



**Helsingør Kommune: Undersøgelse  
af skolernes økonomistyring**

Rapport  
15. maj 2017

# Indhold

1. Baggrund og analyseområder
2. Datagrundlag og analysens opbygning
3. Organisering af økonomistyringen på skoleområdet
4. Økonomistyringsredskaber på skoleområdet
5. Udgiftsdrivere i skolernes økonomi
6. Opsamling



# **1. Baggrund og analyseområder**

# 1. Baggrund og analyseområder

## 1.1 Baggrund for analysen

Helsingør Kommune har på baggrund af flere års merforbrug på skoleområdet bedt Deloitte om at undersøge skolernes økonomistyring.

Undersøgelsen skal analysere årsagerne til det stadig stigende merforbrug, jf. tabel 1, og gennemgå økonomistyringen på skoleområdet med henblik på at afdække, hvad der skal til, for at skolerne kan lave en sikker, ansvarlig og realistisk økonomistyring og gældsafvikling i forhold til det politisk fastsatte serviceniveau på skolerne.

Som baggrund for undersøgelsen er det endvidere relevant at fremhæve en række store ændringer i både styring, økonomi og fagligt indhold, herunder:

- Centerdannelsen i 2011 under en koncernledelse, hvor bl.a. de centrale økonomikonsulentfunktioner blev samlet i Økonomi og Ejendomme (ØE)
- Ny skolestruktur i 2012 med bl.a. større skoler
- Skolereform, en ny budgettildelingsmodel og decentralisering af specialundervisningsmidler i 2014
- Centralisering af it- og ejendomsdrift i 2015 og 2016.

**Tabel 1: Overblik over skolernes merudgifter og opbyggede gæld**

<b>Regnskabsåret 2015</b>	Korrigeret budget	Forbrug for året	Forbrug inkl. overført gæld	Årets resultat	Gæld i alt
Espergærde Skole	142.462.000	143.445.000	144.836.000	-983.000	-2.374.000
Hellebækskolen	45.202.000	47.890.000	51.758.000	-2.688.000	-6.556.000
Helsingør Skole	136.217.000	135.084.000	146.641.000	1.133.000	-10.424.000
Hornbæk Skole	37.682.000	38.400.000	39.444.000	-718.000	-1.762.000
Snekkersten Skoledistrikt	101.771.000	104.608.000	107.351.000	-2.837.000	-5.580.000
<b>I alt</b>	<b>463.334.000</b>	<b>469.427.000</b>	<b>490.030.000</b>	<b>-6.093.000</b>	<b>-26.696.000</b>

<b>Regnskabsåret 2016</b>	Korrigeret budget	Forbrug for året	Forbrug inkl. overført gæld	Årets resultat	Gæld i alt
Espergærde Skole	134.006.000	140.586.000	142.491.000	-6.580.000	-8.485.000
Hellebækskolen	40.220.000	40.465.000	47.021.000	-245.000	-6.801.000
Helsingør Skole	137.297.000	139.763.000	140.791.000	-2.466.000	-3.494.000
Hornbæk Skole	33.873.000	32.859.000	34.621.000	1.014.000	-748.000
Snekkersten Skoledistrikt	93.719.000	96.480.000	99.986.000	-2.761.000	-6.267.000
<b>I alt</b>	<b>439.115.000</b>	<b>450.153.000</b>	<b>464.910.000</b>	<b>-11.038.000</b>	<b>-25.795.000</b>

Anmærkning: Mellem regnskabsåret 2015 og 2016 er der blevet eftergivet gæld – derfor kan de to regnskabsårs gæld ikke umiddelbart sammenlignes. Helsingør Skole og Snekkersten Skoledistrikt fik eftergivet hhv. 9.396.000 og 2.075.000 kr. Derudover fik Espergærde skole eftergivet et beløb af væsentlig mindre størrelsesorden.

# 1. Indledning og analyseområder

## 1.2 Analysens formål

Helsingør Kommune har i kommissoriet for undersøgelsen af skolernes økonomistyring formuleret tre konkrete hovedformål, som analysen skal afdække:

- Undersøgelsen skal afdække, *om den nuværende organisering af økonomifunktioner og økonomistyringen er hensigtsmæssig – og hvordan den fremadrettede økonomistyring sikrer at skolernes fremover styres hensigtsmæssig.*
- Undersøgelsen skal afdække, *de nuværende økonomiredskaber og komme med forslag til fremtidige hensigtsmæssige redskaber til en gennemsigtig og sikker økonomistyring.*
- Undersøgelsen skal afdække, *hvad der især er udgiftsdrivende i skolernes nuværende og opdaterede budgetter for 2016 og 2017 (herunder regnskabstal 2016) svarende til de opgaver og elever skolerne har.*

Analysens fremdrift og foreløbige resultater er løbende blevet drøftet i en styregruppe bestående af ledelsen i DS (Dagtilbud og Skole) og ØE (Økonomi og Ejendomme), en repræsentant fra direktionen samt projektledelsen i Deloitte.

## 1.3 Analyseområder

Deloitte har med afsæt i kommissoriet formuleret tre analyseområder, som danner rammen for analysen.

### Boks 1: Analyseområder

#### • **Organisering af økonomifunktioner**

Fokus på den konkrete organisering på skolerne og i administrationen, herunder snitflader, understøttelse, ansvarsfordeling mv. Fokus på økonomiresourcer og kompetencer på skolerne og i administrationen. Fokus på setup og roller i forhold til budgetopfølgning og det overordnede økonomiske årshjul.

#### • **Økonomistyringsredskaber**

Fokus på de konkrete økonomistyringsværktøjer (regneark) på skolerne, herunder muligheder for fremskrivning af forventet forbrug. Fokus på de enkelte skolers redskaber til budgetopfølgning, økonomirapportering, ledelsesinformation mv.

#### • **Udgiftsdrivere i skolernes økonomi**

Fokus på de overordnede nøgletal for skolerne: skolernes samlede resultater, herunder forbrug pr elev, til vikarer, ledelse og administration, sygefravær samt fokus på udnyttelse af lærernes undervisningstimetal. Endelig særskilt fokus på specialområdet jf. skolernes udfyldelse af selvevalueringsskema.

# **2. Datagrundlag og analysens opbygning**



## 2. Datagrundlag og analysens opbygning

### 2.1 Datagrundlag

Deloitte står på et datagrundlag, som muliggør en grundig undersøgelse af analyseområderne. Både skolerne og administrationen i form af centrene Dagtilbud og Skole (DS) og Økonomi og Ejendomme (ØE) har spillet meget aktivt med i processen, og har leveret materiale og data med kort varsel. Endvidere har administrationen og skolerne indgået i kvalificering og drøftelser af analyseresultater gennem møder/workshop.

Datagrundlaget tager afsæt i følgende datakilder, som er foldet ud nedenfor:

#### **Interviews og workshops.**

Deloitte har gennemført interview med samtlige skoler med deltagelse af skoleleder, repræsentanter fra øvrige skoleledelse samt økonomimedarbejdere på skolen. I administrationen er ledelsen i DS, ledelse og økonomikonsulenter i ØE samt nøglemedarbejdere på specialområdet fra både DS og ØE blevet interviewet.

Endvidere er der afholdt to workshops/møder med skoleledere, DS og ØE, hvor fokus har været på henholdsvis forberedelse og kvalificering af selvevalueringsskemaet på specialområdet og opfølgning på resultaterne af de udfyldte selvevalueringsskemaer. Endvidere har resultaterne af analysen vedr. organisering af økonomifunktioner og økonomistyringsredskaber og -processer været gennemgået og drøftet.

#### **Nøgletal:**

Deloitte har indsamlet diverse kvantitative data både centralt i administrationen og decentralt på skolerne. Det drejer sig om løndata, budget- og regnskabstal, forventede regnskabstal, sygefraværstal, vikarforbrug, undervisningstimeantal, elevtal, økonomistyringsværktøjer mv.

#### **Skriftligt materiale:**

Der er indsamlet skriftligt materiale i form af snitfladebeskrivelser, handleplaner for specifikke skoler, udkast til evalueringsnotat vedr. budgettildelingsmodel, administrationsgrundlag for skolerne, notat vedr. ansvarsfordeling mellem de organisatoriske niveauer i økonomistyringen, styringsprincipper på specialområdet og øvrige materialer.

#### **Selvevaluering på specialområdet:**

Alle fem skoler har udfyldt et selvevalueringsskema, som giver værdifulde data om specialområdet med særlig fokus på praksis og ressourceforbrug vedrørende skolens inklusions- og specialundervisningsaktiviteter (elever med støtte henholdsvis under og over 9 undervisningstimer ugentligt). Beskrivelsen af skolernes praksis dækker over strategi, forankring af strategien og organisering/ledelse, visitation til indsatserne, styring og den oplevede udvikling i behovet for inkluderende tilbud og specialundervisning.

Endvidere behandles i selvevalueringsskemaerne skolernes oplevelse af visitation til segregerede tilbud på specialområdet uden for skolen, herunder indbyggede fordele og ulemper i modellen.

Endelig behandles budgettildelingsmodellen på skoleområdet med fokus på de 20% af midlerne, der tildeles via socioøkonomi, hvor skolerne forholder sig til de oplevede incitamenter samt styrker/ulemper ved modellen.

## 2. Datagrundlag og analysens opbygning

### 2.2 Analysens opbygning

Analysen er bygget op efter undersøgelsens tre analyseområder.

I kapitel 3 analyseres organiseringen af økonomistyringen på skolerne og i administrationen (Økonomi og Ejendomme) i relation til skoleområdet. Endvidere behandles samarbejde og snitflader samt opgave- og ansvarsfordelingen mellem de organisatoriske niveauer. Kapitel 3 afsluttes med Deloittes anbefalinger til fremadrettede handlinger.

I kapitel 4 analyseres økonomistyringsredskaberne på skoleområdet samt de behov der er for fælles løsninger, øget funktionalitet og datakvalitet til brug for ledelse, styring og planlægning. Kapitel sluttes af med Deloittes anbefalinger til fremtidige redskaber, der kan understøtte en sikker og gennemsigtig økonomistyring.

I kapitel 5 vedr. udgiftsdrivere i skolernes økonomi etableres indledningsvist et overblik over skolernes økonomi i 2015, 2016 og skolernes forventninger til 2017. I forlængelse heraf analyseres interne benchmark pr elev på de væsentligste lønområder, hvorefter de centrale udgiftsdrivere gennemgås og der gives anbefalinger til fremadrettede handlinger.

Herefter vil der i kapitel 5 være en række afsnit med særligt fokus på specialområdet som en central udgiftsdriver i skolernes økonomi.

Deloitte vil på baggrund af skolernes selvevalueringsskemaer sætte fokus på udviklingen i de samlede udgifter til specialområdet, herunder udgiftsniveauer til hhv. inkluderende tilbud og specialundervisnings tilbud, ledelse og administration på specialområdet, segregerede elever. Endelig vil skolernes visitationspraksis samt tildelingsmodellen blive behandlet.

Deloitte vil løbende i relation til specialområdet komme med forslag, der kan forbedre styring og reducere udgifter på specialområdet.

Endelig skabes afslutningsvis et overblik over udgiftsreducerende tiltag, som den enkelte skole har foretaget siden skoleåret 2015/2016.



# **3. Organisering af økonomistyringen på skoleområdet**

## 3. Organisering af økonomistyringen på skoleområdet

Organiseringen af økonomistyringen er et væsentligt område at undersøge, fordi det administrative setup, den ledelsesmæssige involvering, understøttende processer og økonomikompeterer skaber forudsætningerne for at kunne gennemføre en solid økonomistyring.

### 3.1 Organisering af økonomistyringen på skolerne

På skoleområdet i Helsingør Kommune er det aktuelt i vidt omfang op til skolerne selv at tilrettelægge den interne økonomistyring. Det vil sige, at både den administrative tilrettelæggelse af økonomistyringen, hyppigheden hvormed der følges op samt hvilke kompetenceprofiler, der forestår den konkrete økonomistyring, er lagt ud til den enkelte skole.

Denne praksis, hvor der er stor frihed til selvstyre, er skolerne tilfredse med, og det kan konstateres, at skolernes organisering af økonomistyringen varierer betydeligt fra skole til skole. Friheden til selvstyre skal ses i lyset af, at kommunens tre store skoler råder over budgetter på mellem ca. 100-150 mio. kr. og op til 5 matrikler (se tabel nedenfor), hvilket stiller store krav til organisering og ledelseslagenes rolle i økonomistyringen, jf. senere i afsnittet.

**Tabel 2: Overblik over skolernes budget og antal matrikler**

Skole	Budget (brutto)	Matrikler
Helsingør Skole	147.169.552	5
Espergærde Skole	143.379.026	4
Skolerne i Snekkersten	99.997.148	4
Hellebæk Skole	47.015.184	2
Hornbæk Skole	39.522.455	1

Anm: Bruttobudget 2016 inkl. SFO'er, specialskoler, klubber

Praksis i dag omkring organiseringen af økonomistyringen er, at alle skoler anvender sekretærassistance til den del af økonomifunktionen, som vedrører bogføring og løn. Herudover er forankringen af økonomistyringsopgaven placeret hos forskellige kompetenceprofiler, henholdsvis HK'ere (to skoler), økonomer (to skoler) eller skoleleder (én skole).

I forlængelse heraf kan der konstateres betydelige forskelle på det administrative og ledelsesmæssige setup og processerne omkring økonomistyringen. Dette gælder også, hvis der sammenlignes mellem de tre store skoler, herunder:

**Opfølgningsskaden:** Der er stor variation i kadencen, hvormed der følges op på forbrug/forventet regnskab på skolerne. Enkelte skoler har månedlig opfølgning (hvilket er implementeret indenfor det seneste år), mens der på andre skoler følges op hver tredje måned i forbindelse med de kvartalsvise politiske regnskabsopfølgninger, hvor ØE's økonomikonsulenter faciliterer opfølgningen. Skoleledelsen på skolerne mødes oftere, men Deloitte's opfattelse er, at disse møder i mindre grad er fokuseret på økonomien.

**Det administrative setup og indhold i opfølgningen:** Organiseringen af det koordinerende økonomistyringsarbejde på skolen, er også meget forskellig. Også hvis der sammenlignes mellem de små og store skoler. Både hvis der kigges på den administrative organisering omkring økonomi (ressourcestyringsfunktioner) på skolerne, hvor samarbejdsstrukturerne og graden af centralisering varierer, og i forhold til, hvor struktureret den indholdsmæssige opfølgning er i form af fokus på styring omkring ansættelser, sygefravær, vikarforbrug, arbejdstid/realisering af undervisningstimer, fag- og driftskonti mv. med et eksplicit formuleret administrativt setup og eksplicite forretningsgangsbeskrivelser.

Vurderingen er, at kun få skoler arbejder struktureret med i opfølgningen at holde månedens forbrug på de relevante parametre op imod det forventede forbrug. Dette skyldes dels, at der ikke følges op hver måned, og dels at de fleste skoler ikke har et præcist billede af deres forventede forbrug, jf. udfordringerne med økonomistyringsværktøjer kapitel 4.

## 3. Organisering af økonomistyringen på skoleområdet

**Det ledelsesmæssige setup og involvering:** Skolernes praksis omkring den samlede skoleledelses deltagelse i økonomistyring/økonomiopfølgning og strukturen herfor forekommer også meget forskellig, og særligt på de store skoler er dette af stor betydning.

Det kan konstateres, at der kun på få skoler er et centralt, struktureret ledelsesmæssigt setup den løbende økonomiopfølgning. Det vil sige, hvor den samlede skoleledelse inkl. DPL'erne (Daglige Pædagogiske Ledere) med fast kadence involveres i den løbende økonomistyring, herunder står til ansvar for egne budgetområder i opfølgningen. Ellers er praksis, at de økonomiske rammer planlægges centralt i fællesskab, men DPL'er har den daglige økonomiske styring på de enkelte matrikler.

Ulempen herved er, at lederne, der kan disponere ressourcer, ikke i tilstrækkelig grad involveres og ansvarliggøres i forhold til DPL'ens budgetområde og skolens samlede økonomi med afsæt i præcise rammer. Der kan derfor på flere skoler konstateres et behov for en yderligere centralisering og ledelsesmæssig forankring af økonomistyringsopgaven, hvor skoleleders rolle i centrum for den månedlige opfølgning på økonomien og DPL'ernes deltagelse i opfølgningen præciseres og gøres transparent på skolen. Dette både for at fremme en kultur, hvor de relevante ledere tænker i ressourcestyring i sine dispositioner, og at der arbejdes sammen om at anvende skolens ressourcer bedst muligt, herunder på tværs af matrikler.

Endvidere vil professionalisering omkring det administrative setup og indholdet i opfølgningen give et styrket styrings/beslutningsgrundlag, som der ledelsesmæssigt kan handles på.

### 3.2 Organisering af økonomistyringen mellem skolerne og ØE (DS)

ØE har to økonomikonsulenter (HK'ere) ansat, som udelukkende beskæftiger sig med skoleområdet, og som har den primære dialog med økonomimedarbejderne på skolerne. Herudover bistår områdelederen i ØE økonomikonsulenterne i deres daglige arbejde.

Økonomikonsulenternes opgaver i relation til skolerne består bl.a. i at samle skolernes indrapporterede forventninger til økonomi og have dialog med skolerne herom i form af 3-4 økonomimøder årligt, som afholdes i forbindelse med de kvartalsvise regnskabsopfølgninger. Herudover udarbejdes datatræk til skolerne, og økonomikonsulenterne kan i nogle tilfælde også indgå i konkrete indsatser på den enkelte skole.

Fokus for ØE's opfølgningsmøder med skolerne er en gennemgang af skolernes indmeldte forventninger til årsregnskabet med afsæt i aktuelt forbrug, hvorfor oplevelsen hos skolerne er, at fokus kan være ret tilbageskuende. Den manglende kontrol af skolernes indmeldinger fra ØE's side skyldes, som praksis er i dag, at det ikke er muligt at følge de forudsætninger, som lægges til grund i skolernes regnearksløsninger, jf. kapitel 4. Endvidere er det i følge økonomikonsulenterne ikke en del af deres opgavebeskrivelse i dag.

Der kan konstateres et behov for at styrke setup'et for økonomiopfølgningsmøderne mellem skolerne og ØE. Først og fremmest bør der følges op på forventet regnskab hver måned og den indholdsmæssige opfølgning skal styrkes i form af opfølgning på centrale udgiftsdrivere og mere præcise fremskrivninger af forventet forbrug med afsæt i valide styringsdata. Dette vil kunne bringe ØE tættere på skolerne og deres udfordringer. Endvidere vil den månedsvise opfølgning til forskel fra de kvartalsvise budgetopfølgninger, gøre det muligt at handle proaktivt og opdage et evt. forventet merforbrug, og størrelsen heraf tidligere, end det er muligt i dag.

## 3. Organisering af økonomifunktioner

Generelt vil der være et potentiale i, at ØE's økonomikonsulenter fremfor i høj grad at have fokus rettet mod de faste kvartalsvise økonomirapporteringer kommer tættere på skolernes økonomiske udfordringer og de faglige implikationer heri, så ØE i højere grad kan være en sparringspartner for skolerne, herunder i forhold til budgetlægning. Dette kan bl.a. understøttes ved, at økonomikonsulenterne har midlertidig arbejdsplads i DS med jævne mellemrum, fx et par dage om måneden.

Omkring de overordnede økonomiske processer kan der konstateres store forskelle mellem skolerne i forhold til, hvor transparente og let forståelige disse processer forekommer. Alle skoler fremhæver et behov for mere transparens omkring de budgettilpasninger, som kommer i løbet af året, herunder hvornår de rammer. Det vil sige i forbindelse med budgetkorrektioner i budgetrevisionerne (fx udbud og energibesparelser), ekstraordinære budgetreguleringer (fx Boost kompetenceudvikling) og de løbende refusioner (barsel, sygdom mv.).

Der kan derfor være et behov for, at ØE i samarbejde med DS udarbejder et økonomisk årshjul med de væsentligste årlige budgettilpasninger, som er målrettet skolerne, og kan tages i brug i forbindelse med opfølgingsmøder.

### 3.3 Kompetencer i økonomistyringen på skoleområdet

Økonomistyringen på skoleområdet er en kompleks opgave. Det skal både ses i lyset af, at tre ud af fem skoler er blevet meget store, at der på flere skoler ikke er det fornødne administrative og ledelsesmæssige setup omkring og fokus på økonomistyringen samt manglen på relevante økonomistyringsværktøjer, jf. kapitel 4. Det har sat økonomimedarbejderne på skolerne i en svær situation, hvor redskaber og kompetencerne ikke i alle tilfælde slår til.

Der vurderes at være forskel på kompetenceniveauet hos de økonomiansvarlige medarbejdere på skolerne baseret på evnen til at sætte en ramme om økonomistyringen på skolen, herunder redskabsmæssigt i form af de konkrete regneark, grundlaget for at foretage og analysere scenarieberegninger og rådgive skoleledelsen. På mere end én skole giver økonomimedarbejderen, hvor økonomistyringsopgaven er forankret, udtryk for, at økonomistyringsopgaven forekommer for stor ift. kompetenceniveau. Komplexiteten på de tre store skoler er selvsagt størst.

På de fleste skoler kan der således identificeres et behov for styrkelse af økonomistyringskompetencerne i form af analysekapacitet, rådgivning og sparring med ledelsen om budgetlægning/forventet regnskab, grundlag og kompetencer i forhold til at scenarieberegne/forecasts og organisere /understøtte økonomistyringen på skolen mv.

Behovet for økonomistyringskompetencer på de enkelte skoler bør også ses i sammenhæng med den styringsmæssige ramme, og de værktøjer, der stilles til rådighed centralt fra. Som situationen er nu, hvor den enkelte skole har en for stor handlefrihed til at tilrettelægge økonomistyringen, er behovet for økonomistyringskompetencer på den enkelte skole selvsagt større, ligesom der også er en afvejning af behov i form af kompetenceprofiler på de tre store skoler kontra de to små.

I forhold til økonomikonsulenterne i ØE er der et højt serviceniveau, hvad angår diverse datatræk til skolerne. Rådgivning om konteringspraksis og samarbejdet om de politiske regnskabssager fungerer godt, og generelt er samarbejdet velfungerende. Økonomikonsulenterne indgår imidlertid i mindre grad i dialog med skolerne omkring de mere fremadrettede handlemuligheder, som skolerne har i forhold til deres økonomiske situation. Der er derfor behov for at styrke kompetencerne dedikeret skoleområdet, som kan sætte en ramme for skolernes økonomistyring, der kan servicere og hjælpe de enkelte skoler med analyse og rådgivning, fx i budgetlægningen og scenarieberegninger, samt tænke best practice på tværs af skolerne.

## 3. Organisering af økonomifunktioner

### 3.4 Relationen ØE-DS i forhold til økonomistyringen på skoleområdet

Med centerstrukturen er de centrale økonomikompetencer i administrationen samlet i ØE, mens de centrale faglige kompetencer på skoleområdet er samlet i DS.

I centrenes indbyrdes samarbejde ud mod skolerne kan der konstateres en tendens til fokus på egne kerneopgaver, og i begrænset omfang på tværs af centrene. Dette ses eksempelvis ved, at økonomiopfølgingsmøderne med skolerne er foregået uden DS' tilstedeværelse, og at DS, i samarbejdsfladerne med skolerne, ofte ikke har tænkt ØE ind, fx i forbindelse med skoleledermøder. Dette har medført en tendens til dekobling mellem økonomistyring (ØE) og fagområde/skole (DS) i administrationen.

Behovet for bedre en bedre integration mellem centrene understreges yderligere af, at skolerne efterspørger mere koordinering og videndeling om serviceniveau, prioriteringer og styringsværktøjer mellem ØE og DS i relationen til skolerne.

Der kan således identificeres et forbedringspotentiale ved et tættere samarbejde mellem ØE og DS, herunder omkring økonomistyring. Tendensen er imidlertid, at samarbejdet er intensiveret, hvilket bl.a. ses ved, at DS' centerleder nu deltager i økonomimøderne med skolerne.

Der er dog et behov for at styrke DS i forhold til den overordnede økonomistyring for at understøtte de ledelsesmæssige beslutninger i centerledelsen, og at ØE får en mere tydelig rolle ud imod skolerne for at kunne indtage en mere strategisk rådgivningsrolle.

### 3.5 Opgave- og ansvarsfordeling i styringskæden

Helsingør Kommune har i det politisk vedtagne notat *Principper for økonomistyring* fastlagt de overordnede retningslinjer for fordeling opgaver og ansvar i styringskæden (direktion, centre og decentrale enheder).

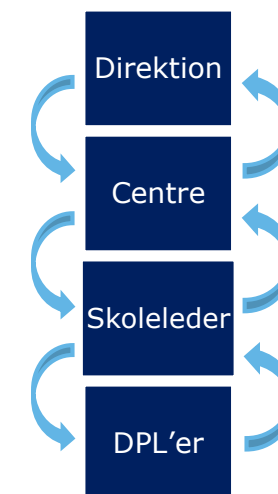
Det handler for de decentrale enheder bl.a. om ansvar for overholdelse af budgetter, udarbejdelse af skøn for årsresultatet i forbindelse med de politiske regnskabsopfølgninger samt udarbejdelse af forretningsbeskrivelser i henhold til kommunens principper for økonomistyring.

Praksis er, at skolerne har begrænset kendskab til de principper, som ligger til grund for opgave- og ansvarsfordelingen i den økonomiske styring, og de opgaver der følger med, hvilket kan udfordre klarheden over ansvarsfordelingen mellem skolerne, ØE, DS og direktion.

I forhold til opgave- og ansvarsfordelingen i den økonomiske styring er der behov for fremadrettet at foretage en mere konkret operationalisering af de forretningsgange, der understøtter opgave- og ansvarsfordelingen fra direktion og ud til den enkelte skoles lokale budgetdisponerende enheder.

Ansvar for implementeringen af en mere operationel opgave- og ansvarsfordeling i styringskæden bør fremadrettet forankres mere tydeligt hos referencedirektøren på skoleområdet, herunder etablering af faste roller og arbejdsgange mellem ØE og DS.

#### Styringskæden på skoleområdet



## 3. Organisering af økonomifunktioner

### 3.6 Anbefalinger vedr. organisering af økonomifunktionen på skoleområdet

God økonomistyring er også en forudsætning for, at skolerne kan lykkes fagligt, hvilket understreges af den gæld, som skolerne i større eller mindre omfang bærer rundt på, og som begrænser det faglige manøvrerum på skolerne.

Som et grundhensyn for en ændret organisering af økonomifunktionen lægger Deloitte i anbefalingerne vægt på at sikre balancen mellem dels at bevare et stort ledelsesrum på skolerne og dels at sikre en mere professionaliseret økonomistyring, selvom fokus i denne afrapportering primært handler om sidstnævnte.

#### **Organisering, styring og kompetencer på skolerne**

På denne baggrund anbefaler Deloitte først og fremmest, at ansvaret for økonomistyringen på skolen skal forankres entydigt hos skolelederen, og det skal sikres i ledelsesstrengen, at budget- og ledelses- og disponeringsansvar ikke dekobles ved at DPL'erne støttes, involveres og ansvarliggøres i økonomistyringen gennem et solidt og gennemsigtigt ledelsesmæssigt og administrativt setup på skolen med understøttende processer. Alle der kan disponere ressourcer skal involveres og ansvarliggøres i økonomitænkningen, fx i forbindelse med ansættelser og vikarforbrug, som bør styres mere stramt.

Udgangspunktet for styringen bør være månedlig opfølgning på forventet regnskab med afsæt i kendte udgiftsdrivere (fagpersonaleforbrug/ansættelser, fag- og driftskonti, vikarforbrug, sygefravær, undervisningstimer, elevtal mv.). Endvidere bør der på de månedlige opfølgingsmøder være et opdateret overblik over skolens råderum/behov for tilpasninger med tilhørende scenarieberegninger/simuleringer ved givne handlinger.

Deloitte anbefaler, at et fremadrettet fokusområde skal være enhedsomkostningsdata. Fokus på og indblik i enhedsomkostninger kan forbedre økonomistyringen ved at skabe gennemsigtighed og synliggøre ledelsens prioriteringsrum ved at koble aktivitet og økonomi.

Anvendelse af enhedsomkostninger kan således understøtte, at der i skolernes budgetlægning tages udgangspunkt i, hvad den forventede aktivitet koster. En opfølgning, der følger op på de realiserede enhedsomkostninger, kan samtidig bidrage til at give indsigt i koblingen mellem aktivitet og økonomi og udgøre et grundlag for at foretage eventuelle omprioriteringer. Endelig vil en øget viden om enhedsomkostninger i den løbende økonomistyring kunne understøtte benchmarking og læring mellem skolerne.

I forhold til kompetencer er det Deloitte's vurdering, at der på de fleste skoler er behov for at styrke økonomistyringskompetencer, der kan analysere, rådgive og understøtte det ledelsesmæssige setup, herunder særligt de store skoler, med afsæt i en stærk økonomifaglig ballast.

#### **Økonomistyring og understøttelse af skolerne i ØE og DS**

Deloitte anbefaler, at den centrale økonomistyring af skolerne styrkes og intensiveres. Det gælder både kadencen, hvormed der følges op, indholdet i opfølgningen, økonomikompetencerne i den overordnede økonomistyring samt understøttelsen af skolerne.

Deloitte anbefaler, at der sker månedlig opfølgning med hver skole, hvor der følges op på månedligt forbrug i forhold til forventet forbrug på de centrale udgiftsdrivere, som defineres centralt i samarbejde med skolerne, så der følges ensartet. Herudover følges op på fx forbrug og forventet regnskab for hele skolen, herunder udfordringer og behov for prioriteringer/tilpasninger for at kunne holde budgettet.

### 3. Organisering af økonomifunktioner

Endvidere er der behov for, at ØE foretager styrket controlling af tallene med afsæt i et tværgående økonomistyringsredskab, som gør det muligt at følge de forudsætninger, som skolerne lægger til grund for opfølgningen, jf. kapitel 4.

I denne sammenhæng er behov for styrkelse af økonomistyringskompetencerne i ØE, så der tilføres medarbejderkompetencer til den overordnede økonomistyring, som kan analysere, rådgive skolerne og konsekvensberegne med afsæt i en stærk økonomifaglig ballast.

Endvidere er det Deloittes anbefaling, at administrationen kommer endnu tættere på kerneopgaven, og kan handle proaktivt med fokus på løsninger overfor skolerne, samt understøtter videreudviklingen af en økonomistyringskultur gennem bedre forståelse af budgetmæssige forudsætninger og underliggende aktivitets- og udgiftsdrivere.

Endelig er det Deloittes anbefaling, at ØE og DS faciliterer, at der sikres klarhed over det økonomiske årshjul henover året, herunder hvilke budgettilpasninger der foretages, hvornår og hvorfor, og at opgave- og ansvarsfordeling på alle niveauer operationaliseres og konkretiseres i forretningsgange.



# 4. Økonomistyringsredskaber

## 4. Økonomistyringsredskaber

### 4.1 Centrale økonomistyringsredskaber

KMD OPUS er Helsingør Kommunes økonomisystem, som bl.a. indeholder kommunens løn- og forbrugsdata, rummer endvidere et redskab til økonomistyring.

Skolerne anvender imidlertid ikke OPUS' økonomistyringsredskab i praksis. Den væsentligste årsag er således, at OPUS ikke er kompatibelt med skoleårsplanlægning, idet OPUS er indrettet efter regnskabsåret, mens skolerne også planlægger og økonomistyrer efter skoleåret. Fx vil effekten af et givet tiltag i skoleåret slå igennem med 5/12 i det første regnskabsår og 7/12 i det næste regnskabsår, fordi skoleårets første fem måneder (august-december) tæller med i det første regnskabsår, og de sidste syv måneder (januar til juli) i det næste.

I denne sammenhæng er det en udfordring at håndtere simuleringer og scenarieberegninger i OPUS, fordi systemet "låser" det enkelte regnskabsår. Skolerne oplever bl.a. udfordringer med, at OPUS ikke kan håndtere kendte fremtidige opsigelser af medarbejdere, før de forsvinder fra systemet, og kendte fremtidige ændringer i lærerlønninger (eksempelvis i forbindelse med det nye skoleår) er heller ikke synligt i systemet før den ikrafttrædende måned. Derved kan skolerne ikke beregne forventet forbrug ud fra kendte opsigelser via OPUS. Endvidere oplever skoler med flere matrikler problemer med, at de ikke kan se korrekt budget og forbrug for deres underenheder med den nuværende opsætning af OPUS.

Udfordringerne med OPUS har medført, at ØE er i gang med at undersøge forskellige systemløsninger, som kan understøtte skolernes behov.

### 4.2 Regnearksløsninger på skolerne

På baggrund af begrænsningerne i OPUS, og det forhold at hver skole traditionelt har haft sine egne løsninger, har hver skole sin egen selvudviklede regnearksløsning i Excel, som importerer data fra OPUS, og som er udgangspunktet for skolens økonomistyring.

Praksis for skolernes økonomistyring er derfor, at der i dag anvendes fem forskellige redskaber til økonomistyring på skolerne, hvor opsætning, indbyggede værktøjer og kvaliteten af det samlede økonomistyringsredskab varierer meget på tværs af skolerne. Det varierer også meget fra skole til skole, hvilke typer data, der udtrækkes ud af OPUS.

Dette afføder en række betydelige udfordringer for skolernes økonomistyring:

- De fleste regnearksløsninger har mange elementer af manuel indtastning, som er en meget tidskrævende proces med store risici for fejl. De manuelle indtastninger medfører også problemer med gennemsigtighed, da det fx ikke er muligt at følge kæderne i Excel.
- Manglende indblik i økonomien og gennemsigtighed i dialogen mellem skolen og ØE, og på tværs af skolerne. Som det fungerer i dag har ØE vanskeligt ved rettidigt at få indblik i skolens økonomiske situationen før langt inde i regnskabsåret, da de ikke har direkte adgang og kendskab til skolernes regnearksløsninger.
- Sårbarhed på enkelte skole, fordi regnearksløsningerne forekommer meget personafhængige. Det betyder, at hvis den regnearksansvarlige medarbejder på en given skole stopper, er der et stort arbejde med at gennemskue og videreføre løsningen. En skoleleder fremhæver dette som en stor udfordring i forbindelse med sin tiltræden.

## 4. Økonomistyringsredskaber

### 4.3 Redskaber til simulering af forbrug

Som følge af, at OPUS ikke understøtter konsekvensberegninger/simuleringer af forventet forbrug ud over indeværende regnskabsår, står skolerne uden et centralt redskab til simulering af forbrug, hvilket er en afgørende begrænsning for skolernes økonomistyring. En gennemgang af skolernes regnearksløsninger viser, at kun én skole har et redskab til simulering af forbruget, hvor særligt simulering af lønforbruget på baggrund af månedlige styringsdata er interessant.

Dette er problematisk, da skolens forudsigelser om forventet forbrug på baggrund af konkrete handlinger som fx afskedigelser (herunder indregning af ferieforpligtelser mv.), øget undervisningstid mv. i så fald baserer sig på et usikkert grundlag. Skolerne har således ikke overblik over de økonomiske konsekvenser, herunder også på indtægtssiden, som følge af de konkrete tiltag, hvorved økonomistyringen begrænses.

Der er således behov for et standardiseret simuleringsværktøj, som kan anvendes på tværs af skolerne, og hvor skolerne mere nøjagtigt kan forudsige forventet forbrug. Dette vil styrke skolernes præcision i relation til årets resultat. Endvidere vil skolerne nemmere kunne anlægge et flerårigt perspektiv på økonomien.

### 4.4 Ledelsesinformation og styringsdata

Grundet forskellighed og/eller manglende kvalitet i skolernes regnearksløsninger er praksis i dag, at det er vanskeligt (og en meget håndholdt proces) at skaffe retvisende og sammenlignelige nøgletal på tværs af skolerne.

Dette er en udfordring i forhold til den overordnede styring og muligheden for på skoleledelse- og centerledelsesniveau at træffe rettidige beslutninger. Samtidig kan det, jævnfør omfanget af manuel indtastning, tage en rum tid at fremskaffe ledelsesinformation, hvilket betyder, at data ikke anvendes rettidigt i den daglige ledelse på den enkelte skole.

Endelig er der også konstateret udfordringer med, at styringsdata, som burde være ens, er forskellige afhængigt af, om det er den enkelte skole eller administrationens tal, der tages udgangspunkt i.

Der er således et potentiale for at sikre bedre datakvalitet til brug for styring og ledelse, som et professionaliseret og standardiseret økonomistyringsværktøj vil kunne afstedkomme.

Endelig skal det anføres, at der også er et potentiale for anvendelse af enhedsomkostningsdata for specifikke elevtyper, som ingen af skolerne i dag benytter sig af, jf. afsnit 3.6. Enhedsomkostningsdata for fordelt på specifikke elevtyper vil kunne styrke økonomistyring og planlægning.

## 4. Økonomistyringsredskaber

### 4.5 Anbefalinger vedr. økonomistyringsredskaber på skolerne

Deloitte anbefaler, at skolerne hurtigst muligt bevæger sig væk fra deres nuværende økonomistyringspraksis med selvkonstruerede regnearksløsninger af svingende kvalitet.

Deloitte anbefaler, at økonomistyringsredskaberne på skoleområdet styrkes ved, at der på sigt skabes et systemmiljø, som skolerne kan økonomistyre i, og som automatisk henter data i OPUS. Systemløsningen skal både understøtte de behov, der er i den daglige økonomistyring, skabe gennemsigtighed og grundlag for hurtig analyse og beslutningsstøtte, kunne indeholde et simpelt og robust simuleringsværktøj samt et flerårigt styringsperspektiv, som gør skolerne bedre i stand til at kunne se ud i fremtiden. Det er væsentligt, at et fremadrettet digitalt understøttet økonomistyringsredskab kan anvendes af alle skoler.

På den korte bane er der imidlertid behov for en fælles regnearksløsning på tværs af skolerne, som tager udgangspunkt i det styringsværktøj, som fungerer bedst i dag med de tilpasninger, som de øvrige skoler finder nødvendige. Fokus skal være på hurtigt at sikre så robust et økonomistyringsværktøj som muligt, hvor manuelle indtastninger minimeres, datakvaliteten øges, der skabes mulighed for fremskrivning af forbrug, og at der skabes et ensartet styringsgrundlag på tværs af skolerne, så forudsætningerne for den centrale styring i ØE og DS forbedres.

Centralt i ØE er der behov for ressourcepersoner, som i samarbejde med nøgleaktører på skolerne, understøtter implementeringen af det midlertidige økonomistyringsværktøj, så der sikres et centralt ejerskab til værktøjet og mulighed for support i ØE. Endvidere skal der være mulighed for løbende support af skolerne.

Endvidere skal økonomikompetencerne på skoleområdet indgå i afdækningen af mulige nye systemværktøjer, som på sigt skal fungere som skolernes økonomistyringsværktøj. Det skal afklares nærmere, hvordan arbejdsdelingen mellem ØE og DS skal være, men under alle omstændigheder skal ovennævnte ske i et tæt samarbejde mellem de to centre. Endvidere skal det afklares, hvordan supportfunktionen centralt skal tilrettelægges.

# 5. Udgiftsdrivere i skolernes økonomi

# 5. Udgiftsdrivere i skolernes økonomi

## 5.1 Overblik vedr. analyse af udgiftsdrivere i skolernes økonomi

Kapitel 3 og 4 om organisering af økonomistyringen på skoleområdet og økonomistyringsredskaber har en tæt kobling til dette kapitel, idet de væsentlige udgiftsdrivere, som behandles her, skal være i fokus i det fremadrettede arbejde i det administrative og ledelsesmæssige setup, som varetager økonomistyringen.

Kapitel 5 om udgiftsdrivere i skolernes økonomi indledes med et overblik over den samlede økonomi i 2015 og 2016 samt interne benchmark på baggrund af regnskabstal. Herefter skabes et overblik over skolernes forventning til resultatet for 2017.

På baggrund af det indledende overblik over hovedtallene følges op med en gennemgang af centrale udgiftsdrivere, som efterfølgende analyseres nærmere bl.a. i form af interne benchmark med fokus på undervisningstimeantallet samt sygefravær og vikarforbrug.

Herefter vil der være fokus på specialområdet som en betydelig udgiftsdriver. Deloitte vil på baggrund af skolernes selvevalueringsskemaer sætte fokus på udviklingen i de samlede udgifter til specialområdet, herunder udgiftsniveauer til hhv. inkluderende tilbud og specialundervisnings tilbud, ledelse og administration på specialområdet, segregerede elever. Endelig vil skolernes visitationspraksis samt tildelingsmodellen blive behandlet.

Kapitlet rundes af med et overblik over de udgiftsreducerende tiltag, som den enkelte skole har foretaget siden skoleåret 2015/2016.

Deloitte's anbefalinger vedr. udgiftsdrivere vil komme løbende i forbindelse med de enkelte afsnit.

## Boks 2: Overblik over afsnit vedr. udgiftsdrivere i skolernes økonomi

5.2 Overblik over skolernes økonomi i 2015 og 2016

5.3 Interne benchmark pr elev: fagpersonale, vikarer og ledelse/administration

5.4 Skolernes forventede regnskab for 2017

5.5 Gennemgang af centrale udgiftsdrivere

5.6 Undervisningstimeantal

5.7 Sygefravær og vikarforbrug

5.8 Selvevalueringsskema på specialområdet

5.9 Kvantitative resultater fra selvevaluering på specialområdet

5.10 Visitationspraksis på specialområdet

5.11 Tildelingsmodel

5.12 Overblik over skolernes gennemførte udgiftsreducerende tiltag siden skoleåret 2015/2016

## 5. Udgiftsdrivere i skolernes økonomi

### 5.2 Overblik over skolernes økonomi i 2015 og 2016

I nedenstående tabeller gives et overblik over væsentlige nøgletal i 2015 og 2016 for de enkelte skoler inkl. korrigeret budget, forbrug, årets resultat og gæld. Jf. anmærkning under tabel skal der i sammenligningen tages højde for gældseftergivelse mellem regnskabsår. Endvidere er tallene opgjort inkl. SFO'er, specialskoler og klubber.

Det skal nævnes, at Tikøb Skole har været en selvstændig skole i en årrække, men i de seneste år har været administreret af Espergærde Skole. Tikøb Skole er rammefinansieret, og dermed ikke en del af samme tildelingsmodel, som de andre skoler. Tikøb Skoles økonomi er i balance.

**Tabel 3 Regnskabstal for skolernes økonomi i 2015 og 2016**

<b>Regnskabsåret 2015</b>								
	Korrigeret budget	Forbrug for året	Forbrug inkl. overført gæld	Fagpersonaleforbrug	Vikarforbrug	Ledelse og administration forbrug	Årets resultat	Gæld i alt
Espergærde Skole	142.462.000	143.445.000	144.836.000	116.083.856	7.427.066	14.911.778	-983.000	-2.374.000
Hellebækskolen	45.202.000	47.890.000	51.758.000	39.232.451	1.918.888	6.741.958	-2.688.000	-6.556.000
Helsingør Skole	136.217.000	135.084.000	146.641.000	129.258.922	9.651.127	13.063.107	1.133.000	-10.424.000
Hornbæk Skole	37.682.000	38.400.000	39.444.000	31.883.272	2.769.813	4.211.168	-718.000	-1.762.000
Snekkersten Skoledistrikt	101.771.000	104.608.000	107.351.000	91.436.462	7.152.076	10.022.126	-2.837.000	-5.580.000
<b>I alt</b>	<b>463.334.000</b>	<b>469.427.000</b>	<b>490.030.000</b>	<b>407.894.962</b>	<b>28.918.969</b>	<b>48.950.136</b>	<b>-6.093.000</b>	<b>-26.696.000</b>
<b>Regnskabsåret 2016</b>								
	Korrigeret budget	Forbrug for året	Forbrug inkl. overført gæld	Fagpersonaleforbrug	Vikarforbrug	Ledelse og administration forbrug	Årets resultat	Gæld i alt
Espergærde Skole	134.006.000	140.586.000	142.491.000	110.815.454	8.286.800	16.121.580	-6.580.000	-8.485.000
Hellebækskolen	40.220.000	40.465.000	47.021.000	37.837.813	1.720.685	5.498.384	-245.000	-6.801.000
Helsingør Skole	137.297.000	139.763.000	140.791.000	127.706.790	6.407.729	14.218.704	-2.466.000	-3.494.000
Hornbæk Skole	33.873.000	32.859.000	34.621.000	29.009.803	1.776.131	3.968.395	1.014.000	-748.000
Snekkersten Skoledistrikt	93.719.000	96.480.000	99.986.000	81.406.614	6.031.555	13.137.080	-2.761.000	-6.267.000
<b>I alt</b>	<b>439.115.000</b>	<b>450.153.000</b>	<b>464.910.000</b>	<b>386.776.474</b>	<b>24.222.900</b>	<b>52.944.143</b>	<b>-11.038.000</b>	<b>-25.795.000</b>

Anmærkning: Mellem regnskabsåret 2015 og 2016 er der blevet eftergivet gæld – derfor kan de to regnskabsårs gæld ikke umiddelbart sammenlignes. Helsingør Skole og Snekkersten Skoledistrikt fik eftergivet hhv. 9.396.000 og 2.075.000 kr. Derudover fik de andre skoler eftergivet beløb af væsentlig mindre størrelsesorden. Fagpersonale-, vikar- og ledelses- og administrationsforbrug ikke summe til forbrug for året, da forbrug for året inkluderer andre poster såsom IT etc.



## 5. Udgiftsdrivere i skolernes økonomi

### 5.3 Interne benchmark på baggrund af regnskab 2015 og 2016

Lønforbruget på skoleområdet udgør ca. 90-95% af det samlede forbrug. I forlængelse af de rå regnskabstal i 2015 og 2016 er det derfor relevant at holde udgifterne på de væsentligste lønområder op imod skolernes elevtal, så der kan opgøres enhedsomkostninger. De interne benchmark er beregnet på baggrund af de månedlige elevtal holdt op imod månedligt forbrug på de relevante lønområder, som efterfølgende er summet for hele regnskabsåret.

Tabellen til højre viser fagpersonale-, vikar- og ledelse- og administrationsforbrug per elev. Tallene er baseret på regnskabsdata, hvorfor eventuelle forskelle i konteringspraksis på skolerne kan have en vis betydning i den indbyrdes fordeling mellem lønområderne.

Forbruget på fagpersonale udgør størstedelen af skolernes udgifter. Samlet ses det, at der mellem 2015 og 2016 er sket et fald i fagpersonale-forbruget pr elev på knap 1.300 kr. Der kan endvidere konstateres en betydelig spredning mellem skolerne. I 2015 er forskellen mellem Hellebæk og Helsingør Skole, som har henholdsvis det laveste og højeste forbrug ca. 13.000 kr. pr elev, mens denne forskel er øget yderligere til mere end 15.000 kr. pr elev i 2016.

I forhold til vikarforbruget er der sket en betydelig reduktion på alle skolerne mellem 2015 og 2016, hvilket hænger sammen med rammebesparelser på vikarer. Især de to små skoler har i 2016 et betydeligt lavere vikarforbrug pr elev, end de store skoler. Hornbæk og Helsingør skole har reduceret mest med omkring 2.000 kr. pr elev. Samlet set er der tale om et fald på over 1.000 kr. pr elev på tværs af skolerne.

For så vidt angår ledelse- og administrationsforbrug pr elev, er der på trods af store ændringer på de enkelte skoler, tale om status quo samlet set på forbruget pr elev. På de tre store skoler har der været en stigning. Dog er der på Espergærde Skole, som kommer fra et lavt niveau, tale om lille stigning. Især Hellebæk Skole har reduceret forbruget til ledelse og administration markant.

**Table 4 Interne benchmark på udvalgte lønområder, regnskab 2015 og 2016**

<b>Regnskabsår 2015</b>	Fagpersonale forbrug per elev	Vikarforbrug per elev	Ledelse- og administrationsforbrug per elev	<b>I alt</b>
Espergærde Skole	38.409	3.058	4.393	<b>45.859</b>
Hellebækskolen	35.146	2.349	7.150	<b>44.645</b>
Helsingør Skole	48.034	4.359	5.947	<b>58.340</b>
Hornbæk Skole	40.148	3.631	4.376	<b>48.155</b>
Snekkersten Skoledistrikt	45.583	4.096	5.708	<b>55.386</b>
<b>Gennemsnit</b>	<b>41.464</b>	<b>3.499</b>	<b>5.515</b>	<b>50.477</b>

<b>Regnskabsår 2016</b>	Fagpersonale forbrug per elev	Vikarforbrug per elev	Ledelse- og administrationsforbrug per elev	<b>I alt</b>
Espergærde Skole	39.201	2.618	4.569	<b>46.388</b>
Hellebækskolen	33.406	1.640	5.352	<b>40.399</b>
Helsingør Skole	48.977	2.586	6.531	<b>58.094</b>
Hornbæk Skole	37.782	1.608	4.201	<b>43.591</b>
Snekkersten Skoledistrikt	41.556	3.441	6.541	<b>51.538</b>
<b>Gennemsnit</b>	<b>40.184</b>	<b>2.379</b>	<b>5.439</b>	<b>48.002</b>

Anm: Ovenstående er baseret på månedlige data på skoleenhedsniveau, dvs. at specialskoler, SFO'er og klubber ikke er medtaget både for fagpersonale, vikarforbrug og ledelse- og administration. Elever, der modtager forskellige tilbud på specialområdet kan ikke opgøres gennem regnskabsdata. Specialområdet behandles særskilt fra afsnit 6.8.

## 5. Udgiftsdrivere i skolernes økonomi

### 5.4 Skolernes forventninger til regnskabsåret 2017

I forlængelse af regnskab 2015 og 2016 gives på baggrund af dialog med skolerne et overblik over, hvordan skolerne pr. ultimo april/primo maj 2017 forventer at komme ud af regnskabsåret 2017.

Tabel 5 nedenfor giver et overblik over skolernes nuværende forventninger til regnskabsåret 2017. Det ses, at skolerne samlet set forventer at gå ud 2017 med et underskud på ca. 11,7 mio. kr. i, hvilket vil betyde, at den samlede gæld på skoleområdet stiger til ca. 37,4 mio. kr.

Det skal påpeges, at der er en vis usikkerhed omkring tallene for skolernes forventede resultat for 2017. Dette skyldes bl.a., at regnearksløsningerne, og herunder muligheder for at forudsige forventet forbrug, som tidligere nævnt er af svingende kvalitet samt tidligere erfaringer på skoleområdet, hvor udgifterne henimod slutningen af året har udviklet sig negativt.

**Tabel 5 Overblik over skolernes forventninger til regnskab 2017**

<b>Regnskabsåret 2017</b>	<b>Årets resultat (kr.)</b>	<b>Akkumuleret merforbrug ultimo (kr.)</b>
Espergærde Skole	-8.957.047	-17.442.047
Hellebækskolen	0	-6.801.000
Helsingør Skole	-3.461.241	-6.955.241
Hornbæk Skole	-2.263.452	-3.011.452
Snekkersten Skoledistrikt	2.997.000	-3.144.000
<b>I alt</b>	<b>-11.684.740</b>	<b>-37.353.740</b>

De fleste af skolerne har lavet handleplaner med ØE, men som det ser ud nu, er det kun Snekkersten Skoledistrikt, som umiddelbart vil kunne afbetale det akkumulerede merforbrug inden for en overskuelig årrække.

## 5. Udgiftsdrivere i skolernes økonomi

### 5.5 Gennemgang af primære udgiftsdrivere

Deloitte har identificeret en række hovedårsager til merforbruget i 2015 og 2016, og disse årsager vil forventeligt også have forklaringskraft i forhold til det forventede merforbrug i 2017.

#### **Tilpasning til faldende elevtal**

Helsingør Kommune oplever i disse år et faldende elevtal. Udfordringen, og årsagen til merforbruget, er at den organisatoriske tilpasning til det faldende indtægtsgrundlag fra eleverne ikke sker rettidigt.

Elevtallet er mellem 2014 og 2016 faldet ca. 3,2%. Det ses, hvis 5. september elevtallet for 2014, som er udgangspunktet for økonomitildelingen for skoleåret 2014/2015, sammenlignes med 5. september elevtallet for 2016, som tilsvarende tildeler økonomi for skoleåret 2016/2017. Forskellen er 216 elever for hele Helsingør Kommune (fra 6801 til 6585 elever).

Skolerne tilkendegiver, at det er en stor udfordring at justere lønforbruget til det faldende elevtal. Handlemulighederne vil ofte først og fremmest være personalejusteringer, og under alle omstændigheder ansættelsesstop, samt classesammenlægninger bl.a. på tværs af matrikler.

Der er imidlertid en strukturel rigiditet i form af lange opsigelsesperioder for lærere, hvorfor besparelsen først slår igennem typisk seks måneder senere. Hertil kommer, at skolerne i vid udstrækning ikke råder over de nødvendige simuleringsværktøjer til fremskrivning af forbrug. Derved reagerer skolerne ofte for sent. En professionaliseret økonomifunktion vil, jf. kapitel 3 og 4, kunne understøtte en mere rettidig handling på et mere oplyst grundlag.

Samtidig fremhæves som en væsentlig barriere de faglige hensyn, som fx kan udfordre classesammenlægninger.

#### **Manglende udnyttelse af skalafordele**

De store skoler har, på trods af fysisk afstand mellem matrikler, skalafordele i forhold til at kunne planlægge mere fleksibelt og flytte rundt på ressourcer. Fx ved justering af personale og classesammensætninger i forbindelse med ændringer i elevtal og/eller opstået merforbrug også indenfor skoleåret.

Det kan konstateres, at flere af de store skoler har været længe undervejs med at optimere classesørrelser ved fx at etablere fælles ind- og udskoling på de enkelte matrikler. Flere store skoler giver udtryk for, at potentialet ikke har været fuldt udnyttet, og der sker yderligere ændringer med henblik på at kunne optimere classesørrelser med start fra skoleåret 2017/2018.

#### **Undervisningstimetotal**

Det planlagte undervisningstimetotal for lærerne har ikke været tilstrækkeligt højt set i forhold til de forudsætninger, der blev forudsat i budgettildelingsmodellen, og de rammer for undervisningstimer, der i øvrigt eksisterer på området. Dette behandles i afsnit 5.6.

#### **Sygefravær og vikarforbrug**

Sygefravær og vikarforbrug er en markant udgiftsdriver i skolernes økonomi, som behandles i afsnit 5.7

#### **Specialområdet**

Som tidligere nævnt er specialområdet et område, der driver mange udgifter, og som opleves som svært styrbart, både i forhold til de interne elever og de eksternt segregerede elever. Hertil kommer tildelingsmodellen, hvor 20% af ressourcerne på skoleområdet reguleres via socioøkonomiske kriterier. Dette behandles i afsnit 5.8-5.11.

## 5. Udgiftsdrivere i skolernes økonomi

### 5.6 Undervisningstimal

I forbindelse med implementering af budgettildelingsmodellen blev det besluttet at forudsætte et undervisningstimal på 772 timer pr lærer pr skoleår svarende til 25,7 timer om ugen. Dermed vil en skoles planlægning med alt under 772 undervisningstimer pr lærer i princippet ikke være finansieret. Den øvre (gennemsnitlige) grænse for undervisningstimal er på 810, så udgangspunktet er, at der også er et vist manøvrerum over de 772 timer.

Tabellen til højre viser, med de forbehold der er omkring opgørelsesmetoden i skoleåret 2015/2016, et betydeligt ikke finansieret hul på gennemsnitligt 30 timer pr lærer. Da det særligt er de tre store skoler, som er markant under baselinen på 772 timer, er der tale om et betydeligt millionbeløb for skoleåret 2015/2016 set i forhold til et gennemsnitligt planlagt undervisningstimeantal på 742 timer. Deloitte anslår på baggrund af de modtagne data, at det lave undervisningstimal i 2015/2016 har betydet et ikke finansieret forbrug i størrelsesordenen 9-10 mio. kr. Dermed har de lave undervisningstimal således stor forklaringskraft i forhold til det realiserede merforbrug.

For skoleåret 2016/2017 er den planlagte gennemsnitlige undervisningstid justeret til 773, dvs. meget tæt på baselinen, mens forventningen for skoleåret 2017/2018 er helt oppe 792 timer i gennemsnit. Dette vil få markant betydning for udnyttelsen af lærerressourcerne. Den indbyggede risiko er i forlængelse heraf, at der er risiko for øget sygefravær hos lærerne, hvilket vil betyde et højere vikarforbrug. Der vil ligge en stor ledelsesopgave i at kommunikere årsagerne og nødvendigheden bag den markant øgede undervisningstid. Snekkersten har som den eneste skole valgt ikke øge undervisningstimallet, hvilket skyldes at skolen er "on track" med gældsafviklingen.

Som skolerne planlægger med undervisningstimalene for skoleåret 2017/2018 vil det formentligt ikke være realistisk at skruer yderligere op for undervisningstimallet.

Deloitte anbefaler imidlertid, at der på skolerne kommer et øget fokus på, om de planlagte undervisningstimal, jf. nedenstående tabel, stemmer overens med de faktisk udførte antal undervisningstimer pr lærer. Det har således ikke været muligt at fremskaffe data på de faktisk udførte undervisningstimer for lærere på tværs af skolerne. Det anbefales, at skolerne fremadrettet monitorerer eventuelle afvigelser mellem planlagte og udførte undervisningstimer med henblik på at udnytte lærerkapaciteten, og at dette indgår i de fremadrettede rammer for den løbende opfølgning med administrationen.

**Table 6 Skolernes planlagte undervisningstimal**

Planlagte undervisningstimal per lærer per skoleår	2015/2016	2016/2017	2017/2018
Espergærde Skole	743	750	795
Hellebækskolen	770	790	780
Helsingør Skole	701	780	810
Hornbæk Skole	765	765	795
Snekkersten Skoledistrikt	733	780	780
Gennemsnit	742	773	792

Anmærkning: Helsingør Skole påpeger at der er usikkerhed om opgørelsesmetoden for skoleåret 2015/2016, jf. Helsingør Kommunes skoleanalyse fra 2016.

## 5. Udgiftsdrivere i skolernes økonomi

### 5.7 Sygefravær og vikarforbrug:

Sygefraværet på skoleområdet har i 2015 og 2016 ligget på et meget højt niveau med henholdsvis 6,14 % til 5,14 %. Sygefraværet på skolerne i Helsingør Kommune skal ses i forhold til landsgennemsnittet for skolerne, som i 2015 var 4,3% (kilde: Kommunernes og Regionernes Løndatakontor, data for 2016 offentliggøres medio maj).

Det er dog lykkedes at nedbringe det gennemsnitlige sygefravær fra 2015 til 2016. Der er tale om en forbedring på 1 procentpoint, men fortsat ca. 0,8 procentpoint fra landsgennemsnittet forudsat, at det ligger stabilt i 2016. I takt med at skolerne øger det planlagte undervisningstimetalt, kan der som nævnt være en risiko for, at sygefraværet vil stige. Dette har tidligere været et stort problem for skolerne.

I sammenhæng med sygefraværet har skolernes vikarforbrug også ligget meget højt med 3.613 kr. pr elev i 2015 og 2.567 kr. pr elev i 2016. I de øvrige kommuner, som Deloitte har arbejdet sammen med på skoleområdet, er gennemsnittet omkring 1.700 kr. pr elev, så der er altså tale om et markant højere forbrug i Helsingør Kommune på anslået ca. 6-8 mio. kr. for skoleåret 2015/2016. En skole fremhæver, at det først fra skoleåret 2016/2017 har været teknisk muligt i bogføringen at adskille forbrug på vikarer (sygdom m.m.) fra forbruget på begivenhedsansatte, midlertidigt ansatte, barselsvikarer mm., hvorfor der altså bag tallene kan være konteringsudfordringer.

Der har mellem 2015 og 2016 samlet set været tale om en markant reduktion i vikarforbruget på skoledelen på ca. 6,7 mio. kr., hvilket skal ses i lyset af en samlet rammebesparelse på området. Særligt de to små skoler (Hellebæk og Hornbæk Skole) har i 2016 nået et lavt vikarforbrug.

Deloitte anbefaler, at der styringsmæssigt er fokus på at centralisere styringen af vikarforbruget på den enkelte skole og etablere retningslinjer for anvendelsen samt en klar budgetmæssig ramme herfor. Endelig er der et potentiale i at anvende lærerressourcerne mere fleksibelt mellem matriklerne på flere af de store skoler, fx gennemfælles vikarkorps. Generelt vil intern vikardækning (fx på tværs af klassetrin eller fag) formentligt kunne reducere udgifterne til vikarforbruget yderligere.

**Tabel 7 Sygefravær og vikarforbrug i 2015 og 2016**

<b>Regnskabsåret 2015</b>	Sygefravær (%)	Vikarforbrug i alt (skoledel)	Vikarforbrug pr elev (skoledel)
Espergærde Skole	5,28%	5.694.143	3.058
Hellebækskolen	5,40%	1.780.139	2.349
Helsingør Skole	6,79%	7.932.615	4.359
Hornbæk Skole	7,47%	2.202.383	3.631
Snekkersten Skoledistrikt	7,64%	5.335.017	4.096
<b>I alt</b>	<b>6,14%</b>	<b>22.944.297</b>	<b>3.613</b>

<b>Regnskabsåret 2016</b>	Sygefravær (%)	Vikarforbrug i alt (skoledel)	Vikarforbrug pr elev (skoledel)
Espergærde Skole	4,55%	4.714.637	2.618
Hellebækskolen	6,44%	1.281.187	1.640
Helsingør Skole	5,49%	4.674.225	2.586
Hornbæk Skole	5,80%	1.019.753	1.608
Snekkersten Skoledistrikt	5,26%	4.524.493	3.441
<b>I alt</b>	<b>5,14%</b>	<b>16.214.295</b>	<b>2.567</b>

## 5. Udgiftsdrivere i skolernes økonomi

### 5.8 Specialområdet

Deloitte har udarbejdet et særligt tilpasset selvevalueringsskema på specialområdet til skolerne i Helsingør Kommune. Selvevalueringsskemaet er inden udfyldelse blevet kvalificeret af skolelederne via workshop, og de udfyldte skemaer er blevet gennemgået med skolelederne, hvorefter skolerne har kvalificeret de indmeldte udgifter.

Formålet med selvevalueringsskemaet er at skabe et overblik over skolernes arbejde med inklusion af elever med særlige behov (i loven defineret som mindre end 9 timer ugentligt) samt specialundervisning og specialpædagogisk bistand til elever på skolen (i loven defineret som mindst 9 timer ugentligt) med særligt fokus på skolernes ressourceanvendelse på de ovennævnte indsatser på specialområdet.

Således kan skolernes udgifter til disse internt integrerede elever (inklusion og specialundervisning) ikke som de segregerede elever i specialtilbud aflæses af regnskaberne, og derfor har det været et specifikt ønske fra Helsingør Kommune, at Deloitte, med henblik på at vurdere omfanget af specialområdet som udgiftsdriver, opgør udviklingen i forbruget siden decentraliseringen af specialmidlerne fandt sted i 2014.

Udover skolernes inklusionspraksis og -aktiviteter samt specialundervisningstilbud, og udgifter hertil, indeholder selvevalueringsskemaet også kvalitative data om skolernes visitation til segregerede tilbud på specialområdet udenfor skolen samt fordele og ulemper ved budgettildelingsmodellen, herunder de 20% som reguleres via socioøkonomi.

Skolernes indmeldte data vedrører skoleåret 2015/2016.

Deloitte præsenterer i afsnit 5.9 de overordnede resultater fra selvevalueringen indeholdende en samlet udgift til specialområdet i skoleåret 2015/2016, som efterfølgende holdes op imod de udlagte specialmidler i 2014. Der ses endvidere på udgifter til ledelse og administration på specialområdet. Herefter ses der på baggrund af udgifterne til specialområdet på implikationerne for almenområdet

Efterfølgende behandles i afsnit 5.10 styring og visitationspraksis på specialområdet for de forskellige tilbud på specialområdet, herunder betydningen for skolernes serviceniveau.

Ud fra selvevalueringen vil det også være muligt at analysere skolernes andele af det samlede forbrug på specialområdet. I afsnit 5.11 vil Deloitte holde skolernes andele op af de faktiske udgifter i skoleåret 2015/2016 op imod de andele, som tildelingsmodellen opererer med.

### Yderligere kvalitative data

Selvevalueringsskemaet indeholder endvidere store mængder interessante kvalitative data, herunder strategi, organisering, aktiviteter mv. indenfor skolernes inklusionspraksis og lokale specialundervisningstilbud, som ikke behandles yderligere i denne analyse.

En nedsat arbejdsgruppe mellem ØE og DS arbejder således sideløbende med en mere dybdegående analyse af specialområdet i Helsingør Kommune. De kvalitative data vil indgå i dette videre arbejde.



## 5. Udgiftsdrivere i skolernes økonomi

### 5.9 Opgørelse af samlede udgifter på specialområdet

De enkelte skoler har betalingsforpligtelsen for de elever, der bor i det pågældende skoledistrikt. Det er uanset, om der er tale om segregerede elever udenfor skolen eller de internt integrerede elever, der modtager inkluderende eller specialundervisningstilbud. Jf. yderste højre kolonne i nedenstående tabel er dette beløb den enkelte skoles økonomiske ansvar.

Deloitte har i tabellen opgjort de samlede udgifter til specialområdet i skoleåret 2015/2016. Tabellen viser, at skolerne bruger klart flest ressourcer på interne aktiviteter på specialområdet, i alt 66,8 mio. kr., hvor 48,4 mio. kr. bruges til inklusion, og 18,4 mio. kr. anvendes til specialundervisning. Lægges de interne udgifter på skolen på 66,8 mio. kr. sammen med de 42,2 mio. kr., som bruges på segregerede elever i specialtilbud, kommer skolernes udgifter op på i alt ca. 109 mio. kr. for skoleåret 2015/2016.

Tabellen viser også, at Snekkersten og Helsingør Skole har de største udgifter på specialområdet efterfulgt af Espergærde, Hellebæk og Hornbæk Skoler.

**Table 8 Oversigt over udgifter på specialområdet i skoleåret 2015/2016**

<b>Skoleåret 2015/2016</b>	Beregnede udgifter til segregerede elever (taget fra ØE's beregninger ifm. evaluering af tildelingsmodellen)	Opgørelse af skolens ressourceforbrug på inklusionsaktiviteter (for elever med støtte i mindre end 9 undervisningstimer ugentligt)	Skolens udgifter til lokale specialundervisningstilbud og specialpædagogiske bistand (for elever med støtte i mindst 9 undervisningstimer ugentligt)	(Interne) udgifter til aktiviteter på specialområdet i alt	<b>Udgifter til specialområdet i alt (segregerede + interne udgifter)</b>
Espergærde Skole	6.406.143	12.048.000	3.357.000	15.405.000	<b>21.811.143</b>
Hellebækskolen	5.206.300	4.139.894	2.481.600	6.621.494	<b>11.827.794</b>
Helsingør Skole	13.945.800	14.329.446	4.896.824	19.226.270	<b>33.172.070</b>
Hornbæk Skole	2.758.800	4.410.817	1.824.820	6.235.637	<b>8.994.437</b>
Snekkersten Skoledistrikt	13.911.600	13.483.214	5.827.618	19.310.832	<b>33.222.432</b>
<b>I alt</b>	<b>42.228.643</b>	<b>48.411.371</b>	<b>18.387.862</b>	<b>66.799.233</b>	<b>109.027.876</b>

Anm: Tallene i kolonnerne "Opgørelse af skolens ressourceforbrug på inklusionsaktiviteter" og "Skolens udgifter til lokale specialundervisningstilbud og specialpædagogisk bistand" er opgjort på baggrund af skolernes indmeldinger i selvevalueringsskema.

I forlængelse heraf skal det nævnes, at der på trods af skolernes kvalificering af skemaerne altid vil indgå en vis grad af skøn i forbindelse med sådanne opgørelser, og at der derfor bør tages visse forbehold.

Endvidere skal det nævnes, at forløbene for de internt integrerede elever i mange tilfælde ikke foregår over hele skoleåret. Derimod kan mange aktiviteter have et mere kortvarigt og intensivt fokus i forhold til fx at hjælpe en elev i den rigtige retning. Dette er også årsag til, at udgifterne kan være vanskelige at opgøre, og skolerne fremhæver, at det er med til at vanskeliggøre økonomistyring på området.

Deloitte vil i denne sammenhæng, jf. tidligere, anbefale et øget fokus på enhedsomkostninger på specialområdet. For skolerne har det bagudrettet ikke været muligt at opgøre antal elever, der har modtaget inkluderende aktiviteter. Dette bør være et fremadrettet fokusområde, som vil kunne styrke økonomistyringen ved at koble aktivitet og økonomi.



## 5. Udgiftsdrivere i skolernes økonomi

I forlængelse af opgørelsen af de samlede udgifter til specialområdet på 109 mio. kr. opgjort for skoleåret 2015/2016, sammenlignes i det følgende med de oprindeligt udlagte midler til specialområdet.

I nedenstående tabel er de udlagte midler opgjort til 86,6 mio. kr. (p/l-fremskrevet). Set i forhold til de 109 mio. kr., der blev anvendt i skoleåret 2015/2016 repræsenterer det, med de store usikkerheder, der er forbundet med opgørelsen af de oprindeligt udlagte midler, en forskel på 22,4 mio. kr. Det skal således bemærkes, at de udlagte midler for hovedparten repræsenterer budgettal, hvorfor de ikke nødvendigvis afspejler det konkrete forbrug inden decentraliseringen af specialmidlerne. Endvidere kan der være aktiviteter, der er opgjort i selvevalueringsskemaet, som ikke blev udlagt til skolerne, herunder særligt på inklusionsområdet. Det er dog vurderingen, at udgifterne til specialområdet har været stærkt stigende siden midlerne blev udlagt, hvilket understreges af samtlige skolers oplevelse af et stigende behov for inkluderende indsatser og specialundervisningstilbud samt landstendensen.

Det er imidlertid interessant at bemærke, at udgifterne til de segregerede elever er faldet fra 45,7 mio. kr. til 42,2 mio. kr., hvilket taler for, at modellens indbyggede incitament til at holde elever på skolen til en vis grad ser ud til at virke efter hensigten. I hvert fald fremhæver samtlige skoler et stigende pres og behov for segregerede tilbud, hvilket de reducerede udgifter skal ses i lyset af.

**Tabel 9 Overblik over udlagte midler til specialområdet i 2014**

Udlagte midler:	Udgifter (2015 p/l)
Dansk som 2. sprog	5.809.069
Specialundervisning (hold/klinik)	13.740.682
Støtteundervisning	19.720.290
Specialklassetillæg	613.662
O-Hus	1.055.928
Segregerede elever	45.701.089
<b>I alt</b>	<b>86.640.720</b>

Anm: Kilde til ovenstående er ØE. De udlagte midler repræsenterer budgettal og der skal derfor tages forbehold ift. direkte sammenligning med udgifterne  
© Deloitte 2017

### Ledelse og administration på specialområdet

Set i lyset af tildelingsmodellens incitament til at holde elever på skolen frem for at segregere samt det forhold, at skolerne med et forbrug på 109 mio. kr. bruger ca. 30 % af budgettet til specialområdet, er det nærliggende at se på skolernes andel af ledelse og administration til specialområdet (opgjort i selvevalueringsskemaet), i forhold til skolernes samlede udgift til ledelse og administration.

Nedenstående tabel viser, at skolerne anvender rundt regnet samme andel af det korrigerede budget (skoledel) til ledelse og administration. Der er dog stor spredning i, hvor stor en andel af udgifterne til ledelse- og administration, som bliver anvendt i forbindelse med specialområdet. Spredningen er især stor mellem de store og små skoler, hvilket kan hænge sammen med, at de store skoler har oprettet mere specialiserede tilbud til eleverne, som de små skoler ikke har kapacitet til.

Endvidere ses det af tabellen, at skolerne gennemsnitligt anvender godt 20% af ledelse og administration til specialområdet, hvilket altså skal ses i forhold til, at 30% af udgifterne anvendes til området. Der kan altså være behov for at kanalisere flere ressourcer til ledelse og administration til specialområdet.

**Tabel 10 Overblik over udgifter til ledelse og administration**

Skoleåret 2015/2016	Korrigeret budget (skoledel)	Ledelse og administration i alt (skoledel)	Ledelse og administration andel af korrigeret budget (skoledel)	Ledelse og administration til specialområdet	Andel af ledelse og administration i til specialområdet
Espergærde Skole	91.566.450	7.900.870	8,6%	2.075.000	26,3%
Hellebækskolen	35.198.179	4.728.000	13,4%	714.000	15,1%
Helsingør Skole	117.476.877	11.350.018	9,7%	2.233.333	19,7%
Hornbæk Skole	30.395.809	3.292.124	10,8%	487.480	14,8%
Snekkersten Skoledistrikt	84.480.852	8.167.493	9,7%	1.788.144	21,9%
<b>I alt</b>	<b>359.118.168</b>	<b>35.438.505</b>	<b>9,9%</b>	<b>7.297.957</b>	<b>20,6%</b>

Anm: Konteringspraksis vedr. især ledelse kan være forskellig på tværs af skolerne. Derfor kan der være usikkerhed ift. opgørelserne

## 5. Udgiftsdrivere i skolernes økonomi

### Implikationer for skolerne på almenområdet

Opgørelsen af ressourcer på specialområdet muliggør en analyse af, hvad det har af implikationer for muligheden for at drive almenområdet på den enkelte skole set i lyset af, at de øgede udgifter på specialområdet sammen med skolernes gæld udhuler skolernes råderum til almenområdet.

På baggrund af de opgjorte midler til specialområdet opgøres i nedenstående tabel, hvad skolerne i skoleåret 2015/2016 havde til at drive almenområdet. Dette ses både i forhold til skolernes oprindelige budget uden den overførte gæld, og med udgangspunkt i det korrigerede budget, hvor gælden er indregnet, og som er skolens faktiske budget. I forhold til elevtallene skal det bemærkes, at det ikke har været muligt at udskille de almene elever, der også modtager aktiviteter på specialområdet internt på skolen (under/over 9 timer).

Det ses af tabellen, at skolerne har meget forskellige udgangspunkter. Således er forskellen mellem Hellebæk Skole med 37.379 kr. pr almenelev ud fra det oprindelige budget (uden gæld) set i forhold til Helsingør Skoles 48.999 kr. pr elev betydelig. Generelt er Helsingør Skole den eneste, som trækker gennemsnittet op, både for så vidt angår udgifter pr elev på baggrund af det oprindelige og korrigerede budget.

Ses der på det beløb, som skolerne havde til at drive almenområdet i skoleåret 2015/2016 (korrigeret budget) er især Hellebæk, men også Hornbæk, med andre de to små skoler, hårdest ramt. For Hellebæks vedkommende skyldes dette en stor gæld på næsten 7 mio. kr.

Samlet set peger opgørelsen af restbeløbet til almenområdet i retning af, at skolerne grundlæggende har meget forskellige udgangspunkter for at drive almenområdet, hvilket nødvendigvis må have betydning for serviceniveauet.

En måde at regulere herfor vil være at justere tildelingsmodellen, jf. nedenfor.

**Table 11 Opgørelse over midler til almenområdet i skoleåret 2015/2016**

Skoleåret 2015/2016	Oprindeligt budget (skoledel)	Korrigeret budget (skoledel)	Udgifter til specialområdet i alt (segregerede + internt inkluderede elever)	Rest til almenområdet ud fra oprindeligt budget	Antal almenelever ved budgettildeling	Rest til almenområdet per almenelev ud fra oprindeligt budget	Rest til almenområdet per almenelev ud fra korrigeret budget
Espergærde Skole	94.965.000	91.566.450	21.811.143	73.153.857	1.788	40.914	39.013
Hellebækskolen	40.946.000	35.198.179	11.827.794	29.118.206	779	37.379	30.000
Helsingør Skole	122.693.167	117.476.877	33.172.070	89.521.097	1.827	48.999	46.144
Hornbæk Skole	32.758.000	30.395.809	8.994.437	23.763.563	591	40.209	36.212
Snekkersten Skoledistrikt	90.008.333	84.480.852	33.222.432	56.785.901	1.325	42.857	38.686
<b>I alt</b>	<b>381.370.500</b>	<b>359.118.168</b>	<b>109.027.876</b>	<b>272.342.624</b>	<b>6.310</b>	<b>43.160</b>	<b>39.634</b>

Anm: Almenelever er defineret ud fra ØE's elevdata – dvs. at der ikke gøres forskel på en normalelev og en elev, der modtager aktiviteter på specialområdet.

## 5. Udgiftsdrivere i skolernes økonomi

### 5.10 Visitationspraksis på specialområdet

Praksis for tildeling til inkluderende tilbud og specialundervisningstilbud tilrettelægges på den enkelte skole, og varierer som følge heraf (de fleste skoler italesætter det ikke som egentlig visitation). Variationen ses fx i form af organisatorisk forankring af, hvor det besluttes, hvilke indsatser der skal igangsættes for den enkelte elev, bredden i aktiviteter og i selve beskrivelsen af de enkelte aktiviteter. Som grundlag for vurdering af relevante tilbud for den enkelte elev nævner flere skoler Børnelinealen, som er et værktøj, der overordnet understøtter vurderingen af, om et barn har brug for hjælp/støtte og i givet fald hvilken.

Skolerne beskriver i selvevalueringsskemaerne deres praksis og aktiviteter omkring inklusion og specialundervisning, men det er ikke muligt at vurdere evt. forskelle i serviceniveauer som følge heraf. Men der vil givetvis være potentiale for mere ensartede serviceniveauer ved, at der i højere grad lægges fælles "visitationskriterier", herunder i forhold til målgruppe (sociale problemer, læsevanskeligheder m.m.) og type indsats, for de mest udgiftsdrivende aktiviteter. Dette bør være et emne for den igangværende analyse af specialområdet, som laves i samarbejde mellem ØE og DS.

### De segregerede tilbud

Praksis omkring visitationen til de segregerede tilbud er en særlig udfordring for skolerne. Således kommer skolelederen, som leder af den betalingsansvarlige distriktsskole, ofte først sent ind i visitationsprocessen, hvor der ofte allerede er skabt forventninger hos børn og forældre, fx via besøg på specialskolen (segregerede tilbud). Skolelederne oplever det som vanskeligt ikke at imødekomme disse forventninger. Også selvom PPV'en (Pædagogisk-Psykologisk Vurdering) anbefaler et mindre omfattende tilbud.

Incitamentsstrukturen i tildelingsmodellen bygger på en antagelse om, at skolelederne har kontrol over visitering af elever til segregerede tilbud ved at integrere på skolen uafhængigt af andre interessenter (Børne- og Ungerådsgivningen, Børnepsykiatrien, forældre, lovgivning m.v.), hvilket ikke er tilfældet i praksis.

Økonomisk er det særligt for de små skoler vanskeligt at absorbere udsving i segregerede elever. Eksempel oplever Hornbæk Skole, at der for skoleåret 2017/2018 starter 4 elever i segregerede tilbud i 0. klasse med en medfølgende økonomisk byrde for skolen på i omegnen af 1,3 mio. kr. årligt over de næste mange år. Dette sker samtidig med, at en "effektiv" 9. klasse går ud, og at skolen i øvrigt oplever et generelt fald i elevtallet.

Skolerne har formået at nedbringe udgifterne til de segregerede tilbud, dog med formodede merudgifter på skolerne til især inkluderende aktiviteter til følge. Ovenstående viser dog også, at der er udfordringer med visitation af de segregerede tilbud, herunder i forhold til styrbarhed og forudsigelighed, hvilket kan tale for en centralisering af styring og økonomi (takstfinansierede midler) for de segregerede elever. Dette skal dog undersøges nærmere.

Endvidere er der en udfordring omkring revisitation af de segregerede elever, hvor distriktsskolen kan være koblet af dialogen mellem skole og forældre. I forhold til revisitation kan der i forbindelse med udskolingen endvidere være behov for en tidligere dialog omkring behovet for 10. og 11. skoleår.

Generelt kan der i dag være en betydelig risiko for, at de forskellige skoledistrikter anlægger forskellige kriterier for, hvad der kan håndteres på skolen, hvilket har betydning for skolernes serviceniveau.

## 5. Udgiftsdrivere i skolernes økonomi

### 5.11 Tildelingsmodellen

Et element i decentraliseringen af specialområdet var en tildeling baseret på socioøkonomiske kriterier. Modellen bygger på, at 80% af tildelingen er elevtalsbaseret og 20% på socioøkonomiske kriterier i skoledistriktet.

Det ses af nedenstående figur, at der, baseret på skolernes indrapporterede forbrug i selvevalueringsskemaerne, er forskel på skolernes andele af det samlede forbrug på specialområdet i skoleåret 2015/2016 set i forhold til de andele, som tildelingsmodellen opererer med på baggrund af de socioøkonomiske kriterier.

Især er Hellebæk skolen ramt hårdt, idet de anvender 11% af ressourcerne på specialområdet, men kun i tildelingsmodellen modtager 4% af de midler, som tildeles via socioøkonomi. Den anden skole, som rammes ved at anlægge denne betragtning, er Espergærde, som anvender 20% af de samlede ressourcer, men kun modtager 16%.

#### Figur 1 Forskellen mellem skolernes andele af forbrug i forhold til andel af socioøkonomisk fordeling

Procentuel fordeling af aktuelt forbrug på specialområdet fordelt på skoler

Andel af socioøkonomisk tildeling fordelt på skoler



Anm: Det samlede beløb for den socioøkonomiske tildeling udgjorde ca. 65 mio. kr. (2015 p/l), hvor det aktuelle forbrug udgør ca. 109 mio. kr.

© Deloitte 2017

Andel af forbrug og andel af socioøkonomisk tildeling stemmer godt overes for så vidt angår Hornbæk og Snekkersten Skoler. Dog således, at Hornbæk modtager en lidt mindre andel, end der anvendes, mens Snekkersten modtager en lidt større andel, end der bliver forbrugt.

Som det fremgår af figur 1, er Helsingør Skole den store vinder i modellen, idet skolen anvender 30% af ressourcerne (det samme som Snekkersten), men modtager 43% via socioøkonomien. Dette billede flugter godt med analysen af midler til at drive almenundervisning for, jf. side 31.

Det skal påpeges, at det faktiske forbrug på 109 mio. kr. er større, end det beløb som fordeles via socioøkonomi (65 mio. kr.).

Grundlæggende fremhæves tildelingsmodellens enkelhed som en stor fordel, hvilket skal ses i forhold til den tidligere komplekse model. Det giver skolerne bedre mulighed for at forudse deres fremtidige budget.

Der er, som analysen har vist, dog en udfordring omkring den socioøkonomiske fordeling, som rammer skævt, og muligvis fylder for meget i modellen, og som betyder, at der er for stor forskel i grundvilkårene på tværs af skolerne.

Da en vurdering af de socioøkonomiske kriterier ikke var en del af opdraget for denne undersøgelse, har Deloitte ikke analyseret disse kriterier. Dette skal også ses i sammenhæng med en igangværende interne evaluering af tildelingsmodellen i Helsingør Kommune.

Deloitte vil dog anbefale, at der arbejdes videre med at vurdere, om de socioøkonomiske kriterier er tilstrækkeligt finmaskede, om fordelingen i tildelingsmodellen med 80% på baggrund af elevtal og 20% på baggrund af socioøkonomi er hensigtsmæssig. Herudover er der overvejelser, om det takstfinansierede område skal centraliseres, herunder især for de små skoler.

## 5. Udgiftsdrivere i skolernes økonomi

### 5.12 Gennemførte udgiftsreducerende tiltag fra skolernes side:

Skolerne har på baggrund af deres økonomiske situation hver især gennemført en række udgiftsreducerende tiltag for det nuværende skoleår 2016/2017 og det kommende skoleår 2017/2018. Nedenstående tabel giver et overblik over de konkrete gennemførte tiltag. Derudover har skolerne opmærksomhed på, at der skal spares på alle ekstraordinære aktiviteter (fx. lejrskoler).

**Tabel 12 Overblik over skolernes udgiftsreducerende tiltag siden skoleåret 2015/2016**

Udgiftsreducerende tiltag	Espergærde Skole	Hellebækskolen	Helsingør Skole	Hornbæk Skole	Snekkersten Skoledistrikt
Skoleåret 2016/2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduceret lærerstaben med 5,79 årsværk.</li> <li>• Reduceret pædagoger/medhjælper med 2,42 årsværk.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Medarbejderstaben er reduceret til 45,14.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduktion i medarbejderstaben på 14 årsværk.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduceret lærerstaben med 2,5 årsværk.</li> <li>• Reduceret pædagoger med 0,5 årsværk og pædagogleder med 1 årsværk.</li> <li>• Reduceret administration med 0,3 årsværk.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduceret lærerstaben med 16,74 årsværk.</li> <li>• Reduceret pædagoger/medhjælper med 12,7 årsværk.</li> <li>• Reduceret stillinger ved ADHD-afdelingen med 3 årsværk.</li> <li>• Reduceret ledere med 2 årsværk.</li> </ul>
Skoleåret 2017/2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduceret lærerstaben med 13,7 årsværk</li> <li>• Reduceret pædagoger/medhjælper med 4,3 årsværk</li> <li>• Reduceret administration med 1,87 årsværk.</li> <li>• Reduceret kantine med 0,7 årsværk.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduceret medarbejderstaben med 1,11 årsværk (7 medarbejdere er på linjefagsuddannelse)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduktion af 2 lederstillinger og 1 økonomistilling.</li> <li>• Reduceret lærerstaben med 3-4 årsværk.</li> <li>• Opsigelse af 2 langtidssyge lærere.</li> <li>• Stop for ledersparring.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduceret lærerstaben med 10,4 årsværk.</li> <li>• Reduceret sekretærer med 0,3 årsværk.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effektiv ansættelsesstop, hvor nye ansættelse kun kan ske ud fra fælles enighed blandt skoleleder, DPL'er og økonom.</li> </ul>

Anmærkning: Ovenstående tabel er udarbejdet på baggrund af tilbagemelding fra skoleledere primo maj samt eventuelle handleplaner fra skolerne.

# 6. Opsamling

## 6. Opsamling

Undersøgelsen af skolernes økonomistyring har peget på en række væsentlige udfordringer med betydning for skolernes merforbrug. Både i form af strukturelle udfordringer omkring skolernes økonomistyring og i form af konkrete udgiftsdrivere i skolernes økonomi.

I centrum for udfordringerne står, at fundamentet for økonomistyring har været vanskeliggjort ved mangelfulde økonomistyringsredskaber. Skolernes lokale regnearksløsninger af svingende kvalitet og med mange manuelle indtastninger har skabt manglende gennemsigtighed i skolernes økonomi, svingende datakvalitet og begrænset mulighed for at lave præcise prognoser. Endvidere har skolerne ikke rådet over redskaber til at kunne simulere forventet forbrug på baggrund af konkrete handlinger som fx afskedigelser.

Herudover har den styringsmæssige ramme omkring skolernes økonomi været en udfordring. Både på skolerne, hvor muligheden for at disponere udgifter og ansvaret herfor ikke altid har fulgtes tilstrækkeligt ad, fx i forhold til ansættelser og vikarforbrug, og hvor den indholdsmæssige opfølgning og kadencen for opfølgning kunne have været bedre. Men også i administrationen, hvor økonomiopfølgningen med skolerne er foregået for sjældent, og hvor den indholdsmæssige styring af skolerne ikke har været tilstrækkelig. Endelig har økonomistyringskompetencerne både hos økonomimedarbejderne på skolerne og økonomikonsulenterne i ØE ikke været tilstrækkelige til at håndtere de udfordringer, som skolerne har stået med.

Hvis der ses på de konkrete udgiftsdrivere i skolernes økonomi har især skolernes lave undervisningstimetotal samt et meget højt vikarforbrug i skoleåret 2015/2016 haft stor betydning for skolernes merforbrug. Endvidere er der meget, der tyder på, at der på specialområdet har været et stigende forbrug, siden midlerne på specialområdet blev udlagt til skolerne i 2013/2014, herunder især på skolernes inkluderende aktiviteter. Endelig kan der peges på udfordringer med manglende tilpasning til faldende elevtal, samt begrænset udnyttelse af de skalafordele, som de større skoler, skaber grundlag for.

Deloitte's anbefalinger kommer i forlængelse af de identificerede udfordringer.

En væsentlig anbefaling er, at der hurtigst muligt bør findes en løsning på udfordringerne med økonomistyringsredskaberne ved, at skolerne tager udgangspunkt i det mest velfungerende redskab blandt skolerne i dag med de tilpasninger, der skal til for redskabet kan fungere på alle skoler. Dernæst skal der på lidt længere sigt arbejdes henimod en digital økonomistyringsløsning, som understøtter skolernes behov. En løsning på redskabssiden er en forudsætning for at styrke den samlede økonomistyring.

I forlængelse heraf bør det administrative og ledelsesmæssige setup på skolerne omkring økonomistyringen styrkes med afsæt i valide og gennemsigtige data. Økonomiopfølgningen bør finde sted hver måned, og kompetencerne til at understøtte økonomistyringen på skolerne bør styrkes.

Tilsvarende anbefales det, at økonomistyringen i administrationen styrkes og intensiveres ved, at opfølgningen med skolerne finder sted månedsvis, med afsæt i faste rammer og et validt datagrundlag, som der analyseres og sparres omkring som afsæt for evt. beslutninger. Kompetencerne i administrationen til at understøtte dette arbejde bør styrkes med henblik på at understøtte videreudvikling af en økonomistyringskultur gennem bedre forståelse af budgetmæssige forudsætninger og underliggende aktivitets- og udgiftsdrivere.

Endvidere bør fokus øges på styringskæden og en mere tydelig og operationaliseret opgave- og ansvarsfordelingen mellem skoler, administrationen og referencedirektøren for skoleområdet.

Omkring de konkrete udgiftsdrivere på skoleområdet er billedet generelt, at skolerne har taget rigtigt mange initiativer til at nedbringe udgifterne siden skoleåret 2015/2016. Dette gælder især vedr. undervisningstimetallet, hvor der for skoleåret 2017/2018 er planlagt med et højere timeantal. Dog bør der i opfølgningen på skolerne være et øget fokus på den faktiske realisering af de planlagte undervisningstimer. Skolerne har formået at nedbringe vikarforbruget betydeligt. Dog er der stadig rum for yderligere udgiftsreduktion bl.a. gennem en strammere og mere central styring på skolerne.



## 6. Opsamling

På baggrund af den samlede opgørelse af udgifter på specialområdet, og restbeløbet til at drive almenområdet for, vil Deloitte anbefale, at der arbejdes videre med at justere økonomitildelingsmodellen, herunder dels de socioøkonomiske kriterier og dels fordelingen 80% af midlerne via elevtal, og 20% som reguleres via socioøkonomi, så skolerne i højere grad stilles ens i forhold til rammerne for at drive skole.

Endvidere bør der med henblik på et mere ensartet serviceniveau på tværs af skolerne arbejdes videre i retning af fælles visitationskriterier for de mest udgiftsdrivende inklusions- og specialundervisningsaktiviteter samt visitationspraksis omkring de segregerede tilbud.

Endelig bør et fremadrettet fokus for skolernes arbejde med inklusion og specialundervisning være enhedsomkostninger for de særligt omkostningstunge aktiviteter, gennemsigtighed i antallet af elever og aktiviteter samt en ensartet visitationspraksis.





#### Om Deloitte

Deloitte leverer ydelser indenfor revision, consulting, financial advisory, risikostyring, skat og dertil knyttede ydelser til både offentlige og private kunder i en lang række brancher. Deloitte betjener fire ud af fem virksomheder på listen over verdens største selskaber, Fortune Global 500®, gennem et globalt forbundet netværk af medlemsfirmaer i over 150 lande, der leverer kompetencer og viden i verdensklasse og service af høj kvalitet til at håndtere kundernes mest komplekse forretningsmæssige udfordringer. Vil du vide mere om, hvordan Deloitte omkring 245.000 medarbejdere gør en forskel, der betyder noget, så besøg os på Facebook, LinkedIn eller Twitter.

#### Deloitte Touche Tohmatsu Limited

Deloitte er en betegnelse for en eller flere af Deloitte Touche Tohmatsu Limited, der er et britisk selskab med begrænset ansvar ("DTTL"), dets netværk af medlemsfirmaer og deres tilknyttede virksomheder. DTTL og alle dets medlemsfirmaer udgør separate og uafhængige juridiske enheder. DTTL (der også betegnes "Deloitte Global") leverer ikke selv ydelser til kunderne. Vi henviser til [www.deloitte.com/about](http://www.deloitte.com/about) for en udførlig beskrivelse af DTTL og dets medlemsfirmaer.