



## Fremsendelse af Børn og Unges budgetforslag for 2025 – 2028

I forbindelse med fremsendelse af Børn og Unges budgetforslag for 2025-2028 er der følgende opmærksomhedspunkter, som uddybes nedenfor:

- Skoleområdet udfordres af en stigende segregering af elever med behov for specialundervisning. Der er økonomiske udfordringer i forhold til:
  - Skolernes betalingsbudgetter
  - Centrale udgifter til specialklassedrift
- På skoleområdet er der udfordringer med blandet og bæredygtig elevsammensætning, jf. også det vilde problem om blandede bydele.
- Dagtilbudsområdet udfordres af krav om minimumsnormeringer, hvor muligheden for at overholde loven kun netop balancerer på kort sigt.
- Vækst i antallet af børn med vidtgående støttebehov i dagtilbud.
- Kørselsrådets økonomi.
- Driftsbudgetter til skolemadsordninger
- Fællesbidraget udfordrer generelt områder med lovbundne minimumskrav til serviceomfanget.

Ovenstående opmærksomhedspunkter skal ses i lyset af at Børn og Unge gennem de seneste år har gennemført besparelser, samt en organisationsomlægning. Dette øger den samlede udfordring på de beskrevne områder.

Børn og Unge har som det fremgår nedenfor i følgeskrivelsen – og som regnskabsresultatet for 2023 også viste – betydelige økonomiske udfordringer. Den økonomiske ramme kan jf. de beskrevne udfordringer ikke forventes at dække de reelt forventede udgifter. Børn og Unge budgetterer derfor i Afdelingernes budget med et underskud i 2025. Det budgetlagte underskud kan særligt tilskrives skolernes stigende udgifter til elever henvist til specialundervisning. Budgettet forventes ikke at kunne bringes i balance uden en budgettilførsel, eller alternativt betydelige servicereduktioner på Børn og Unges område.

Byrådet har den 22. marts aftalt en straks-tilførsel af midler til skoleområdet i 2024 og samtidigt anmodet om en analyse frem mod Budget 2025. I lyset af denne analyse og den efterfølgende budgetforhandling, vil det budgetlagte underskud eventuelt skulle justeres i budgetlægningens senere faser.

### Specialundervisning

Skolerne i Aarhus er udfordrede økonomisk. Det er bl.a. særligt det stadigt stigende antal elever henvist til specialundervisning, der giver skolerne økonomiske problemer.

I forbindelse med budgettet for 2023 er der afsat 55 mio. kr. årligt til Bredere Børnefællesskaber. Effekten af disse indsatser vil først kunne ses på længere sigt. Der vil derfor også i de kommende år kunne forventes en stigning i den økonomiske udfordring på betalingsbudgettet.

14. marts 2024  
Side 1 af 7

### Børn og Unge

Administration og Rådgivning  
Aarhus Kommune

### Budget & Regnskab

Grøndalsvej 2  
8260 Viby J

Direkte telefon: 40 16 39 45

Sag: EMN-2023-015315  
Sagsbehandler:  
Anders Hovmark



I budget 2024 blev der afsat ca. 23 mio. kr. til specialpædagogiske behov på skoleområdet.

I 2023 har skolerne skullet egenfinansiere merudgifterne til specialundervisning på ca. 72 mio. kr. På trods af de tilførte midler, forventes skolernes finansiering af specialklassepladser at stige yderligere til 2024.

Der er derfor indgået en aftale i forligskredsen bag budget 2023 og fremsendt en byrådsindstilling om en tilførsel af ekstra bevilling på 57 mio. kr. til skolerne i 2024, samt at der foretages en analyse af de strukturelle udfordringer og længerevarende løsninger for skolerne set i sammenhæng med implementering af indsatserne under Bredere Børnefællesskaber samt andre trivselsindsatser. Løsningerne drøftes i forhandlingerne om budget 2025.

14. marts 2024  
Side 2 af 7

Den stigende segregering af skoleelever er et landsdækkende fænomen. Det skal bemærkes, at Aarhus Kommune ligger under landsgennemsnittet, og når der korrigeres for baggrundsfaktorer, er der ikke noget der tyder på, at Aarhus Kommune visiterer flere til specialundervisning, end man ville forvente i forhold til kommunens rammevilkår.

Budgetmodellen på specialundervisningsområdet justerer budgettet til specialundervisning i forhold til ændringer i det samlede elevtal. Men modellen tager ikke højde for den stigende segregeringsandel. Som det fremgår ovenfor, er den stigende segregering en national tendens.

Der vil kunne sikres en bedre sammenhæng mellem den faktisk udvikling i elevgruppen og skolernes økonomiske muligheder, hvis budgetmodellen også tog højde for den nationale tendens via udviklingen i landsgennemsnittet.

Stigningen i antallet af specialundervisningselever afspejles også på centrale poster, idet skolernes betaling for specialklassepladser ikke udgør den fulde udgift for driften af en specialklasseplads. Det betyder, at der også er merudgifter på de centrale budgetposter til specialklassedrift. Det samlede merforbrug på specialundervisningsområdet i PPR udgør i regnskab 2023 15 mio. kr. Samtidigt er der fortsat en udfordring med tomme pladser i nogle af tilbuddene (specialklasser, NEST og fokusskolen), som kan være vanskeligt styrbare.

Med vedtagelsen af budget 2024-2027 blev det besluttet, at behovet for specialskolepladser fremadrettet og behovet for kapacitetsudvidelserne på specialskolerne skal afdækkes, og at Børn og Unge samt Aarhus Ejendomme derfor skal forberede et beslutningsgrundlag forud for budgetforhandlingerne om Budget 2025. Analysen indgår som en del af materialet til udmøntning af anlægsbufferen. Udgiften for behovet til udbygning af ekstra kapacitet til de to specialskoler er større end den samlede ramme til udmøntningen af anlægsbufferen i 2027 og 2028. Der mangler således yderligere finansiering end midler fra anlægsbufferen til udbygningen af kapaciteten på de to skoler. Dertil kommer, at der er afledte udgifter til bygningsdrift, som fremgår af analysen. Forventningen om flere elever i specialskole vil desuden medføre væsentlige merudgifter til driften af



specialskolerne, der yderligere vil presse budgettet til specialundervisning, som i forvejen er underfinansieret jf. ovenstående.

Ud over at der er kapacitetsudfordringer på de to specialskoler, er der også mangel på kapacitet til Kaløvigskolens målgruppe, som har socioemotionelle vanskeligheder, og som typisk kommer fra socialt udsatte familier, hvor de vokser op under svære sociale betingelser. Som en del af forslagene til udmøntning af anlægbufferen fremsendes også forslag om forberedelse af udbygning af kapaciteten til den målgruppe.

14. marts 2024  
Side 3 af 7

### **Balanceret elevsammensætning på skolerne**

Både på landsplan og i Aarhus Kommune ses der en relativ stor ulighed mellem bydelene, og dette afspejler sig også i elevsammensætningen og eigenskoleandelen på flere af skolerne i byen.

Der kan være behov for nye greb i forhold til at skabe balance og bæredygtighed på skoleområdet i Aarhus. En højere grad af blandet elevsammensætning på skolerne er således en udfordring, der trækker tråde til et af kommunens syv vilde problemer: "Blandede bydele og integration". Folkeskolen bygger på antagelsen om, at børn og unge dannes og lærer mere, når de er sammen med nogle, der er anderledes end dem selv og kan noget andet. En blandet elevsammensætning har en tæt sammenhæng med folkeskolens status som kulturbærende institution for alle. Ved at fremme en balanceret elevsammensætning vil børn i højere grad mødes på tværs af kulturelle og sociale skel til gavn for den fælles forståelse og den demokratiske sammenhængskraft. Hvis der samtidig er fokus på skolernes økonomiske bæredygtighed, kan det bidrage til at give et større lokalt råderum til gavn for børnene. Et fokus på skolernes økonomiske bæredygtighed i denne sammenhæng kan også have en afhjælpende virkning i forhold til den udfordring, de stigende udgifter på specialområdet udgør.

En analyse med fokus på folkeskolernes fremtidige organisering og struktur vil her være et kombinationsgreb, hvor der på en gang kan arbejdes med social og kulturel mangfoldighed og samtidig skabe bedre betingelser for en bæredygtig skoleøkonomi, hvor ressourceanvendelsen sikrer de bedste betingelser for et understøttende læringsmiljø, der tilgodeser alle elevers trivsel og læring.

### **Ændret klasseloft i 0. – 2. klasse**

Der indføres et lavere klasseloft på 26 elever for 0.-2. klassetrin. Dette indføres pr. 1. august 2024 med de første 0. klasser. De nærmere økonomiske konsekvenser for Aarhus af dette er endnu ikke fuldt ud kendt, da sagen ikke er endeligt DUT-forhandlet. Det er heller ikke klart, hvad fordelingen er mellem drift og anlæg. Der er dog en risiko for, at Aarhus Kommune underkompenseres for opgaven. Dertil kommer, at der må imødeses classesammenkæmninger ved udgangen af 2. klasse.

### **Minimumsnormeringer – lovkravet kan kun lige netop overholdes på kort sigt**

Børn og Unge har i samarbejde med Borgmesterens Afdeling gennemført en analyse af minimumsnormeringer på dagtilbudsområdet. Analysen er bestilt



af forligspartierne bag budget 2024. Analysen fremsendes sammen med budgetmaterialet for 2025.

Analysen viser, at Aarhus Kommune umiddelbart efterlever minimumsnormeringer i 2023, men at uddannelsesandelen er lavere end forventningen i aftalen om minimumsnormeringer. Der er dog ikke statslige sanktioner forbundet med manglende efterlevelse af hverken minimumsnormeringer eller uddannelsesandelen.

14. marts 2024  
Side 4 af 7

Analysen viser også, at de økonomiske ressourcer fra budgetmodellen og dagtilbudsbudgettet balancerer lige omkring udgifterne til de lovbundne minimumsnormeringer. Det er svært håndfast at konkludere, hvornår budgettet ikke længere kan dække udgifterne, men i værste tilfælde allerede i 2024. Usikkerheden afspejler, at der ikke findes objektive standarder eller minimumskrav for flere af de udgifter, der er regnet på.

Budgettet bliver uagtet dette alt andet lige gradvist mindre som følge af fællesbidraget fra den økonomiske politik. En mere sikker konklusion er, at budgettet inden for de kommende år ikke længere kan dække udgifterne til minimumsnormeringer, medmindre der iværksættes korrigerende tiltag.

Disse tiltag kan være en årlig sænkelse af uddannelsesandelen, indførelsen af normeringsstyring og betinget overførselsadgang, som alle i varierende grad ændrer på rammerne for decentraliseringsordningen. De nævnte tiltag ledsages af en række større ulemper, og vil ikke nødvendigvis understøtte minimumsnormeringer.

Børn og Unge vil derfor pege på behovet for en stillingtagen til fællesbidraget, hvilket uddybes nedenfor.

### **Styrkelse af indsatser for børn med vidtgående støttebehov**

I lighed med skoleområdet, er der også en stigning i segregering på dagtilbudsområdet, og der søges om stadig flere bevillinger af vidtgående handicapmidler i almene dagtilbud.

En stigende andel af børn er i segregerede tilbud eller har behov for en særlig indsats. Børn og Unges budgetmodeller på området regulerer alene i forhold til ændringer i det samlede børnetal. Når en stigende andel af børnene ikke kan trives i de almene tilbud, medfører det en økonomisk udfordring. Budgetmodellerne tager således ikke højde for den stigende andel af børn og unge, som af den ene eller den anden grund ikke trives i de almene tilbud.

Udgifterne forbundet med flere støttekrævende børn kan ikke længere finansieres inden for budgettet til handicapmidler. Der er derfor fra efteråret 2023 foretaget en reduktion i serviceniveauet, således at børn med støttebehov under 15 ugentlige timer skal understøttes via det tildelte budget til sociale normeringer i dagtilbuddenes decentraliserede budgetter. I perioden 2021 – 2023 er der tildelt bevillinger på under 15 timer for et samlet beløb på ca. 16 mio. kr. årligt. Disse skal nu findes inden for dagtilbuddenes budgetter. Der er derfor behov for et budgetløft af handicapmidlerne. Et budgetløft på handicapmidlerne medfører også flere ansatte i dagtilbuddene, og dermed et løft i forhold til minimumsnormeringerne.



Der er også udfordringer på handicapbudgettet i SFO og UngiAarhus.

### **Minimumsnormeringer – rekruttering af den relevante arbejdskraft**

En anden markant udfordring er, at et tilstrækkeligt budget ikke i sig selv er nok til at sikre overholdelsen af minimumsnormeringerne. Antallet af pædagoger, der uddannes, kan ikke følge med udviklingen i børnetallet, og optaget på pædagogstudiet falder. Det er derfor en udfordring at skaffe nok uddannet personale. Det viser sig blandt andet ved, at Aarhus Byråd vedtog at ændre pasningsgarantien på grund af rekrutteringsudfordringer. Det er således vanskeligt at overholde kravet om minimumsnormeringer, hvis budgettet ikke kan omsættes til personale i dagtilbuddene. Derudover er der en forventning om, at uddannelsessammensætningen blandt personalet som minimum fastholdes på 2020-niveau.

14. marts 2024  
Side 5 af 7

Ifølge Børn og Unges egne tal er uddannelsesandelen faldet siden 2020. Derfor er det nødvendigt med indsatser, der kan bidrage til at fastholde, tiltrække og rekruttere pædagogisk personale.

De indsatser der kan igangsættes, drejer sig om følgende:

- Nye ressourcer til PA-elev-ordningen
- Synlige uddannelses- og jobmuligheder i Aarhus i bybilledet og på sociale platforme
- Indsatser for at lette overgang fra studieliv til arbejdsliv
- Bedre praktikker

### **Fællesbidraget**

Børn og Unge anbefaler, at der i forbindelse med udarbejdelsen af en ny økonomisk politik træffes beslutning om, at områder med lovgivningsfastsat pladsgaranti uden visitation og med lovgivningsfastsat minimumsnormering, friholdes fra fællesbidraget. Alternativt vil der opstå en situation, hvor Børn og Unge skal reducere øvrige budgetter med skønsmæssigt den dobbelte effekt af fællesbidraget på de områder, der ikke er omfattet af ovenstående afgrænsning.

Med fællesbidraget på dagtilbudsområdet og skoleområdet er der i praksis tale om besparelser og ikke effektiviseringer. Dette skal bl.a. også ses i lyset af at flere funktioner – med bygningsområdet som det største – er centraliseret i andre enheder. Det er således ikke realistisk at udmønte fællesbidrag til dagtilbud (og skoler) uden at kerneydelsen påvirkes.

Det skyldes, at det er vanskeligt for dagtilbuddene at reducere udgifterne yderligere på et løntungt område, hvor der samtidigt er lovkrav om minimumsnormeringer. Loven om minimumsnormeringer er derudover skruet sådan sammen, at selv hvis dagtilbuddene kan effektivisere personalets arbejdstid, så personalet har mere tid på gulvet med børnene, vil normeringerne være uændrede. Dette fordi, at de officielle normeringer er "papirnormeringer", hvor der ikke justeres for personalets faktiske tid med børn. Det er også svært at "ombytte" uddannet med billigere ikke-uddannet arbejdskraft. Dels giver det en kvalitetsforringelse til ulempe for børnene. Dels skal uddannelsessammensætningen som minimum fastholdes på 2020-niveau, jf. forventning hos aftalepartierne bag minimumsnormeringer.



### **Kørselsrådets økonomi**

Der har over en årrække været en ubalance på kørselsområdet. Ubalancen har været svingende på grund af bl.a. udsving i budgettal, corona m.v. Merforbruget løb i regnskab 2023 op i knap 46 mio. kr.

Udgiftsvæksten kan tilskrives en kombination af:

- At flere børn har behov for befordring, bl.a. som en konsekvens af, at der er flere børn i segregerede tilbud.
- Stigende priser på kørsel – en stigning der ligger ud over den prisfremskrivning, der indarbejdes i budgetterne, og som har været særligt udtalt fra 2021 til 2022 pga. inflationen.
- Et dyrere kørselsmønster bl.a. i form af, at flere børn køres alene

14. marts 2024  
Side 6 af 7

Byrådet har som del af budget 2024 vedtaget et nyt serviceniveau, som er fastlagt ud fra lovgivningens minimumsniveau. Det er dog yderst tvivlsomt, om dette vil være tilstrækkelige til at bringe forbruget i balance med budgettet. Hvis dette ikke sker, og der ikke tilføres budget udefra, vil Børn og Unge skulle finansiere området internt.

### **Skolemadsordning**

I Aarhus Kommune skal alle børn og unge have de bedste forudsætninger for et godt, langt og sundt liv. Alle børn og unge har ret til en god start på livet uagtet deres baggrund.

En skolemadsordning skal gennem sunde og bæredygtige måltider bidrage til at skabe en generation, som trives, og som er sundere, grønnere og bedre uddannet.

Et sundt og nærende måltid er en af grundstenene for læring og trivsel, fordi et nærende måltid giver energi til at lære, og hjælper børnene til at få det meste ud af deres liv i skolen, i klubben, i fritiden, med familien og sammen med deres venner. Ligesom vi ved, at mad- og måltidsvaner grundlægges i barndommen.

Der er tidligere afsat anlægsmidler til udbygning af køkkener. Men der mangler driftsbudget til driften af køkkenerne. Som det fremgår ovenfor, har skolerne ikke mulighed for at finansiere driften af køkkenerne indenfor de nuværende budgetter.

### **Politisk retning**

Den nuværende politiske retning i budgettet er:

- Flere børn og unge skal trives i de lokale fællesskaber
- Forældre, børn og unge skal opleve mere sammenhængende forløb på tværs af Aarhus Kommunes forskellige tilbud
- Bedre tid til lokal inddragelse og forankring af indsatser

Som det fremgår, er der en lang række strukturelle udfordringer på Børn og Unges område. Den nuværende politiske retning vurderes at være dækkende i forhold til de handlinger, der er behov for. Det indstilles derfor, at den politiske retning fortsættes uændret.



### Temadrøftelser

Børn og Unge-udvalget behandler i løbet af foråret en række temadrøftelser med fokus på budgetudfordringer. Der er følgende temadrøftelser:

Dato for udvalgsbehandling	Budgettema
17. april	Strukturelle udfordringer for kommunerne der direkte påvirker Børn og Unge
2.maj	Temadrøftelse om udfordringer på dagtilbudsområdet
15. maj	Temadrøftelse om udfordringer på skoleområdet

14. marts 2024  
Side 7 af 7

Med venlig hilsen

Thomas Medom

/

Tanja Nyborg