskellige segregeringsgrader mv.
- Del 2: Omstillingsplan med beskrivelse af kortsigtede greb i forhold til omprioriteringer og mulige langsigtede greb inden for Børn og Unge.

Proces, metode og data

Analysen er udarbejdet i løbet af seks uger i april og maj. Analysen har taget udgangspunkt i eksisterende data, da det ikke er muligt at indsamle og bearbejde nye data inden for den afsatte tidsfrist. Data kommer primært fra

- Kend din Kommune, Index100 m.v.
- Regnskabet
- Analyse af folkeskolernes økonomi fra 2019
- Delanalyse af specialområdet og delanalysen af skolernes inklusionskraft fra analysen af Bredere Børnefællesskaber fra 2022
- Indsatsteori om Bredere Børnefællesskaber
- Analyse af udgiftsbenchmark af specialundervisning fra Københavns Kommune

Da analysen bygger på data fra flere forskellige kilder, kan det variere, hvilke årstal og definitioner der anvendes. Analyseperioden er afgrænset til perioden 2018 til 2023. Afgrænsningen skal ses i lyset af, at der i 2019 blev publiceret en større analyse af skolernes økonomi (Analyse af folkeskolernes økonomi), som primært kiggede på data fra perioden 2014/2015 til 2017/2018. I januar 2022 blev analysen af Bredere børnefællesskaber offentliggjort. Analysen beskæftiger sig med mange aspekter af udviklingen inden for det specialpædagogiske felt i Aarhus Kommune og har særligt fokus på perioden fra 2016 til 2021. Denne analyse bygger videre på og sammenkobler data og indsigter fra de to analyser ud fra et opdateret vidensgrundlag.

Analysen skal ses i sammenhæng med indsats teorien for Brede Børnefællesskaber, hvor det fremgår, hvilke trin der er på vejen i implementeringen af indsatserne, samt hvilke resultater, der kan forventes på kortere og længere sigt, se bilag 3. I forlængelse af indsats teorien er der udarbejdet scenarier for udviklingen i antallet af elever i specialklasser, hvilket er nærmere beskrevet i afsnit 6.

Tidligere beslutninger

Børn og Unge har hvert år i hvert fald siden 2019 i følgeskrivelsen til budgettet gjort opmærksom på, at der er udfordringer med skolernes økonomi som følge af et stigende antal børn, som visiteres til specialtilbud.

Byrådet har igennem de seneste år også igangsat flere tiltag, som har til formål at tage hånd om udviklingen i antallet af børn, som har behov for et specialpædagogisk tilbud og de økonomiske udfordringer, som følger heraf. Med vedtagelsen af budget 2022 blev der igangsat en analyse af specialområdet, som var klar til forhandlingerne om budget 2023. Med afsæt i analysen blev der afsat 55 mio. kr. i budget 2023 til indsatserne under Brede Børnefællesskaber. Indsatserne har til formål, at flere børn og unge kan lære, trives og udvikle sig i lokale og almene tilbud.

Forud for, at Brede Børnefællesskaber blev sat i gang, er der med vedtagelsen af flere budgetter siden 2020 afsat midler til fx mellemformer og specialundervisning, ligesom der blev afsat midler til børn med behov for ekstra støtte i budget 2024. Se afsnit 2 for uddybning.

Dertil kommer, at arbejdet med det vilde problem om unges mentale sundhed og trivsel berører nogle af de samme problemstillinger.

2. Budgettildeling og udvikling i skolernes økonomi

I dette afsnit redegøres der for udviklingen i skolernes budgetter, herunder opdeling på delelementer i budgettildelingsmodellen. Skolernes budgetter udviser et let fald hen over perioden. Hvis man ser på elevtallet, er antallet af almenelever over perioden nogenlunde konstant, medens antallet af elever i specialskoler er stigende. Der er stort set overensstemmelse mellem udviklingen i almenbudgetterne og antallet af almenelever.

Der redegøres for, at der i økonomistyringen på specialområdet er et disponeringsprincip, hvor der ud af den samlede budgetsum først tildeles til drift af specialundervisning i form af specialklasser og specialskoler. Stigende udgifter til dette, som ikke indfanges af budgetmodellen, finansieres fra de øvrige budgetposter, der tildeles til skolerne.

Specialundervisningsområdet er i flere budgetforlig tilført midler, men det vises i afsnittet, at ressourcerne primært har finansieret drift af specialundervisningstilbud. Budgetterne til drift af specialklasser og specialskoler har fulgt elevtallene på de pågældende områder. Der har således ikke været midler til fx øget omfang af forebyggende tiltag, og almenskolernes budgetter til betaling af specialklassepladser har ikke fulgt udviklingen i antallet af pladser, der betales for.

Regnskabet for 2023 viste, at den økonomiske udfordring vedrørende betaling for specialklasser og kørsel er 130 mio. kr. Det vurderes, at der i 2024 er en manko i størrelsesordenen 110 mio. kr. i skolernes betalingsbudgetter. Hertil kommer et forventet merforbrug på kørsel på 40 mio. kr., dvs. i alt 150 mio. kr. Herfra skal trækkes de 57 mio. kr., som skolerne har fået som følge af aftalen om skolernes økonomi fra 22. marts 2024.

Almenskolerne har i perioden 2018-2023 haft et samlet underskud i forhold til budgettet i alle år, undtaget 2020 og 2021. Sidstnævnte kan blandt andet tilskrives Corona. Samme tendens afspejles i almenskolernes akkumulerede opsparring.

De stigende udgifter til specialindsatser afspejles også i udgifterne til befordring, hvor underskuddet i forhold til budgettet i den behandlede periode har været stigende.

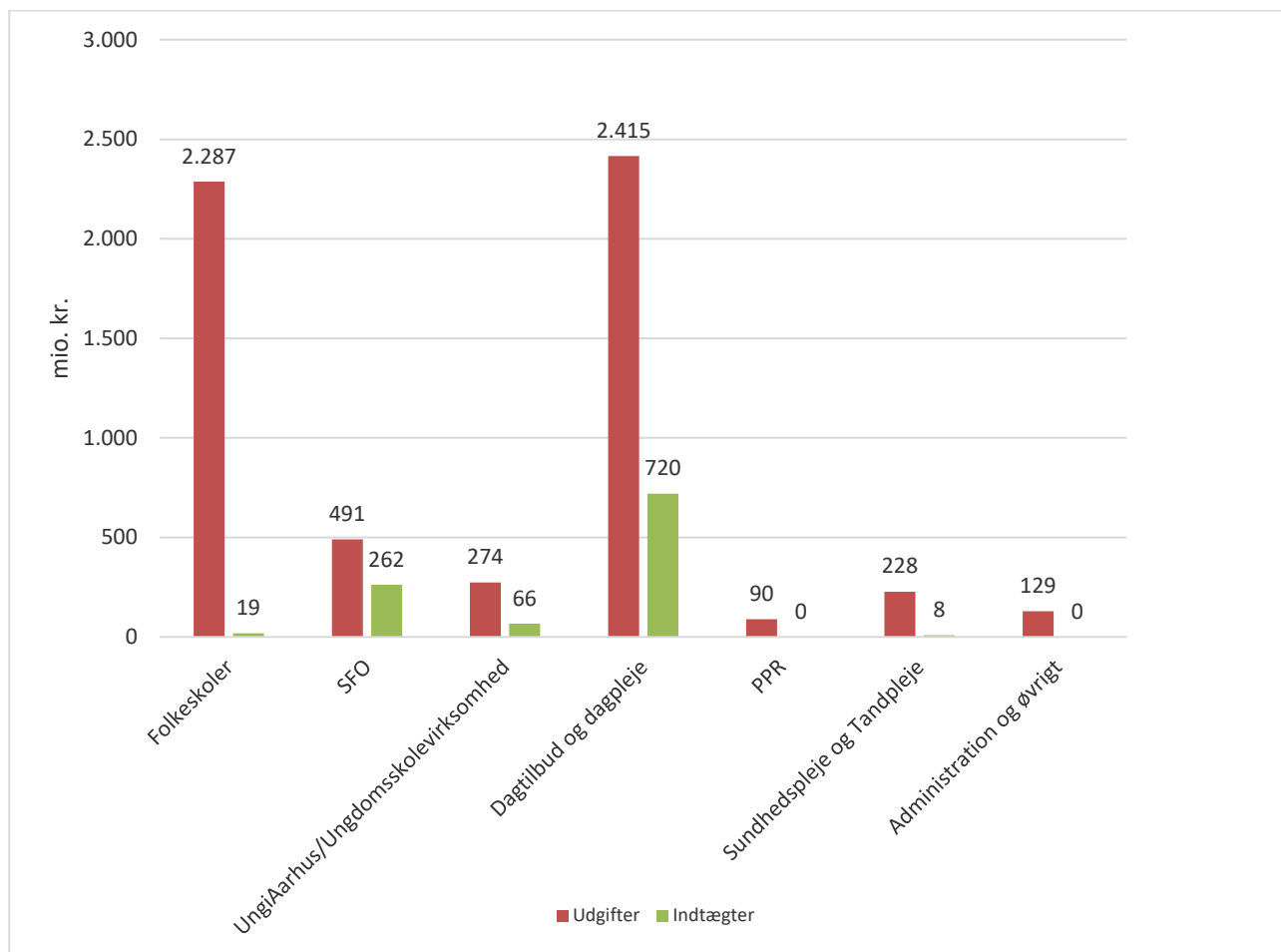
Aarhus Kommunes økonomiske politik udgør en ekstra udfordring for Børn og Unge, idet fællesbidraget udgør en udfordring på skoleområdet, hvor der er et minimumstimetal og et loft over antallet af elever i klasserne, hvilket vanskeliggør effektivisering.

Børn og Unges samlede økonomi

Før modellerne for tildeling af budget til skolerne for både for almen- og specialområdet beskrives, præsenteres Børn og Unges samlede økonomi helt overordnet.

Samlet set har Børn og Unge et decentraliseret udgiftsbudget på 4,8 mia. kr. i 2024 (Sektor 5.51). Langt den overvejende del af budgettet anvendes af de decentrale enheder, som dækker dagtilbud, skole og SFO samt klubber, hvor dagtilbud og skoler råder over størstedelen af budgettet. Figur 2.1 viser de 4,8 mio. kr. fordelt på udgifter og indtægter, samt på formål.

Figur 2.1: Decentraliseret bruttodriftsbudget på sektor 5.51 fordelt på formål, udgifter og indtægter (mio. kr. P/L 2024)



Kilde: KMD OPUS og egne beregninger

Budgettildelingsmodel for almen- og specialområdet

Skolernes budgetter tildeles med udgangspunkt i en budgettildelingsmodel. Budgettildelingsmodellen fordele pengene mellem skolerne og sørger for, at skoler med samme objektive vilkår vil få samme tildeling. Den samlede tildelingsmodel på folkeskoleområdet består af fem selvstændige modeller, som hver tildeler et budget til et bestemt område:

- Almenundervisning
- Specialundervisning
- Dansk som andetsprog
- Ledelse
- Administration

Budgetterne for de enkelte skoler indeholder altså budget tildelt til hvert af de fem områder, og hvert af disse delbudgetter har deres eget beregningsgrundlag. Der findes særskilte modeller for tildelingen til skolernes SFO-del og for specialskolerne.

Frem til og med 2023 indeholdt skolernes budgetter også et delbudget til bygningsdrift. Budgetterne til bygningsdrift overgik pr. 1. januar 2024 til Magistratsafdelingen for Teknik og Miljø (MTM) i forbindelse med etableringen af den fælleskommunale ejendomsforvaltning, Aarhus Ejendomme.

I de følgende afsnit sættes der fokus på de modeller, der fordeler budget til skolernes almen- og specialundervisning.

Budget til almenundervisning

Budgetterne til skolernes almenundervisning tager afsæt i et beregnet udgiftsbehov, så alle skoler får dækket udgifterne til at kunne undervise deres elever. Skolernes udgifter til almenundervisning følger klasserne. Hvis en skole skal oprette en ekstra klasse, får skolen udgifter til at ansætte flere lærere mv., mens en ekstra elev i en eksisterende klasse ikke medfører de samme udgifter for skolen. Dette tager tildelingsmodellen højde for ved at lade budgettet følge antallet af matematiske klasser med op til 27 elever.¹

Budgetterne til skolernes undervisning af elever i almenklasser består af tre elementer:

1. Antallet af matematiske klasser på en årgang (klassetildeling)
2. Alle elever (elevtildeling)
3. Fra elev nr. 22 og op gives et ekstra beløb pr. elev (holdtildeling)

Klassetildelingen beregnes som antallet af matematiske klasser (klasser á 27 elever) på en årgang på skolen pr. 5/9. For hver matematisk klasse gives et beløb med afsæt i det beløb, der i skoleanalysen er beregnet til at kunne dække udgifter til undervisning af en klasse. Skolen afgør selv, hvornår man vil dele klasser, og kan fortsat, jf. folkeskoleloven, planlægge med op til 28 elever i en klasse ved skoleårets start, men tildelingen er uafhængig af, hvad skolen vælger.

Elevtildelingen gives til alle elever. Ligesom for klassetildelingen er det beregnet på årgangsniveau. Via elevtildelingen gives midler til elevdrevne udgifter, eksempelvis pædagogisk læringscenter, undervisningsmidler, eksternt samarbejde og licenser. Heri ligger også beløbet til to-voksenordning i børnehaveklassen og indskoling.² Beløbet, der gives pr. elev, er forskelligt for børnehaveklasse, indskoling, mellemtrin og udskoling.

Herudover gives der fra elev nr. 22 og op via holdtildelingen ekstra midler, som kan bruges til at lave holddeling, to-voksenordninger eller på anden måde tilrettelægge undervisningen således, at børnene sikres en god voksenkontakt i større klasser. At holdtildelingen gives fra elev nr. 22 og op afspejler den aktuelle gennemsnitlige klassekvotient på skolerne i Aarhus. Såfremt den gennemsnitlige klassekvotient ændrer sig, kan skillelinjen for holdtildelingen også ændre sig. Via holdtildelingen fordeles de midler til almenundervisning, som ikke er fordelt via klassetildelingen og elevtildelingen. Beløbet, der er det samme uanset klassetrin, genberegnes en gang om året.

Budget til specialundervisning

Skolernes budgetter til specialpædagogiske indsatser udgøres primært af betalingsbudgettet og støttecenterbudgettet. Herudover gives der budgetter til drift af specialklasser til skoler, der er værtskoler for specialklasser. En mindre del af skolernes budgetter til specialundervisning gives til elever, der har behov for særlig assistance, fx som følge af et fysisk handicap eller lignende. Disse budgetter gives til enkeltintegrationsindsatser og personlig assistance og følger den enkelte elev.

Modellen til fordeling af midler til specialundervisning tager udgangspunkt i skoleanalysens beregninger af elevernes forventede behov for støtte inden for den almindelige undervisning henholdsvis specialundervisning. Derudover suppleres med data om elever med anden herkomst end dansk på skolerne og i distrikterne. Der er tale om en relativ fordelingsmodel, som fordeler en fastlagt budgettramme ud på skolerne efter de relative forskelle, der er imellem elevernes behov for støtte på de enkelte skoler og specialundervisning i de enkelte distrikter. Modellen siger ikke noget om, hvorvidt midlerne samlet set er tilstrækkelige ud fra en pædagogisk betragtning.

¹ Pr. 1. august 2024 er der indført et sænket klasseloft for 0.-2. klassetrin. Skolernes budgettildelingsmodel vil tage højde for, at klasseloftet er reduceret til 26 elever for 0.-2. klassetrin i takt med, at klasseloftet trinvist indfases.

² Budgettet til to-voksenordninger til skolerne består af en fast budgettramme, der årligt fremskrives og fordeles som et beløb pr. elev (der indregnes i elevtildelingen) på eleverne på 0.-3. klassetrin på de 45 folkeskoler. Den samlede pulje til to-voksenordninger udgør knap 9 mio. kroner i budget 2024.

Budgettet til specialundervisning fordeles med afsæt i en statistisk model til beregning af elevernes specialpædagogiske behov baseret på en lang række demografiske, socioøkonomiske og sundhedsmæssige faktorer, der beskriver baggrunden hos den enkelte elev samt dennes forældre.³ Det drejer sig fx om køn, alder, fysiske og psykiske diagnoser, kriminalitet, forældres indkomst og uddannelse. Baggrundsfaktorerne er udvalgt efter, at de skal give et objektivi skøn over det forventede antal elever med behov for støtte, sådan at budgettet kan fordeles mest muligt retfærdigt. Der er derfor søgt at undgå faktorer, der kan påvirkes af den enkelte skole på kort sigt (fx klassekvotienter), eller som i overvejende grad er påvirket af, om en elev rent faktisk modtager specialundervisning (fx elevens klassekammerater). Faktorerne i sårbarhedsindekset fremgår af bilag 4.

Modellen giver ud fra disse faktorer et skøn over, hvor mange af eleverne der forventes at have behov for støtte eller specialundervisning. Dette kaldes et sårbarhedsindeks. Derudover suppleres modellens skøn over antallet af elever med behov for støtte og specialundervisning med elevernes herkomst. Herkomst indgår ikke i selve modellen. I praksis kan der være et øget specialpædagogisk behov forbundet med elever, der er indvandrere eller efterkommere sammenlignet med elever af dansk oprindelse, som ikke kan måles i den statistiske model. Konkret fordeles 80 procent af budgettet efter behovsanalyserne ud fra elevernes baggrund, og 20 procent fordeles ud fra fordelingen af elevernes herkomst. Når budgettildelingen baserer sig på et sårbarhedsindeks, betyder det, at skoler, der scorer højere på sårbarhedsindekset, modtager flere midler end skoler med en lavere sårbarhedsscore, alt andet lige.

Nedenfor beskrives de fordelingsmodeller, der ligger til grund for skolernes budgetter til henholdsvis støttecenterindsatser og betalingsbudgettet.

Støttecenterbudgettet: budget til lokale specialpædagogiske indsatser

Støttecenterbudgettet gives med henblik på, at skolerne kan iværksætte lokale specialpædagogiske indsatser og forebyggende tiltag i almenområdet, der blandt andet målrettes elever med støttebehov, der er under specialundervisningsniveauet på 9 ugentlige timer. Det vil sige, at det er støtte til elever, der går på folkeskolen, og som ikke er specialklasseelever. Midlerne til støtte beregnes ud fra en gennemsnitlig sandsynlighed for, at eleverne, der er indskrevet på skolen og ikke allerede er i en specialklasse på skolen, vil have behov for støtte.

Skolerne i Aarhus Kommune er typisk organiseret med et ressource-, kompetence- eller støttecenter (herfra benævnt støttecenter), som koordinerer arbejdet med støtte til elever. I støttecentret vil der typisk være tilknyttet vejledere med specialpædagogiske eller faglige kompetencer (fx læse- og matematikvejleder og dansk som andetsprog). Den lokale tilrettelæggelse og organisering af støttecentret kan være meget forskellig fra skole til skole. Således varierer antallet af årsværk, som er involveret i støttecentret fra ca. 1,5 årsværk til 9 årsværk. Antallet af medarbejdere, som er involveret i støttecentret, vil naturligvis også afhænge af skolens elevtal. På nogle skoler fungerer centret primært som en vejledningsfunktion til kolleger, på andre er der tale om et mere udgående team, som kan lave forløb og indsatser for enkelte elever eller mindre elevgrupper, og andre igen bruger teamet til tovoksen-timer. I mange tilfælde vil teamet også løse alle tre typer af opgaver samt andre opgaver. Støttecenterbudgettet kan også anvendes til andre lokale støtteindsatser, eksempelvis i samarbejde med UngiAarhus.

Betalingsbudgettet: budget til pladsbetaling for specialundervisningstilbud

Betalingsbudgettet gives med henblik på, at skolerne kan betale for pladser i specialundervisningstilbud. Skolen har betalingsforpligtelsen til specialundervisning i specialklasser og andre betalingspligtige tilbud for alle elever, der bor i skolens distrikt, uanset hvilken skole de er indskrevet på. De betalingspligtige tilbud omfatter ud over specialklasser også Fokusskolen og Netværksskolen, samt de visiterede specialelever i Nest og PLUSklasser. Budgetterne beregnes derfor med afsæt i alle grundskoleelever, der bor i skoledistriktet, inklusiv elever på privatskoler. Midlerne til betaling for specialklassepladser beregnes ud fra en gennemsnitlig sandsynlighed for, at eleverne, der er bosiddende i skoledistriktet, vil have behov for specialundervisning.

³ Den grundlæggende metode er nærmere beskrevet i [Analyse af skolernes økonomi fra 2019](#).

Budgetudmeldingen til specialundervisning på skolerne (støttecenterbudgettet og betalingsbudgettet) baserer sig på relative fordelingsmodeller, som fordeler en fastlagt budgettramme ud på skolerne efter de relative forskelle, der er mellem sårbarheden på skolerne. Modellen kan ikke løse problemet med, at der samlet set er for få midler til specialundervisning.

Udviklingen i skolernes budgetter

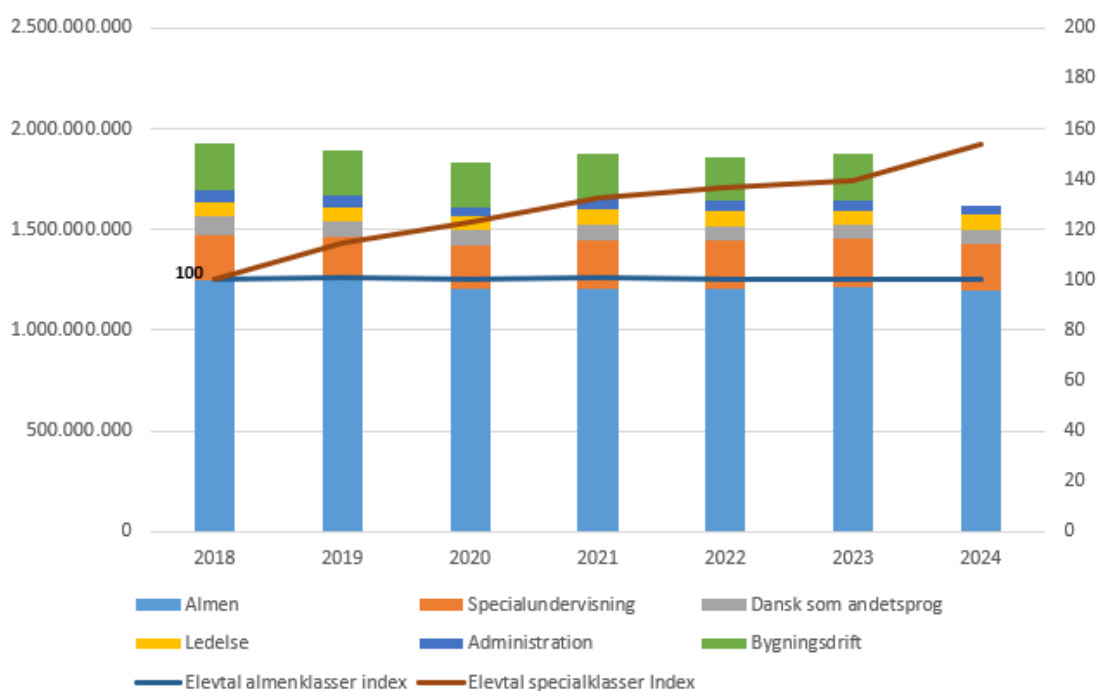
Som beskrevet tidligere består skolernes budgetter af fem overordnede delelementer: almenundervisning, specialundervisning, dansk som andetsprog, ledelse og administration. Figur 2.2 nedenfor viser udviklingen i skolernes budgetter i perioden 2018 til 2024 opdelt på disse fem hovedområder – til og med 2023 er budgetterne til bygningsdrift også med. I 2020 blev skolernes budgettildelingsmodel revideret, og der blev i den forbindelse lavet en mere stringent struktur, hvor en række mindre delbudgetter til almenundervisning blev samlet i det, der i dag kendes som henholdsvis klassetildelingen og elevtildelingen.

Budgetterne er for sammenlignelighedens skyld samlet i figur 2.2, så de afspejler den opdeling, der er i budgettildelingsmodellen efter revisionen af tildelingsmodellen. Figuren viser de budgetter, der er udmeldt ved indgangen til budgetåret fremskrevet til 2024 niveau – der er dermed ikke taget højde for eventuelle korrektioner til budgetterne udmeldt i løbet af budgetåret.

De to kurver i figuren viser henholdsvis den indekserede udvikling i elevtallet i almenklasser og elevtallet i specialklasser. Begge elevtal er opgjort pr. 5. september i året før budgetåret og har 2018 som indeks 100. Kurverne viser, at elevtallet, der ligger til grund for budgetudmeldingen til almenklasser, har været tæt ved konstant i perioden fra 2018 til 2024. Der har været en relativ stor stigning i antallet af elever i specialklasser.

Ser man på udviklingen i skolernes budgetter i figur 2.2, er det overordnede billede, at der ikke er den store udvikling i skolernes budgetter, når man ser på perioden fra 2018 til 2024. Det fremgår, at langt den største del af skolernes budgetter gives til almenundervisning. Det samlede budget er her relativt konstant i perioden på cirka 1,2 mia. kroner. Det samme gælder det samlede budget til specialundervisning (her forstået som støttecenterbudgettet, betalingsbudgettet og budget til personlig assistance og enkeltintegration). Her har den samlede udmeldte budgettramme også stort set været konstant i perioden fra 2018 til 2024, mens budgettet til driften af specialklasser, der finansieres af skolernes betalinger, er steget i samme periode, hvilket fremgår af figur 2.2 nedenfor.

Figur 2.2: Udmeldte budgetter til de almene folkeskoler i perioden 2018 til 2024 opdelt på overordnede budgetelementer i tildelingsmodellen til skoleområdet (alle beløb er fremskrevet til P/L 2024) og indekseret udvikling i elevtal i almenklasser og specialklasser opgjort pr. 5. september

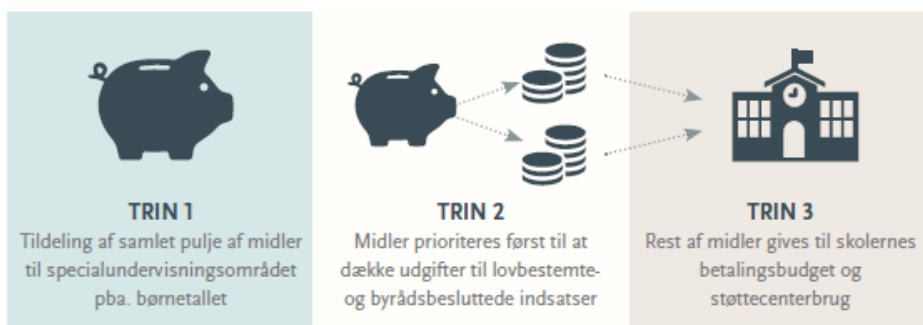


Budgetrammen til dansk som andetsprog er højere i begyndelsen af analyseperioden (2018 og 2019) end i de seneste år. Budgetrammen afhænger af tilvæksten i antallet af børn fra tredjeverdenslande, og den andel har været faldende i analyseperioden, hvilket afspejles i tallene. Budgetterne til bygningsdrift er også så godt som konstante i den analyserede periode. De er som tidligere nævnt fra 1. januar 2024 flyttet til Aarhus Ejendomme, hvorfor de ikke længere er en del af udmeldingsbudgetterne til skolerne i 2024. Budgetrammen til ledelse er forhøjet som følge af den reviderede budgettildelingsmodel for skolerne i 2020, mens budgettildelingen til administration er faldet i den periode, analysen omfatter, hvilket afspejler besparelserne på administrative fællesskaber – mest udtalt i budgettet for 2020.

Sammenligner man udviklingen i elevtallet opgjort pr. 5. september året før med udviklingen i henholdsvis budgetterne til almenundervisning og specialundervisning, som de er vist i figur 2.2, vil man se, at der for almenundervisningen er en overensstemmelse mellem udviklingen i elevtallet og udviklingen i det samlede budget, mens der med hensyn til specialundervisningsdelen ses en relativ stor vækst i antallet af elever i specialklasser, som ikke modsvares af en tilsvarende udvikling i budgetterne til betaling for køb af specialklassepladser og støttecenterindsatser.

At de lokale budgetter til skolerne til køb af specialklassepladser og iværksættelse af støtteindsatser ikke har fulgt med udviklingen i elevtallet, skal ses i lyset af den disponering, der ligger til grund for fordelingen af budgetterne til specialundervisning. Her gælder det, at den samlede pulje af udlagte midler til specialpædagogiske indsatser lokalt på skolerne fastsættes ud fra, hvad er tilbage i den samlede pulje af midler, når der er taget højde for driftsudgifterne til lovgivningsbestemte og byrådsbeslutede tilbud og indsatser som fx specialskoler og specialklasser. Det betyder, at hvis udgifterne til disse tilbud og indsatser vokser hurtigere end den samlede pulje af midler til specialundervisningsområdet, vil det medføre, at den pulje, der gives til specialpædagogiske indsatser lokalt på skolerne, bliver relativt mindre. Disponeringen er illustreret i figur 2.3 nedenfor.

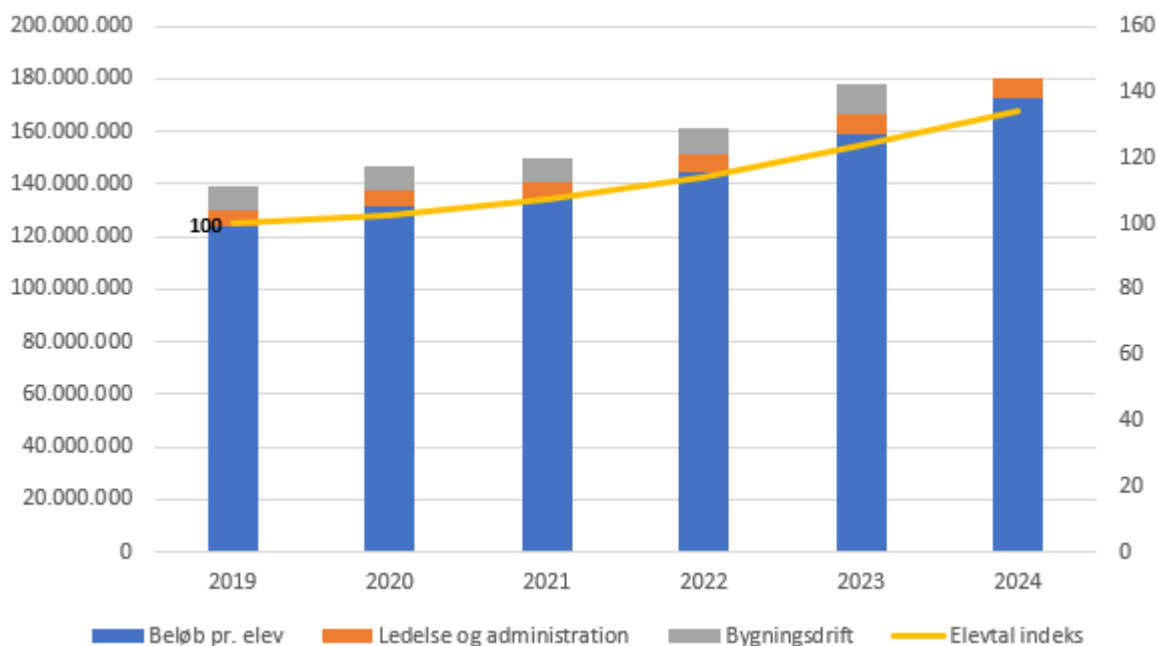
Figur 2.3: Disponering af midler til specialundervisningsområdet



De to specialskoler har deres egen budgettildelingsmodel. Budgettildelingsmodellen til de to specialskoler følger den struktur, der også gælder for tildeling af budget til de øvrige institutioner på specialområdet med et driftsbudget tildelt som et beløb pr. elev, et budget til ledelse og administration, som følger for de to specialskolers vedkommende elevtallet, men reguleres ikke i løbet af året, og et budget til bygningsdrift. Dette er som for de øvrige områder i Børn og Unge pr. 1. januar 2024 flyttet til Aarhus Ejendomme. Langt hovedparten af det samlede driftsbudget til de to specialskoler udgøres af den del af budgettet, der tildeles som beløb pr. elev. Beløbet pr. elev er oprindeligt fastsat af PPR på baggrund af en faglige vurdering af den enkelte institutions opgavetyngde. Budgettildelingen 'beløb pr. elev' tager afsæt i PPR's normering for det kommende budgetår og reguleres for den faktiske pladsudnyttelse to gange månedligt. En stigning eller et fald i antallet af elever på skolerne, følges altså af et stigende eller faldende budget, der løbende reguleres.

Figur 2.4 nedenfor viser den samlede udvikling i de to specialskolers budgetter i perioden 2019 til 2024, opdelt på de tre forskellige delbudgetter: beløb pr. elev, ledelse og administration og bygningsdrift – alle beløb er fremskrevet til p/l 2024, og er dermed sammenlignelige på tværs af budgetårene. Den gule kurve i figuren viser udviklingen i elevtallet i de to skoler i samme periode med 2019 (elevtal pr. 5. september 2018) som indeks 100. Figuren viser, at de to specialskolers budgetter i perioden 2019 til 2024 er steget proportionalt med udviklingen i elevtallet.

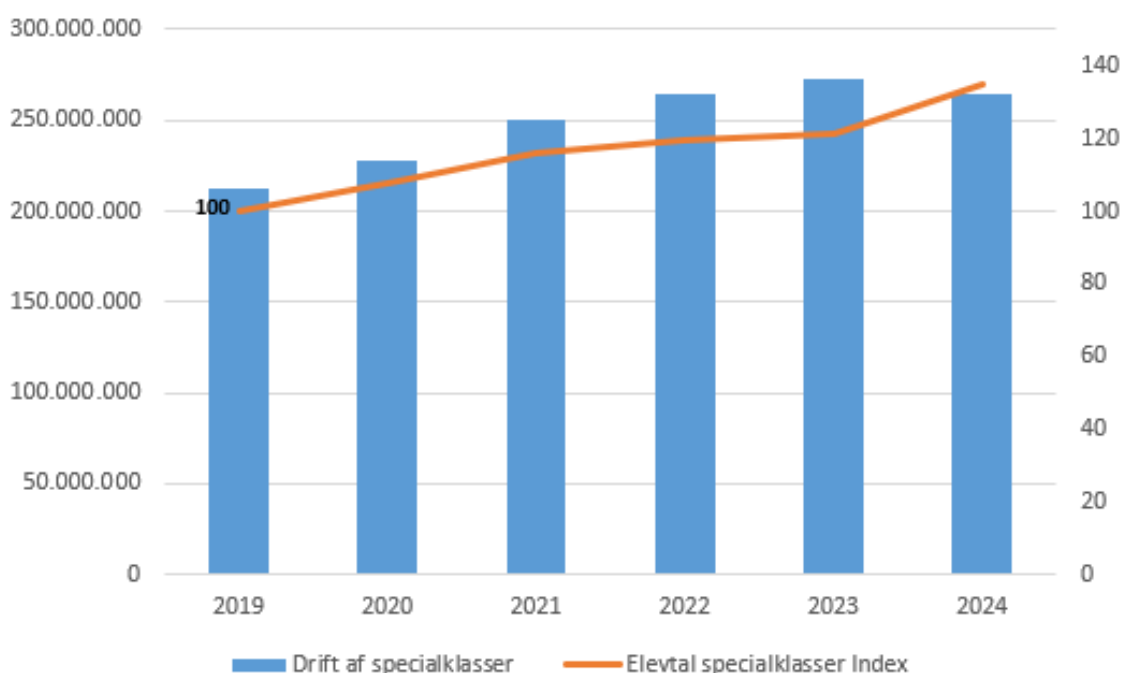
Figur 2.4: Udmeldte budgetter til de to specialskoler (Stensagerskolen og Langagerskolen) i perioden 2019 til 2024 opdelt på overordnede budgetelementer i specialskolernes tildelingsmodel (alle beløb er fremskrevet til P/L 2024) og indekseret udvikling i elevtal i specialskoler opgjort pr. 5. september



Også budgetterne til drift af specialklasserne til de skoler, der er værtsskoler for specialklasser, er steget nogenlunde proportionalt med udviklingen i elevtallet i specialklasser i perioden 2018 til 2024. Dette er vist i figur 2.5 nedenfor. Den orange kurve i figuren viser udviklingen i elevtallet i specialklasser i samme periode med 2019 (elevtal pr. 5. september 2018) som indeks 100.

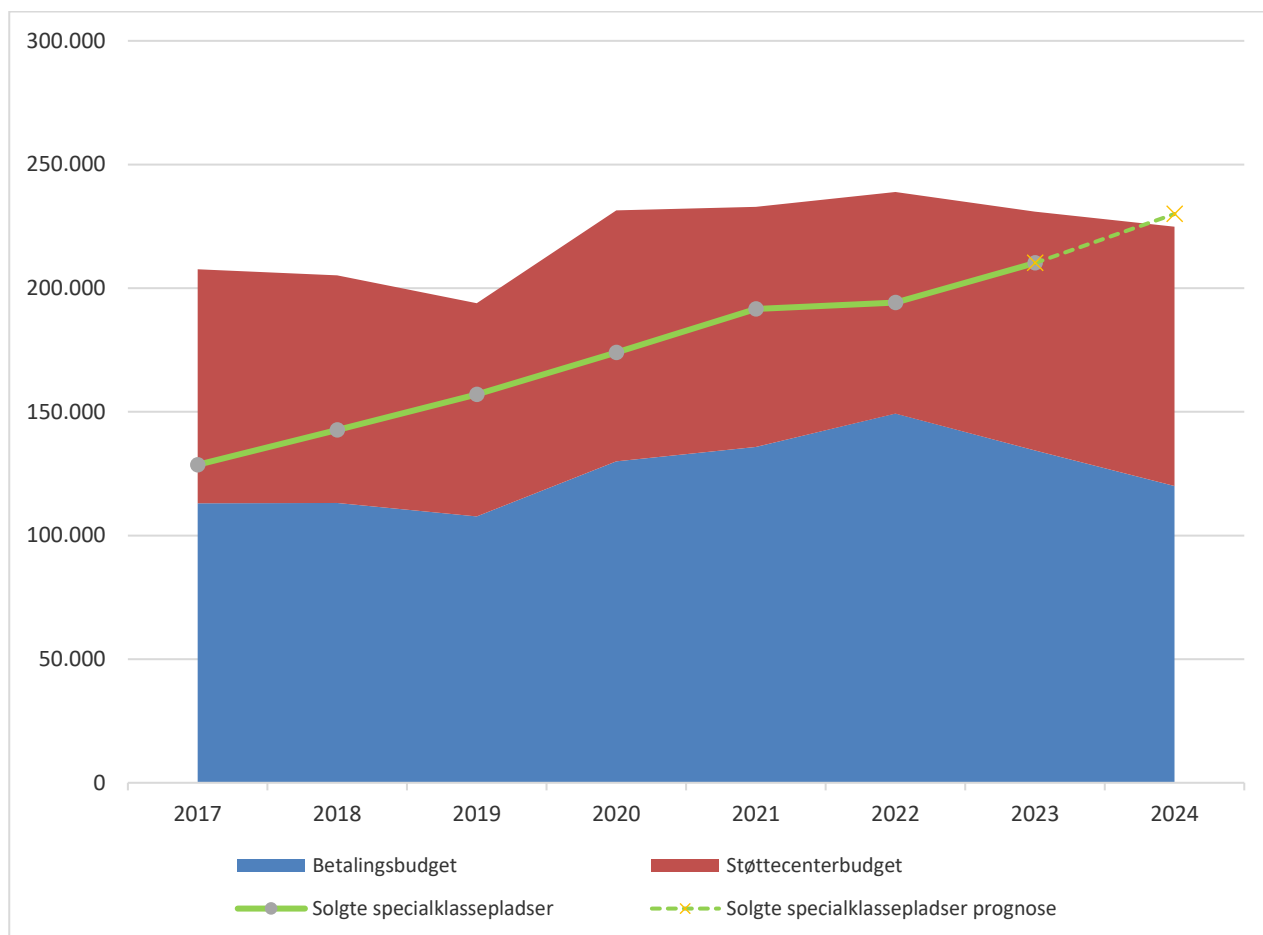
I forbindelse med besparelserne i 2023 er der gennemført besparelser på drift af specialklasserne, herunder en ændring i klassekvotienten i specialklasser på 8.-10- klassetrin, så der kan være op til ni elever i klasserne.

Figur 2.5: Budgetter til drift af specialklasser til skoler, der er værtsskoler for specialklasser (alle beløb er fremskrevet til P/L 2024) og indekseret udvikling i elevtal i specialklasser opgjort pr. 5. september



At der i perioden 2018 til 2023 har været en udvikling i budgetterne til såvel specialskolerne som de skoler, der har opgaven med at drifte specialklasserne som i et givent omfang følger den udvikling, der har været i elevtallene i de to tilbud, afspejler – som tidligere nævnt – den overordnede disponering af midler til specialundervisningsområdet. Det følger heraf, at når flere og flere børn og unge visiteres til specialskoler og specialklasser, forhøjer det de samlede driftsudgifter til specialundervisning samtidigt med, at det – i udgangspunktet – reducerer de budgetter, skolerne har til rådighed til at betale for de flere pladser. Figur 2.6 nedenfor viser udviklingen i støttecenter- og betalingsbudgettet for perioden 2017 til 2024 samt skolernes betaling for køb af specialklassepladser.

Figur 2.6: Betalings- og støttecenterbudget i forhold til skolernes betalinger



Kilde: KMD OPUS og egne beregninger. Skøn for 2024 baseres på beregning for forventet elevtal jf. afsnit 6.

Den stiplede linje angiver den forventede udvikling for betaling for specialklassepladser i 2024 baseret på beregningen af forventede udgifter til specialklassepladser jf. afsnit 6. At såvel betalings- som støttecenterbudgettet stiger fra 2019 til 2020 skal ses i lyset af, at der i forbindelse med revisionen af skolernes budgettildelingsmodel i 2020 blev ændret i betalingsstrukturen for kommunens forskellige specialtilbud. Tidligere var det sådan – grundet historiske forhold – at en række tilbud var betalingsfrie, mens ”klassisk” specialundervisning på en værtsskole i langt de fleste tilfælde skulle betales af skolen. For at skabe en ensretning på tværs af kommunens tilbud, blev det i forbindelse med revisionen af skolernes budgettildelingsmodel besluttet, at specialtilbuddene skulle have en ensartet betalingsstruktur, sådan at alle tilbud fremadrettet koster det samme – dog undtaget de to specialskoler, Stensagerskolen og Langagerskolen, der fortsat er betalingsfrie. Ensretningen af skolernes betalingsstilbud i 2020 betød, at skolernes betalingsbudget til specialundervisning blev forøget – omvendt blev skolernes udgifter også forøget, hvilket også afspejles i figuren.

Skolernes budgetter til specialpædagogiske indsatser udgøres af henholdsvis betalingsbudgettet og støttecenterbudgettet, som gives med det grundlæggende formål at finansiere to ting: pladsbetaling for specialundervisningstilbud og lokale specialpædagogiske indsatser og forebyggende tiltag på almenområdet. Det

fremgår af figuren, at mens støttecenter- og betalingsbudgettet ganske vist er steget hen over perioden, så 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 forbyggende indsatser 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 omtrentligt svarer til det samlede støttecenterbudget til at betale for specialundervisningstilbud mv. For den enkelte skole kan regnestykket se anderledes ud end det samlede billede, da nogle skoler vil bruge mere til betaling for specialundervisningstilbud end andre. Det ændrer dog ikke på, at det samlede billede viser, at et beløb svarende til de midler, der egentlig var tiltænkt lokale støtteindsatser i stedet anvendes til at betale for mere vidtgående tilbud. Det skaber en negativ spiral, som er med til at skabe mere mistrivsel og udhule økonomien yderligere, da skolerne ikke har råd til at iværksætte forebyggende støtteindsatser på skolen, og i stedet må sende eleven i et specialundervisningstilbud.

Skolernes økonomi er – som figurerne i det foregående viser – forværret over de senere år, men udfordringen med skolernes økonomi er ikke ny. Udfordringen har været beskrevet i Børn og Unges budgetmateriale de senere år, og der er i budgetforlig tildelt midler til både skolerne og til indsatser målrettet børn i udfordringer, se tabel 2.1 nedenfor.

Tabel 2.1. Oversigt over midler tildelt i budgetforlig i perioden 2018-2024 samt udmøntning heraf (midler til både skoler, dagtilbud og andre indsatser)

Budget	Beløb	Formål fra budgetforlig	Udmøntning
2024	24 mio. kr. årligt	Til børn med behov for ekstra støtte i skolerne	Midlerne er udmøntet til skolerne via støttecenter- og betalingsbudgetterne
2024	18 mio. kr. årligt	Til børn med behov for ekstra støtte i dagtilbuddene	Midlerne er fordelt ligeligt mellem de almene dagtilbud og specialdagtilbuddene
2024	3 mio. kr. årligt	Opnormering af det tværgående trivselsteam til nedbringelse af ventetider	Udmøntet med 2 mio. kr. til MSB og 1 mio. kr. til MBU til flere medarbejdere til det tværgående trivselsteam
2023	55 mio. kr. årligt	Indsatser under Brede Børnefællesskaber, som har til formål, at flere børn og unge kan lære, trives, udvikle sig i almene tilbud. Byrådet besluttede følgende fordeling:	
		Kompetenceudvikling i dagtilbud i specialpædagogik (6,6 mio. kr. over 4 år)	Midlerne er udmøntet til forvaltningen, som er ansvarlig for afholdelse af kompetenceudviklingsforløbene
		Til lokale skoletilbud til alle i form af "plusklasser" (30 mio. kr. årligt)	Plusklasserne udrulles over 3 år startende med børnehaveklasse. I takt med at antallet af plusklasser stiger i løbet af de næste 10 år udmøntes midlerne til plusklasserne, hvor midlerne dels tilgår værtsskolerne for plusklasserne, dels PPR til kompetenceudvikling og understøttelse af plusklasserne. Indtil midlerne udmøntes til plusklasserne, er de udmøntet til skolerne med henblik på, at de kan indgå i samarbejde med PPR på en nye måde på fællesskabsniveau og i sampraksis
		Tidligere og mere praksisnært PPR: Tidligere indsatser på fællesskabsniveau og mere praksisnær ved sampraksis mellem PPR og dagtilbud og skoler samt nedbringelse af ventelister	Midlerne er udmøntet til PPR til flere psykologer og pædagogiske fagkonsulenter

		(11,5 mio. kr. i 2023 og herefter 16 mio. kr. årligt)	
		Lettere behandlingstilbud (2 mio. kr. i 2023 og herefter 4,1 mio. kr. årligt)	Midlerne er udmøntet til PPR, hvor 2 mio. kr. er til permanentgørelse af Cool Kids og 2,1 mio. kr. til PPR til opskalering af psykologsamtaler med børn og Back2School
		Styrket samarbejde om familierne og tovholdere (0,9 mio. kr. årligt)	Midlerne er udmøntet til MSB, som udvikler prøvehandlinger for tovholdere sammen med MBU
		Opnormering af det tværgående trivselsteam (1,5 mio. kr. i 2023 og herefter 3 mio. kr. årligt)	Udmøntet med 2 mio. kr. til MSB og 1 mio. kr. til MBU til flere medarbejdere til det tværgående trivselsteam
2022	20 mio. kr. årligt	Specialundervisning på skolerne	Midlerne er udmøntet til skolerne via betalingsbudgettet
2022	3,7 mio. kr. i 2022 og herefter 5,4 mio. kr. årligt	Løft af folkeskolen med finanslovsmidler fra 2020 (korrektur i forhold til budget 2021)	Midlerne er indregnet i skolernes almenbudgetter
2021	11,5 mio. kr. i 2021-2023	Mellemformer	Midlerne er placeret i PPR. De udmøntes i et treårigt rul til igangsættelse af arbejdet med mellemformer på alle skoler i et samarbejde mellem den enkelte skole og PPR under titlen "Skole for alle"
2021	21,2 mio. kr. i 2021, 29,2 mio. kr. i 2022 og 42,8 mio. kr. i 2023 og 2024	Løft af folkeskolen med midler fra finansloven for 2020	Midlerne er indregnet i skolernes almenbudgetter.
2020	21 mio. kr. årligt	Specialundervisning og udvikling af mellemformer	Midlerne er udmøntet til skolerne via støttecenter- og betalingsbudgettet. Midlerne til mellemformer er udmøntet til skolerne i 'rul' afhængigt af, hvornår den enkelte skole har igangsat arbejdet med mellemformer
2020	2,6 mio. kr. i 2020 stigende til 4,8 mio. kr. årligt fra 2023	Midler til at Nest kan gennemføres på alle klassetrin	Udmøntet til PPR og værtsskoler for Nest
2020	3,1 mio. kr. årligt	Back2School og gratis psykologhjælp til børn under 15 år	Udmøntet til PPR
2019	4,5 mio. kr. i 2019 og 2020 og herefter 2 mio. kr. årligt	Styrket ordblindeindsats	Udmøntet til Kompetencecenter for læsning og forvaltningen
2018	2 mio. kr. årligt	Specialundervisningsområdet	Midlerne er udmøntet til specialundervisningsområdet
2018	1 mio. kr. årligt	Permanentgørelse af kompetenceudviklingen "Fællesskaber for alle i dagtilbud"	PPR til afvikling af kompetenceudviklingsforløb
2018	3,5 mio. kr. årligt	Tovoksenordninger	Midlerne er indregnet i skolernes almenbudgetter og gives til elever i børnehaveklasser og indskolingsklasser

Udvikling i regnskabsresultater og opsparing

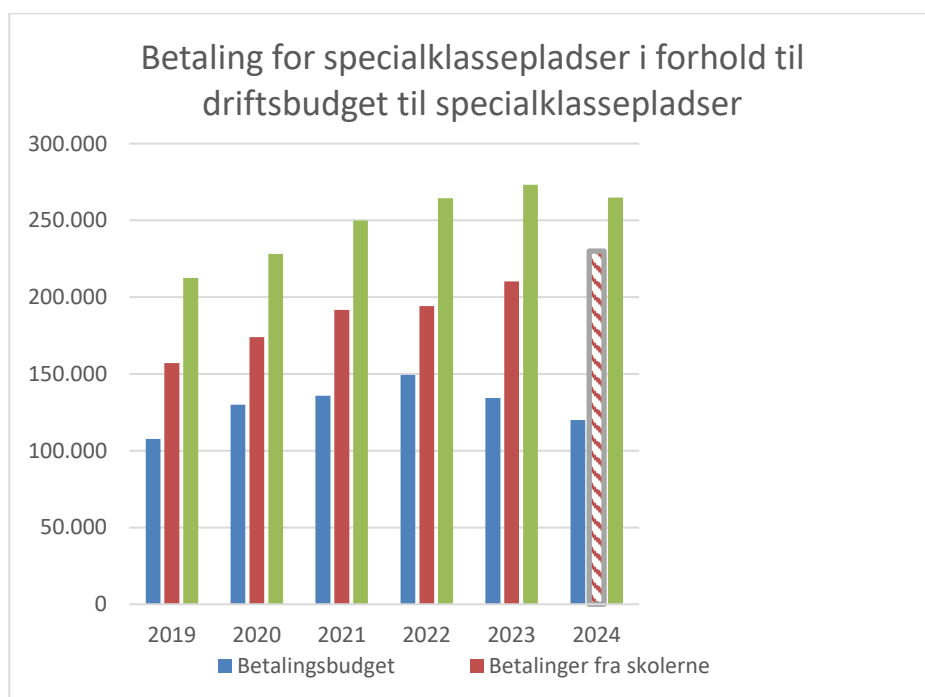
Skolerne har i en årrække haft underskud på betalingsbudgettet til specialundervisning, mens skolernes samlede underskud har været mindre. Skolerne har således omprioriteret til fordel for specialområdet. Det bemærkes, at skolernes muligheder for omprioriteringer og effektiviseringer er blevet mindre, idet skolernes budgetter til bygningsdrift som nævnt tidligere er blevet flyttet til Aarhus Ejendomme fra 1. januar 2024. Skolerne har fra ultimo 2020 til 2023 endvidere brugt 27,8 mio. kr. af deres opsparing, så en del af deres underskud på betalingsbudgettet til specialklasser har været finansieret af opsparing fra tidligere år.

Sammenhængen mellem skolernes budget til betaling af specialklassepladser og driften af specialklasser indeholder tre led:

1. Budgettet til distriktsskolernes betaling for elever henvist til specialklasser – fordeles efter en nøgle.
2. Skolernes betalinger for de elever, der faktisk henvises til specialklasser.
3. Budget til værtsskolernes drift af specialklasser.

I analyseperioden har skolernes betalinger oversteget budgettet tildelt til betaling for specialklassepladser. Skolernes betalinger dækker dog ikke den fulde udgift til driften af specialklasser. Figur 2.7 viser, hvorledes de to budgetdele, samt skolernes betalinger har udviklet sig.

Figur 2,7: Skolernes betalingsbudget, skolernes faktisk betalinger, samt budget til drift af specialklassepladser (1.000 kr., P/L 2024)



Kilde: KMD OPUS og egne beregninger. Skøn for 2024 baseret på beregning af forventet elevtal jf. afsnit 6.

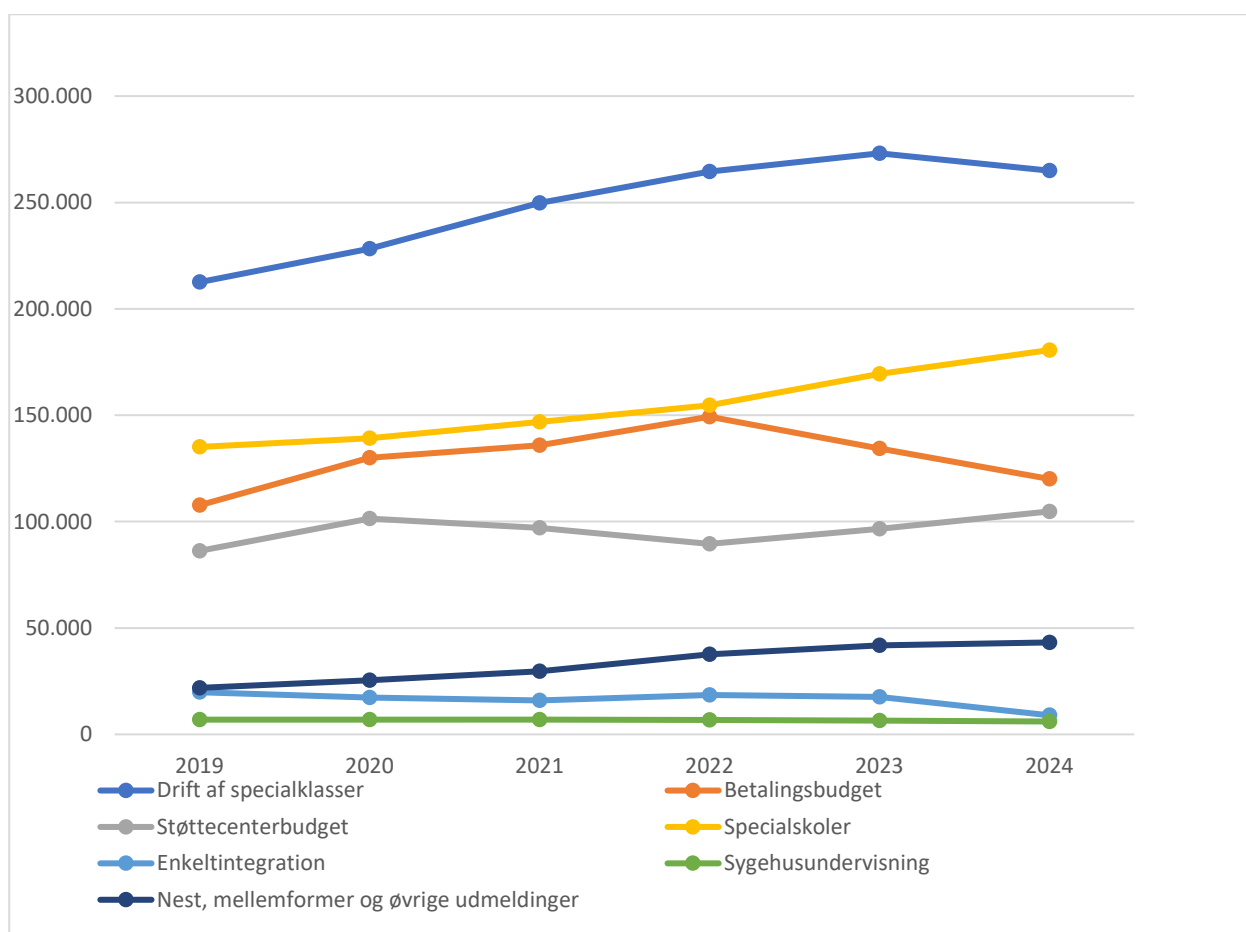
Figuren viser for det første, at udgiften til drift af specialklassepladser og skolernes betalinger har været stigende i perioden. Figuren viser også, at med et stigende elevtal i specialklasser, stiger forskellen mellem de tre søjler – denne forskel udløser alt andet lige både et underskud hos skolerne og et underskud centralt i PPR, der finansierer forskellen mellem skolernes betalinger for specialklasser og budgettet til driften af specialklasser. Underskuddet er opgjort i tabel 2.2, og det har været stigende siden 2017. Udviklingen er således gået fra 13 mio. kr. i 2017 til 72 mio. kr. i 2023 og forventeligt 110 mio. kr. i 2024. Det stigende underskud fra 2023 til 2024 skal ses i lyset af primært et stigende antal elever i specialtilbud og reduktioner i budgettet.

Tabel 2.2: Årligt underskud samlet på skolernes betalingsbudget 2017 – 2023 (1.000 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

Der er en budgetmodel på specialundervisningsområdet. I perioden 2019-2024 er der ud over betalingsbudget og drift af specialklasser udmeldt budgetter til specialskoler, enkeltintegration og sygehusundervisning, samt et antal mindre formål. Figur 2.8 indikerer, at det samlede budget til specialområdet er steget i perioden. Stigningen i det samlede budget kan groft sagt henføres til stigende udgifter til specialskoler og drift af specialklasser. Budgetterne til lokale indsatser på de almene skoler er stort set konstante, hvilket også fremgår af figur 2.8.

Figur 2.8: Udmeldte budgetter til udvalgte specialundervisningsformål (1.000 kr. P/L 2024).



Kilde: KMD OPUS og egne beregninger.

Skolernes økonomistyring, regnskabsresultater og akkumulerede opsparing

Et af de bærende principper i økonomistyringen i Børn og Unge er decentralisering. Det betyder, at det er op til den enkelte skole at disponere og budgetlægge de samlede midler, de ud fra budgettildelingsmodellens tildelingskriterier har fået. Den økonomiske decentralisering går hånd i hånd med den faglige

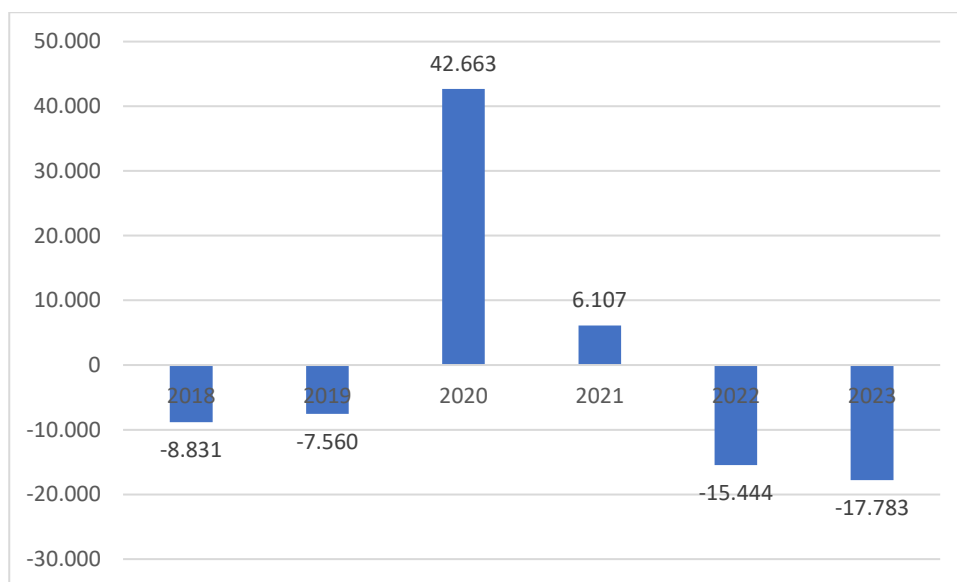
decentralisering, så det økonomiske ansvar er tæt knyttet til den faglige beslutningskompetence. Dette er også i tråd med intentionerne bag frisættelsesdagsordenen om at have tillid til de lokale leders vurderinger.

Alle skoler, dag- og fritidstilbud skal løbende foretage økonomiopfølgning og indberette forventet regnskab. I februar indberettes bemærkninger til det endelige regnskab for foregående år. De administrative fællesskaber understøtter løbende skoleledelsen med deres økonomistyring i alt fra udarbejdelsen af et teknisk budget, der tilpasses med skoleledelsens prioriteringer, løbende sparring omkring økonomien samt i udarbejdelsen af såvel de forventede som det endelige regnskab. Fire gange årligt indberettes henholdsvis de forventede regnskaber og det endelige regnskab til Budget og Regnskab, der efterfølgende kan indlede en dialog eller stille spørgsmål til skolens økonomi. Budget og Regnskab udarbejder også en orientering til Børn og Ungecheferne med eventuelle særlige opmærksomhedspunkter. Der føres tæt tilsyn med enheder, hvor økonomien er ude af balance – dette sker i form af udarbejdelsen af konkrete handleplaner med beskrivelser af, hvilke tiltag, der iværksættes for at genskabe den økonomiske balance samt opfølgende statusmøder med de relevante Børn og Ungechefer.

Økonomistyringsmæssigt betyder decentraliseringsordningen således, at det er et bærende princip, at skolerne har både ret og pligt til selv at disponere den samlede tildelte budgetsum og at tilrettelægge deres virksomhed, så ressourcerne udnyttes bedst muligt. Det betyder også, at merudgiften til betaling af specialklassepladser i forhold til det tildelte betalingsbudget ikke nødvendigvis resulterer i et fuldt ud lige så stort underskud, idet der i et vist omfang er mulighed for lokalt at omprioritere fra andre budgetposter.

Figur 2.9 viser, hvorledes skolernes regnskabsresultater i 2018-2023 har udviklet sig. Som det fremgår, er der overskud i de to "corona-år" 2020 og 2021. Dette skal ses i lyset af, at skolerne er blevet kompenseret for merudgifter, der fulgte direkte af corona, men at corona-situationen formentligt har medført en vis udskydelse af nye initiativer og projekter.⁴ Hvis man ser bort fra corona-årene, er der underskud på skolernes drift i de øvrige år, selvom underskuddet ikke fuldt ud afspejler underskuddet på betalingsbudgettet. I 2023 udgjorde nettounderskuddet i skolerne under ét 17,8 mio. kr.

Figur 2.9: Mer- eller mindreforbrug i forhold til korrigeret budget for skolernes undervisningsdel



Note: Budget og forbrug er afgrænset organisatorisk på skolerne, og herefter afgrænset på funktion 3.22.01 og 3.22.09. SFO indgår således ikke.

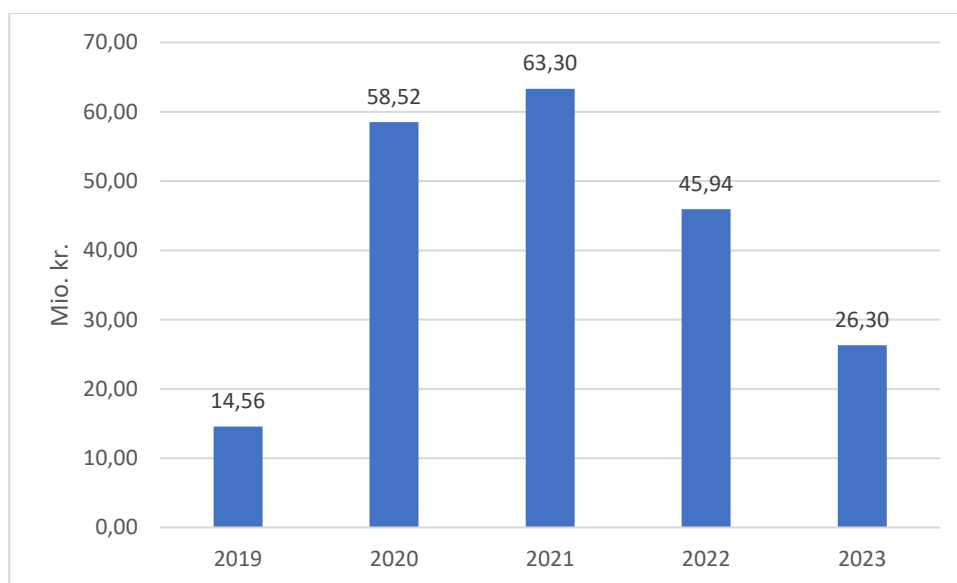
Kilde: KMD OPUS og egne beregninger.

⁴ Børn og Unge er i regnskabsår 2020 ikke blevet kompenseret i fuldt omfang for merudgifter som følge af Corona. Skoler, dag- og fritidstilbud er imidlertid blevet kompenseret fuldt ud. Mankoen er således placeret centralt i Børn og Unge.

Der skal i forbindelse med dette være en opmærksomhed på, at skolelederne i forbindelse med den analyse af skolernes økonomi, som blev lavet i 2018/2019, gav udtryk for, at bygningsbudgetterne var en af de kilder, der blev anvendt til omprioritering til fx stigende specialklasseudgifter. Med overgangen til Aarhus Ejendomme er dette prioriteringsrum blevet indsnævret.

Som en del af decentraliseringsordningen har skolerne mulighed for at overføre mer- eller mindreforbrug mellem årene, og regnskabsresultater akkumuleres til gæld eller opsparing. Skolerne har ultimo 2023 en samlet opsparing på 26 mio. kr. Udviklingen i den akkumulerede opsparing fremgår af figur 2.10. Figuren afspejler de ovenfor viste regnskabsresultater. Opsparingen får således et boost i forbindelse med Corona. Hvis tendensen med underskud i skolerne fortsætter, vil den forskydning, der opstod som følge af Corona have udskudt, men ikke afværget, det tidspunkt, hvor skolerne samlet set vil have en gæld.

Figur 2.10: Akkumuleret opsparing for skolernes undervisningsdel -uden specialskoler (Mio. kr., løbende priser)



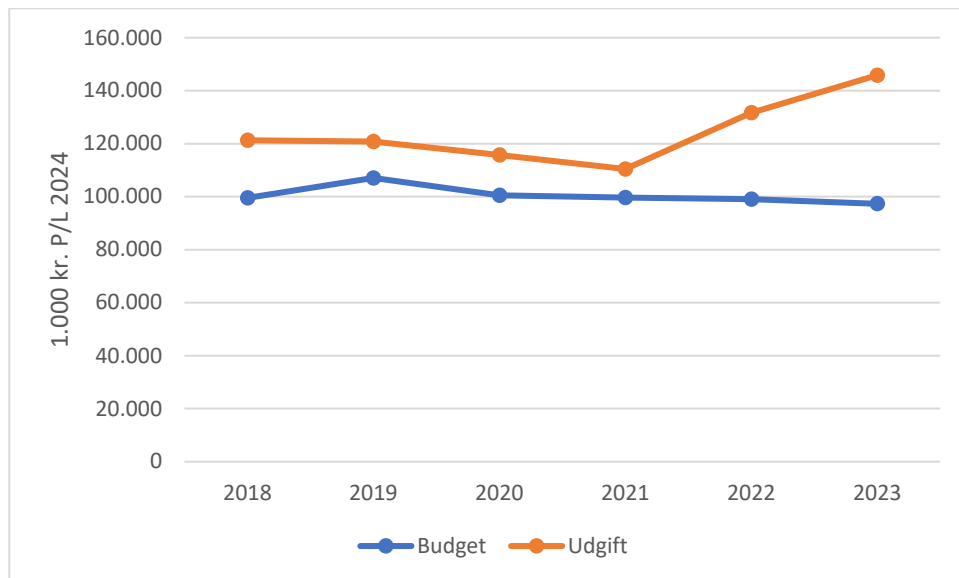
Kilde: NemØkonomi og egne beregninger. Alene afgrænset organisatorisk på skoler - undervisning

Udgifter til befordring i Børn og Unge

Et andet område, der de seneste år har bidraget til den økonomiske udfordring i Børn og Unge er befordringsområdet. Når antallet af elever i specialklasser og specialskoler stiger, stiger udgifterne til kørsel af disse elever også. Underskuddet på kørselsbudgettet udgjorde i 2023 46 mio. kr. I 2024 forventes underskuddet at falde til omkring 40 mio. kr. Dette skal ses i relation til, at det med vedtagelsen af besparelserne til budget 2023 blev besluttet, at serviceniveauet på kørselsområdet skal reduceres til lovens minimumsniveau, og at der skal arbejdes for, at flere børn selv kan tage bus frem for taxakørsel. Det blev samtidig besluttet, at budgettet til kørsel kan reduceres med 10 mio. kr. som følge af tiltagene.

Figur 2.11 viser, at budgetterne til befordring overordnet har været nogenlunde stabile. Forbruget er steget – særligt markant i 2022 og 2023. Det lidt lavere forbrug i 2020 og 2021 kan formentligt i et vist omfang tilskrives Corona.

Figur 2.11: Udvikling i budgetter og forbrug på befordringsområdet (1.000 kr. P/L 2024)



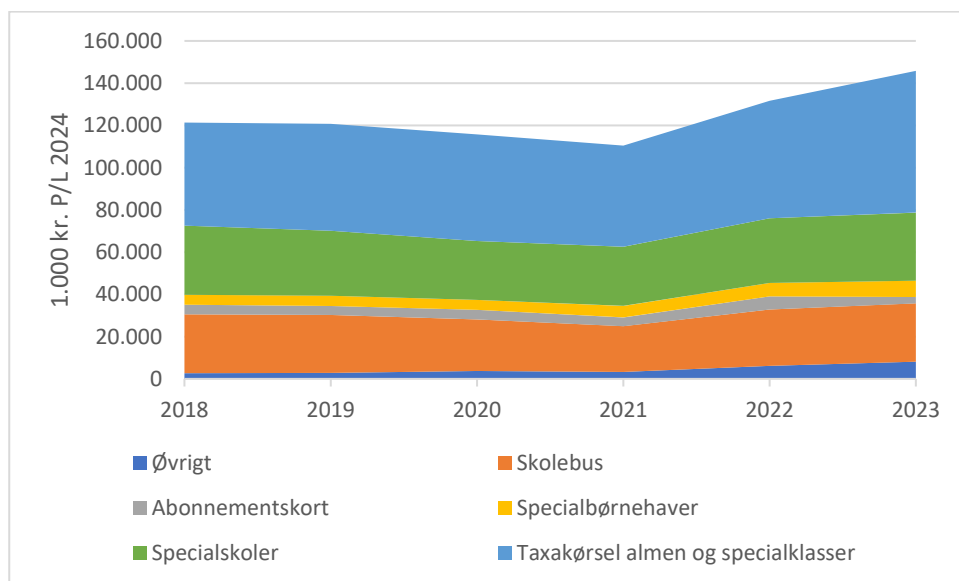
Note: I forbindelse med overgangen til kørselskontoret er merudgifter i mindre omfang blevet kompenseret via saldokorrekationer. Disse er ikke medregnet i det ovenstående, da der er en korrektion der dækker flere år.

Kilde: KMD OPUS og egne beregninger.

De stigende udgifter til befordring kan især tilskrives stigende udgifter til kørsel i taxa og minibus i almen- og specialklasser. Taxakørsel og minibus til specialskoler vises særskilt.

Hvis underskuddet på kørselsbudgettet skal reduceres, er der løbende brug for udvikling og fokus på pædagogiske indsatser med henblik på fx at lære flere elever at tage offentlig transport, idet prognoserne forudsiger, at antallet af børn i specialklasse og specialskole stiger. Der kan være et større potentiale for besparelser på kørsel, end dem som er indregnet i besparelserne til budget 2023, hvis endnu flere børn selv kan tage bussen eller køre flere sammen i taxa og minibus.

Figur 2.12: Sammensætning af befordringsudgifter 2018 – 2023 (1.000 kr. P/L 2024)



Kilde: KMD OPUS og egne beregninger.

Budgetreduktioner som udfordring for skolerne

I Aarhus Kommunes nuværende økonomiske politik er der indskrevet et fællesbidrag, som årligt reducerer budgetterne med 0,375 procent. På områder med lovgivningsfastsat pladsgaranti uden visitation og med lovgivningsfastsat minimumsnormering, er fællesbidraget en særlig udfordring.

Denne type områder findes to steder i Aarhus Kommune:

- Dagtilbud til 0-6-årige i Børn og Unge
- Almenundervisning i folkeskolen

På begge områder er der et lovgivningsmæssigt fastlagt krav om en plads, og det følger af lovgivningen, at en plads ikke kan drives meningsfyldt under et vist udgiftsniveau. I folkeskolen skal man for at kunne gennemføre undervisningen og overholde det lovfastede minimumstimetal samt overholde regler om det maksimale antal elever i en klasse have en reel normering via en lærer pr. klasse pr. undervisningstime.

På folkeskoleområdet er minimumsnormeringen underlagt kommunes skolestruktur. Givet et givent antal skoler eller storskole-distrikter, vil demografien udløse et antal almenklasser, der igen udløser et antal lærerstillinger.

Aarhus Kommune har tre budgetmodeller, der kvalificerer til at være taxameterstyrede, og hvor aktiviteten direkte har indflydelse på rammen. Det er almene dagtilbud, almenundervisning i skolerne og almen-SFO. De to områder, som Børn og Unge fremfører som udfordrede af minimumslovgivning, er de eneste økonomisk betydende områder i kommunen, der både er taxameterstyrede og underlagt statslig minimumsnormeringslovgivning.

I en tænkt situation, hvor Børn og Unge ikke kan effektivisere på lønnen til et teoretisk antal almenklasser med 67 procent vikardækning (og 33 procent billigere personale / aflyste timer), og en tilsvarende beregning på dagtilbudsområdet fås, at Børn og Unge kun kan hente fællesbidraget på halvdelen af sit budget (SFO, UngiAarhus, specialundervisning, administration, sundhedsområdet og øvrig drift). Og at det årlige fællesbidrag derfor vil fordrer en udgiftsreduktion med ca. dobbelt effekt på disse områder på 0,78 procent årligt. Det skal understreges, at denne beregning ikke er den fulde minimumsberegning. Hvis man meningsfyldt skal drive skoler, vil der også skulle være et budget til øvrig drift. I ovenstående teoretiske eksempel er disse udgifter ikke indregnet.

Ovenstående teoretiske beregning bygger på den nuværende skolestruktur. Ændringer af skolestrukturen vil kunne reducere minimumsbudgettet på skoleområdet. Tilsvarende vil byggeriet af en ny skole i Nye og en eventuel ny Marienlystskole alt andet lige skubbe minimumsbudgettet opad.

Problematikken på de taxameterstyrede områder med minimumsnormeringer er særlig ved, at styringsmulighederne er begrænsede i forhold til både antallet af borgere, der modtager ydelsen, og den udgift, der udløses af et bestemt antal børn.

Der er netop gennemført en analyse af minimumsnormeringerne på dagtilbudsområdet, som viser, at fællesbidraget resulterer i, at der i løbet af en kortere årrække alt andet lige ikke er tilstrækkeligt budget til at overholde minimumsnormeringerne.

På skolernes almenundervisningsbudget er forskellen mellem det minimale udgiftsbehov og det tildelte almenbudget på ca. 55 mio. kr. Den forholdsmæssige andel af fællesbidraget udgør ca. 6 mio. kr.⁵ Der er således ikke stort rum til at finansiere fællesbidraget på skoleområdet. Det skal pointeres, at det er vanskeligt at effektivisere driften af skolernes almenundervisning, da der er krav om minimumstimetal og et maksimalt antal elever i klassen. Det årlige fællesbidrag udgør derfor også en udfordring for økonomien på skoleområdet.

⁵ Beløbet på ca. 6 mio. kr. udgør det forholdsmæssige fællesbidrag for hele skoleområdet inklusive specialundervisning.

Den økonomiske udfordring

Ser man på skoleområdet økonomi, er der overordnet fire elementer, der bidrager til de økonomiske udfordringer:

- Stigende antal elever, som visiteres til specialklasser
- Stigende antal elever, som visiteres til specialskoler
- Underskud på kørselsbudgettet og stigende kørselsbehov som følge af stigende antal elever i specialtilbud
- Fællesbidraget

Konkret kommer disse fire elementer til udtryk ved et stigende underskud på skolernes betalingsbudget til specialklasser, og som centrale underskud i Børn og Unge. Elevtalsprognoserne forudsiger en fortsat vækst i elever i specialundervisning og specialskoler og deraf afledte merudgifter. Prognoserne er med afsæt i det nuværende niveau for specialundervisning, før en forventet effekt af indsatserne under Brede Børnefællesskaber er slået igennem. Ligesom det er uvist, hvad niveauet ville have været uden Brede Børnefællesskaber. Det skal ses i sammenhæng med, at både segregeringsgraden sammenlignet med andre kommuner, og hvad der kan forventes i forhold til socioøkonomi, er lavere.

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 indfaset i budgettet i 2023. Merudgifterne til befordring er forudsat at stige i samme takt som antallet af elever i specialundervisning. Merforbruget på befordring er løbende blevet finansieret centralt i Børn og Unge og primært af opsparingen. Denne finansieringsmulighed foreligger ikke længere, da Børn og Unge har gæld både samlet set og på de centrale poster. Såfremt underskuddet på befordring ikke løses ad anden vej, kan det i sidste ende blive nødvendigt at finansiere det via de decentrale budgetter, hvilket kan forøge udfordringerne for skolernes økonomi.

Det årlige fællesbidrag på 0,375 procent af budgettet er for 2023 og 2024 håndteret i forbindelse med besparelserne i budget 2023. Fællesbidraget vil dog igen skulle indregnes i skolernes budgetter for 2025 og frem med 6 mio. kr. svarende til skolernes andel af fællesbidraget.

Aftale om folkeskolen

Folkeskoleforligskredsen har indgået en aftale om folkeskolens kvalitetsprogram med overskriften "Frihed og Fordybelse". Aftalen rummer i alt 33 initiativer, som lægger op til øget frihed til kommuner og skoler, blandt andet i forhold til skoledagens længde og prioritering af midler og indsatser. Aftalen træder gradvist i kraft begyndende fra skoleåret 2024/2025.

Aftalen ændrer på rammen om skolerne, hvor der bliver færre centrale krav, men også nye opgaver eksempelvis nye og flere valgfagstimer, juniormesterlære, styrket indsats for udfordrede elever i dansk og matematik.

Finansieringen af aftalen findes primært inden for folkeskolens eksisterende økonomiske ramme, hvor den store finansieringskilde er afskaffelsen af understøttende undervisning, der skal erstattes af andet indhold i skoledagen (foreløbigt er midlerne bundet i en timebank). Samlet set er der løft af folkeskoleområdet med en tilførsel af 740 mio. kr. årligt for hele landet, hvoraf flere af midlerne er prioriteret med aftalen. Det drejer sig blandt andet om juniormesterlære (190 mio. kr.), øget aktivitet i fritidstilbud (175 mio. kr.) og flere pædagogiske kompetencer tæt på eleverne (155 mio. kr.) mv.

Set i kontekst af denne analyse er det sidste element med flere pædagogiske kompetencer tæt på eleverne særligt interessant. Om end der er tale om et relativt begrænset beløb, kan det spille positivt sammen med indsatserne i regi af Brede Børnefællesskaber. Midlerne kan blandt andet anvendes til at opkvalificere lærere og pædagoger blandt andet via den psykologfaglige overbygningsuddannelse samt til at styrke den lokale praksisnære kompetenceudvikling ved, at PPR-medarbejderne sparrer direkte med lærere og pædagoger om undervisningen og tilbyder på-jobbet-træning mv. for at understøtte skolernes arbejde med inkluderende læringsmiljøer. Midlerne udmøntes som en statslig tildelingspulje i perioden 2024-2029 for derefter at indgå i bloktilskuddet.

Den endelige økonomi i aftalen skal forhandles med KL, og der afventes yderligere oplysninger om, hvordan folkeskoleaftalen skal udmøntes. Det er eksempelvis uklart, hvilke muligheder der er for anvendelsen af skolerne timebank, hvor størstedelen af midlerne i aftalen er bundet.

Det kan desuden nævnes, at ministeren i forbindelse med aftalen har varslet en dialog i Sammen om Skolen om, hvordan der kan skabes et stærkere afsæt for, at almenskolen kan rumme flere børn og unge.

3. Specialundervisningstilbud

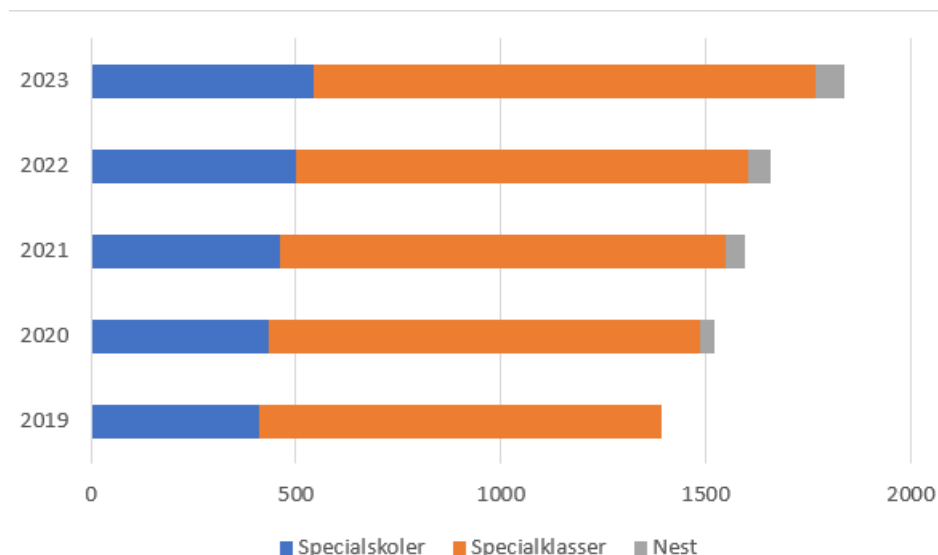
I dette afsnit vises først udviklingen i antallet af elever i specialundervisningstilbud. Dernæst er der en gennemgang af visitationsproceduren for børn i udfordringer, som har behov for en specialiseret indsats. De forskellige typer af specialundervisningstilbud, der findes i Aarhus Kommune, præsenteres.

I afsnittet vises det, at andelen af elever i specialundervisningstilbud stiger. Det gælder både antallet af elever i specialskoler og specialklasser, men også et nyere tilbud som Nest klasser. Det vises også, at antallet af børn i specialdagtilbud stiger, hvilket også indikerer et øget fremtidigt behov. Når man ser på udgifterne ved de forskellige undervisningstilbud, er en plads i specialskole det dyreste tilbud. I de senere år er der oprettet flere blandede tilbud, som Nest klasser og de kommende PLUSklasser, som er inspireret af metoderne, som anvendes i Nest klasser. Udgifterne til disse tilbud er højere end til specialklasse blandt andet, fordi almeneleverne i de blandede tilbud i gennemsnit er dyrere end almeneleverne i en almenklasse.

Udvikling i antallet af elever i specialundervisningstilbud

Figur 3.1 viser fordelingen af elever på specialskoler, specialklasser og Nest klasser i perioden 2019 til 2023. Det fremgår af figuren, at elevtallet i alle tre kategorier har været stigende i perioden. For Nest klasserne er det alene de visiterede specialelever, der indgår i opgørelsen – antallet af elever stiger her trinvis i takt med, at der gradvist udvides med flere klassetrin over tid. Der er endnu ikke data for elever i PLUSklasser, da de første elever i PLUSklasser på 0. klassetrin først starter op i august 2024. PLUSklasserne skal i de kommende år gradvist udrulles til alle 18 klynger. Der arbejdes med en trinvis udrulning startende med børnehaveklasserne, og herefter vil der over de kommende år komme flere klassetrin til, således at PLUSklasserne - fuldt indfaset – vil give 180 klasser fordelt på 0.-9. klassetrin.

Figur 3.1: Fordeling af elever på specialskoler, specialklasser og Nest klasser 2019-2023



Udvikling på dagtilbudsområdet

På dagtilbudsområdet viser udviklingen ligeledes, at flere og flere børn oplever et støttebehov, og der er en stigende segregering til specialdagtilbud på dagtilbudsområdet. Flere børn i de almene dagtilbud visiteres til vidtgående støtteressourcer, og siden 2018 er antallet af pladser i specialdagtilbud (dagtilbud efter § 83 i barnets lov) næsten fordoblet. Udviklingen af antallet af pladser i specialdagtilbud fremgår af figur 3.2 herunder. Udviklingen på dagtilbudsområdet viser, at det allerede er før, børnene starter i skole, at der er en stigning i antallet af børn i udfordringer, som har behov for et specialiseret tilbud. Stigningen i antallet af børn i specialdagtilbud indikerer, at der også i de kommende år, kan forventes et stigende antal børn i de mest specialiserede skoletilbud.

Figur 3.2: Udviklingen i antallet af pladser i specialdagtilbud i perioden 2018-2024



Bredere Børnefællesskaber

Med vedtagelsen af budgettet for 2023 blev der afsat 55 mio. kr. til indsatser under Bredere Børnefællesskaber.

Formålet med Bredere Børnefællesskaber er,

- at færre børn segregeres fra almenmiljøet
- at flere børn kan gå i og trives i et lokalt tilbud i deres nærmiljø
- at flere børn i eller på vej i udfordringer hjælpes tidligere og hurtigere, så indsatserne bliver mindre indgribende

Byrådet besluttede følgende fordeling af midlerne:

- 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)

Implementeringen af Bredere Børnefællesskaber er organiseret i fire indsatser:

- Dagtilbud for alle
- Skole for alle
- PPR – tidligere indsatser og tættere på praksis
- Styrket tværgående samarbejde

Implementeringen tager afsæt i, at det er et fælles anliggende at give alle børn deltagelsesmuligheder i deres lokale børnefællesskaber og styrke det tværgående samarbejde, så flere børn kan blive i deres nærmiljø med pasnings- og skoletilbud, som er tilpasset deres behov.

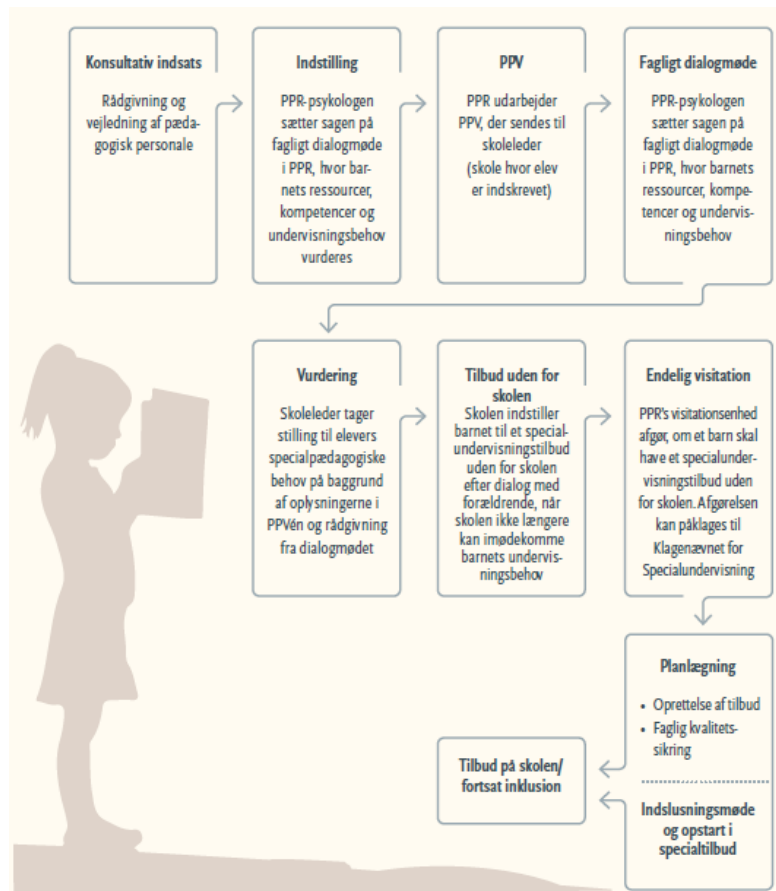
Visitation til specialundervisningstilbud

Nedenfor beskrives proceduren, som starter, når et barn er i udfordringer og frem til visitation til et specialundervisningstilbud. Udgangspunktet er, at barnet altid skal have det mindst indgribende tilbud, og proceduren starter med afklaring i forhold til de mindst indgribende tilbud på almenområdet. For hvert trin vurderes, om det er det rette tilbud. Hele nedenstående procedure gennemføres således kun for børn, hvor et specialundervisningstilbud er det rette tilbud i forhold til barnets udfordringer. Der er således børn, hvor nedenstående procedure fx stopper efter, at der har været en konsultativ indsats i almenområdet, og barnet herefter kan få sit skoletilbud i sin almenklasse.

Når et barn er i udfordringer, starter en proces på barnets skole med at afprøve, hvilke tiltag der kan igangsættes for at tilgodese barnets særlige behov inden for rammerne af den almindelige undervisning. I den forbindelse kan der være en konsultativ indsats fra PPR, og et barn vil typisk blive drøftet på et specialcentermøde med deltagelse af skolen og PPR. Med Brede Børnefællesskaber vil der være en praksisnær indsats på fællesskabsniveau omkring læringsmiljøet, inden en indsats på individniveau iværksættes. Næste skridt er, at skolen sender en indstilling til en pædagogisk-psykologisk vurdering (PPV), som gennemføres af PPR. PPV'en har til formål at belyse elevens kompetencer med henblik på at yde skolen samt eleven og forældrene rådgivning om tilrettelæggelsen af og indholdet i en undervisning, der kan tilgodese elevens særlige behov og forudsætninger. Skolelederen tager stilling til indsatser til barnet ud fra de specialpædagogiske behov, som er beskrevet i PPV'en.

Skolen indstiller barnet til et specialundervisningstilbud uden for skolen efter dialog med forældrene, når skolen ikke længere kan imødekomme barnets undervisningsbehov. PPR afgør, om et barn skal have et specialundervisningstilbud uden for skolen. Afgørelsen kan påklages til Klagenævnet for Specialundervisning. Herefter forberedes en opstart i specialundervisningstilbuddet af PPR i samarbejde med den skole, som er værtsskole for specialklassen.

Figur 3.3. Visitationsproceduren



I andet halvår af 2021 ændrede PPR generelt sin visitationspraksis, så der nu løbende visiteres elever til kommunens specialiserede tilbud. Hermed forkortes ventetiden for den enkelte elev i forhold til at starte op i det specialiserede tilbud, som eleven er visiteret til.

En af indsatserne under Bredere Børnefællesskaber er, at PPR skal involveres tidligere, og indsatsen skal i første omgang målrettes fællesskabet og læringsmiljøet fremfor individet. Dette er blandt andet blevet implementeret ved, at der er ansat flere pædagogiske fagkonsulenter i PPR, og at der som udgangspunkt skal anmodes om en indsats på fællesskabsniveau, før der sendes en indstilling til en PPV.

Baggrunden for indsatsen under Bredere Børnefællesskaber er, at der er sket en stigning på 45 procent fra 662 i 2016 til 963 i 2021 i antallet af indstillinger til psykologerne i PPR. Indsatsen under Bredere Børnefællesskaber har vendt denne udvikling, da antallet af indstillinger er faldet til knap 700 i perioden fra marts 2023 til februar 2024. Til gengæld er antallet af henvendelser til psykologer og pædagogiske fagkonsulenter om en indsats i forhold til læringsmiljøet i samme periode steget fra knap 200 til godt 300. Hvis disse indsatser i forhold til læringsmiljøet har en effekt, kan det forventes, at væksten i antallet af indstillinger til PPV og eventuelt efterfølgende indstillinger til specialundervisning begynder at falde.

Specialundervisningstilbud

Efter folkeskoleloven skal børn, hvis udvikling kræver en særlig hensyntagen eller støtte, gives specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand, som kan gives på følgende måder. For det første hvor eleven bevarer tilhørsforholdet til den almindelige klasse og deltager i den almindelige undervisning med støtte i mindst 9 timer. For det andet ved, at elevens tilhørsforhold til den almindelige klasse ophører, idet hele undervisningen gives i en specialklasse, der er placeret på en almindelig folkeskole, på en specialskole eller på et regionalt undervisningstilbud. For det tredje ved, at eleven har et tilhørsforhold til en specialklasse, men modtager også undervisning i en almindelig klasse.

Eleverne er kendetegnede ved at have en vifte af funktionsnedsættelser og kan være både normalt begavede eller have generelle udviklingsvanskeligheder, der kræver et særligt tilrettelagt skoletilbud.

Specialskoler

Langagerskolen og Stensagerskolen er begge folkeskoler, hvorfor der arbejdes efter folkeskolelovens overordnede formål. For begge specialskoler gælder det, at målgruppen har udfordringer i et sådant omfang, at et specialpædagogisk tilbud i en specialklasse ikke er tilstrækkeligt vidtgående, og de tilbyder dermed et mere specialiseret pædagogisk tilbud.

Langagerskolens målgruppe er elever med autismspektrumforstyrrelser (ASF) og/eller svær ADHD. Skolen har 266 elever fordelt på 0.-10. klasse pr. 5. september 2023. Størstedelen af eleverne er indskrevet i helhedstilbud og den resterende del er indskrevet i skoletilbud.

Stensagerskolens målgruppe er elever med store specialpædagogiske behov. Eleverne er mentalt retarderede i varierende grad og præget af svære funktionsnedsættelser på andre områder. Skolen har 276 elever fordelt på 0.-10. klasse pr. 5. september 2023.

Specialklasser

I skoleåret 2023/2024 er der oprettet 179 specialklasser, som er placeret på 23 værtsskoler. Der er i maj 2023 indskrevet 1.355 børn i specialklasser. Der er 7-9 elever i specialklasserne afhængig af årgangen. Som udgangspunkt er der to voksne i en specialklasse.

Kaløvigskolen

Kaløvigskolen har specialklasser målrettet børn med socioemotionelle vanskeligheder fra børnehaveklasse til 6. klasse. Der er 5 specialklasser med i alt 33 elever på Kaløvigskolen (de indgår også i de samlede tal for specialklasser ovenfor). Kaløvigskolen har færre elever i klasserne end andre specialklasser. Tilbuddet er organiseret under Sølystskolen.

Nest klasser

Der er 14 Nest klasser på Katrinebjergskolen fra børnehaveklasse til 7. klasse med 60 visiterede elever. Der er tre Nest klasser på Beder Skole fra børnehaveklasse til 2. klasse med 9 visiterede elever. Klasserne

består af både elever, som er visiteret til et specialundervisningstilbud med diagnoserne autismespektrumforstyrrelser eller ADHD, og almenelever. Nest klasserne er karakteriseret ved

- To voksne, der underviser efter en struktureret co-teaching model
- Færre børn indledningsvist, idet klassekvotienten i børnehaveklasse er på 16, hvoraf 4 børn har autismespektrumforstyrrelser / ADHD, stigende til 24 børn i 9. klasse, hvor af 6 børn har autismespektrumforstyrrelser / ADHD.
- Struktur og ro i klassen funderet i systematisk didaktik og specialpædagogik for alle
- Indretning af klasserummet

PLUSklasser

Som en del af Bredere Børnefællesskaber er det besluttet, at der skal oprettes PLUSklasser i alle 18 klynger, som består af 2-4 skoler. I PLUSklasserne går både almene elever og elever med specialpædagogiske behov henvist til klassen af PPR. I PLUSklasserne er der to voksne i klassen, som arbejder med specialpædagogiske principper i forhold til organisering, strukturer og konkrete metoder inspireret af Nest eller andre specialpædagogiske tilgange. I PLUSklassen starter ca. 19 elever i børnehaveklassen, heraf er to elever henvist fra klyngens dagtilbud eller skoler. Antallet af henviste børn i PLUSklassen vil stige op gennem skoletiden. Der forventes således at være mellem 19 og 23 elever i PLUSklasserne frem til 9. klasse. De første tre PLUSklasser på børnehaveklassetrin starter op til skoleåret 2024-2025.

ABA (Applied Behavior Analysis (anvendt adfærdsanalyse))

ABA-tilbud et tilbud, hvor børnene og de unge gennem træning med forældre, trænere, pædagoger, lærere og andre børn i almenområdet får mulighed for at udvikle de færdigheder, de ser hos deres jævnaldrende. ABA er et tilbud, der kan bevilges efter ansøgning, hvis barnet er omfattet af målgruppen for barnets lov § 82 og familien i øvrigt er i målgruppen for hjemmetræning efter bestemmelserne herom i barnets lov jf. lovens § 85. Her erstatter ABA-forløbet hjemmetræning. Barnet modtager undervisning i et alment skoletilbud med indledningsvist massiv støtte som efterfølgende gradueres. Støtten svarer til et gennemsnitligt forbrug på 575.000 kr. pr. år i ABA-forløbet, der er finansieret i fællesskab af Sociale Forhold og Beskæftigelse (ca. 97.600 kr.) og Børn og Unge (ca. 478.000 kr.). Udgiften retter sig til træning og supervision til pædagogisk personale samt hjemmetræning. Det samlede budget fordeles mellem de indskrevne institutioner og PPR. Der er 20 indskrevne børn, der i skoleåret 2023/2024 modtager et ABA-tilbud på skoleområdet.

Andre undervisningstilbud

Aarhus Kommune har også to andre tilbud til børn, som har behov for et særligt tilbud, men som ikke er specialundervisningstilbud. Derudover indgår skolerne også aftaler med UngiAarhus om alternative læringstilbud.

Fokusskolen

Fokusskolen er en skole under folkeskoleloven, der med fokus på den enkelte elev, tilbyder særligt tilrettelagt undervisning for unge i Aarhus Kommune. Det er et tilbud om læring kombineret med praktik i 8. og 9. klasse. Fokusskolen hører under Vestergårdsskolen. Der var 8 elever indskrevet på Fokusskolen pr. 5. september 2023. Skolernes udgift til at have en elev på fokusskolen svarer til udgiften til en elev i en specialklasse.

Netværksskolen

Netværksskolen er et selvstændigt skoletilbud med heltidsundervisning under ungdomsskoleloven. Skolen er et bydækkende tilbud på egen matrikel. Skolen er for unge fra 14 til 18 år, som af forskellige årsager ikke trives på deres skole. Målet er, at den unge afslutter folkeskolens afgangsprøve i fire fag: dansk, matematik, engelsk samt håndværk og design. Den unges skole sender ansøgningsskema til Netværksskolen. Der var 43 elever indskrevet på Netværksskolen pr. 5. september 2023. Skolernes udgift til at have en elev på Netværksskolen svarer til udgiften til en elev i en specialklasse.

Budget pr. elev i forskellige undervisningstilbud

De fleste budgettildelingsmodeller til undervisningstilbud i Børn og Unge er primært baseret på, at der gives en tildeling pr. klasse. Som beskrevet i afsnit 2 følger skolernes udgifter til undervisning klasserne. Hvis en skole skal oprette en ekstra klasse, får skolen udgifter til at ansætte flere lærere mv., mens en ekstra elev i en eksisterende klasse ikke medfører de samme udgifter for skolen. Derfor er det på sin vis en kunstig øvelse at beregne et budget pr. elev. Men gør man alligevel et forsøg, gælder det generelt, at budgettet pr. elev - på tværs af de forskellige almene og specialiserede undervisningstilbud i Børn og Unge - er lavest for elever i de almene klasser, mens det er højest pr. elev på specialskolerne. Forestiller man sig et kontinuum, vil budgettet pr. elev i specialklasser, Nest klasser og PLUSklasser placere sig imellem de to yderpunkter, altså almenklasserne og specialskolerne. På den vis afspejler budgettildelingsmodellerne de forskelle i opgavetyngden, der er mellem de enkelte tilbud.

Grundidéen med både PLUSklasser og Nest klasser er, at almene elever og visiterede specialelever deler læringsmiljø i klasserne. I begge typer af tilbud arbejdes der med specialpædagogiske principper i forhold til organisering, strukturer og konkrete metoder inspireret af Nest eller – for PLUSklasserne - andre specialpædagogiske tilgange. Den specialpædagogiske og didaktiske tilgang samt den højere personalenormering i disse klasser skal muliggøre, at såvel børn, som henvises til et specialpædagogisk undervisningstilbud, som de almene elever i klassen, kan lære og trives her. Ud over den højere personalenormering er der også færre almene elever i Nest klasser (12-18 almene elever afhængigt af klassetrin) og PLUSklasser (17 almene elever) end der er i de øvrige almene klasser, hvor antallet af elever følger bestemmelserne i folkeskoleloven (op til 28 elever afhængigt af klassetrin). Tilsammen gør dette, at PLUSklasser og Nest klasser generelt er dyrere tilbud – når der kan være færre almene elever i klasserne, fordeles eleverne på flere almene klasser. Det medfører øgede driftsudgifter til undervisning af klasserne, der også har en højere personalenormering.

For PLUSklasserne er der lavet en foreløbig budgettildelingsmodel. Modellen bygger på, at der er tilført 30 mio. kr. fra Brede Børnefællesskaber for at få økonomien til at hænge sammen. Dette fordi, at den medfinansiering, der kan hentes fra henholdsvis skolernes almenundervisning (som følge af, at PLUSklasserne i et vist omfang erstatter nogle af almenklasserne), skolernes støttecenterbudget (som følge af, at almeneleverne er i PLUSklasser med en bedre personalenormering) og budgetterne til drift af specialklasser (da der på sigt ikke er behov for samme vækst i antallet af specialklasser, når de visiterede specialelever i stedet går i en PLUSklasse) ikke i sig selv er nok til at dække driftsudgifterne. De 30 mio. kr. fra Brede 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.

Det beregnes årligt forud for budgetudmeldingerne til skolerne, hvor stor en andel af de 30 mio. kroner, der skal bruges til drift af PLUSklasser. Dette ud fra den forventede medfinansiering fra de andre kilder sammenholdt med det udmeldte driftsbudget. Medfinansieringen fra Brede Børnefællesskaber er på den måde tiltænkt at skulle dække "huller" mellem faktisk medfinansiering og udmeldt driftsbudget til værtsskolerne for PLUSklasser i opstartsårene. Den konkrete andel af de 30 mio. kroner, der skal indgå i drift af PLUSklasserne, afhænger derfor både af, hvor hurtigt PLUSklasserne rulles ud i de enkelte klynger, i hvilket omfang der kan spares almenklasser, og om der opstår tompladsproblematikker inden for specialområdet. Her kan midlerne fra Brede Børnefællesskaber på kort sigt dække de "huller", der opstår. På lang sigt kræver indførelsen af PLUSklasser, at de 30 mio. kroner fra Brede Børnefællesskaber indgår som finansiering, hvorfor midlerne ikke længere vil tilgå budgetterne til specialundervisning lokalt på skolerne.

Med andre ord koster det samlet set mere at have eleverne i Nest klasser og PLUSklasser, end hvis eleverne havde været i henholdsvis almen- og specialklasser. De ekstra udgifter forbundet med de to typer af klasser afspejler dels de ekstra personaleressourcer, der er i begge tilbud, hvor de almene elever i Nest klasser og PLUSklasser koster mere, end de ville have kostet i en almenklasse. Dels gør elevforudsætningerne for de almene elever i Nest og PLUSklasser, hvor der forudsættes et lavere elevtal i klasserne end i de almene klasser, at der samlet set er behov for flere klasser og dermed øgede driftsudgifter til klasserne, end der ville have været i en situation uden Nest klasser og PLUSklasser. Ud over midlerne til undervisning, tildeles Nest klasser og PLUSklasserne midler til kompetenceudvikling og indretning.

Nest klasser og PLUSklasser 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 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.

4. Udvikling i segregeringsgrad og mulige forklaringer

I dette afsnit beskrives udviklingen i segregeringsgraden i Aarhus sammenlignet med landsplan og andre kommuner, ligesom der ses nærmere på betydningen af udviklingen i socioøkonomi generelt i Aarhus Kommune i forhold til behovet for specialiserede tilbud samt sammensætningen af børn i specialtilbud. Der ses endvidere på udviklingen i antallet af børn med diagnoser og andre forhold, som kan spille ind på udviklingen i segregeringsgraden. Analysen fokuserer – som i forrige afsnit – på perioden 2018/2019 til 2023.

Som i resten af landet er andelen af børn og unge i et specialundervisningstilbud i Aarhus Kommune steget i løbet af de seneste år.

Segregeringsgraden er et udtryk for, hvor stor en andel af skoleeleverne i Aarhus, der modtager specialundervisning i et segregeret tilbud – det vil sige et tilbud uden for de almene miljøer. Segregerede specialundervisningstilbud kan fx være specialklasser, specialskoler eller dagbehandlingshjem. Data i afsnittet kommer fra forskellige datakilder. Det betyder, at der kan være mindre variationer i, hvilket elevtyper der indgår i datakildernes beregningsgrundlag. Et eksempel er, om elever i privatskoler tælles med. Et andet eksempel er, om der ses på elever indskrevet på aarhusianske skoler eller elever med bopæl i Aarhus.

Afsnittet peger på følgende opmærksomhedspunkter i forhold til de udfordringer, som følger af den stigende segregeringsgrad:

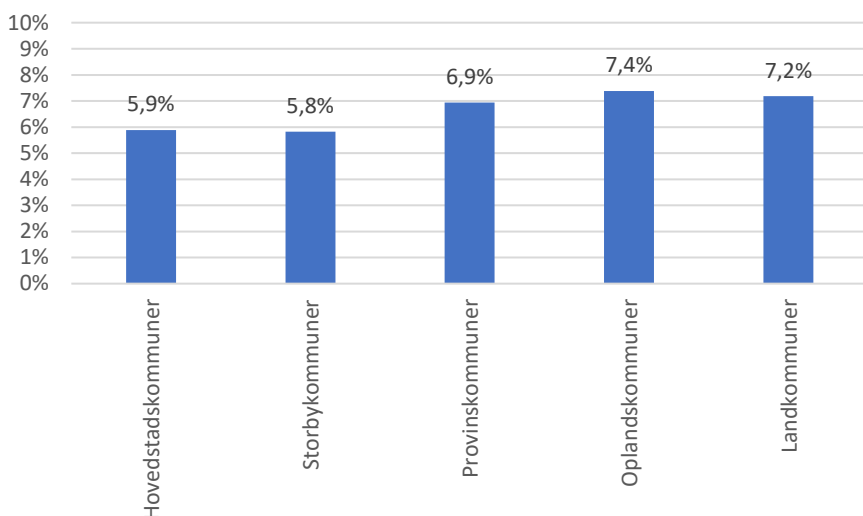
- Segregeringsgraden i Aarhus Kommune er både under landsplan, og hvad man kan forvente i forhold til socioøkonomiske forhold. Det peger i retning af, at visitationspraksis i Aarhus Kommune ikke er lempelig.
- Sårbarheden for børnegruppen under et er faldende både for børn i dagtilbudsalderen og børn i skolealderen. Det virker modstridende, at på den ene side er der en gruppe af børn og unge, der er mindre sårbare, og på den anden side, at flere og flere børn og unge ender i specialpædagogisk støtte og specialtilbud. Dermed kan resultaterne pege på, at det er andre forhold end børnenes socioøkonomiske og helbredsmæssige forhold, der skubber til udviklingen.
- Det stigende antal børn, som får en psykiatrisk diagnose, hvor forholdsvis mange i forlængelse heraf visiteres til et specialtilbud, er en af forklaringerne på den stigende segregeringsgrad. I den forbindelse vil det også 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.
- Der er flere forhold, som peger på, at det fx er måden, hvorpå vi bedriver skole, som er problematisk, hvor forklaringerne peger på utilpassede og utilstrækkelige rammer for børn og unge i udfordringer. Her peges fx på manglende tid og ressourcer i almenområdet, manglende specialpædagogiske kompetencer blandt medarbejderne, langtrukne sagsforløb og ventetider.

Udvikling i segregeringsgraden

Som belyst i afsnit 2 har Aarhus Kommune de seneste år oplevet en tæt ved konstant udvikling i antallet af elever i de almene klasser, mens antallet af børn i specialundervisning (specialklasser og specialskoler) vokser i en hurtigere takt end væksten i det samlede børnetal tilsiger. Segregeringsgraden er netop andelen af børn, som modtager et specialundervisningstilbud i forhold til det samlede elevtal. Dette er baggrunden for, at Aarhus Kommunes segregeringsgrad har været stigende over en længere årrække. I løbet af de sidste ti år er segregeringsgraden, inklusive elever i privat- og friskoler, steget fra 4,1 til 5,6 procent.

Ser man på tværs af landet, vil man se, at segregeringsgraden varierer kommunerne imellem. I figuren herunder fremgår andelen af elever, der modtager segregeret specialundervisning, hvor eleverne er fordelt på forskellige kommunegrupper. Det kan fx være storbykommuner som Aarhus eller landkommuner som Lemvig. Kommunegrupperne er defineret af Danmarks Statistik. Segregeringsandelen er lavest blandt storby- og hovedstadskommuner, mens den er højest blandt provins-, oplands- og landkommuner.

Figur 4.1: Segregeringsgrad fordelt på kommunegrupper, 2022/23

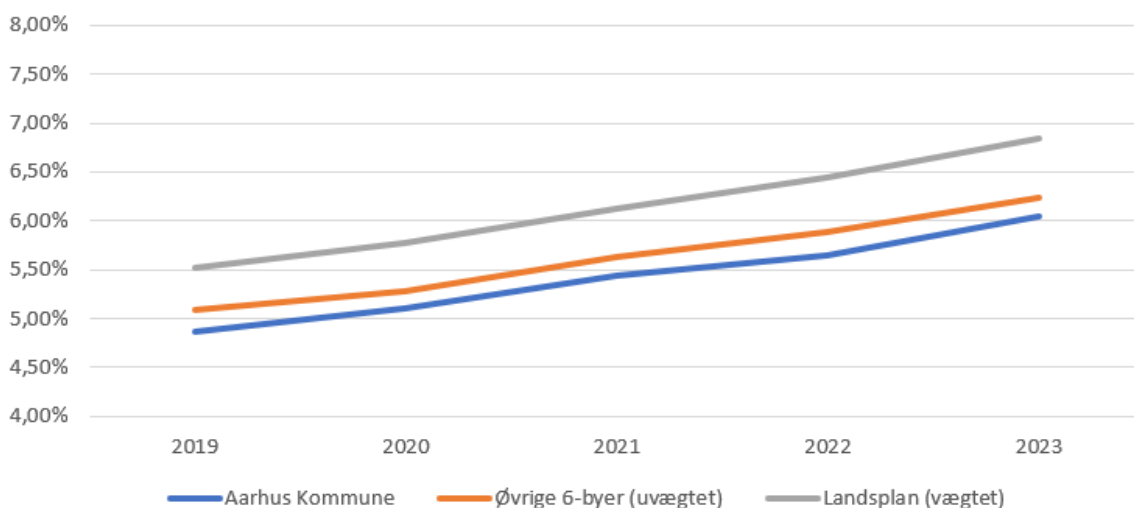


Anmærkning: Segregeringsgraden er andelen af elever i grundskolen, der modtager segregeret specialundervisning pr. 30. september i det givne skoleår. Kommunerne er opdelt på grupper ud fra, om kommunen har en by af en vis størrelse, og om kommunen ligger centralt eller yderligt.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Børne- og Undervisningsministeriets uddannelsesstatistik og Danmarks Statistik.

Figur 4.2 viser udviklingen i segregeringsgraden i Aarhus sammenlignet med udviklingen på landsplan og i de øvrige 6-byer. Figuren viser, at selvom segregeringsgraden er steget i både Aarhus, de øvrige 6-byer og på landsplan, ligger niveauet i Aarhus fortsat under både niveauet på landsplan og i de øvrige 6-byer.

Figur 4.2: Udvikling i segregeringsgraden i forhold til det samlede elevtal) 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/specialskole/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. Nest klasser er karakteriseret som et ikke-segregeret undervisningstilbud. Det betyder, at elever i Nest klasser 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 Nest klasserne i stedet havde været i et segregeret tilbud som fx en specialklasse. Opgørelsesmetoden betyder også, at eventuelle mellemformtilbud eller Nest lignende tiltag i de øvrige kommuner i landet heller ikke tæller med i opgørelsen af deres segregeringsgrad. Nest klasserne 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

Selvom segregeringsgraden i Aarhus har fulgt med den generelle stigning i segregeringsgraden på landsplan og i de øvrige 6-bykommuner, er segregeringsgraden i Aarhus fortsat under gennemsnittet på landsplan.

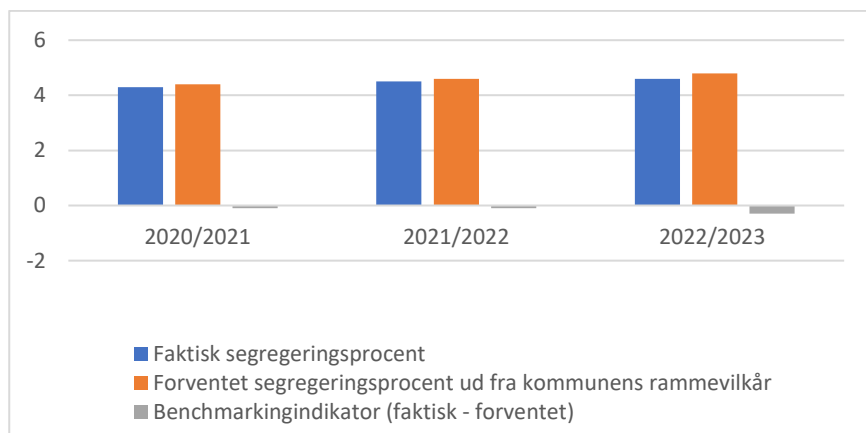
Segregeringsgrad i forhold til forventning ud fra rammevilkår

I det følgende ser vi nærmere på segregeringsgraden i forhold til, hvad man kan forvente ud fra elevgruppens demografiske, socioøkonomiske og sundhedsmæssige sammensætning i Aarhus Kommune. Vi så tidligere, at Aarhus som storbykommune er kendetegnet ved en lavere segregeringsgrad end den, der findes fx i landkommuner og på landsplan. Selv som storbykommune ligger Aarhus dog relativt lavt, når man sammenligner segregeringsgraden i Aarhus med de øvrige 6-bykommuner.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets benchmarkingenhed har analyseret andelen af elever i segregeret specialundervisning i kommunerne. Segregeringsprocenten udregnes her som antal segregerede specialundervisningselever (elever i segregerede specialundervisningstilbud, enten i en specialklasse på en folkeskole eller på en specialskole, et dagbehandlingstilbud eller et behandlingshjem) i forhold til antal elever i alt (inklusive elever i privat- og efterskoler).

Analysen fra Indenrigs- og Sundhedsministeriets benchmarkingenhed sammenholder segregeringsgraden 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 således 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.

Figur 4.3: Udviklingen i faktisk og forventet segregeringsprocent for Aarhus Kommune 2020/2021 til 2022/2023



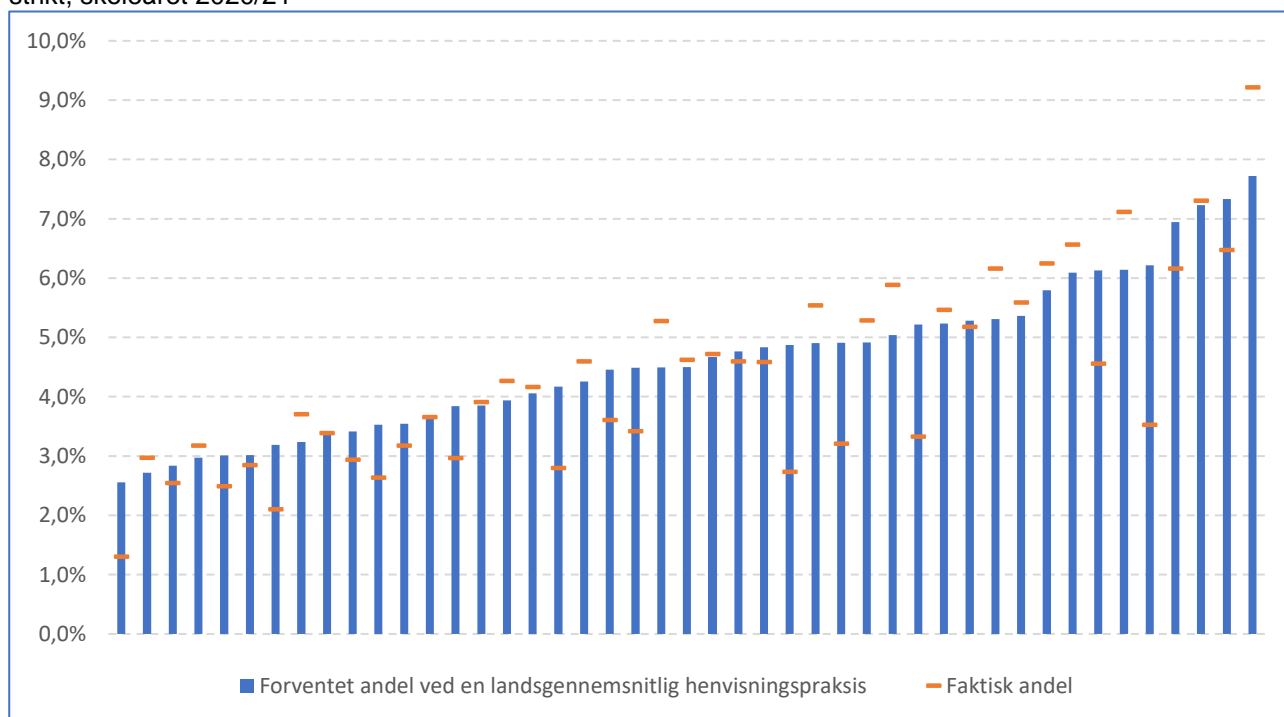
Anmærkning: Segregeringsprocenten udregnes her som antal segregerede specialundervisningselever (dvs. elever i segregerede specialundervisningstilbud, dvs. enten i en specialklasse på en folkeskole eller på en specialskole, et dagbehandlingstilbud eller et behandlingshjem) i forhold til antal elever i alt (inklusive elever i privat- og efterskoler).

Kilde: [Andel elever i segregeret specialundervisning \(benchmark.dk\)](#)

Som figur 4.3 viser, henvises færre elever til segregeret specialundervisning, end der kunne forventes ud fra kommunens rammevilkår, når alle elever i kommunen ses under ét. Denne sammenligning af den faktiske segregeringsgrad med den forventede er vist på skoledistriktsniveau i figur 4.4 (de to opgørelser er ikke helt ens, men er dog sammenlignelige). For skoleåret 2020/21 viser figuren den faktiske segregeringsgrad pr. skoledistrikt (den orange streg) og den forventede segregeringsgrad (den blå søjle) ud fra rammevilkårene (demografi, socioøkonomi og sundhed, herunder diagnoser) i skoledistriktet. Hvis den orange streg for et skoledistrikt ligger over den blå søjle, indikerer det, at skoledistriktet har en faktisk henvisningsandel, der er større end den forventede, og omvendt hvis den er under.

Figur 4.4. viser, at der i de fleste skoledistrikter henvises elever til specialundervisning på et niveau, der ligger inden for det forventede (+/- 1 procentpoint). Figuren viser ligeledes, at der samtidig er forskelle i rammevilkårene mellem skoledistrikterne (forskellene i de blå søjler), samt at skolerne lokalt har forskellig henvisningspraksis (de orange streger). Der er skoler i både højre og venstre side af figuren, som henviser færre eller flere elever til specialundervisning end forventet, og der er således ikke en entydig sammenhæng mellem skolernes henvisningspraksis og rammevilkårene i skoledistriktet.

Figur 4.4.: Ekstern benchmark af andel elever i segregeret specialundervisning fordelt på bopælsskole-distrikt, skoleåret 2020/21



Anmærkning: Specialundervisning er her defineret som specialklasse, specialscole og intern skole på dagbehandlingstilbud/behandlingshjem. Henviste elever i nest-klasser er medregnet. Elevgrundlaget er afgrænset til 5-17-årige grundskoleelever pr. 5/9 2020, hvor Aarhus Kommune har betalingsforpligtigelsen. Den forventede andel udtrykker den andel elever, man ville forvente modtager specialundervisning ud fra skoledistriktets elevgrundlag mht. demografi (inkl. herkomst), socioøkonomi og sundhed, hvis skoledistriktet samtidigt fulgte den landsgennemsnitlige henvisningspraksis i skoleåret 2020/21. Der sammenlignes således implicit med lignende skoledistrikter i andre kommuner.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Danmarks Statistik, Sundhedsdatastyrelsen og Aarhus Kommune.

Der er en fastlagt en fælles systematik i Børn og Unge for ledelsesdialoger med afsæt i datapakker, hvor der følges op på individuelle data for de enkelte skoler, og hvor der er skabt rum til fælles læring. Dialogen foregår i følgende fora:

- Seks individuelle ledersparringer med nærmeste leder, hvor der stilles en datapakke til rådighed med de vigtigste nøgletal.
- Fire årlige fælles læringsmøder i hver af Børn og Unge-chefernes ledergrupper henholdsvis dagtilbudsledere, skoleledere og UngiAarhusledere med henblik på fælles drøftelse af aktuelle emner, hvor emnet gøres til genstand for fælles læring for områdets ledere.
- En årlig lovbestemt skoleudviklingssamtale i foråret og en årlig læringsamtale i efteråret på alle skoler.
- Hvert andet år gennemføres der på skift kvalitetsdrøftelser i Børn og Unge-udvalget om henholdsvis dagtilbuds-, skole- og UngiAarhus-området. Kvalitetsdrøftelsen tager udgangspunkt i et kort data-overblik med afrapportering af udvalgte kondenserede data.

Arbejdet med Brede Børnefællesskaber, segregeringsgrad, elevtrivsel, fravær mv. er punkter på de individuelle sparringsmøder med skolelederne, ligesom det kan være et emne på læringsmøder samt skoleudviklings- og læringssamtaler. Se bilag 5 for uddybning af ledelsesdialogerne.

Udvikling i børnegruppens sårbarhed

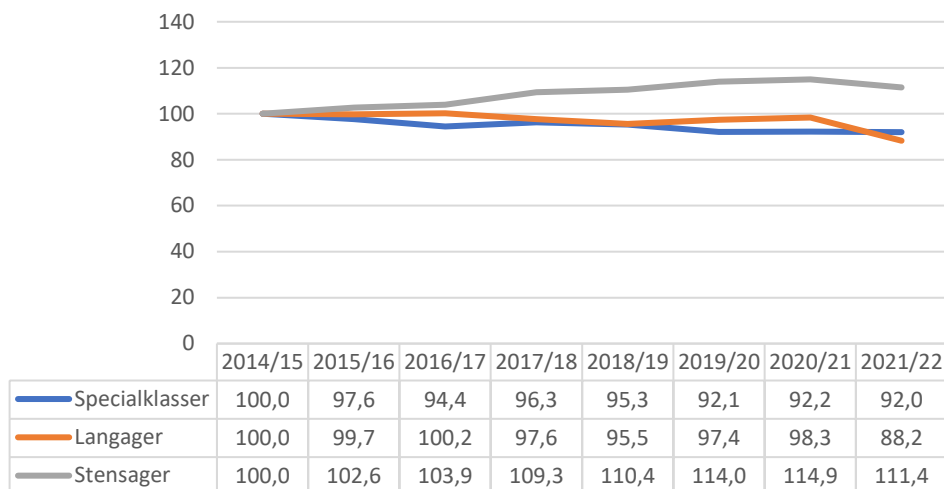
Aarhus Kommune har tidligere lavet en analyse af det enkelte barns behov for specialpædagogisk støtte, givet forhold ved barnet, som ikke skyldes dets gang i dagtilbud og skoler. Sårbarhed er altså målt ud fra objektive baggrundsforhold ved den enkelte elev og elevens forældre. Det vil sige ud fra demografiske, socioøkonomiske og sundhedsmæssige faktorer, som primært vurderes at være ikke-styrbare af den enkelte skole, herunder eksempelvis forældrenes uddannelsesniveau eller lav fødselsvægt hos børnene (se bilag 4 for en uddybende beskrivelse af faktorerne sårbarhedsindekset). I analysen er der beregnet en sårbarhedsindikator for alle børn og unge i kommunen, som også er den, der anvendes som fordelingsnøgle til skolenes budgetter til specialundervisning og dansk som andetsprog (se afsnit 2). Analysen af det enkelte barns behov for specialpædagogisk støtte viser overordnet, at den generelle sårbarhed blandt børn og unge i Aarhus Kommune er faldende.

For 0-6-årige på dagtilbudsområdet er der set på perioden 2014-2017 og for 5-17-årige på skoleområdet perioden 2014/15-2018/19, hvor de tilgængelige data løber til. Hvis vi følger den gennemsnitlige sårbarhed blandt børn og unge i kommunen i den omtalte periode, viser beregningerne, at børn i alderen 0-6 år gennemsnitligt set bliver 7 procent mindre sårbare, og for børn og unge i alderen 5-17 år falder sårbarheden med gennemsnitligt set 15 procent. Den samme tendens gør sig gældende for børn og unge, der er visiteret til specialundervisning i de aarhusianske skoler, hvor den generelle sårbarhed falder med 4 procent. Resultaterne peger sammenlagt på, at Aarhus Kommune står med en målgruppe af børn og unge, der over tid er blevet mindre sårbare i forhold til vilkår ved det enkelte barn og dets forældre, som ikke skyldes dets gang i dagtilbud og skoler.

Den faldende sårbarhed betyder, at en vigtig del af rammevilkårene for at drive dagtilbud og skole i Aarhus Kommune – målgruppen af børn og unge – statistisk set er blevet bedre over tid. Sagt med andre ord virker det modstridende, at på den ene side er der en gruppe af børn og unge, der er mindre sårbare, og på den anden side, at flere og flere børn og unge ender i specialpædagogisk støtte og specialtilbud. Dermed kan resultaterne pege på, at det er andre forhold end børnenes socioøkonomiske og helbredsmæssige forhold, der skubber til udviklingen.

I figur 4.4 nedenfor ses udviklingen i sårbarhed blandt elever i specialklasser og specialskoler i Aarhus Kommune. Det ses, at sårbarheden er faldet blandt specialklasseelever og specialskoleelever på Langagerskolen. Det afspejler altså den generelle udvikling i sårbarheden i Aarhus Kommune, mens sårbarheden omvendt er steget blandt specialskoleelever på Stensagerskolen. Tallene siger ikke noget om det samlede behov for specialundervisning, men viser den relative udvikling i sårbarheden i elevgruppen i henholdsvis specialklasser, Langagerskolen og Stensagerskolen.

Figur 4.4: Sårbarhed fordelt på specialklasser og specialskoler, 2014/15 - 2021/22, indekstal (indeks 100 = 2014/15)



Anmærkning: Sårbarhed er udtryk ved en statistisk sammenvejning af elevernes demografiske, socioøkonomiske og sundhedsmæssige baggrundskarakteristika ud fra faktorens betydning for segreret specialundervisning. Elevtallene er opgjort pr. 5. september i det givne skoleår. Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Aarhus Kommune, Danmarks Statistik og Sundhedsdatastyrelsen.

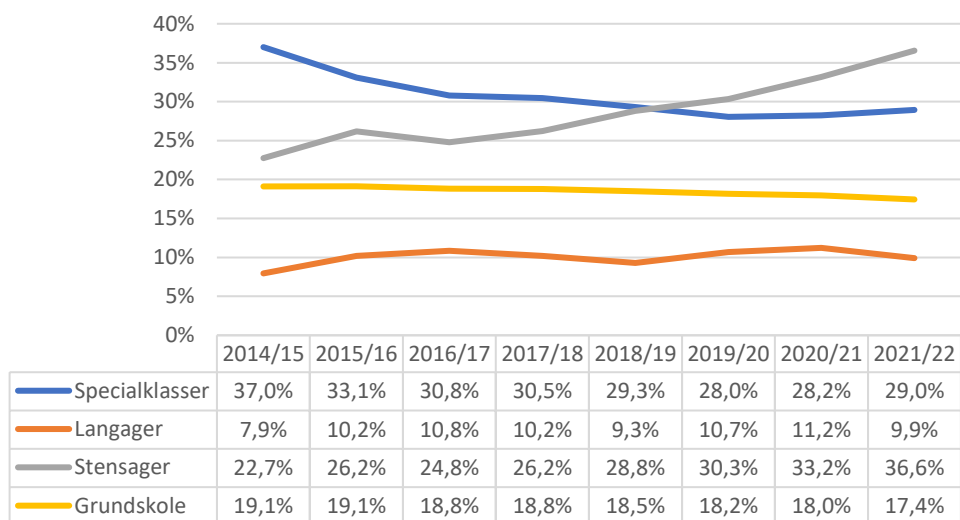
Udviklingen i antal elever med dansk som andetsprog

Den gennemsnitlige sårbarhed blandt børn og unge i Aarhus Kommune har været faldende de seneste år. Denne tendens gør sig også gældende generelt blandt børn og unge, der er visiteret til specialundervisning i de aarhusianske skoler. I Aarhus Kommune ses der en relativt stor ulighed mellem bydelene, og budgettildelingsmodellen på skoleområdet tager i fordelingen af budgetterne til specialundervisning og sprogstøtteindsatser - via sårbarhedsindekset - derfor højde for, at elevernes behov for specialundervisning og sprogstøtte varierer på tværs af kommunens skoler.

På folkeskolerne i Aarhus er der indskrevet ca. 20 procent børn med dansk som andetsprog (DSA). Der er dog stor spredning på, hvor stor en andel de enkelte skoler har indskrevet. På syv af de almene folkeskoler udgør andelen af DSA-børn mere end 44 procent, hvor tre af disse skoler har en andel af DSA-børn på mellem 70 og 96 procent.

I figur 4.5 nedenfor vises udviklingen i andel indvandrere og efterkommere i specialklasser og specialskoler i Aarhus Kommune. Det ses, at andelen er faldet blandt specialklasseelever, mens den er steget blandt specialskoleelever, særligt på Stensagerskolen. Til sammenligning er andelen af indvandrere og efterkommere blandt alle grundskoleelever med bopæl i Aarhus faldet lidt.

Figur 4.5: Andel indvandrere og efterkommere fordelt på grundskole, specialklasser og specialskoler, 2014/15 - 2021/22

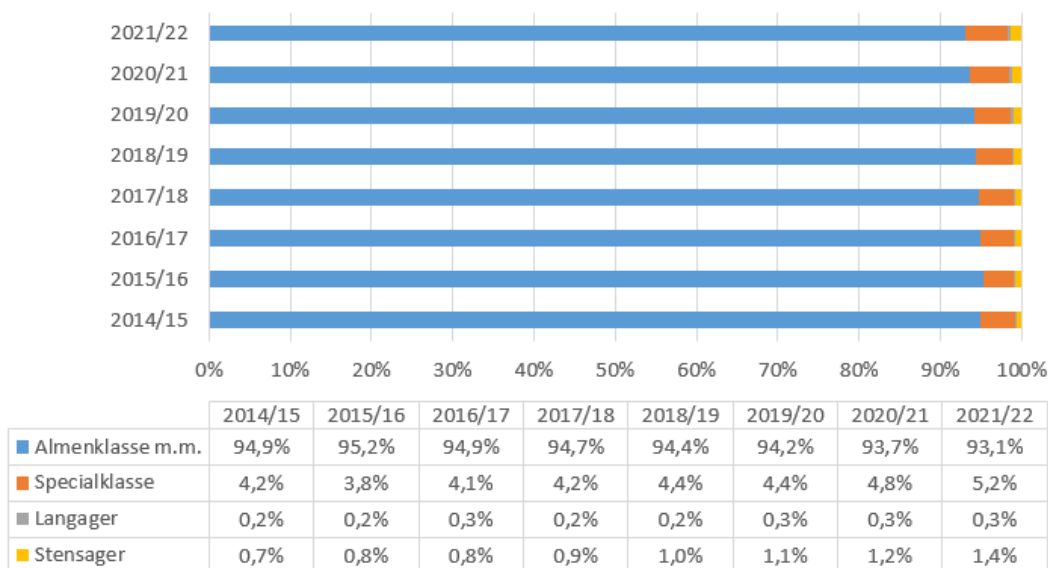


Anmærkning: Elevtallene er opgjort pr. 5. september i det givne skoleår. Der er set bort fra elever med ukendt herkomst i beregningen af andel indvandrere og efterkommere. Grundskole er grundskoleelever med bopæl i Aarhus Kommune.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Aarhus Kommune og Danmarks Statistik.

Figur 4.6 nedenfor viser udviklingen i fordelingen af indvandrere og efterkommere på skoletilbud. Opgørelsen er afgrænset til indvandrere og efterkommere med bopæl i Aarhus Kommune, mens indskrivningstallene dækker skoletilbud både i og uden for Aarhus. Det ses, at der er sket en stigning i andelen af indvandrere og efterkommere, som er indskrevet i en specialklasse eller på en specialskole, hvilket følger den generelle udvikling med et stigende antal elever i specialklasser og specialskoler i den analyserede periode. Som det også fremgår af figuren, er det typiske skoletilbud for indvandrere og efterkommere dog indskrivning i andre tilbud end specialklasser og specialskoler, fx i almen- og modtagelsesklasser.

Figur 4.6: Indvandrere og efterkommere fordelt på skoletilbud, 2014/15 - 2021/22, procent.



Anmærkning: Elevtallene er opgjort pr. 5. september i det givne skoleår, hvor der er medregnet indvandrere og efterkommere med bopæl i Aarhus Kommune. Indskrivningstallene dækker både skoler i og uden for Aarhus Kommune. Under specialklasse er der medregnet nogle få elever indskrevet på specialskoler i andre kommuner.

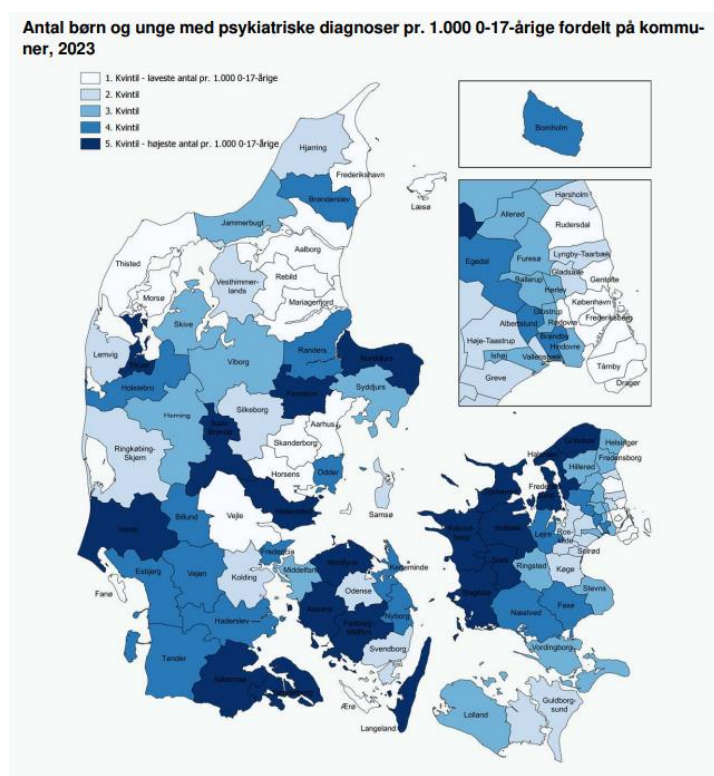
Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra Aarhus Kommune og Danmarks Statistik.

Udvikling i psykiatriske diagnoser

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 73.220 børn og unge under 18 år lever med psykiatriske diagnoser opgjort pr. 1. januar 2023. Det svarer til 63 ud af 1.000 0-17-årige. Over de seneste ti år er antallet af børn og unge med psykiatriske diagnoser opgjort pr. 1.000 0-17-årige steget med 39 procent. Flere børn og unge har også mere end én psykiatrisk diagnose. Her er stigningen fra 26 til 40 procent i perioden 2009-2019. Udviklingen kan ikke tilskrives ændringer i den demografiske og socioøkonomiske sammensætning af alle børn og unge, da denne udvikling ville tale for, at der skulle være sket et fald. Der er store forskelle blandt kommunerne i forhold til, hvor mange børn som har en diagnose. I Aarhus Kommune er der relativt set få børn og unge med en diagnose. Se figuren nedenfor.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets analyse viser også, 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 Aarhus Kommune er det ca. halvdelen af alle børn og unge med en psykiatrisk diagnose, som modtager specialundervisning i 2020/2021-2022/2023. Hvis man ser på børn med en ADHD- eller autismediagnose, er det også halvdelen af dem, som modtager specialundervisning. Sammenlignet med Københavns Kommune er det 10 procentpoint færre, som modtager specialundervisning. 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.

Figur 4.7: Antal børn og unge med psykiatriske diagnoser pr. 1.000 0-17-årige i 2023



Kilde: ["Psykiatriske diagnoser og kontakter blandt børn og unge i 2012-2022"](#)

Fra 2013 til 2023 er der nogle diagnoser, hvor der har været en større vækst end andre. For Aarhus Kommune viser analysen, at der er sket en stigning med 50 procent i perioden. Den største stigning er sket for diagnoserne ADHD og autisme, hvor der er sket mere end en fordobling i antallet af børn og unge med diagnoserne.

Table 4.1: Udviklingen i antallet af børn med en psykiatrisk diagnose i Aarhus Kommune fra 2013-2023

	2013	2023	Ændring i procent
ADHD	708	1.446	104
Autisme	558	1.246	123
Stress	330	543	65
Udviklingsforstyrrelser	675	764	13
Angst	291	463	59
Alle diagnoser	2.260	3.406	51

Kilde: Bilag 5 Kommunespecifikke nøgletal til undersøgelsen "[Psykiatriske diagnoser og kontakter blandt børn og unge i 2012-2022](#)"

Som Sundhedsstyrelsen skriver i sin 10-års plan for bedre mental sundhed og en styrket indsats til mennesker med psykiske lidelser, er det vanskeligt at fastslå, hvorvidt det stigende antal diagnoser skyldes, at flere børn og unge reelt har en diagnose, og sygeligheden har været stigende, eller hvorvidt udviklingen skyldes ændringer i faglig, sociokulturel og politisk praksis (Sundhedsstyrelsen, 2022), såvel som at de voksne i stigende grad er blevet opmærksomme på børn og unges mistrivsel, og at man i højere grad formår at spotte og udrede børn og unge (VIVE, 2021; Momentum, 2020a; BUP, 2020; SIMB, 2020). I den forbindelse bekræfter BUA gennem interview til analysen af Bredere Børnefællesskaber ([delanalyse af specialtilbud](#)), at flere børn og unge diagnosticeres. Men de peger også på, at flere forhold er interessante i fortolkningen af den udvikling. De oplever i tråd med ovenstående, at fokus i dag er større på børn og unges trivsel, og de nævner også, at man generelt er blevet bedre til at spotte og udrede børn og unge. Her tilføjer de også, at tærsklen for, hvornår noget opfattes som værende inden for fx autismspektret, har flyttet sig nedad. Men på samme tid ser de også, at udviklingen bliver påvirket af, at børn og unge stilles over for stadigt flere krav for at kunne fungere i samfundet.

Tabt arbejdsfortjeneste

Udviklingen i diagnoser har betydning for udviklingen i udgifterne til tabt arbejdsfortjeneste. Til forhandlingerne om budget 2024 er der udarbejdet en analyse af tabt arbejdsfortjeneste. Hovedkonklusion i analysen er følgende:

- Børn med somatiske sygdomme fylder mindre end tidligere, mens børn med psykiatriske diagnoser og udviklingsforstyrrelse fylder mere. Over 75 procent af udgiftsstigningen kan tilskrives stigning i udgifterne til børn med en psykiatrisk diagnose eller udviklingsforstyrrelse. De mest udbredte diagnoser er autisme, ADHD og angst. Der er flere sager med tabt arbejdsfortjeneste for børn i overgangen fra dagtilbud til indskoling og mellemtrinnet til udskoling end tidligere. Børn i alderen 16-18 år udgør 21 procent af hele gruppen, hvilket indikerer, at mistrivsel rækker ud over folkeskoleårene.
- Udviklingen indikerer, at flere børn og unge er i så stor mistrivsel, at forældrene er nødt til at passe dem i hjemmet. Analysen indikerer blandt andet:
 - En stor stigning i gruppen af børn med en forælder, som modtager tabt arbejdsfortjeneste, fordi barnet har kortere dage i skole eller dagtilbud. Dette dækker over blandt andet skolevægring og reduceret skema.
 - Stigende skolefravær for børn med en forælder, der modtager tabt arbejdsfortjeneste. Skolefraværet er højest blandt børn i specialskoler. Det er dog stigningen i skolefravær for børn i almene klasser fra 9 procent fravær i 2020 til 12 procent i 2023, der driver den samlede stigning
- Skolefravær kan skabe udfordringer for barnet på både kort og langt sigt. På kortere sigt kan det fx medføre faglige udfordringer og udvikling af mere omfattende skolevægring, og på langt sigt ses i risikoanalyser en sammenhæng mellem skolefravær og svækkede sociale kompetencer, manglende uddannelse og afhængighed af offentlige og sociale ydelser.

Andre forhold som kan have betydning for segregeringsgraden

Ovenfor er beskrevet forhold, som tager afsæt i individet i forhold til udviklingen i segregeringsgraden. Der er imidlertid også en række andre forhold, som kan ses i sammenhæng med udviklingen i segregeringsgraden, som tager afsæt i de rammer og læringsmiljøer, som børnene er i. Det vil sige et systemfokuseret perspektiv, herunder også organisatoriske og incitamentsmæssige faktorer, som peger på, at det fx er måden, hvorpå vi bedriver skole, som er problematisk, hvor forklaringerne peger på utilpassede og utilstrækkelige rammer for børn og unge i udfordringer. Nedenstående forhold, som vedrører forhold omkring børnene, er beskrevet i [delanalysen af specialområdet](#) til analysen af Brede Børnefællesskaber.

Flere børn og unge har svært ved at begå sig i fællesskabet

I delanalysen om specialområdet til analysen af Brede Børnefællesskaber bliver der peget på, at flere børn har svært ved at begå sig i fællesskabet. På baggrund af interviews tegner sig en fælles fortælling. Der er i stigende grad fokus på børn og unge, der har adfærdsmæssige udfordringer og en oplevelse af, at flere børn og unge har sværere ved at være en del af fællesskabet, hvad enten der er tale om almentilbud eller specialtilbud. Højere tempo, flere stimuli, mindre struktur i fx skolerne, flere forventninger til medindflydelse og flere krav til at fungere i samfundet er nogle af de årsager, der bliver udpeget, som kan skubbe til den udvikling, at flere og flere børn og unge står med et behov for specialpædagogisk rådgivning og -støtte.

Oplevelsen er, at der er en stigende kompleksitet i mange af børnenes sager og udfordringer. Børnene kommer med mere sammensatte og komplekse problemstillinger end tidligere, og flere har adfærdsvanskeligheder, der gør det vanskeligere at trives i fællesskabet.

Men, som andre nævner, er vi på samme tid også blevet mere opmærksomme på de børn, der har det svært. I almentilbuddene oplever PPR en tendens til, at det i stigende grad er børn med adfærdsvanskeligheder, der bekymrer mest. Og i specialundervisningstilbuddene oplever personalet, at de skal bruge mere tid på elever, der udfordrer fællesskabet, hvilket utilsigtet trækker tid og fokus væk fra de øvrige elever.

I forbindelse med byrådsindstillingen om afgrænsningen af problemforståelsen af det vilde problem om unges mentale sundhed og trivsel er der også foretaget en afdækning af, hvilke forklaringer der kan ses på den stigende mistrivsel. Det er uddybet i dette [bilag](#) til byrådsindstillingen. Det fremgår af bilaget, at flere undersøgelser viser en stigning i antallet af unge, der oplever mistrivsel. 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. Der findes ikke enkle forklaringer på den stigende mistrivsel blandt unge. Acceleration, præstation og psykologisering er ifølge Center for Ungdomsforskning tre mekanismer, der er med til drive problemet, og som kan forstærke hinanden og føre til overbelastning og mistrivsel. Mekanismerne er knyttet til det, som fagfolk kalder ”ny udsathed”, fordi mistrivsel viser sig som et bredt kulturelt og socialt fænomen, der trækker spor på tværs af sociale lag, og som potentielt kan ramme alle unge.

Det fremgår også af bilaget, at brug af skærme og det digitale liv ofte kobles til mistrivsel. Det digitale er integreret i de unges liv på godt og ondt. Sociale medier og gaming er arenaer for fællesskaber, men de kan også forstærke følelsen af at være ensom eller udenfor. De unge bruger de digitale medier aktivt til blandt andet at skabe venskaber og dyrke interesser. Mange unge er opmærksomme på de negative konsekvenser af det digitale liv. Flere unge peger dog også på, at det er forsimpelt at udpege unges digitale vaner som hovedårsagen til den stigende mistrivsel. Den forklaringsramme kommer nemt til at stjæle fokus fra de strukturer, der presser dem. Det digitale liv og skærmb brug kan ikke behandles som enkeltstående faktorer, men skal ses som en del af de unges liv og som faktorer, der kan forstærke oplevelsen af acceleration, præstation og psykologisering.

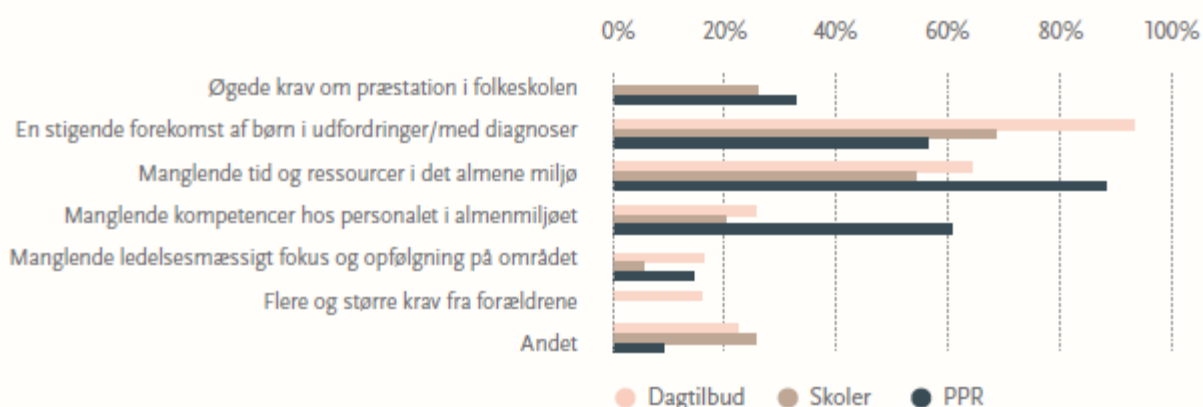
Flere børn i udfordringer og mangel på tid og ressourcer på almenområdet

Som en del af delanalysen af specialtilbud i Brede Børnefællesskaber har lederne i skoler og dagtilbud samt de betjenende medarbejdere i PPR forholdt sig til, hvad årsagerne kan være til, at flere og flere børn har behov for specialpædagogisk støtte. De er blevet bedt om at vælge den/de vigtigste årsager blandt prædefinerede årsagsforklaringer.

Resultaterne af deres besvarelser fremgår af figuren herunder. Blandt skoler og dagtilbud er børnene den største fællesnævner. Hele 94 procent af dagtilbudslederne og 69 procent af skolelederne angiver, at årsagen til den udvikling vi ser på området er, at flere børn og unge befinder sig i udfordringer og/eller har diagnoser. Dernæst peger 65 procent af dagtilbudslederne og 54 procent af skolelederne på, at almenområdet mangler tid og ressourcer, inden årsager som øgede krav i folkeskolen og fra forældre, eller mangel på kompetencer i almenområdet ift. børnenes udfordringer, gør sig gældende.

Dermed adskiller opfattelserne blandt skoler og dagtilbud sig fra PPR's betjenende medarbejdere. Her peges der først og fremmest på almenområdet. Manglende tid og ressourcer (88 procent) og manglende kompetencer hos almenpersonalet ift. børnenes udfordringer (61 procent), hvilket dog er efterfulgt af en stigende forekomst af børn i udfordringer/ med diagnoser (57 procent).

Figur 4.8: Væsentligste årsager til øget specialpædagogisk behov – ifølge dagtilbud, skoler og PPR



Note: N: PPR = 107, Skoler = 35 og Dagtilbud = 31.

Kun dagtilbudslederne har haft mulighed for at svare "Flere og større krav fra forældrene" og kun skolelederne og PPR har haft mulighed for at svare "Øgede krav om præstation i folkeskolen"

Langtrukne sagsforløb og skifte mellem forskellige tilbud bliver til nederlag

I forbindelse med analysen af Bredere Børnefællesskaber blev der afviklet en workshop med forældre til børn og unge, herunder til børn og unge i specialtilbud. I samtalerne med forældrene var der ofte en fællesnævner, der ramte mange af deltagerne – at ventetiden på vej til et nyt tilbud er/var lang, og at flere havde oplevet, at deres barn først havde været i 'det forkerte tilbud'.

Det er en oplevelse, der også deles af de medarbejdere, der til dagligt arbejder i kommunens specialklasser og specialskoler. Flere børn kommer for sent i deres skoleforløb, har været igennem lange sagsforløb eller er blevet placeret i deres tilbud uden at passe ind. Børnene kommer med mange nederlag i bagagen og har ofte oplevet lang ventetid på deres vej. De er nederlagsprægede når de starter i fx specialklassen og før der kan blive tale om udvikling, skal børnene først 'genopbygges'.

At have forsøgt flere forskellige tiltag og indsatser og at blive inkluderet det ene og det andet sted skaber store omvæltninger i børnenes liv. Forældrene oplever, at 'alt er en kamp', og at de bærer ansvaret for, at deres barn ender i det rigtige tilbud. Det sætter familielivet under et gevaldigt pres, og forældrene mærker, at det i sidste ende er børnene, der lider under den langvarige proces. Og den oplevelse deles af de professionelle. I PPR mærkes det, at børnene står med en følelse af ikke at slå til og i specialklasserne og på specialskolerne mærkes det, at mulighederne for at arbejde med børnenes faglige og sociale udvikling bliver udfordret. Det fremstår samlet set som en udfordring, der blandt andet er afledt af det store pres området er under og dermed får det også en betydning, idet det på samme tid hæmmer mulighederne for eventuel tilbagevenden til almenområdet.

Igangsatte tiltag

Der er således både forklaringer, som vedrører individet og systemet på den stigende segregeringsgrad. Indsatserne under Bredere Børnefællesskaber er primært rettet mod at ændre på de rammer, som børnene indgår i og dermed skabe tilbud, hvor flere børn kan lære, trives og udvikle sig i et alment tilbud.

I forbindelse med det vilde problem om unges mentale sundhed og trivsel sættes der prøvehandling i gang, som har til formål, at flere unge skal trives. Der arbejdes med prøvehandling inden for tre spor. Et af dem vedrører gentænkning af udskolingen og overgangen til ungdomsuddannelser.

Fælles for disse indsatser er, at implementeringen først er startet op, og at det vil tage tid, inden en effekt vil slå igennem i forhold til, at flere børn kan forblive i et alment tilbud.

5. Sammenligninger med andre kommuner

Dette afsnit viser, 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, er den årlige udgift pr. skoleelev godt 8.000 kr. under landsgennemsnittet. Det bakkes op af andre resultater fra fx Index100.

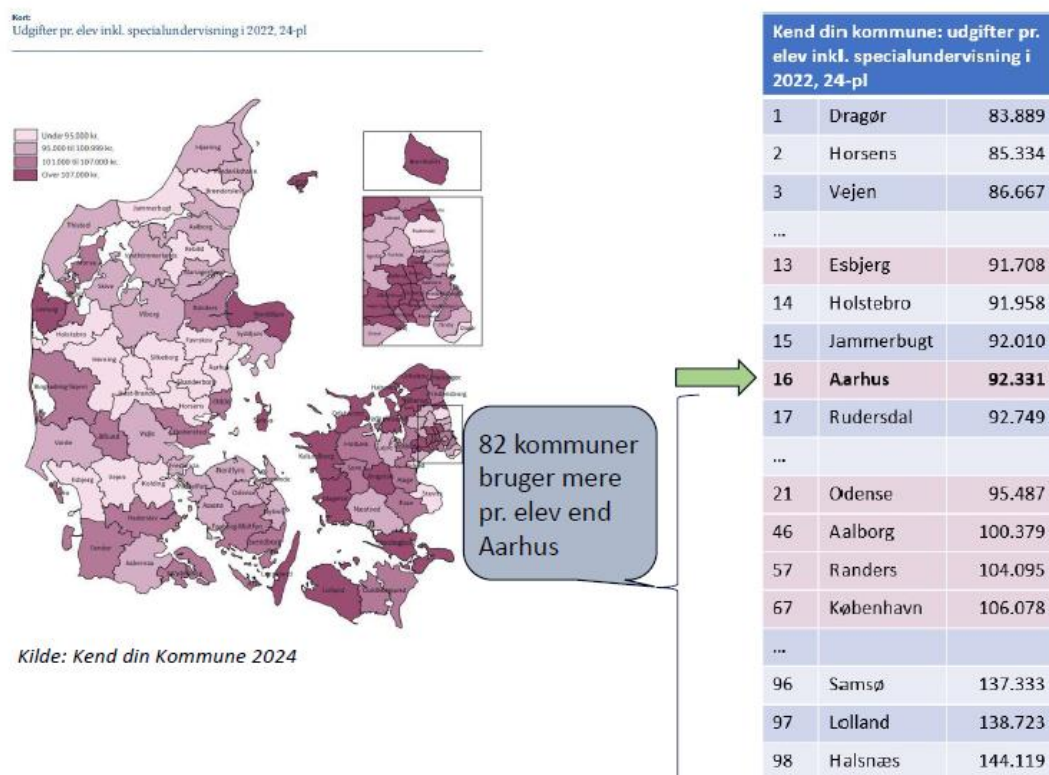
Afsnittet viser også, at sammenlignet med andre kommuner visiterer Aarhus Kommune i højere grad børn med et højt specialundervisningsbehov til specialtilbud og færre børn end forventet ud fra rammevilkårene i kommunen. Ligeledes viser sammenligningen, at Aarhus Kommunes udgifter pr. elev i specialundervisning er lavere end andre kommuner.

Sammenligning af specialtilbudsstrukturen i Aarhus med andre kommuner peger på, at der kan være muligheder i forhold til fleksible klassestørrelser.

Sammenligning af udgifter til skoleområdet

I den nyeste udgave af Kend din Kommune-rapporten fremgår udgifterne pr. folkeskoleelev for 2022 for hver kommune. Ud af de 98 kommuner brugte 82 kommuner flere penge pr. folkeskoleelev i 2022 end Aarhus Kommune, mens 15 kommuner brugte færre penge pr. folkeskoleelev. Den gennemsnitlige udgift på tværs af kommuner var på 103.854 kr. pr. elev i 2022, mens den i Aarhus var på 92.331 kr. Aarhus Kommune brugte dermed 11.523 kroner mindre pr. elev i 2022 end den gennemsnitlige udgift på tværs af kommuner. Figur 5.1 nedenfor viser data fra Kend din Kommune. Aarhus og de øvrige 6-byer er fremhævet med en rosa farve. Det ses her, at Esbjerg Kommune bruger en anelse mindre pr. elev end Aarhus, men også, at de øvrige 6-bykommuner bruger mere pr. elev end Aarhus Kommune.

Figur 5.1: Data fra Kend din Kommune 2024



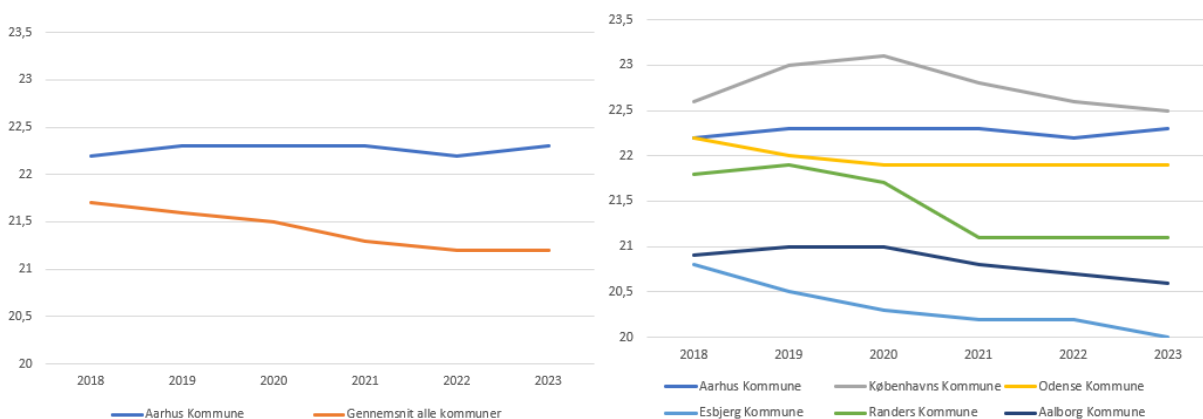
Udgifterne pr. elev i Kend din Kommune er opgjort bredt for folkeskolen og indeholder også udgifter til specialundervisning, herunder specialskoler samt befording. Når den gennemsnitlige udgift pr. elev i Aarhus er lavere end både den gennemsnitlige kommune og flertallet af de øvrige 6-byer, er det udtryk for, at summen af de midler, der bruges på den almene folkeskole og specialiserede indsatser for børn samt befording i Aarhus, ligger under niveauet i de øvrige kommuner og 6-byer. Der er altså ikke tale om, at et lavere udgiftsniveau i forhold til den almene undervisning modsvares af højere udgifter til specialiserede indsatser. Når Aarhus ligger lavere i sammenligning med andre kommuner, er det et udtryk for en samlet betragtning for hele skoleområdet.

Der kan være forskellige årsager til og forklaringer på, at der er forskelle i kommunernes udgifter til folkeskolen, såsom skolestruktur, land- eller bykommune, demografisk sammensætning, serviceniveau mv. Forskellene i udgiftsniveau er således ikke nødvendigvis et udtryk for prioritering af kvaliteten i skolerne, men kan skyldes strukturelle forhold mm.

I det følgende afsnit ses der nærmere på udviklingen i gennemsnitlige klassekvotienter i perioden fra 2018 til 2023 i Aarhus Kommune sammenlignet med dels et landsgennemsnit, dels udviklingen i de øvrige 6-bykommuner. Figur 5.2a og 5.2b viser udviklingen i de gennemsnitlige klassekvotienter. Klassekvotienten for Aarhus Kommune er 22,3 i 2023. Det fremgår af figurene, at klassekvotienten i Aarhus Kommune i hele perioden fra 2018 til 2023 har været højere end den gennemsnitlige klassekvotient på landsplan, men også, at klassekvotienten i perioden har været tæt ved konstant i Aarhus Kommune, mens den på landsplan er faldet.

Sammenligner man med de øvrige 6-bykommuner, er den gennemsnitlige klassekvotient højere i Københavns Kommune end i Aarhus Kommune, mens den for de øvrige 6-bykommuner ligger under niveauet i Aarhus Kommune. Det fremgår også, at stort set samtlige øvrige 6-bykommuner i perioden 2018 til 2023 har oplevet et fald i den gennemsnitlige klassekvotient, mens den – som nævnt tidligere – har været så godt som konstant i Aarhus i den periode, analysen vedrører.

Figur 5.2a og 5.2b: Gennemsnitlige klassekvotienter i Aarhus sammenlignet med landsgennemsnittet og de øvrige 6-bykommuner

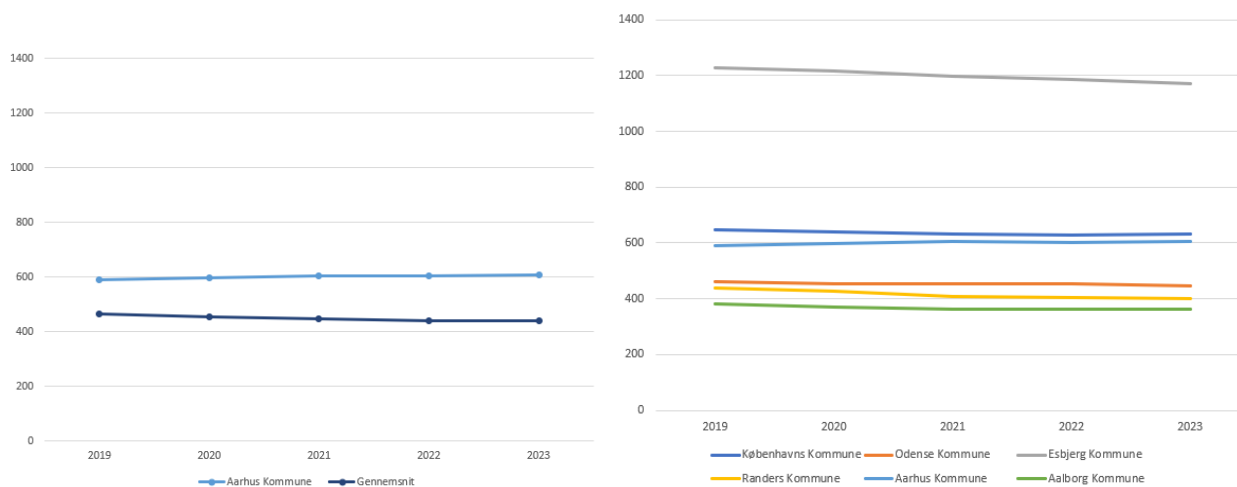


Kilde: Noegletal.dk

Figur 5.3A og 5.3B sammenligner gennemsnitlige skolestørrelser i Aarhus Kommune med henholdsvis den gennemsnitlige skolestørrelse på landsplan og i de øvrige 6-bykommuner. Det fremgår her, at Aarhus Kommune generelt har større skoler, end der er på landsplan, og at den af 6-bykommunerne, der ligner Aarhus mest i forhold til den gennemsnitlige skolestørrelse, er Københavns Kommune. I analyseperioden har Esbjerg Kommune haft en skolestruktur med 25 folkeskoler organiseret i syv større distriktsskoler. Byrådet i Esbjerg Kommune vedtog 19. februar 2024, at Esbjerg Kommune pr. 1. august 2024 ændrer sin skolestruktur, så den fremover består af 24 skoler med hvert sit navn og hver sin leder.⁶

⁶ Byrådet - Byrådsalen (esbjergkommune.dk)

Figur 5.3a og 5.3b: Gennemsnitlig skolestørrelse i Aarhus sammenlignet med landsgennemsnittet og de øvrige 6-byer



Kilde: Noegletal.dk.

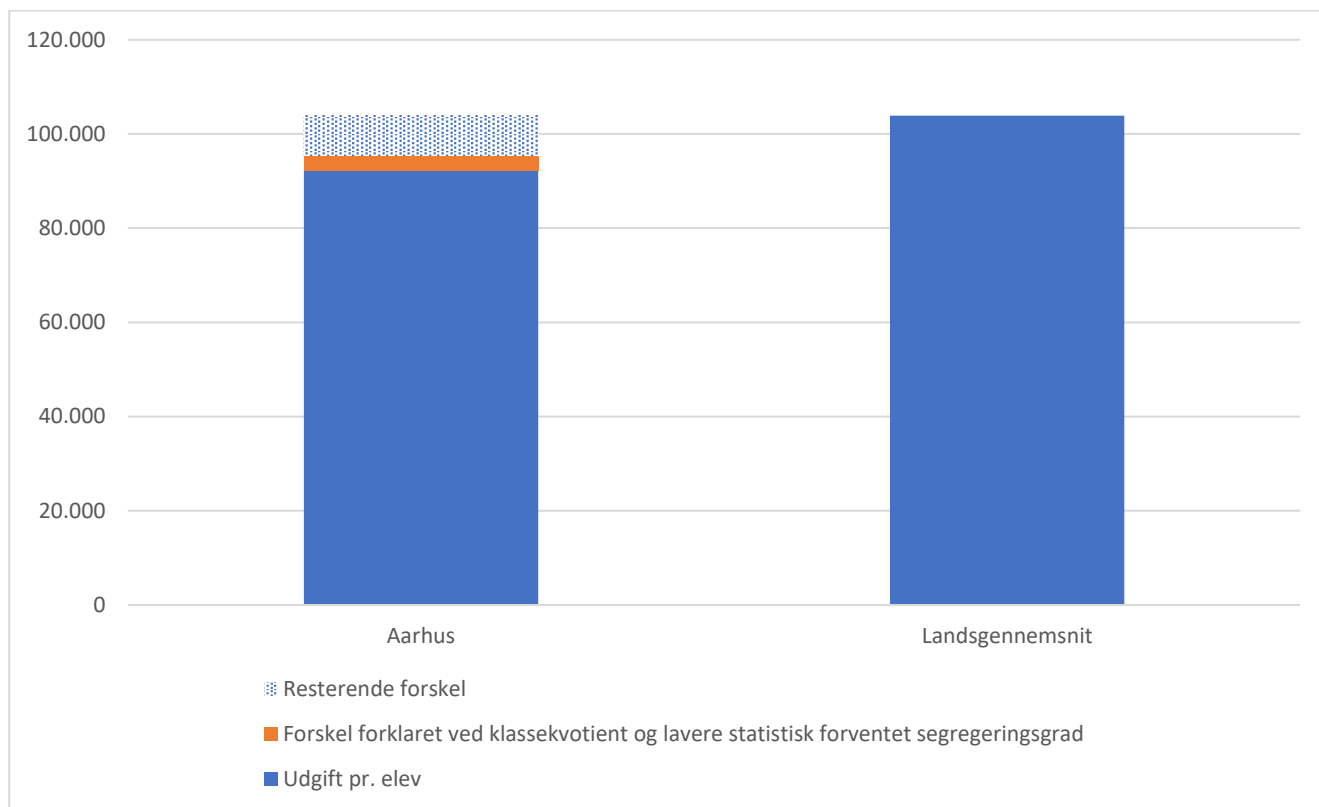
Aarhus Kommune er – som København – en storbykommune og kan drage en fordel af, kun i et begrænset omfang at skulle dække et større geografisk område, hvor der i yderområderne skal opretholdes mindre landsbyskoler til elever, der er bosat her. Man kan på den vis sige, at der er tale om visse 'stordriftsfordele' ved, at der er bedre muligheder for at organisere kommunens elever i skoledistrikter, der - i højere grad end i kommuner med et større opland – gør det muligt at fylde klasserne op. Som det også er beskrevet i afsnittet omkring tildeling af budget til skolernes almenundervisning, følger skolernes udgifter til almenundervisning antallet af klasser. Hvis en skole skal oprette en ekstra klasse, får skolen udgifter til at ansætte flere lærere mv., mens en ekstra elev i en eksisterende klasse ikke medfører de samme udgifter for skolen. På den vis har både Aarhus og København nogle fordele sammenlignet med kommuner med et større opland.

Dette kan dog ikke forklare hele forskellen i, hvor meget Aarhus bruger på folkeskolen pr. elev i forhold til landsgennemsnittet. Hvis man ser på de gennemsnitlige udgifter pr. elev, som er opgjort i Kend din Kommune, ligger Aarhus Kommune ca. 11.000 kr. under gennemsnitskommunens udgifter pr. elev jf. ovenfor. Hvis man tager højde for, at Aarhus har en højere klassekvotient på almenområdet end landsgennemsnittet, forklarer dette ca. 1.900 kr. af forskellen. I Kend din Kommune vises det, at kommuner med en højere segregeringsgrad, har højere udgifter pr. elev. Dette forhold kan der tages højde for ved at benytte data fra Benchmarkingenheden, der har opgjort segregeringsgraden som landsgennemsnit og den statistisk forventede segregeringsgrad pr. kommune.⁷ Hvis man tager udgangspunkt i Aarhus Kommunes udgifter til segregeret specialundervisning og ser på forskellen i, hvor meget højere udgifterne alt andet lige ville have været, hvis Aarhus Kommune havde den segregeringsgrad, man statistisk set ville have forventet, og sammenligner med den højere landsgennemsnitlige segregeringsgrad, forklarer den lavere sandsynlighed for, at en elev i Aarhus Kommune har behov for segregeret specialundervisning knap 1.300 kr. pr. elev.

Hvis man korrigerer forskellen i udgifter pr. elev mellem landsgennemsnittet og Aarhus Kommune for den højere klassekvotient, og den statistisk forventede lavere sandsynlighed for, at en elev henvises til specialundervisning, udgør forskellen ca. 8.300 kr. Beregningen fremgår af figur 5.4.

⁷ [Andel elever i segregeret specialundervisning \(benchmark.dk\)](https://benchmark.dk)

Figur 5.4: Udgifter pr. elev i Aarhus Kommune og gennemsnitskommune, samt effekt og lavere klassekvotient, og lavere sandsynlighed for specialundervisning



Kilde: Kend din kommune, Andel elever i segregeret specialundervisning (Indenrigs- og Sundhedsministeriets Benchmarkingenhed) noegletal.dk og egne beregninger.

Tabel 5.1: Udgifter pr. elev i Aarhus Kommune og gennemsnitskommune, samt effekt og lavere klassekvotient, og lavere sandsynlighed for specialundervisning

Landsgennemsnit udgift pr. elev	103.854 kr.
Aarhus udgift pr. elev	92.331 kr.
Forskel til landsgennemsnit	11.523 kr.
Forskel forklaret via højere klassekvotient og lavere forventet segregering	-3.205 kr.
Forskel korrigeret for højere klassekvotient og lavere segregering	8.318 kr.

I materialet til budget 2023 indgik en analyse fra Index100, som viste, at når der tages højde for strukturelle baggrundsforhold, ligger Aarhus Kommune 4,2 procent under det udgiftsniveau, man statistik ville forvente på skoleområdet ud fra udgiftsniveauet i de øvrige kommuner.⁸

Københavns Kommune har i foråret 2024 gennemført en udgiftsanalyse på tre områder, hvor de oplever stigende udgifter. De tre områder er specialundervisning, det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge samt botilbud. Formålet med analysen er at afdække, om kommunens udgifter er højere eller lavere end de forventede udgifter, når der tages højde for borgernes demografi, socioøkonomi og sundhed. I analysen er der også resultater for Aarhus Kommune, da analysen er baseret på individdata fra Danmarks Statistik koblet med udgiftsdata fra Aarhus, Roskilde og Aalborg, som de tre kommuner har leveret.

⁸ [Udgifter, udgiftsbehov og udgiftsmæssigt serviceniveau X Kommune \(aarhus.dk\)](#)

På specialundervisningsområdet viser hovedresultaterne, at Aarhus Kommune har en lavere andel elever i specialundervisning, end man skulle forvente ud fra elevsammensætningen. Den faktiske andel i 2022 er således 0,3 procentpoint lavere end den forventede. Specialundervisning defineres her som mellemformer, specialklasse og specialskole. Analysen fra Københavns Kommune viser også, at Aarhus Kommune har en lavere udgift til specialundervisning pr. elev, end man skulle forvente ud fra elevsammensætningen. Den faktiske udgift i 2022 er således 17 procent lavere end den forventede udgift i forhold til elevsammensætning. Udgifter er målt ud fra salgstakster. 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. I 2022 er elever i mellemformer og specialklasser i Aarhus således dem med de højeste specialundervisningsbehov blandt undersøgelsens fire kommuner, mens elever i specialskoler i Aarhus er dem med de næsthøjeste specialundervisningsbehov. Se analysen [her](#).

Tabel 5.2: Faktisk og forventet andel i specialundervisning

	Elever i specialundervisning		Benchmarking-Indikator (pct.-point)
	Faktisk andel (pct.)	Forventet andel (pct.)	
Specialundervisning (+ mellemformer + dagbehandling)			
København	4,6	4,4	0,2
Roskilde	4,6	4,4	0,2
Aarhus	5,0	5,3	-0,3
Aalborg	5,2	5,2	0,04

Tabel 5.3: Elevernes forventede specialundervisningsbehov fordelt på tilbudstype

	1. kvartil	Gennemsnit	3. kvartil	Antal elever
Elever i mellemform				
København	3,0	25,9	42,5	424
Roskilde	2,8	27,0	41,5	136
Aarhus	18,2	44,0	68,1	61
Aalborg	3,9	34,0	73,1	29
Elever i specialklasse				
København	5,6	37,1	68,6	745
Roskilde	6,0	43,5	81,5	208
Aarhus	8,9	44,2	82,4	1123
Aalborg	8,0	43,4	80,5	935
Elever på specialskole				
København	15,3	52,4	89,8	1.316
Roskilde	30,1	58,9	90,0	145
Aarhus	38,1	66,3	96,7	519
Aalborg	39,2	68,1	98,3	166

Kilde: DST og data fra kommunernes fagsystemer
 Note: Det forventede behov er beregnet ud fra elevernes baggrundskarakteristika, herunder socioøkonomiske og sundhedsmæssige faktorer.

Der knytter sig nogle forbehold til analysen, hvis resultater er baseret på fire kommuner. Det betyder, at resultaterne kunne have været anderledes, hvis der var sammenlignet med andre kommuner eller alle landets kommuner. Det skal bemærkes, at Københavns Kommune vejer tungt i sammenligninger, hvori kun de fire kommuner indgår. Analysens gyldighed hviler på, at de fire kommuner systematisk har opgjort mellemformer, specialklasse og specialskoler samt udgifter hertil ens. I Aarhus er der inkluderet mellemformer som fx Nest klasser, og der er som udgifter anvendt salgstakster fra salg af pladser til andre kommuner.

Sammenligning af tildelingsmodeller på tværs af kommuner

I forbindelse med både den oprindelige udarbejdelse og siden evalueringen af skolernes generelle budgettildelingsmodel i 2020 og 2022, blev der indhentet erfaringer fra andre kommuner i forhold til budgettildelingsmodeller på almenundervisningsområdet. Afdækningen af forskellige kommuners principper for budgettildelingsmodeller for tildeling af budget til almenundervisning viste, at der på tværs af kommunerne er forskellige vilkår og hensyn, der er afgørende for, hvilke principper der lægges til grund for tildeling af budget til

skolernes almene undervisning. Det gælder fx den geografiske udstrækning af en kommune (bymæssig koncentration versus et større geografisk opland, hvor der også – som berørt i forrige afsnit - er behov for skoletilbud i yderområderne), samt om der generelt er tale om en elevtilvækst eller -afvandring i kommunen. Af-dækningen viste desuden, at Københavns Kommune på almenundervisningsområdet har en budgettildelingsmodel, der på nogle punkter ligner den, der findes i Aarhus Kommune.

Også i forhold til tildeling af budget til specialundervisningsområdet er der forskelle på tværs af kommuner. I analysen af Brede Børnefællesskaber fra januar 2022 er der lavet en komparativ analyse af Aarhus sammenlignet med de øvrige 6-bykommuner. Analysen viste, at organiseringen af specialundervisningstilbud varierer på tværs af kommunerne. Hvor Aarhus Kommune eksempelvis – som hovedregel – har fast normering i alle specialklasser (7-9 elever afhængigt af klassetrin), så har de øvrige 6-bykommuner varierende normeringer, der er fastsat ud fra elevmålgruppens udfordringer. Konkret betyder det, at eleverne i specialklasserne i fx København kategoriseres efter udfordringernes relative tyngde, og at der er færre elever i klasser med større tyngde – en kategori af børn og unge kan være i klasser med syv elever, mens der i en anden kategori af børn og unge kan være op til 12 elever i samme specialklasse. I Aalborg Kommune anvendes et udsvingsbånd i normeringen af kommunens specialklasser, som betyder, at en specialklasse, hvis økonomi er baseret på en normering på fx 10 elever i løbet af et skoleår, skal kunne håndtere et udsving på 10 procent (svarende til en ekstra elev), uden at der gives ekstra økonomi til værtsskolen. Herved opnås en større fleksibilitet i planlægningen af specialklassepladserne.

Herudover er der variation i, hvilket fordelingsprincip der ligger til grund for kommunens visitation af elever til de enkelte tilbud. Hovedparten af de øvrige 6-byer anvendte ifølge analysen et fordelingsprincip, hvor specialklasserne primært dannes ud fra et fokus på elevernes vanskeligheder og udfordringer, mens der eksempelvis i Randers fordeles efter et nærhedsprincip og udfordringer. En af indsatserne i Brede Børnefællesskaber er, at der efter behov kan etableres lokale specialklasser. Blandt fordelene ved, at specialklasserne placeres tættere på elevernes bopæl, kan nævnes, at børnene bevarer den lokale tilknytning til bopælsdistriktet og de lokale fritidstilbud, og at der kan være færre udgifter til kørsel. Omvendt kan nærhedsprincippet også medføre en mere heterogen elevgruppe, som eksempelvis stiller større krav til bredden i personalets kompetencer.

6. Økonomiske konsekvenser

I dette afsnit ses der først på, hvor mange elever skolerne med de nuværende budgetter til specialundervisning har mulighed for at sende i specialundervisning – under hensyntagen til, at der også skal være mulighed for at iværksætte og fastholde lokale og forebyggende støtteindsatser. Herefter følger en gennemgang af forskellige prognoser og beregninger for vækst i antallet af elever i specialundervisningstilbud. Endelig ses der ud fra en række opstillede scenarier på, hvilken effekt indsatserne under Brede Børnefællesskaber kan forventes at have på antallet af elever i specialundervisning samt de økonomiske implikationer forbundet hermed.

Budget til elever med behov for særligt undervisningstilbud

I det følgende afsnit er fokus primært på den økonomiske betydning af antallet af elever i specialundervisning og udviklingen heri. Derfor ser afsnittet på alle de elever i et undervisningstilbud, som skolerne betaler for samt elever i specialskoler, som skolerne ikke har en betalingsforpligtigelse for. Det betyder, at specialundervisningsbegrebet udvides ud over det, der beskrives med segregeringsgraden. I FLIS nøgletal og Kend din Kommune opgøres segregeringsgraden for elever i specialklasser og specialskoler – den såkaldte segregerede specialundervisning.

I denne del af analysen er fokus således på alle de elever, som skolerne betaler for, hvilket dækker elever i specialklasser, Fokusskolen, Netværksskolen, Nest klasser og PLUSklasser og derudover også elever i specialskoler, som skolerne ikke betaler for, men som er en del af det samlede budget til specialundervisning på skoleområdet. Når andelen af elever i disse undervisningstilbud gøres op i forhold til det samlede elevtal, vil denne andel naturligt være større end segregeringsgraden, der omfatter færre elever. Andelen af elever i specialskoler sammen med elever i de tilbud, som skolerne har en betalingsforpligtigelse for, bliver et nøgletal, som er vigtigt at følge fremover sammen med segregeringsgraden. Når flere elever i de kommende år henvises til eksempelvis PLUSklasser, som indføres med en ekstra årgang årligt, vil der blive flere og flere elever i specialundervisningstilbud, som ikke indgår i segregeringsgraden, men som skolerne fortsat skal betale for, og forskellen mellem segregeringsgraden og andelen af elever henvist til et specialundervisningstilbud med betalingsforpligtigelse vil stige.

Som det er beskrevet i afsnit 2, består skolernes budget til specialundervisningsindsatser af et betalingsbudget, der anvendes til at betale for de elever, skolen sender i specialklasse, og et støttecenterbudget til lokale indsatser for elever med behov for støtte samt to mindre budgetter til enkeltintegration (1 mio. kr. i 2024) og personlig assistance (2,9 mio. kr. i 2024).

Som nævnt ovenfor betaler skolerne for elever, der er henvist til specialundervisning i disse tilbud: Specialklasser, Fokusskolen, Netværksskolen og Nest klasser (samt PLUSklasser fra og med skoleåret 2024/25).

I 2024 udgør skolernes tildelte betalingsbudget 120 mio. kr., og deres støttecenterbudget udgør 105 mio. kr. Det samlede udmeldte budget til lokale støtte- og forebyggende indsatser for elever inkluderet i almenundervisningen samt til at betale for elever i specialundervisning udgør dermed i alt 225 mio. kr. i 2024. Hertil kommer den ekstraordinære her og nu-indsats, hvor byrådet bevilligede 57 mio. kr. ekstra til skolerne i 2024.

Distriktskolens betaling for at sende en elev i specialklasse udgør 163.152 kr. i 2024. Holder man det op mod det samlede betalingsbudget på 120 mio. kroner, er skolerne set under et tildelt budget svarende til at kunne betale for 736 elever i specialundervisningstilbud i 2024, når det samtidigt forudsættes, at hele støttecenterbudgetter anvendes til lokale støtteindsatser.

Dette svarer til, at skolerne har økonomi til, at 4,4 procent af eleverne i grundskolen kan gå i specialundervisningstilbud, hvilket i alt er 1.310 elever i specialundervisningstilbud. Pr. 5/9-2024 forventes 574 elever i specialskole, og de 736 elever kan således være fordelt i specialklasser, Nest klasser, Plusklasser, Fokusskolen og Netværksskolen.

Pr. 5. september 2024 forventes skolerne imidlertid at betale for 1.470 elever i specialundervisning. Da betalingsbudgettet dækker betalingen for 736 elever, indgår der således 734 elever mere i skolernes betalingsforpligtigelse, end de har betalingsbudget til pr. 5. september 2024. Denne forskel svarer til et årligt underskud på betalingsbudgettet på 110 mio. kr.

Den foreløbige henvisning af elever i specialundervisningstilbud i 2024 viser, at flere elever visiteres til et specialundervisningstilbud end pr. 5. september 2023, hvorfor skolerne vil have et underskud på budgettet selv efter, at både betalingsbudget og støttecenterbudget er anvendt til at betale for elever i specialundervisning. Med de 57 mio. kr. i her og nu-indsats som skolerne er tildelt ekstra i betalingsbudget i 2024, er der fortsat et underskud, som skolerne skal dække via støttecenterbudgettet eller via alternativ finansiering af specialklassepladser på andre poster i budgettet.

Scenarier for fremadrettet budget til elever med særligt undervisningstilbud

I dette afsnit anvendes dels prognoser for udviklingen i antallet af elever i undervisningstilbud, som skolerne betaler for, dels prognoser for 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 prognoserne 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 scenarier for prognosen for specialskoler. I den sammenhæng kan det nævnes, som det også fremgår af scenarie 0, at den prognosticerede vækst i elevtallet for specialskoler er nedjusteret i forhold til den historiske udvikling, hvilket er gjort ved at kombinere to prognoser. Den ene prognose er en lineær fremskrivning af elever i specialskole, hvor udviklingen antages at fortsætte uændret. Den anden prognose forudsætter samme vækst i elevtallet i specialskole som i antallet af 5-15-årige i kommunen, hvilket fastlåser andelen af elever i specialskole. Den forventede vækst i antallet af 5-15-årige er yderst begrænset i perioden, hvilket svarer til at reducere væksten i den lineære fremskrivning med omkring 40 procent. Dermed tager prognosen højde for, at væksten i elever i specialklasser vil aftage i prognoseperioden, og den vækst i elevtallet de sidste år har vist ikke vil fortsætte i samme omfang.

Scenarie 0

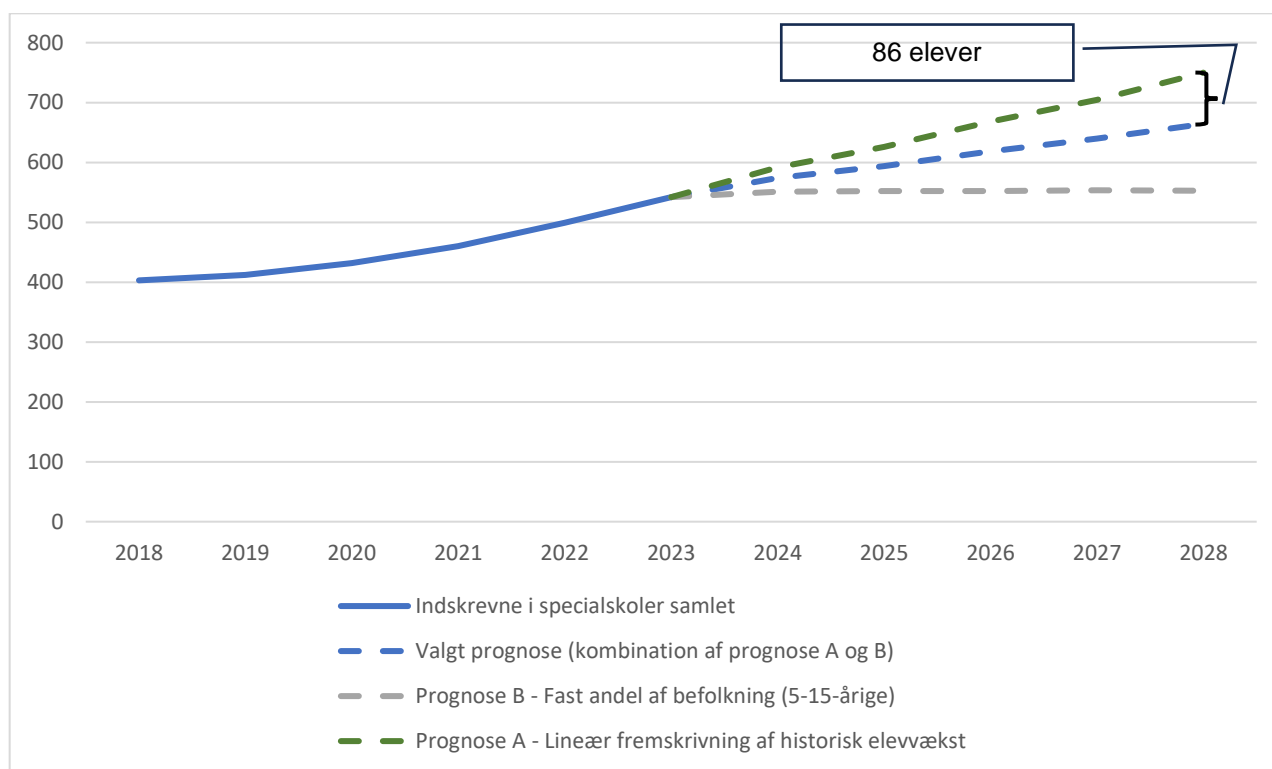
Prognoser for udviklingen i antallet af elever i specialklasser og -skoler viser, at udviklingen med flere elever i specialundervisningstilbud fortsætter i de næste år - alt andet lige. Af figurene herunder ses den forventede udvikling i antallet af elever i henholdsvis specialskoler og specialundervisningstilbud, som skolerne betaler for (specialklasser, Nest klasser, PLUSklasser, Fokusskolen og Netværksskolen).

Den første figur herunder (figur 6.1) viser udviklingen i elevtallet i specialskolerne i perioden 2018-2028.

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 for udviklingen i elevtallet 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, tilsiger prognosen (den blå kurve), at elevtallet i specialskoler vil stige frem til og med 2028 – konkret svarer væksten til, at antallet af 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 seneste års vækst var fremskrevet lineært (den grønne kurve). Den grå kurve tager højde for, at der i perioden 2023 til 2028 kun forventes en meget marginal befolkningstilvækst, og at dette også dæmper den forventede vækst i antallet af specialskoleelever. Da den valgte prognose (den blå) er en sammenvægtning af de to øvrige prognoser, slår denne effekt også i gennem her svarende til, at der i 2028 forventes 86 færre elever i specialskole end den lineære fremskrivning tilsiger.

Figur 6.1: Faktiske elevtal og prognose for elever i specialskoler i perioden 2018-2028



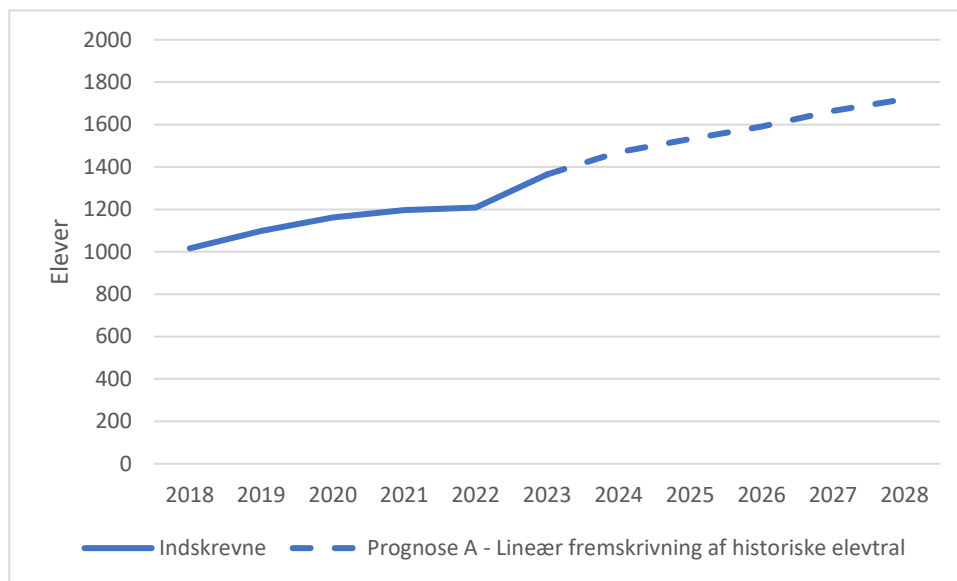
Kilde: Egne data og prognoser for elevtallet 5. september.

Med den forventede udvikling i specialskolernes elevtal vil skolernes budget, der er baseret på et beløb pr. elev, vokse i samme takt som elevtallet. Som beskrevet i afsnit 2 reserveres midler til specialskolerne forlods ud af det samlede budget til specialundervisning, hvormed der er færre midler til de resterende poster til specialundervisning på skolerne. Tilvæksten i elever i specialskoler forværrer således ubalancen i skolernes betalingsbudget.

Af figur 6.2 herunder fremgår den faktiske og den forventede udvikling i antallet af elever i specialundervisningstilbud, som skolerne betaler for i perioden 2018-2028. Udviklingen i det faktiske elevtal er vist som den fuldt optrukne blå kurve, og prognosetallene er vist med den stiplede kurve. Som prognose for udviklingen i elevtallet i specialklasser er valgt en lineær fremskrivning af de seneste års udvikling i elevtallet, hvilket kan ses af figuren, hvor hældningen på prognosen (den stiplede kurve) stort set er den samme som for den faktiske udvikling i elevtallet (den blå kurve).

Som det fremgår af figuren, forudsiger prognosen, at der er 1.720 elever i undervisningstilbud som skolerne betaler for i 2028.

Figur 6.2: Faktiske elevtal og prognose for elever i undervisningstilbud som skolerne betaler for i perioden 2018-2028



Note: Figuren viser elevtal i specialklasser, Nest klasser, Netværkskolen og Fokusskolen pr. 5. september

Prognosen for elevtallet i specialklasser sammen med de øvrige specialundervisningstilbud, som skolerne betaler for, forudsiger en vækst i elevtallet på 355 elever fra 2023 til 2028, hvilket vil forhøje skolernes betaling med 65 mio. kr.

Da den forventede udvikling forudsiger flere elever i både specialklasse og specialskole, vil tendensen med, at skolerne betaler for flere elever i specialklasse fortsætte. Det har hidtil været praksis, at skolernes specialundervisningsbudget forlods finansierer stigningen i budget til specialskoler ud fra et beløb pr. elev, hvilket har udhulet skolernes betalings- og støttecenterbudget.

Den forventede stigning i antal elever i specialklasser, betyder også en stigende central finansiering af driften af specialklasserne (til værtsskolerne) fra specialundervisningsbudgettet i PPR. Dette centralt placerede budget til specialklassedrift er ligeledes historisk set blevet finansieret forlods ud af de samlede midler til specialundervisning.

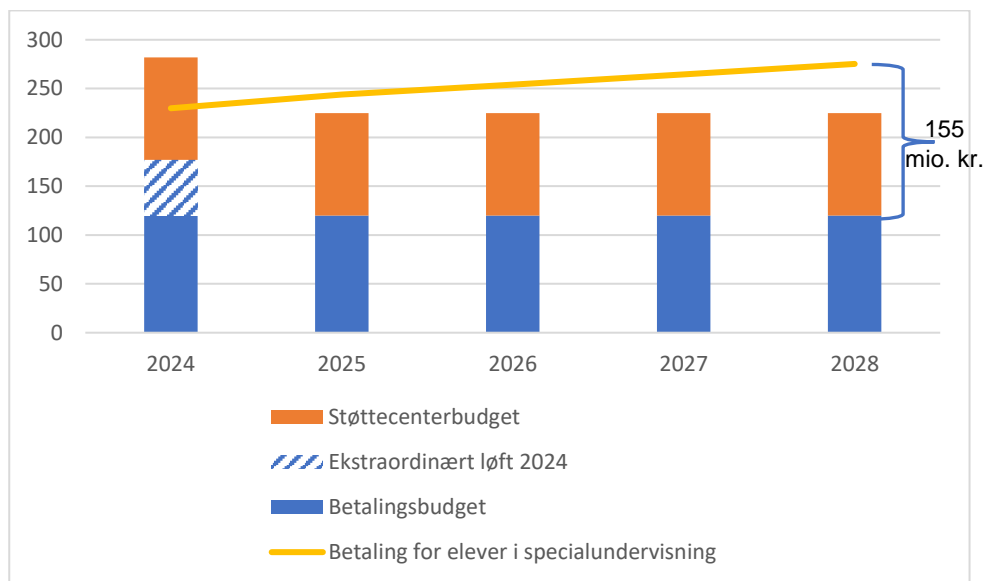
Denne fremgangsmåde har sikret budgetter til at drive specialskoler ved et stigende elevtal, og den har sikret værtsskolerne budget til at drive specialklasser og øvrige specialundervisningstilbud med betaling på bekostning af de betalende skolers betalingsbudget og støttecenterbudget.

I denne analyse forudsættes det, at der findes alternativ finansiering af de kommende års stigende udgifter til drift af specialskoler og specialklasser, så de økonomiske udfordringer ikke blandes sammen, men fremgår adskilt af det samlede udfordringsbillede.

Udviklingen fremgår af figur 6.3 herunder, der viser den stigende udgift til skolernes betaling for elever i specialundervisning (den gule linje - opgjort på baggrund af prognosen for elevtallet i specialklasser samt de øvrige undervisningstilbud, som skolerne betaler for) sammenholdt med betalingsbudgettet (den blå søjle) og støttecenterbudgettet (den orange søjle).

Som figuren viser, forventes gabet mellem skolernes udgift til betalinger for elever i specialundervisning og betalingsbudgettet at vokse i årene fremover. Det sker som følge af stigende udgifter til betaling for flere elever i specialundervisning. Med forventningerne til udviklingen i elevtallet i prognosen vil skolernes underskud på betalingsbudgettet være vokset til 155 mio. kr. i 2028 (forskellen på den blå søjle og den gule linje).

Figur 6.3: Udvikling i skolernes betaling for elever i andre undervisningstilbud sammen end støttecenter- og betalingsbudget



Scenarier for effekter af Brede Børnefællesskaber (scenarie 1 og 2)

I afsnittet opstilles to scenarier med forskellige antagelser om størrelsen af effekten af indsatserne i Brede Børnefællesskaber på udviklingen i antallet af elever i et specialundervisningstilbud, som skolerne betaler for.

Der er udviklet en indsats-teori for Brede Børnefællesskaber, som viser, hvordan de politisk besluttede indsatser under Brede Børnefællesskaber bidrager til at vende udviklingen i antallet af børn og unge, der segregeres fra almenmiljøet, se boksen nedenfor. Indsats-teorien opstiller alene 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 indsats-teorien, hvilke konkrete effekter der kan forventes til fx udviklingen i antallet af børn, som visiteres til specialklasse og hvornår.

Ud fra indsats-teorien for Brede Børnefællesskaber kan der ikke direkte udledes, hvad den konkrete evidensbaserede 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. Indsatserne i Brede Børnefællesskaber forventes ikke at have væsentlig effekt på den økonomiske udvikling i specialskoler.

- I **scenarie 0** antages ingen effekt af Brede Børnefællesskaber. Udviklingen svarer til prognosen for elever, som skolerne betaler for
- I **scenarie 1** antages en effekt af Brede Børnefællesskaber på minus 25 procent på væksten i antal elever i specialtilbud i forhold til prognosen
- I **scenarie 2** antages en effekt af Brede Børnefællesskaber på minus 50 procent på væksten i antallet af elever i specialtilbud i forhold til prognosen

Effekten af de tre scenarier på elevtallet i specialklasser sammenlignes i figur 6.4 herunder. Det første år, hvor der indregnes en effekt på prognoserne, er i 2025. For begge scenarier indføres effekten gradvist over fire år, så der er fuld effekt i 2028. Eksempelvis indregner scenarie 1 en effekt på 6,25 procent i 2025, en effekt på 12,5 procent i 2026, en effekt på 18,75 procent i 2027 og en effekt på 25 procent i 2028. Denne tilgang får kurven for scenarie 2 til at se flad ud i 2027-2028, men kurven vil stige igen efterfølgende.

Indsatsteori for Brede Børnefællesskaber

Indsatsteorien forsøger at vise, hvordan de politisk besluttede indsatser under Brede Børnefællesskaber bidrager til at vende udviklingen i antallet af børn og unge, der segregeres fra almenmiljøet. Indsatsteorien opstiller alene hypoteser om og forventninger til sammenhænge mellem indsatser og resultater. Andre forhold vil imidlertid også kunne 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.

Se faktaboks i afsnit 3 om Brede Børnefællesskaber.

Hvor stor en forskel vil indsatserne gøre?

De besluttede indsatser tager afsæt i løsningsforslagene fra analysen "Fælles indsigter fra praksis i forhold til Brede Børnefællesskaber". Løsningsforslagene peger dog ikke på, hvor stor en effekt, den enkelte indsats kan forventes at have, og der er derfor heller ikke belæg for i indsatsteorien at fremsætte et estimat på effekterne. En direkte kausalitet mellem indsatserne og mulige fremtidige resultater er heller ikke mulige at fastslå, idet der – som allerede nævnt – kan være en lang række forhold, som også kan påvirke resultaterne positivt eller negativt. Derfor er det også vigtigt, at indsatserne ikke bliver set, som de eneste handlinger/tiltag, som kan bidrage til at vende udviklingen i antallet af børn, som segregeres fra almenmiljøet. Indsatserne bygger derimod ovenpå det generelle og forebyggende arbejde, der i forvejen gøres i dagtilbud, skoler og fritids- og ungdomsskoletilbud.

Hvornår vil indsatserne gøre en forskel?

Hvornår resultaterne af de enkelte indsatser forventes at kunne ses, vil variere. Indsatsernes indhold, omfang og tyngde varierer, og det har betydning for, hvornår de er implementeret og forankret i praksis. Derfor er der heller ikke i indsatsteorien angivet, hvad kort og lang tid svarer til i antal år, da det vil variere fra indsats til indsats. For alle indsatser gælder, at de er iværksat og i drift senest i 2026. Det er dog ikke ensbetydende med, at den samlede virkning af indsatserne i Brede Børnefællesskaber slår igennem på det tidspunkt. Det skyldes, at indsatserne vil have den største 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 (udslusning). Der vil derfor gå en årrække før effekterne af Brede Børnefællesskaber vil opnå fuldt gennemslag på alle år-gange.

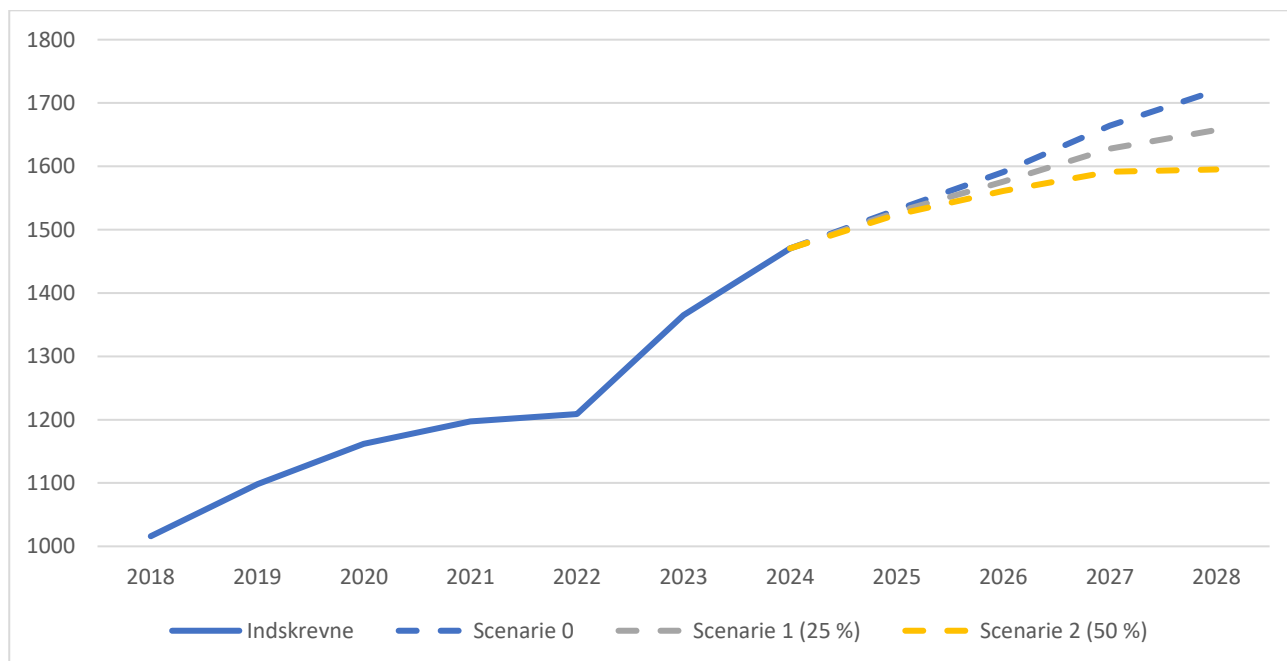
Hvordan undersøges, om indsatserne gør en forskel?

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 Brede 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
- Tidlige og praksisnære indsatser

Se bilag 3 for beskrivelse af indsatsteorien.

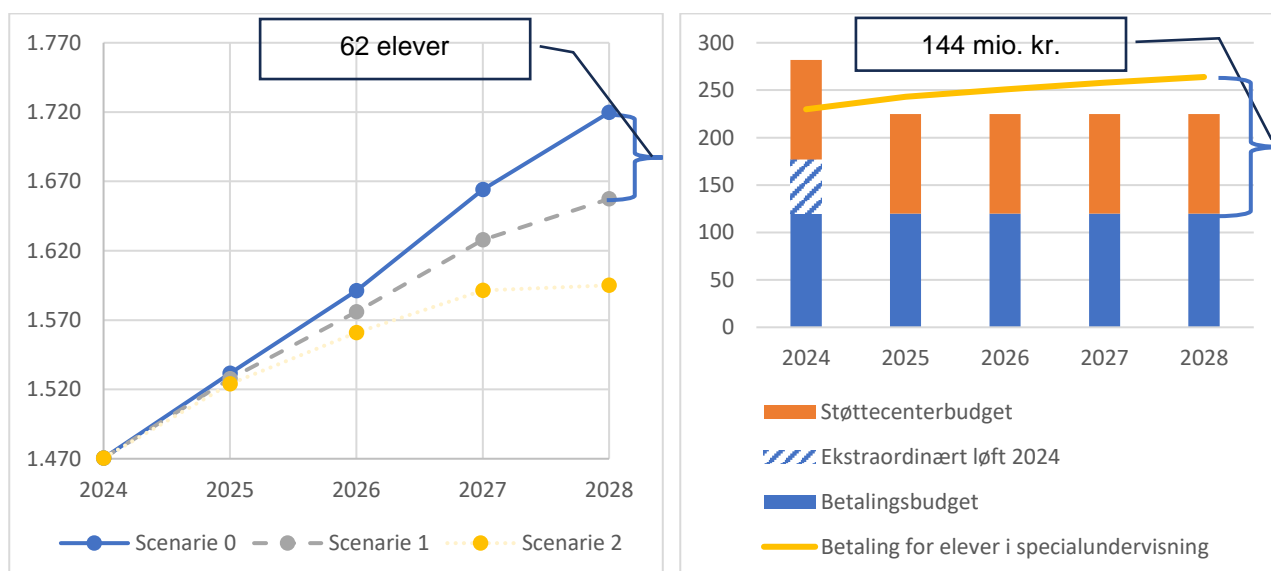
Figur 6.4: Prognose for elever i betaling og scenarier af Bredere Børnefællesskaber (5. september-tal)



Scenarie 1

I dette scenarie antages, at væksten i antallet af elever i specialtilbud, som skolerne betaler for sænkes med 25 procent som følge af indsatserne i Bredere Børnefællesskaber. Som figur 6.5a og 6.5b viser, vil der være 62 færre elever i specialklasser sammenlignet med scenarie 0, når væksten er reduceret med 25 procent. Dette 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.

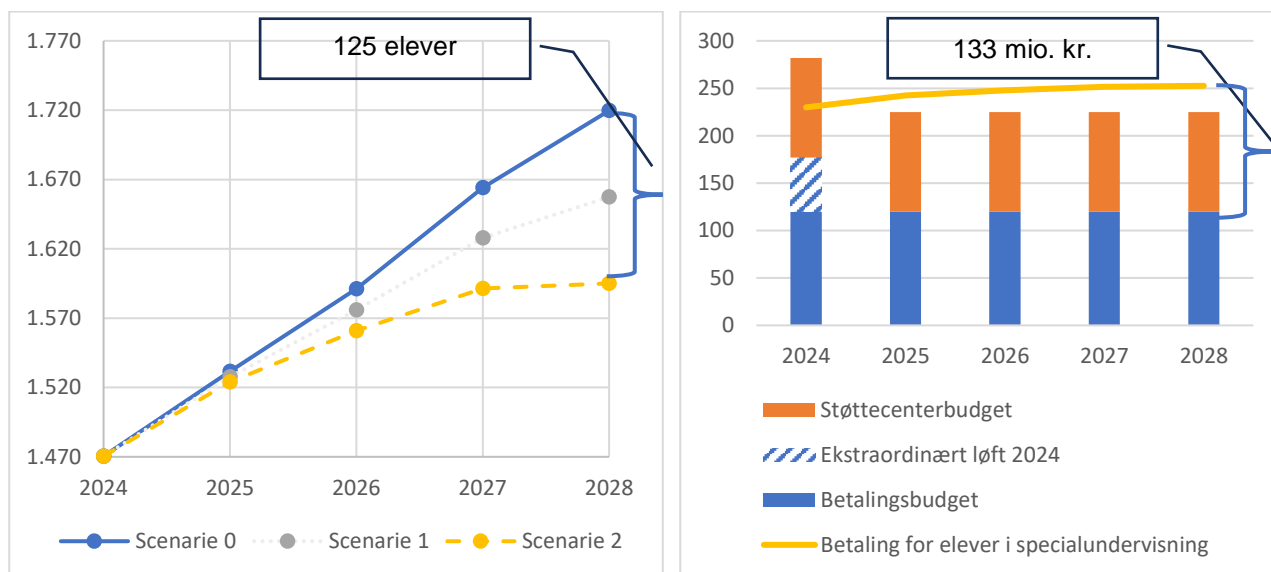
Figur 6.5a og 6.5b: Effekt af indsatser i Bredere Børnefællesskaber i scenarie 2 på elevtal i specialklasser og på skolernes økonomi



Scenarie 2

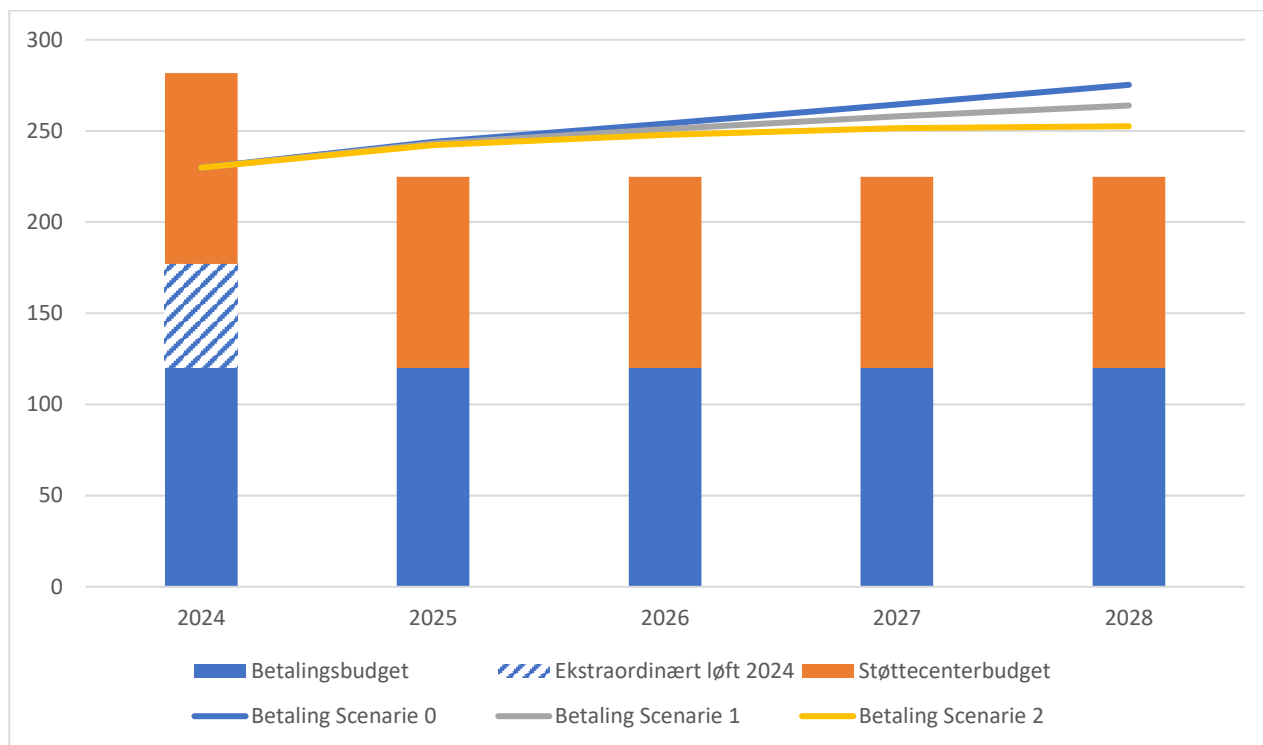
I dette scenarie antages, at væksten i antallet af elever i specialtilbud, som skolerne betaler for sænkes med 50 procent som følge af indsatserne i Bredere Børnefællesskaber. Som figur 6.6a og 6.6b viser, vil der være 125 færre elever i specialklasser sammenlignet med scenarie 0, når væksten er reduceret med 50 procent. Det vil forbedre skolernes underskud på betalingsbudgettet med 22 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.

Figur 6.6a og 6.6b: Effekt af indsatser i Bredere Børnefællesskaber i scenarie 2 på elevtal i specialklasser og på skolernes økonomi



De ovenstående scenarier viser betydningen af forskellige antagelser om, i hvilket omfang indsatserne i Bredere 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 Bredere Børnefællesskaber ikke at kunne knække kurven, men indsatserne i regi heraf forventes at kunne afbøde væksten, så der visiteres færre elever i specialklasse, end der ellers ville have været. Dette vil 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. I alle tre scenarier er der en betaling for købte pladser, som er større end betalings- og støttecenterbudgettet til sammen. Effekten af Bredere Børnefællesskaber reducerer underskuddet med 21 mio. kr. i 2028 i scenarie 2. Dette er illustreret i figur 6.7 nedenfor.

Figur 6.7: 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 6.1. Som følge af det stigende antal elever i specialundervisning kan der også forventes stigende udgifter til befording. Dette fremgår også af tabel 6.1.

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 Brede 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 Brede Børnefællesskaber for at få økonomien til at hænge sammen. De 30 mio. kr. fra Brede 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 udover 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. fuld indfaset fra 2029.

Table 6.1. 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 befordring	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

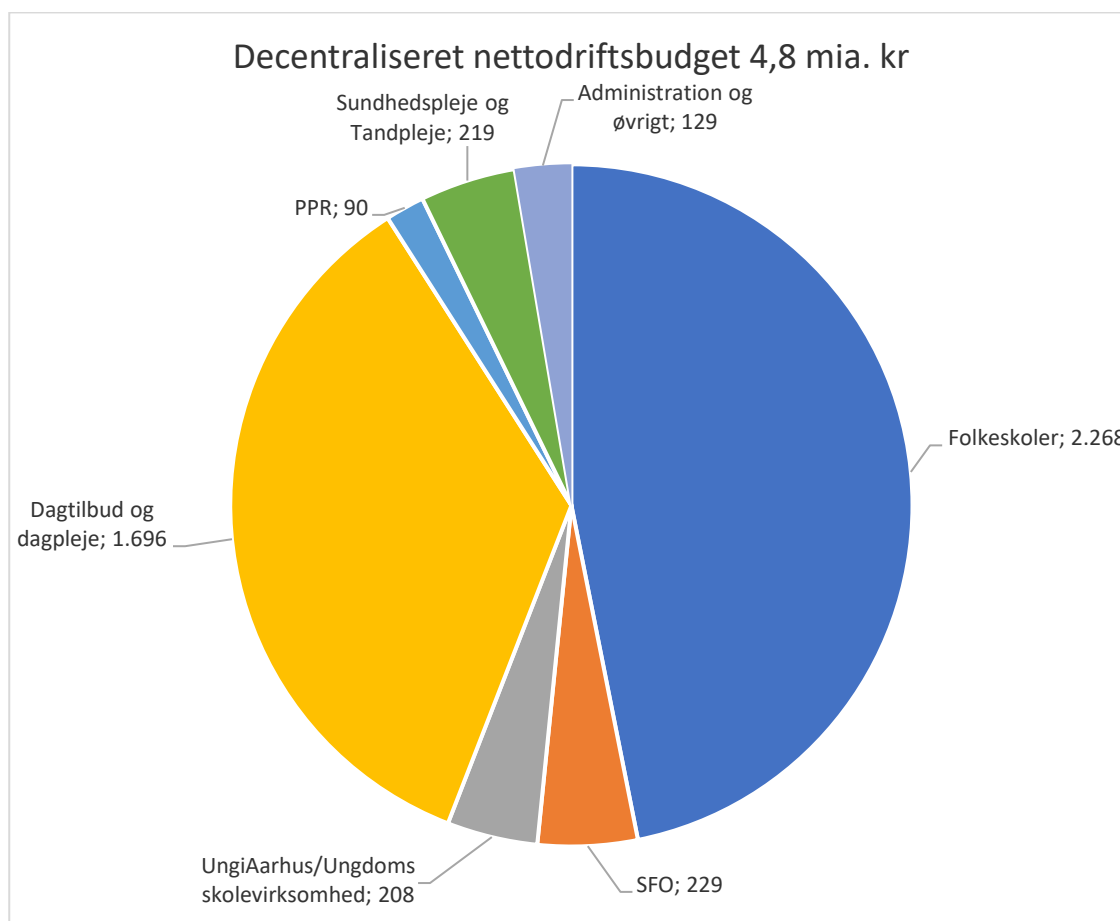
7. Finansiering, omprioriteringer og handlemuligheder

Som det fremgår ovenfor, er der en samlet udfordring på skoleområdet, som på baggrund af analysen vurderes at udgøre mellem 220 mio. kr. 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. I nærværende analyse beskrives i bred forstand de områder, hvor det vil være muligt at omprioritere fra.

Børn og Unge kan opdeles i følgende områder:

- Skoler
- Dagtilbud
- Fritidstilbud: SFO og UngiAarhus
- Sundheds- og tandpleje
- PPR
- Øvrige fællesfunktioner, herunder administration

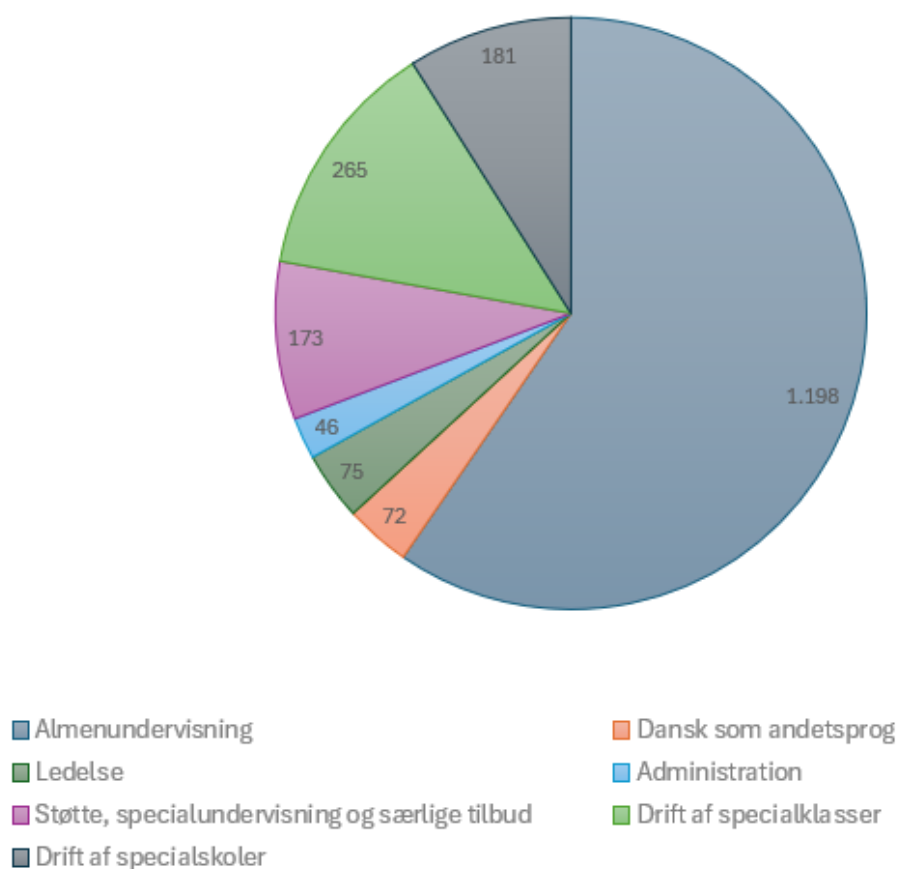
Figur 7.1: Den relative fordeling af nettobudgettet i 2024 på sektor 5.51 Børn og Unge (mio. kr. P/L 2024)



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

Figur 7.2 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 7.2: 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, Nest klasser, mellemformer, sygehusundervisning, Fokusskolen, Netværkskolen samt øvrigt fra PPR. Kategorien er ekskl. betalingsbudgettet, som er betaling til drift af specialklasser.

En intern omprioritering vil især skulle ske fra fritidstilbud, idet der på andre områder er minimumskrav i form af lovgivning, ministerielle anbefalinger, eller de i forvejen rammes af budgetreduktioner i anden sammenhæng. Problemet kan imødekommes ved en budgetforøgelse samt en tilretning af budgetmodellen, således at den følger landstendensen i segregeringsgrad. Interne omprioriteringer på skoleområdet vil enten kræve, at der løbende justeres på serviceniveauet på specialområdet, eller ses på strukturelle greb på skoleområdet via eksempelvis skolestruktur eller medarbejdernes undervisningstid.

Dagtilbud

En analyse af minimumsnormeringer er fremsendt som en del af budgetmaterialet for 2025. Analysen viser, at Børn og Unge inden for en kortere årrække ikke vil have finansiering til at opfylde de lovkrævede minimumsnormeringer, medmindre uddannelsesandelen løbende reduceres mærkbart. Der er derfor ikke potentiale til at finansiere skolernes udfordringer fra dagtilbudsområdet.

Fritidstilbud: SFO og UngiAarhus

Der er ikke lovbundne minimumskrav omkring SFO og UngiAarhus. En analyse fra Index100 til budget 2023 viste, at Aarhus Kommune på fritidsområdet har et serviceindeks over landsgennemsnittet. Børn og Unges vurdering er, at det især er klubområdet, der bidrager til dette. Der er således et potentiale for, at fritidsområdet kan være medfinansierede til skolernes udfordringer. Det er Børn og Unges vurdering, at den højere service på klubområdet især kan henføres til en mere udbredt dækning. Hvis fritidsområdet skal være medfinansierende, må det forventes at være som servicereduktion via lukning af tilbud.

Sundheds- og tandpleje

Der er vejledende serviceanbefalinger på områderne. Inden for Tandplejen har en analyse til budget 2024 vist, at der var behov for budgettilførsel med henblik på at kunne leve op til lovkrav. Det er ikke forventningen, at Sundhedsplejens service overstiger Sundhedsstyrelsens anbefalinger. Muligheden for omprioritering fra sundhedsområdet forventes derfor at være meget begrænset.

PPR

I forbindelse med Bredere Børnefællesskaber blev det afdækket, at efterspørgslen efter PPR's ydelser også stiger i takt med antallet af børn, der er i mistrivsel, eller i øvrigt har udfordringer. Analysen af Bredere Børnefællesskaber viste, at PPR's budgetter har været faldende samtidig med, at der har været stigende efterspørgsel efter den lovpligtige betjening fra PPR. Det fremgik også af analysen, at med afsæt i en undersøgelse fra Deloitte fra 2020 blev det vurderet, at PPR's budget ligger omkring en tredjedel under det gennemsnitlige budget for PPR for kommunerne set under et. I forbindelse med Bredere Børnefællesskaber blev der tilført ressourcer til PPR, også således at PPR's indsats kan omlægges til tidligere indsatser på fællesskabsniveau, som er mere praksisnære. Der vurderes ikke at være et potentiale for medfinansiering herfra.

Fællesfunktioner og administration

Aarhus Kommune har igangsat en proces med administrative besparelser frem mod år 2030. Eventuelle omprioriteringsmuligheder på det administrative område, må forventes at indgå i dette arbejde.

Omprioritering inden for skoleområdet

Som det fremgår ovenfor, er prioriteringsrummet på skolerne i udgangspunktet begrænset. Mulighederne for omprioritering inden for skoleområdet skal derfor findes i større strukturelle greb. Det kan for eksempel være ved at øge den andel af arbejdstiden, som den gennemsnitlige lærer bruger på undervisning.

Det kan også være via skolestruktur. Børn og Unge har fremlagt materiale til en temadrøftelse i Børn og Unge-udvalget om skoleområdet, hvor der også fremgik overvejelser om skoledistrikter med en mere bæredygtig og balanceret elevsammensætning. Hvis der også er fokus på skolernes økonomiske bæredygtighed, kan det bidrage til at give et større lokalt råderum til gavn for børnenes trivsel og læring.

Begge de nævnte strukturelle tiltag har dog også en servicereducerende side.

Serviceniveau på specialområdet

Som det fremgår ovenfor, er der på specialundervisningsområdet et styringshierarki, hvor serviceniveauet på driften af specialundervisningstilbud fastholdes. I lyset af, at budgetmodellen ikke tager højde for den stigende andel af elever med behov for specialundervisning, medvirker dette til at udhule budgetterne til lokale indsatser på almenområdet.

En overvejelse kan være at bløde dette hierarki op, således at serviceniveauet på specialundervisningsområdet tages op til overvejelse ved stigende behov, fx differentierede klassestørrelser, jf. analysen af Bredere Børnefællesskaber. Dette vil dog kræve en nærmere analyse af udgiftsbehovet på specialundervisningsområdet. Det skal bemærkes, at der i analysen ikke er fundet indikationer for, at Aarhus Kommune har dyrere specialundervisningstilbud end andre kommuner.

Budgetmodel

Den nuværende budgetmodel på specialundervisningsområdet regulerer budgettet i forhold til det samlede elevtal. Der tages således ikke højde for, at en stigende andel af eleverne har behov for specialundervisningstilbud.

Analysen ovenfor har også vist, at udviklingen i andelen af elever henvist til specialundervisning følger landstendensen, men at Aarhus Kommune ligger under det statistisk forventede niveau, når der tages højde for kommunens baggrundsforhold.

En fremadrettet løsning på problemet kunne derfor være at lade budgetmodellen følge udviklingen i landstendensen for segregeringsgrad.

Bilag 1. Aftale om skolernes økonomi

Aftale indgået af aftaleparterne bag budget 2024 den 22. marts 2024

22. marts 2024

Aftale om løft af skolernes økonomi

I skolerne i Aarhus Kommune trives langt de fleste børn, og de klarer sig godt fagligt. Der er en stigende andel af børn med behov for et specialpædagogisk tilbud. Det medfører strukturelle økonomiske udfordringer på skoleområdet. Forligsparterne bag budget 2024 er enige om, at der ekstraordinært skal igangsættes tiltag både her og nu og i et længere tidsperspektiv for at understøtte strukturelle løsninger på skoleområdet.

Udvikling i antallet af børn med behov for specialundervisning

Segregeringsgraden er steget fra 4,1 til 5,6 procent i løbet af de sidste ti år. Samme tendens ses på landsplan, hvor stigningen har været fra 4,9 procent til 6,5 procent. Segregeringsgraden i Aarhus Kommune ligger under landsgennemsnittet. Den ligger også under, hvad man kan forvente i forhold til kommunens rammevilkår. En plads i en specialklasse er ca. 165.000 kr. dyrere end en plads i en almenklasse, mens en plads i en specialskole er ca. 260.000 dyrere end en plads i en almenklasse. Det medfører strukturelle udfordringer. Udviklingen i antallet af elever i henholdsvis specialklasser og specialskoler fremgår af nedenstående tabel.

Tabel 1: Udviklingen i antal elever i specialklasser og specialskoler

Skoleår	Værtsskoler for specialklasser	Specialklasser	Elever i specialklasse	Antal elever i specialskole
2018/2019	20	131	990	378
2019/2020	21	137	1030	403
2020/2021	22	148	1094	432
2021/2022	23	161	1224	460
2022/2023	23	166	1250	499
2023/2024	23	171	1307	542

Det skal også ses i sammenhæng med, at udgifterne pr. skoleelev i Aarhus Kommune ligger ca. 10.000 kr. lavere end landsgennemsnittet. Ud af de 98 kommuner bruger 82 kommuner flere penge pr. elev på folkeskolen end Aarhus Kommune. Index100-analysen (udarbejdet til budget 2023) viser ligeledes, at udgiftsniveauet i Aarhus Kommune er lavere end forventet ud fra rammevilkår i kommunen.

Budgetmodellen på skoleområdet tager ikke højde for, at andelen af elever i specialtilbud stiger. Det betyder, at der ikke følger penge med, når antallet af elever i specialklasser og specialskoler vokser hurtigere end elevtallet. Det ses ved, at beløbet, som har manglet i skolernes budget til elever i specialklasser, er steget fra 25 mio. kr. i 2018 til 72 mio. kr. i 2023. Hvis segregeringsgraden i Aarhus havde svaret til kommunens rammevilkår, ville behovet for midler til specialundervisning i almenkolerne i 2023 have været yderligere 7 mio. kr. højere, end det faktiske niveau (svarende til i alt 80 mio. kr. i 2023). Samtidigt er der et underskud på centrale poster til

specialundervisning på 11,4 mio. kr. i 2023, idet skolernes egenbetaling ikke dækker den fulde udgift til specialklasserne. Endvidere påvirker det øgede antal elever i specialundervisning kørselsudgifterne, hvor underskuddet samlet set i 2023 udgjorde ca. 46 mio. kr. set i forhold til et samlet kørselsbudget på 93 mio. kr.

Stigningen i antallet af børn med behov for et specialpædagogisk tilbud udfordrer i stigende grad skolernes økonomi særligt på almenområdet. Det betyder, at skolernes muligheder for at give støtte til børn i udfordringer i almenklasserne forringes. Det kan igen betyde, at flere børn bliver visiteret til et specialtilbud, som igen betyder færre ressourcer til støtte på almenområdet. Der er således tale om en negativ spiral.

Tiltag i Aarhus Kommune i forhold til udviklingen i antallet af børn med specialpædagogiske behov

Aarhus Byråd har igangsat flere tiltag og tildelt midler af flere omgange til arbejde med inklusion i folkeskolen. I 2016 startede Nest-klasser, i 2019 og 2020 afsatte byrådet midler til at arbejde med mellemformer og i 2021 blev der givet et løft til skolernes budget til specialundervisning. Med vedtagelsen af budgettet for 2022 besluttede byrådet at igangsætte en større analyse af hele området med tilbud til børn i udfordringer fra 0-18 år.

Analysen viste, at dagtilbud og skoler oplever en stor stigning af børn i udfordringer, som ikke trives, og at børnenes udfordringer bliver stadig mere komplekse. Stigning i antallet af børn i specialtilbud afspejles ikke i budgetterne til specialområdet, der reguleres med det almindelige børnetal, som stort set har været konstant. Det sætter området under pres i forhold til medarbejderne i dagtilbud, skoler og specialtilbud samt PPR. Det giver sig udslag i stort arbejdspress og dårligere arbejdsmiljø for medarbejderne. For børn og forældre betyder det længere ventetider i læringsmiljøer, som ikke fremmer trivsel for børnene. For mange børn opleves det, at det medfører en forværring af deres udfordringer. Læs mere om indsigterne fra praksis [her](#).

Som en del af analysen af bredere børnefællesskaber blev der udviklet løsningsmuligheder, som var baseret på forskning og viden om, hvilke indsatser der har god effekt kombineret med praksiserfaringer. Se mere [her](#).

I analysen fremgik også, "at det vil tage tid at vende udviklingen, så der vil i en overgangsperiode fortsat være det samme behov – måske endda fortsat stigende behov i en periode – for specialpædagogiske tilbud. Men det er forventningen, at løsningsmulighederne med tiden vil få vendt udviklingen, således at flere børn bliver en del af bredere børnefællesskaber i dagtilbud og skoler. Det er forventningen, at der vil gå tid, inden virkningen af løsningsmulighederne viser sig. Blandt andet fordi der er en stor gruppe af børn, som venter på afklaring af, hvilket tilbud de har behov for."

Byrådet besluttede med budget 2023 at afsætte 55 mio. kr. årligt til arbejdet med bredere børnefællesskaber, heraf er 30 mio. kr. til plusklasser til skolerne. Det indebærer blandt andet tiltag, der ændrer fokus fra de enkelte elever til de fællesskaber, som de indgår i, ved tidligere inddragelse af PPR og sampraksis mellem medarbejdere fra skolerne og PPR, kompetenceudvikling af medarbejdere i dagtilbud og skoler, oprettelse af lokale specialklasser og plusklasser med både børn fra almenområdet og

børn, som er visiteret til en specialklasse mv. Se alle indsatserne fra budgetforlig 2023 [her](#).

Implementeringen af indsatserne i bredere børnefællesskaber, som blev besluttet med budget 2023, er i gang, men som forudset i analysen af bredere børnefællesskaber tager det tid, inden der kan ses en effekt. Stigningen i antallet af børn med behov for et specialpædagogisk tilbud er fortsat, og det udfordrer i stigende grad skolernes økonomi særligt på almenområdet og muligheden for forebyggende indsatser. Byrådet afsatte derfor i budget 2024 yderligere 42 mio. kr. til børn med ekstra behov for støtte i dagtilbud og skoler, hvoraf 24 mio. kr. blev tilført skolerne.

Løft af økonomien på skoleområdet

På trods af de tilførte midler til skolerne med budget 2023 og 2024 mangler skolerne midler til specialklassepladser i 2024. Hvis skolerne skal sikre balance i deres budgetter for 2024 vil det ske ved at flytte budget fra almenområdet, hvilket forringer mulighederne for forebyggende indsatser.

Forligsparterne er derfor enige om at igangsætte indsatser både med øjeblikkelig virkning og i et længere tidsperspektiv, hvilket indebærer følgende:

- Her og nu-indsats med ekstra bevilling til skolerne i 2024 med henblik på at fremme skolernes mulighed for at fastholde medarbejdere, som arbejder med trivsels-, sundhedsfremmende og bevægelsesaktiviteter, to-voksenordningen, inklusionsvejledere, mellemformer samt samarbejde med PPR om tidligere og praksisnære indsatser mv. Den ekstra bevilling kan således mindske, at skolerne må anvende midler tildelt til almenområdet til betaling for specialklasseelever, og dermed give dem større frihed til at have en mere varieret skoledag for almenklasserne af hensyn til børnenes læring, trivsel og udvikling.
- En analyse af de strukturelle udfordringer og løsninger for skolerne set i sammenhæng med implementering af indsatserne under Bredere Børnefællesskaber samt andre trivselsindsatser. Forligsparterne præsenteres for løsningerne ultimo juni, og de drøftes i forhandlingerne om budget 2025.

Her og nu-indsats

Forligsparterne aftaler følgende i forhold til her og nu-indsatsen:

- Skolerne tildeles en ekstra bevilling på 57 mio. kr. i 2024, som tildeles til budgettet til betaling for pladser i specialklasser. Med det nuværende budget til specialklassepladser er der finansiering til 738 pladser. Med tilførsel får skolerne budget til yderligere ca. 350 specialklassepladser. Det skal ses i forhold til, at antallet af elever i specialklasse i 2023/2024 er 1307 elever. Det betyder, at skolerne i mindre grad skal anvende midler fra almenbudgettet til specialklassepladser, og dermed have bedre mulighed for målrettet at arbejde med mellemformer, indsatserne under Bredere Børnefællesskaber og andre forebyggende indsatser med henblik på, at flere børn kan være en del af fællesskaberne på almenområdet.

- Finansieringen består af
 - 9 mio. kr. fra Sundhed og Omsorgs opsparing som følge af overskud i regnskab 2023. Det giver mulighed for, at Børn og Unge og Sundhed og Omsorg kan fortsætte arbejdet sammen om eksisterende indsatser i forhold til sundhed, bevægelse og trivsel samt samarbejde med samarbejdspartnere fx på kultur- og erhvervsområdet.
 - 3 mio. kr. fra overskydende midler i KVIK i Borgmesterens Afdeling i forbindelse med værnemidler
 - 17 mio. kr. fundet ved omprioriteringer i Børn og Unge, se nedenstående tabel 2. Midlerne, som er fundet i budget 2025 overføres til budget 2024 med rammekorrigerende effekt
 - 28 mio. kr. fra pasningsgarantireserven svarende til, at der kan bygges 8 færre dagtilbudsgrupper. Dette er muligt, fordi væksten i børnetallet er faldende. Børnetallet er ca. 3.000 mindre i 2028 i prognosen fra 2023, end det forventede børnetal fra 2020-prognosen, som indgår i vurderingen af behovet i investeringsplanen fra budget 2021.

- De afledte konsekvenser for anlægseftersynet af brugen af midler fra pasningsgarantireserven håndteres i forbindelse med forhandlingerne om budget 2025 med den opmærksomhed, at når midlerne indgår i finansiering af den ekstra bevilling til skolerne, bliver udfordringerne med at nå i mål med anlægseftersynet sværere.

- Mulighederne for på Børn og Unges område at bidrage til reduktionen af CO₂ er et opmærksomhedspunkt i forhandlingerne om den nye klimaplan i forhold til finansiering af nye og eksisterende indsatser.

- Med afsæt i 2024-prognosen analyserer Aarhus Ejendomme og Børn og Unge behovet for bygningskapacitet på Børn og Unges område. Dette er ud fra en helhedsbetragtning af det forventede børnetal set i sammenhæng med bygningernes stand og størrelse. Afledte besparelser på driften af bygningerne herved indgår i sparekravet på 100 mio. kr. på ejendomsområdet. Arbejdet sættes i gang straks og analysen gennemføres i 2024. Der er en opmærksomhed på, at gennemgangen af bygningskapaciteten vil kunne medføre lukning af kapacitet.

Analyse af strukturelle udfordringer til forhandlingerne om budget 2025

Forligsparterne aftaler, at følgende skal forberedes til forhandlingerne om budget 2025:

- Indsatserne under Bredere Børnefællesskaber bygger på viden fra forskning og erfaringer med arbejdet med inkluderende læringsmiljøer. Der er en forventning om, at indsatserne har en positiv effekt, når de er implementeret og har haft tid til at virke. Børn og Unge arbejder videre med konkrete aktiviteter og indsatser

under Brede Børnefællesskaber, herunder vurderinger af forventede effekter på kort og på langt sigt.

- Børn og Unge udarbejder i samarbejde med Borgmesterens Afdeling en investeringsmodel, som kan bidrage til, at flere børn kan være en del af fællesskaberne på almene klasser.
- Børn og Unge udarbejder i samarbejde med Borgmesterens Afdeling en analyse af de strukturelle udfordringer på området, herunder skolernes budgetter, serviceniveau mv., herunder sammenligning af specialområdet med andre kommuner samt sammenligner i forhold til optimal klassesdannelse, tolærerordninger, vikarer mv. Analysen skal tage udgangspunkt i forskellige scenarier i forhold til udviklingen i antallet af børn i specialklasser, specialskoler og udvikling i forhold til børn med dansk som andetsprog, ligesom det skal indgå, hvilken udvikling der hidtil har været blandt andet i forhold til behovet for midler til specialklasser. Der udarbejdes kommissorium, som sendes til forligskredsen.
- Børn og Unge peger i samarbejde med Borgmesterens Afdeling på strukturelle greb, der kan imødegå udfordringer, herunder skolestruktur på både almen- og specialområdet, som skal danne grundlag en drøftelse i forbindelse med budgetforhandlinger for 2025 om behovet for tilførsel af midler for at bremse væksten af elever, som visiteres til specialklasser.
- Midlerne til folkeskolen fra aftalen mellem regeringen (S, V og M) og LA, KF, RV og DF om "Folkeskolens kvalitetsprogram – frihed og fordybelse", som er indgået den 19. marts 2024, udmøntes til folkeskolerne i Aarhus Kommune i takt med, at de bliver tilført kommunen, og i overensstemmelse med hensigterne i aftalen og opfølgende lovgivning. Midlerne vil indgå i drøftelsen af de strukturelle problemer i forbindelse med budgetforhandlingerne for 2025.

Table 2. Oversigt over finansiering fundet ved intern omprioritering i Børn og Unge

Navn	Budget 2024	Budget 2025	Bemærkning
Reserve afsat til suboptimal klassesdannelse ved Plusklasser	1.500.000		I forbindelse med indførelse af plusklasser, er der afsat en reserve til at imødegå muligheden for, at plusklasser medfører et forøget klasseantal. Et opdateret skøn viser, at reserven kan reduceres med 1,5 mio. kr.
Udisponerede midler til projektledelse vedrørende mellemformer	350.496		400.000 kr. der tidligere har været disponeret til projektledelse. Evt. ekstra projektledelsesudgifter skal disponeres inden for eksisterende budget.
Samarbejder med eksterne parter, Åben Skole	500.000	0	Midler anvendes til samarbejder med bl.a. kulturinstitutioner, hvor der ved budgetforlig 2023 indgik besparelser som førte til nye treårige aftaler. Grundet omlægning af kontrakter ses et forventet mindreforbrug på 500.000 kr. i 2024.

Centralt finansierede fællesudgifter	1.000.000	900.000	Midler anvendes til fællesudgifter for skolerne. Grundet omlægning fra Center for Læring ses der et forventet mindreforbrug på 1.000.000 kr. i 2024, og forventeligt et på 900.000 kr. i 2025.
Styrket samarbejde skoler og erhvervsudd.BF21	500.000	0	Midlerne er afsat til det igangværende fireårige projekt. Projektet blev udsat et år, og herudover har implementeringsfasen også været længere end forventet. Mindreforbruget er indtænkt og disponeret i resten af projektperioden, herunder til forløb på erhvervsskolerne og til erhvervsplaymarkerindsatsen. Der er et forventet mindreforbrug på 500.000 kr. i 2024 på driftsmidler til udskoling og overgang til ungdomsuddannelse
Obligatoriske sprogprøver	400.000	0	Midlerne er afsat til understøttelse af skoler, som er omfattet af de obligatoriske sprogprøver. Der er pt. kun to skoler, og derfor ses der i 2024 et mindreforbrug på 400.000 kr.
Kompetenceudvikling	1.800.000	1.500.000	Midler til kompetenceudvikling kan omdisponeres. Alt andet lige reduceres de samlede kompetenceudviklingsmidler over tid hermed.
Efteruddannelse dagplejen		500.000	Midler til kompetenceudvikling kan omdisponeres. Alt andet lige reduceres de samlede kompetenceudviklingsmidler over tid hermed.
Læseinitiativer		80.000	Midler anvendes primært til digital understøttelse af læseindsatser.
Efteruddannelse af pædagoger i daginstitutioner		800.000	Midler til kompetenceudvikling kan omdisponeres. Alt andet lige reduceres de samlede kompetenceudviklingsmidler over tid hermed.
Forældreforløb		200.000	Midler anvendes til indsatser i de deltagende dagtilbud, herunder til vikardækning. Der forventes et mindreforbrug på de centrale udgifter på 200.000 kr. i 2024.
DHL	464.352	464.352	Ophør af central betaling m.v. vedrørende DHL
Sommerbus	340.800		Ophør af sommerbus under UngiAarhus, som er et præventivt tiltag i sommerperioden, herunder skolars betaling.
Strategisk Pulje	500.000		Disponering af midler på den strategiske pulje.
AULA drift	200.000		Der forventes mindredgifter på drift og udvikling af AULA.
Klimamidler	5.000.000		5 mio. kr. fra engangsbeløbet på 15 mio. kr. til Børn og Unge vedrørende klimaplanen omdisponeres. Hermed er det ikke muligt at gennemføre alle de planlagte klimaindsatser med henblik på reducere udledningen af CO ₂
Samlet sum	12.555.648	4.444.352	

Bilag 2. Kommissorium for analysen

2. maj 2024

Kommissorium for analyse af skolernes økonomi

Baggrund

I skolerne i Aarhus Kommune trives langt de fleste børn, og de klarer sig godt fagligt, men der er en stigende andel af børn med behov for et specialpædagogisk tilbud. Det medfører strukturelle økonomiske udfordringer på skoleområdet.

På den baggrund indgik forligsparterne bag budget 2024 den 22. marts 2024 en aftale om ekstraordinært løft af skolernes økonomi. Forligsparterne aftalte, at der igangsættes indsatser både med øjeblikkelig virkning og i et længere tidsperspektiv:

- Her og nu-indsats med ekstra bevilling til skolerne i 2024 på 57 mio. kr. med henblik på at fremme skolernes mulighed for at fastholde medarbejdere, som arbejder med trivsels-, sundhedsfremmende og bevægelsesaktiviteter, to-voksenordningen, inklusionsvejledere, mellemformer samt samarbejde med PPR om tidligere og praksisnære indsatser mv.
- En analyse af de strukturelle udfordringer og løsninger for skolerne set i sammenhæng med implementering af indsatserne under Brede Børnefællesskaber samt andre trivselsindsatser. Forligsparterne præsenteres for løsningerne ultimo juni, og de drøftes i forhandlingerne om budget 2025.

Forligsparterne aftalte, at analysen skal bestå af følgende:

- Børn og Unge udarbejder i samarbejde med Borgmesterens Afdeling en analyse af de strukturelle udfordringer på området, herunder skolernes budgetter, serviceniveau mv., herunder sammenligning af specialområdet med andre kommuner samt sammenligner i forhold til optimal klassedannelse, tolærerordninger, vikarer mv. Analysen skal tage udgangspunkt i forskellige scenarier i forhold til udviklingen i antallet af børn i specialklasser, specialskoler og udvikling i forhold til børn med dansk som andetsprog, ligesom det skal indgå, hvilken udvikling der hidtil har været blandt andet i forhold til behovet for midler til specialklasser. Der udarbejdes kommissorium, som sendes til forligskredsen.
- Børn og Unge peger i samarbejde med Borgmesterens Afdeling på strukturelle greb, der kan imødegå udfordringer, herunder skolestruktur på både almen- og specialområdet, som skal danne grundlag en drøftelse i forbindelse med budgetforhandlinger for 2025 om behovet for tilførsel af midler for at bremse væksten af elever, som visiteres til specialklasser.

Indsatserne under Brede Børnefællesskaber bygger på viden fra forskning og erfaringer med arbejdet med inkluderende læringsmiljøer. Der er en forventning om, at indsatserne har en positiv effekt, når de er implementeret og har haft tid til at virke. Der igangsættes samtidig en vurdering af effekter på kort og langt sigt af konkrete aktiviteter og indsatser under Brede Børnefællesskaber. Det sker ved at udarbejde en indsatsteori, som bryder indsatserne op i delelementer og beskriver den kæde af sammenhænge, der forventes at være mellem indsatsens aktiviteter og indsatsens resultater eller mål. Indsatsteorien skaber dermed et overblik over, hvordan en indsats forventes at virke samt succeskriterier og mål. Der er dog andre forhold, som også vil kunne påvirke de ønskede resultater i positiv eller negativ retning.

Formål

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 vil falde i to dele, hvor første del er klar til forhandlingerne om budget 2025, mens anden del udarbejdes efter forhandlingerne om budget 2025 med henblik på drøftelse i budgetforligskredsen inden udgangen af 2024.

- Del 1: Analyse af udvikling i skolernes økonomi; segregeringsgrader; sammenligninger med andre kommune; beregninger af behov for budgetløft ved forskellige segregeringsgrader mv.
- Del 2: Omstillingsplan med beskrivelse af kortsigtede greb i forhold til omprioriteringer og mulige langsigtede greb inden for Børn og Unge.

Indhold

Analysen består af følgende elementer:

1. Indledning med baggrund, formål, fremgangsmetode samt rids over byrådets beslutninger i forhold til stigende antal børn og unge med udfordringer.
2. Udvikling i budgettildeling og skolernes økonomi, herunder beskrivelse af budgettildelingsmodeller, økonomiopfølgning, udvikling i tildelte budgetter og regnskabsresultater.
3. Udvikling i elevtal og segregeringsgrad, herunder andel børn med dansk som andetsprog, samt økonomiske konsekvenser af stigende segregeringsgrad.
4. Sammenligning med andre kommuner i forhold til udgifter til almen- og specialområdet, segregeringsgrad og serviceniveau.
5. Beregning af, hvilken segregeringsgrad det nuværende budget kan finansiere, samt hvilket budget der passer til forskellige segregeringsgrader. Endvidere foretages vurderinger af behov for budgettilførsler til henholdsvis almen- og specialområdet set i sammenhæng med intervaller med måltal for udviklingen i segregeringsgrad mv.
6. Overordnet beskrivelse af handlemuligheder, som kan danne afsæt for budgetforhandlingerne og omstillingsplanen med fokus på både varige og midlertidige løsninger.
7. Belysning af mulig revision af budgetmodel på specialundervisningsområdet, jf. budgetforslag fra SF og RV.

Omstillingsplan består af følgende elementer, som udarbejdes inden for den ramme, som aftales i budgetforhandlingerne:

1. Beskrivelse af kortsigtede greb i forhold til mulige omprioriteringer.
2. Beskrivelse af langsigtede strukturelle greb, som vil kunne analyseres nærmere.

Tidsplan

Analysen opstartes primo april 2024 og afsluttes ultimo maj, og den forventes godkendt inden udgangen af juni 2024. Der er således ca. halvanden måned til udarbejdelse af analysen.

Analysen fremsendes til forligskredsen efter sommerferien 2024, og den vil være en del af materialet til forhandlingerne om budget 2025.

Omstillingsplanen udarbejdes i efteråret 2024 inden for den ramme, som aftales i budgetaftalen om budget 2025. Omstillingsplanen skal i høring, inden den forelægges for forligskredsen inden udgangen af 2024.

Fremgangsmåde

Analysen tager udgangspunkt i eksisterende data, da det ikke er muligt at indsamle og bearbejde nye data inden for den afsatte tidsfrist. Data kommer primært fra

- Kend din kommune, Index100 m.v.
- Regnskab
- Analyse af folkeskolernes økonomi fra 20xx
- Delanalyse af specialområdet fra analysen af Bredere Børnefællesskaber fra 2022
- Indsatsteori om Bredere Børnefællesskaber
- Analysen fra Københavns Kommune, såfremt den når at blive færdig

Organisering

Analysen udarbejdes i et samarbejde mellem Børn og Unge og Borgmesterens Afdeling.

Bilag 3. Indsatsteori for Brede Børnefællesskaber

Indsatsteori for brede børnefællesskaber

I lyset af, at økonomien i de aarhusianske folkeskoler er presset af den voldsomme stigning i udgifterne til elever med behov for specialundervisning, indgik forligskredsen bag budgetaftalen for 2024 den 22. marts 2024 aftale om ekstraordinær støtte til folkeskolerne i Aarhus Kommune. Forligskredsen besluttede også, at der skulle igangsættes en analyse af strukturelle udfordringer og løsninger for skolerne set i sammenhæng med implementering af indsatserne under Brede Børnefællesskaber.

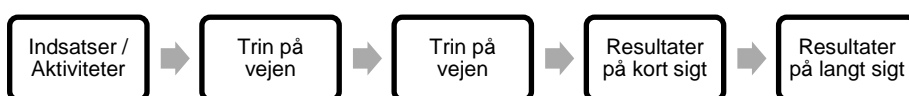
Nærværende notat præsenterer indsatsteorien for Brede Børnefællesskaber, der følger af planen for forankring af Brede Børnefællesskaber, som rådmanden godkendte den 7. februar 2023. Indsatsteorien viser, hvordan de politisk besluttede indsatser under Brede Børnefællesskaber bidrager til at vende udviklingen i antallet af børn og unge, der segregeres fra almenmiljøet.

I den sammenhæng gøres opmærksom på, at en analyse fra 2023 foretaget af Indenrigs- og sundhedsministeriets Benchmarkingenheds viser, at Aarhus Kommune 1) ligger under landsgennemsnittet i forhold til andelen af elever, der modtager segregeret specialundervisning og 2) at Aarhus Kommune henviser færre elever end man kunne forvente, når der tages højde for en række rammevilkår, herunder elevgrundlaget⁹. Københavns Kommunes analyse af specialområdet fra 2024 bekræfter resultaterne og viser ligeledes, at Aarhus Kommune bruger færre udgifter på specialundervisning end forventet¹⁰.

Hvad er en indsatsteori?

En indsatsteori er et værktøj til at fremsætte en teori om og forklaring på, *hvorfor* og *hvordan* en indsats forventes at virke. Indsatsteorien bryder indsatsen op i delelementer og beskriver den kæde af sammenhænge, der forventes at være mellem indsatsens aktiviteter og indsatsens resultater. Man viser så at sige de sammenhængende hypoteser, man har fra aktivitet til resultat i form af en konkret specificering af trin på vejen. På den måde kan man skabe et overblik over, hvordan en indsats forventes at virke, herunder hvad der skal ske for, at indsatsen medfører de ønskede forandringer på kort og langt sigt.

Figur 1. Indhold i en indsatsteori



Indsatsteorien opstiller alene hypoteser om og forventninger til sammenhænge mellem indsats og resultater. Andre forhold vil også kunne påvirke resultaterne i positiv eller negativ retning. I forhold til målet om at vende udvikling i antallet af børn og unge, der segregeres fra almenmiljøet kan det fx være ændringer i national lovgivning, børnegruppens sårbarhed, samfundstendenser (fx brug af skærme og sociale medier), henvisningspraksis til specialtilbud, incitamentsstruktur i budgetmodellen m.fl.

⁹ [Andel elever i segregeret specialundervisning \(benchmark.dk\)](#)

¹⁰ [Specialanalysen 2024 – Københavns Kommune](#)

Figur 2. Andre faktorer kan også påvirke de faktiske resultater



Endelig skal det understreges, at indsats teorien viser et lineært forløb fra en indsats igangsættes til et resultat opnås. Indsatserne i Brede Børnefællesskaber taler imidlertid ind i en kulturforandring, hvor der er brug for et nybrud i måden, der samarbejdes om børn i eller på vej i udfordringer. Denne type af indsatser forløber eller udvikler sig sjældent i en lige linje. Alligevel kan indsats teorien hjælpe med at pege på de trin, der skal trædes for at nå målet.

Indsats teorien for bredere børnefællesskaber

Indsatserne i Brede Børnefællesskaber er igangsat på baggrund af budgetforliget for 2023. De bygger på viden fra Analysen "Fælles indsigter fra praksis i forhold til bredere børnefællesskaber", samt forskning og erfaringer i Børn og Unge fra arbejdet med inkluderende læringsmiljøer. Der er således begrundede forventninger om, at indsatserne hver for sig og tilsammen – når de er implementeret og har haft tid til at virke – har en positiv effekt i forhold til målet med Brede Børnefællesskaber, som er:

- at færre børn segregeres fra almenmiljøet,
- at flere børn kan gå i og trives i et lokalt tilbud i deres nærmiljø,
- at flere børn i eller på vej i udfordringer hjælpes tidligere og hurtigere, så indsatserne bliver mindre indgribende.

Indsats teorien for Brede Børnefællesskaber viser, hvordan de politisk besluttede indsatser i *dagtilbud*, i *skole*, i *samarbejdet mellem dagtilbud, skoler og PPR*, og i *det tværgående samarbejde mellem Børn og Unge og Sociale forhold Beskæftigelse* bidrager til at realisere målet med Brede Børnefællesskaber.

Hvordan arbejdes der med de politisk besluttede indsatser?

- **I dagtilbud** arbejdes der i **to spor**. Det ene vedrører **praksisnær kompetenceudvikling**, som understøtter, at ledere og medarbejdere tilegner sig specialpædagogiske kompetencer, som de kan anvende i almenmiljøet. Det andet spor vedrører **organiseringen af de pædagogiske læringsmiljøer i dagtilbud**, så flere børn med støttebehov kan indgå i almenmiljøet. Her afdækkes dagtilbuddenes erfaringer og som en prøvehandling oprettes der specialpædagogiske grupper i udvalgte dagtilbud med færre børn og bedre normering målrettet børn i udfordringer, som profiterer af at være sammen noget af tiden med deres jævnaldrende børn i almindeligtilbuddet.
- **I skoler** arbejdes der i **tre spor**. Det ene vedrører **praksisnær kompetenceudvikling**, som understøtter, at ledere og medarbejdere tilegner sig specialpædagogiske kompetencer, som de kan anvende i almenmiljøet. Det andet spor vedrører etableringen af **et nyt undervisningstilbud, kaldet PLUSklasser**. Det er almenklasser, som arbejder med specialpædagogiske principper, som muliggør, at også børn, som er visiteret til en specialklasse, kan gå, trives og lære i PLUSklassen. Det tredje spor vedrører **specialklasser**, hvor fokus er på at gentænke rammerne for specialklasserne, så børn i højere grad kan få tilbuddet i deres nærområde.
- **I samarbejdet mellem dagtilbud, skoler og PPR** arbejdes der i **to spor**. Det ene spor vedrører en **ny tilgang til inddragelse af PPR**, som skal sikre, at PPR kommer tidligere ind i opgaven, når et barn er i begyndende udfordringer, og arbejder i praksisnær understøttelse i fællesskabet omkring børnene. Det andet spor vedrører **omlægning af PPR**, så PPR's organisering, medarbejdersammensætning mm. indrettes, så det understøtter, at PPR kan komme tidligere ind i opgaven og er tættere på praksis.
- **I samarbejdet mellem Børn og Unge og Sociale forhold og Beskæftigelse** arbejdes der i **tre spor**. Det første spor vedrører, at **relationel velfærd som samarbejdsmodel** udbredes til samtlige skoledistrikter. Det andet spor vedrører etableringen af en **tovholderfunktion**, som kan påtage sig rollen med at koordinere og holde snor i barnets og familiens forløb, sikre fremdrift og sikre samarbejde med forældrene. Det tredje spor **vedrører udvidelse af det tværgående trivselsteam**, så det i højere grad kan imødekomme efterspørgslen efter deres indsatser.

Hvor stor en forskel vil indsatserne gøre?

De besluttede indsatser tager afsæt i løsningsforslagene fra analysen "*Fælles indsigter fra praksis i forhold til bredere børnefællesskaber*". Løsningsforslagene peger ikke på, hvor stor en effekt, den enkelte indsats kan forventes at have, og der er derfor heller ikke belæg for i indsatsteorien at fremsætte et estimat på effekterne. En direkte kausalitet mellem indsatserne og mulige fremtidige resultater er heller ikke mulige at fastslå, idet der – som allerede nævnt – kan være en række andre forhold, som også kan påvirke resultaterne positivt eller negativt.

Derfor er det også vigtigt, at indsatserne ikke bliver set, som de eneste handlinger/tiltag, som kan bidrage til at vende udviklingen i antallet af børn, som segregeres fra almenmiljøet. Indsatserne bygger derimod ovenpå det generelle og forebyggende arbejde, der i forvejen gøres i dagtilbud, skoler og fritids- og ungdomsskoletilbud.

Børn og Unges nye organisering skal også understøtte arbejdet med Bredere Børnefællesskaber. I den nye organisering er dagtilbud, skoler og klubber blevet inddelt i geografiske klynger. Klyngen skal være et stærkt læringsfællesskab, hvor en forpligtende samarbejdskultur skaber deltagelsesmuligheder for alle børn i barnets nærmiljø. Det skal blandt andet ske med fokus på børnefællesskaber og graden af segregering i klyngen. Klyngen understøttes af tværfaglige teams fra Børn og Unges Fællesfunktioner.

Hvornår vil indsatserne gøre en forskel?

Hvornår resultaterne af de enkelte indsatser forventes at kunne ses, vil variere. Indsatsernes indhold, omfang og tyngde varierer, og det har betydning for, hvornår de er implementeret og forankret i praksis. Derfor er der heller ikke i indsats teorien angivet, hvad kort og lang tid svarer til i antal år.

Eksempel

Etableringen af et nyt undervisningstilbud – de såkaldte PLUSklasser – sker over en treårig periode. Det betyder, at det først er i skoleåret 2026/27, at der er etableret PLUSklasser på 0. årgang på alle værtsskoler. Det betyder også, at der først i skoleåret 2036/37 vil være PLUSklasser på alle årgange på alle værtsskoler. Omvendt gælder for indsatsen *PPR omlægges til at kunne komme tidligere ind og arbejde mere praksisnært*, at de tildelte midler er brugt til at ansætte medarbejdere til at nedbringe ventetider og til at omlægge PPR til at være mere praksisnært. Det samme gælder for indsatsen *Udvidelse af det tværgående trivselsteam*. Dermed vil tidshorisonten for disse indsatsers resultater forventeligt også være kortere.

Forligspartierne er selv opmærksomme på, at det vil tage tid at vende udviklingen, så der vil i en overgangsperiode fortsat være det samme behov – måske endda fortsat stigende behov i en periode – for specialpædagogiske tilbud.

For alle indsatser gælder dog, at de er iværksat og i drift senest i 2026. Det er dog ikke ensbetydende med, at den samlede virkning af indsatserne i Brede Børnefællesskaber slår igennem på det tidspunkt. Det skyldes, at indsatserne forventes at have den største effekt for de børn, som endnu ikke er visiteret til et specialundervisningstilbud (kommende skolestartere i 0. klasse og nye elever på øvrige klassetrin), og mindre effekt for de elever, som allerede er i et specialundervisningstilbud (udslusning). Der vil derfor gå en årrække, før indsatserne vil opnå fuldt gennemslag på alle årgange.

Hvordan vil Børn og Unge undersøge, om indsatserne i Brede Børnefællesskaber gør en forskel?

Selvom det ikke på baggrund af indsats teorien er muligt at forudsige, hvor mange flere børn, der kan forventes at få deres undervisningstilbud på almenområdet som følge af Brede Børnefællesskaber, så vil det være muligt at følge udviklingen tæt på fire centrale parametre, som kan give tidlige tegn på, om udviklingen ser ud til at gå i den rigtige retning. Indikatorerne knytter sig til målet med Brede Børnefællesskaber og omhandler henholdsvis *segregering, nærhed, inkluderende læringsmiljøer samt tidlige og praksisnære indsatser*.

Ud over at følge disse fire centrale parametre, arbejder Børn og Unge på at lave et samlet evalueringdesign for, hvilke indikatorer, der i øvrigt skal følges for de enkelte indsatser. Formålet er at indsamle erfaringer om, hvad der virker for hvilke børn, og under hvilke omstændigheder.

Baseline for monitoreringen af Brede Børnefællesskaber vil være skoleåret 2023/24, dvs. skoleåret op til, at indsatserne implementeres¹¹.

Segregering

For det første vil det være muligt at følge udviklingen i, om det lykkes at nedbringe antallet og andelen af børn, der henvises til segregerede specialtilbud. På dagtilbudsområdet er det muligt at følge henvisninger til specialdagtilbud (§ 83), og på skoleområdet er det muligt at følge henvisninger til specialklasser og specialskoler.

Derudover er det muligt at følge udviklingen i henviste elever til Nest-klasser og PLUSklasser samt særlige skoletilbud (Netværksskolen og Fokusskolen). Fra et fagligt perspektiv er disse børn inkluderet i almenområdet, men fra et økonomisk perspektiv, er udgiften på niveau med en plads i specialklasse.

¹¹ Baseline for ventetider i PPR vil dog være januar 2021.

Tidlige tegn på, at Bredere Børnefællesskaber virker på segregeringsgraden, vil i den forbindelse være andelen af skolestartere, der henvises til et segregeret specialundervisningstilbud i 0. klasse, og andelen af elever, der nyvisiteres til et segregeret specialundervisningstilbud på de øvrige klassetrin. Det forventes, at Bredere Børnefællesskaber vil have den største effekt for de børn, som endnu ikke er visiteret til et specialundervisningstilbud (kommende skolestartere i 0. klasse og nye elever på øvrige klassetrin), og mindre effekt for de elever, som allerede er i et specialundervisningstilbud (udslusning).

Det vil dog også være relevant at følge udviklingen i andelen af elever, der udsluses fra segregeret specialundervisning til almenundervisningen, idet der løbende skal tages stilling til, om barnet er i det rette tilbud, jf. specialundervisningsbekendtgørelsens §7, stk. 1.

Nærhed

For det andet vil det være muligt at følge udviklingen i, om Bredere Børnefællesskaber lykkes med at øge andelen af børn, der får et lokalt tilbud tæt på deres nærmiljø. Der arbejdes på at udvikle en indikator, som kan belyse dette forhold, da der ikke for nuværende findes en sådan indikator.

Inkluderende læringsmiljøer og trivsel

For det tredje vil det være muligt at følge udviklingen i, om Bredere Børnefællesskaber lykkes med at skabe mere inkluderende læringsmiljøer, så flere børn kan trives i almenmiljøet. På dagtilbudsområdet vil dette kunne monitoreres systematisk i form af løbende observationer af kvaliteten af læringsmiljøet fra det uvildige tilsyn.

På skoleområdet eksisterer der ikke et lignende måleredskab, men det vil være muligt at følge udviklingen indirekte i form af den løbende erfaringsopsamling fra kompetenceudviklingen i regi af "Skole for alle – almenklasser". Derudover vil det være muligt at følge udviklingen i elevernes trivsel fra den nationale trivselsmåling, herunder elevtrivslen i de kommende PLUSklasser. Derudover kan det overvejes, som led i erfaringsopsamlingen fra Skole for alle, at indsamle kvalitative data om trivslen for de elever, som kan antages tidligere at ville have været henvist til en specialklasse, men som med Bredere Børnefællesskaber nu modtager undervisning i en almenklasse.

Tidlige og praksisnære indsatser

For det fjerde vil det være muligt at følge udviklingen i, om Bredere Børnefællesskaber lykkes med at vende udviklingen i forhold til, at PPR kommer tidligere ind, når et barn er på vej i udfordringer, og arbejder mere med praksisnær understøttelse. Konkret vil det kunne følges ved at undersøge, om dagtilbud og skoler indstiller færre børn til pædagogisk-psykologisk vurdering (PPV), og om der i stedet kommer flere anmodninger til PPR om praksisnær understøttelse i forhold til et barn eller en gruppe, som er den nye tilgang til, hvordan PPR inddrages, jf. løsningsforslag 4 fra analysen¹².

Derudover kan der følges op på, om ventetiden på indstillinger til PPR nedbringes, så hjælpen kommer hurtigere til barnet. Konkret vil det være muligt at gentage den undersøgelse af ventetider i forbindelse med indstillinger modtaget af PPR i januar 2021, som blev gennemført i november 2021.

Tabel 1. Oversigt over indikatorer

Segregering	<ul style="list-style-type: none"> • Andel børn indskrevet i specialdagtilbud (§ 83). • Andel elever indskrevet i segregerede specialundervisningstilbud (specialklasser og specialskoler) – med særligt fokus på skolestartere i 0. klasse og nyvisiteringer på øvrige klassetrin. • Andel elever henvist til Nest-klasser, PLUSklasser samt særlige skoletilbud • Andel elever, der udsluses fra segregeret specialundervisning til almenundervisning.
Nærhed	<ul style="list-style-type: none"> • Andel børn, der får et lokalt tilbud tæt på deres nærmiljø

¹² [Løsningsforslag fra analysen.](#)

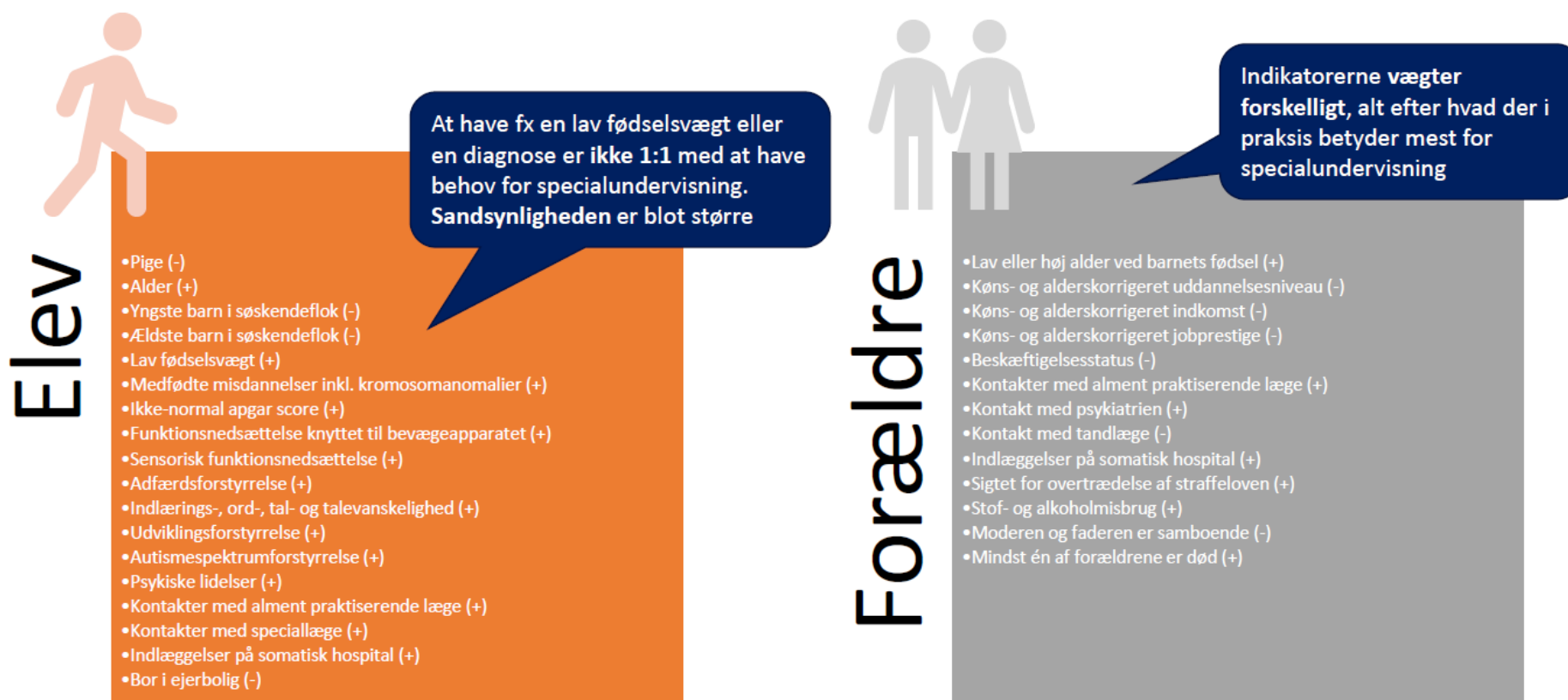
Inkluderende læringsmiljøer og trivsel	<ul style="list-style-type: none"> • Kvantitative og kvalitative data fra de løbende observationer af kvaliteten af læringsmiljøet i dagtilbud fra det uvildige tilsyn. • Erfaringsopsamling fra kompetenceudvikling i regi af "Skole for alle – almenklasser • Kvantitative data om elevernes trivsel fra den nationale trivselsmåling, herunder blandt elever i PLUSklasser • Kvalitative data om trivslen for de elever, som kan antages tidligere at ville have været henvist til en specialklasse, men som med Brede Børnefællesskaber nu modtager undervisning i en almenklasse.
Tidlige og praksisnære indsatser	<ul style="list-style-type: none"> • Forholdet mellem antallet af indstillinger til pædagogisk-psykologisk vurdering (PPV) og antallet af anmodninger til PPR om praksisnær understøttelse i forhold til et barn eller en gruppe. • Gentagelse af undersøgelse af ventetider i forbindelse med indstillinger modtaget af PPR i januar 2021, som blev gennemført i november 2021.

Indsatsteori for Brede Børnefællesskaber

	Indsats	Trin på vejen	Trin på vejen	Resultater kort sigt	Resultater lang sigt	
I dagtilbud	Dagtilbud skal arbejde med specialpædagogiske principper i almenmiljøet	Gennem kompetenceudvikling opnår og anvender ledere og medarbejdere viden om specialpædagogiske principper i arbejdet med de pædagogiske læringsmiljøer i almenmiljøet	De specialpædagogiske kompetencer opbygges og fastholdes i dagtilbuddene	Kvaliteten af de pædagogiske læringsmiljøer i almenmiljøet styrkes	Flere børn trives i almenmiljøet i deres lokale dagtilbud	
	Organisering af pædagogiske læringsmiljøer i dagtilbud, så flere børn med støttebehov kan indgå i almenmiljøet	Afdekning af erfaringer med mindre grupper i almenmiljøet mhp. at styrke deltagemuligheder for børn med specialpædagogiske behov Afværgning af specialgrupper med færre børn og bedre normeringer jf. §4 i dagtilbudsloven	Ledere og medarbejdere har øget fokus på fællesskaberne frem for indsatser til enkeltbørn Erfaringsgrundlaget ift. at organisere læringsmiljøerne mhp. at styrke deltagemulighederne for børn med specialpædagogiske behov styrkes og anvendes	Flere børn får deltagemuligheder i almenmiljøet	Færre børn segregeres fra almenmiljøet i dagtilbud og ifm. skolestart	
I skoler	Skoler skal arbejde med specialpædagogiske principper i almenklasser	Gennem kompetenceudvikling opnår og anvender ledere og medarbejdere viden om specialpædagogiske principper i undervisningen i almenklasser	De specialpædagogiske kompetencer opbygges og fastholdes på skolerne	Kvaliteten af de pædagogiske læringsmiljøer i almenklasserne styrkes	Flere børn trives i almenklasser på deres lokale skole	
	Nyt undervisningstilbud, hvor både almene elever og elever med specialpædagogiske behov kan gå (= PLUSklasser)	Målgruppe, faglig ramme, økonomisk ramme og organisering af PLUSklasser afklares	Det pædagogiske personale kompetenceudvikles til at kunne undervise i PLUSklasser	Flere børn får deltagemuligheder i almenklasser	Færre børn segregeres fra almenmiljøet i løbet af deres skoletid	
	Lokale specialklasser (= gentænkning af organisering af specialklasser med afsæt i nærhedsprincip)	Nærhedsprincippet er defineret og målgruppen er tilpasset til, at der også findes PLUSklasser	Visitation til specialklasser tilpasses, så nærhedsprincippet vejer tungere	PLUSklasser etableres som undervisningstilbud i 0. klasse på alle værtskoler	Børn, som eller skulle i specialklasse, kan lære og trives i et alment læringsmiljø	
I samarbejdet mellem dagtilbud/skoler og PPR	Ny tilgang til inddragelse af PPR	Dagtilbud og skoler får tidligere øje på børn på vej i udfordringer	Dagtilbud og skoler har øget fokus på fællesskaberne frem for indsatser til enkeltbørn	Flere børn får deltagemuligheder i almenmiljøet	Flere børn trives i almenmiljøet i deres lokale dagtilbud og skole	
		Dagtilbud og skoler inddrager PPR tidligere, når et barn er på vej i udfordringer, og med fokus på fællesskaberne, som barnet er en del af	Dagtilbud og skoler indstiller færre børn til pædagogisk-psykologisk vurdering	Indsatser til børn med specialpædagogiske behov bliver mindre indgribende og tættere på barnet nærmiljø		
	PPR omlægges til at kunne komme tidligere ind og arbejde mere praksisnært	PPR nedbringer nedbringer ventetider på indstillinger til PPR	Flere af PPRs ressourcer kan gå til arbejde tættere på praksis sammen med det pædagogiske personale om at udvikle læringsmiljøet	PPR bidrager til, at viden og kompetencer til at arbejde med børn på vej i udfordringer opbygges og fastholdes i dagtilbud og skoler	Børn med specialpædagogiske behov får hurtigere afklaring om det rette tilbud	Færre børn segregeres fra almenmiljøet i dagtilbud og skoler
		PPR's organisering og medarbejdersammensætning undersøges, at PPR kan komme tidligere ind og arbejde tættere på praksis	Kortere ventetid på individuelt indsatser og hurtigere vurdering af rette tilbud til børn i udfordringer			
I samarbejdet mellem Børn og Unge og Sociale forhold og Beskæftigelse	Ny tilgang til det tværgående samarbejde ml. Børn og Unge og Sociale forhold og Beskæftigelse	Relationel velfærd bliver tilgangen til og samarbejdsformen ml. aktører fra Børn og Unge og Sociale forhold og Beskæftigelse	Det tværgående og tværfaglige samarbejde styrkes	Tidligere hjælp til børn og familier i udfordringer, så indsatsen bliver mere helhedsorienteret, mindre indgribende og så tæt på deres hverdag som muligt	Flere børn trives i almenmiljøet i deres lokale dagtilbud, skole og fritidstilbud	
	Tovholderfunktion til børn og familier i / på vej i udfordringer	Rammerne for tovholderfunktionen afklares	Den tidlige opsporing styrkes, så børnenes og familiernes udfordringer opdaes tidligere	Børnene og deres familier oplever, at hjælpen bliver mere sammenhængende og koordineret på tværs af aktørerne fra MBU og MSB	Færre børn segregeres fra almenmiljøet i dagtilbud og skoler	
	Udvidelse af det tværgående trivselsteam	Trivselsteamet kan i højere grad imødekomme efterspørgslen efter deres indsatser	Løsninger findes sammen med familierne og med udgangspunkt i barnet og familiens drømme, ønsker og håb	Familier kan modtage hjælp fra en tovholder, som koordinerer og holder snor i barnets og familiens forløb	Børn i målgruppen får hurtigere tilbudt hjælp	
			Ventetiden på indsatser fra trivselsteamet nedbringes			

Bilag 4. Indikatorer for specialundervisningsbehov

I målingen indgår objektive indikatorer for specialundervisningsbehov i form af elevens og forældrenes socioøkonomi og sundhed



+ øger behov for specialundervisning "alt andet lige" | - sænker behov for specialundervisning "alt andet lige"

Obs: Der er målt separat på mor og far

Bilag 5. Ledelsesdialoger om data i Børn og Unge

På baggrund af et ønske om at styrke det risikobaserede tilsyn på skoleområdet er der i 2024 indført en øget systematik i anvendelsen af data i de ledelsesdialoger, der finder sted i Børn og Unge på tværs af dagtilbud, skoler og fritidstilbud. Opfølgningen på data i ledelseslinjen er blevet styrket, og der er skabt mere rum til fælles læring med udgangspunkt i data.

De vedlagte årshjul giver et samlet overblik over kadencen og indholdet i de forskellige typer ledelsesdialoger.

Individuelle ledersparringer

Alle ledere i Børn og Unge har løbende individuelle ledersparringer med deres nærmeste leder. Ledersparringer mellem de tre øverste ledelsesniveauer (direktør, Børn og Unge-chefer og skoleledere/dagtilbudsledere/UngiAarhus-ledere) følger et årshjul med faste dagsordenspunkter. Årshjulet sikrer, at de samme data drøftes på omtrent det samme tidspunkt af året i hele ledelseskæden. Dog drøftes data først mellem de ledelsesniveauer, der er tættest på børnene, og herefter mellem de ledelsesniveauer, der er længere fra børnene. Det giver mulighed for, at viden fra praksis kan flyde opad i ledelseskæden.

Til hvert sparringsmøde stilles en datapakke til rådighed, som giver lederne mulighed for at danne sig et hurtigt overblik over de vigtigste nøgletal inden for det aktuelle emne i en detaljeringsgrad, som det pågældende ledelsesniveau har brug for. Resultater, som kræver ledelsesmæssig opmærksomhed, fremhæves tydeligt med en rød farve i datapakken. Tærskelværdierne for, hvad der kræver ledelsesmæssig opmærksomhed, er defineret på baggrund af lovgivning (fx minimumsnormeringer i dagtilbud), nationale tilsyn (fx det nationale tilsyn på skoleområdet) eller kommunalt vedtagne målsætninger.

Læringsmøder

Der afholdes fire årlige fælles læringsmøder i hver af Børn og Unge-chefernes ledergrupper. Formålet med læringsmøderne er at skabe et rum for fælles drøftelse af aktuelle emner, gøre emnet til genstand for fælles læring for områdets ledere, samt at skabe en fælles øvebane i forhold til arbejdet med data.

For dagtilbudslederen/skolelederen/UngiAarhus-lederen skal læringsmødet bidrage til, at lederen kan lede på emnet i eget dagtilbud/skole/UngiAarhus-område. For Børn og Unge-chefen skal læringsmødet bidrage til, at der kan ledes og følges op efterfølgende.

Læringsmødet skal ses som et supplement til de individuelle ledersparringer.

Læringssamtaler og skoleudviklingssamtaler

Der afholdes læringssamtaler/skoleudviklingssamtaler mindst én gang årligt i alle dagtilbud og skoler samt i de tre UngiAarhus-søjler. Samtalerne er den datainformerende lærende samtale om børnenes og de unges læring, udvikling og trivsel, som sætter retning og skaber fremdrift for enhedens fokuserede arbejde med sin kvalitetsudvikling.

På dagtilbudsområdet afholdes én årlig læringssamtale i forlængelse af det uvildige tilsyn. Resultater fra det uvildige tilsyn indgår som data til læringssamtalen sammen med andre relevante data. På skoleområdet afholdes én årlig skoleudviklingssamtale i foråret og én årlig læringssamtale i efteråret. Resultater fra de nationale overgangstest indgår i skoleudviklingssamtalen sammen med andre relevante data. I UngiAarhus afholdes to årlige læringssamtaler i hver af de tre UngiAarhus-søjler i hhv. foråret og efteråret.

Der følges op på læringssamtalen/skoleudviklingssamtalen på den efterfølgende individuelle ledersparring mellem Børn og Unge-chefen og dagtilbudslederen/skolelederen/UngiAarhus-lederen.

Læringssamtaler og skoleudviklingssamtaler understøttes med data i form af et digitalt og interaktivt dataoverblik for hhv. det enkelte dagtilbud, den enkelte skole, og den enkelte klub. Dataoverblikkene samler de vigtigste nøgletal om børn, personale og økonomi inden for det enkelte sektorområde.

Kvalitetsdrøftelser i Børn og Unge-udvalget

Hvert andet år gennemføres der på skift kvalitetsdrøftelser i Børn og Unge-udvalget om hhv. dagtilbuds-, skole- og UngiAarhus-området. Kvalitetsdrøftelsen tager udgangspunkt i et kort dataoverblik med

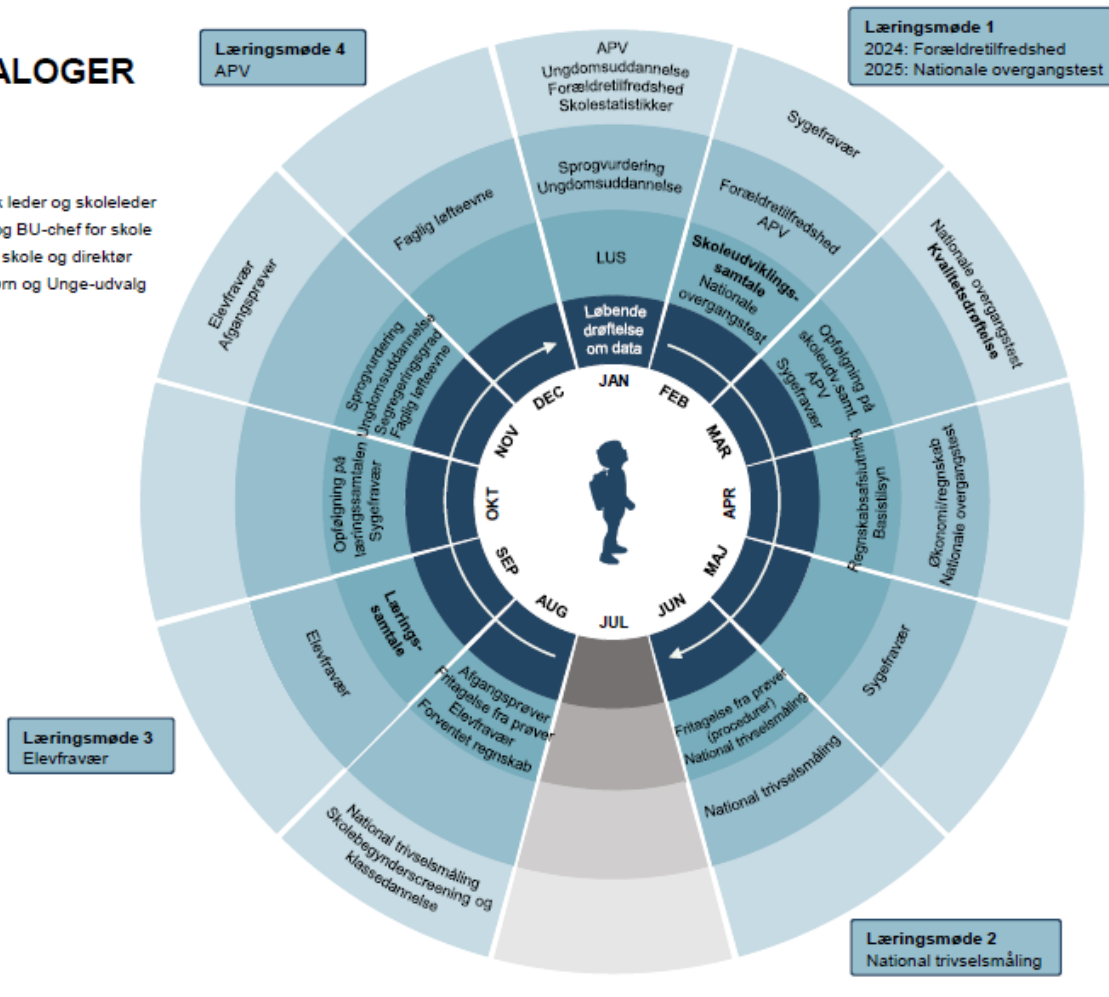
afrapportering af udvalgte kondenserede data, som udfoldes mundtligt ved en præsentation for Børn og Unge-udvalget.

Kvalitetsdrøftelsen bygger bl.a. på faglige opsamlinger fra Børn og Unge-chefernes individuelle ledersparringer, læringsmøder, læringssamtaler/skoleudviklingssamtaler, nedslag på relevante data, datamønstre og -historik i forhold til tematikker, som særligt fylder, og som kan belyses ved hjælp af flere datakilder. Systematikken i årshjulet for ledelsesdialoger skal medvirke til at bære viden fra lokale ledere tæt på praksis op gennem ledelseskæden og til Børn og Unge-udvalget.

Børn og Unge-udvalget orienteres derudover løbende skriftligt om aktuelle data, der har national og/eller særskilt politisk bevågenhed. De samme data drøftes først i de individuelle ledersparringer i ledelseskæden, hvorefter de fremlægges i overordnet form for Børn og Unge-udvalget.

ÅRSHJUL LEDELSESDIALOGER SKOLE

- Ledersparring pædagogisk leder og skoleleder
- Ledersparring skoleleder og BU-chef for skole
- Ledersparring BU-chef for skole og direktør
- Chefteam, rådmand og Børn og Unge-udvalg



OBS: Årshjulet er vejledende. De konkrete mødedatoer for kan afvige fra placeringen i årshjulet.

Basisdagsorden
Fast basisdagsorden drøftes på alle sparringsmøder.

APV
Data klar i dec. 2024 og hvert 2. år. Der afholdes en ekstraordinær ledersparring ultimo november mellem Børn og Unge- chefen og de skoleledere, hvor resultaterne kræver særlig ledelsesmæssig opmærksomhed.

Forældretilfredshed
Data klar i dec. 2023 og hvert 3. år. Der afholdes en ekstraordinær ledersparring mellem Børn og Unge- chefen og de skoleledere, hvor resultaterne kræver særlig ledelsesmæssig opmærksomhed.

Kvalitetsdrøftelse
Der afholdes en kvalitetsdrøftelse i Børn og Unge-udvalget hvert andet år fra 2028.