

Perspektivanalyse på politikområdet Skoler og SFO

Baggrund

Børn i almenkolen, som af forskellige årsager har vanskeligt ved at lære og/eller trives, tilbydes specialpædagogisk bistand. En del af den specialpædagogiske bistand sker, efter visitation, på selvstændige specialskoler eller i specialklasser på almenkoler og denne elevgruppe er dermed ikke en del af fællesskabet i almentilbuddene. En mindre del af den specialpædagogiske bistand er individuelle støttetimer til elever i almenklassen og er dermed en del af den inkluderende indsats.

Perspektivanalysen er blevet iværksat efter en række år, hvor budgettet for specialundervisning er blevet reduceret og der gennemsnitligt har været et merforbrug på ca. 10 mio. kr. Dette betyder, at presset på budgettet for specialundervisning er stigende samtidigt med, at der er oplevelse af, at der kommer stadig flere børn med behov der ikke kan dækkes inden for rammerne af folkeskolen.

I 2015 er budgettet til specialområdet blevet yderligere reduceret og der forventes aktuelt et merforbrug på 26,9 mio. kr. i 2015. Det forventende merforbrug er et resultat af en samlet reduktion i budgettet på ca. 18. mio. kr. fra 2014 til 2015 samt, at området oplever stigende visitationer fra Børnepsykologisk Klinik i Holbæk (især for elever med autisme- og ADHD-diagnoser), hvilket udfordrer den nuværende budget. Desuden er der for 2015 indført nye takster for ACV og visse af skoleområdets egne specialskoler, som følge af Folkeskolereformen, hvilket har medført merudgifter.

Perspektivanalysen kommer umiddelbart efter, at der er gennemført en foranalyse af specialundervisningen i Slagelse Kommune. Foranalysen havde til formål at afdække hvilke områder der skulle ske en udvikling på, for at området for specialundervisning fremadrettet skulle sikre en bedre budgetoverholdelse. Foranalysen identificerede 4 overordnede udviklingsområder:

1. Udvikling af ny budget og visitationsmodel, hvor en større del af kompetencen i udlægges til almenområdet
2. Udvikling af økonomistyringen i forhold til specialundervisning og bedre data og kvalitet i registreringspraksis
3. Formulering af serviceniveau og kommunikation af dette
4. Tydeliggørelse af tilbudsvifte, best practice og videndeling mellem almen og specialområdet

Disse 4 udviklingsområder er indarbejdet i perspektivanalysen fremadrettede initiativer for at sikre en bedre budgetoverholdelse.

Læsevejledning

Notatet indledes først med en gennemgang af budget og regnskabsudviklingen samt et kort benchmark med K4 kommuner efterfulgt af en gennemgang af de seneste års aktivitetsudvikling. Herefter vil der være fokus på områdets handlemuligheder på kort sigt, i forhold til regnskab 2015 samt på mellemlang til lang sigt.

Budgetgrundlag

Slagelse Kommune har i perioden 2012-2014 haft et gennemsnitligt merforbrug på ca. 10. mio. kr. årligt. I samme periode er det samlede budget til specialpædagogiske tilbud reduceret med 20 mio. kr. og udgør 160 mio. kr. i 2014. For 2015 er budgettet blevet yderligere reduceret med 17 mio. kr. og udgør i 2015 142. mio. kr. hvilket for perioden 2012 til 2015 giver en samlet reduktion på ca. 37 mio. kr.

I samme periode har området formået at reducere de samlede omkostninger med ca. 10. mio. kr. fra 170 mio. kr. til ca. 160 mio. kr.

Det oprindelige vedtagne budget for specialundervisning er skiftende henover årene, startende i 2012 med 180 mio. kr. for derefter at blive reduceret til 149 mio. kr. i 2013. Derefter øges budgettet til 160 mio. kr. i 2014 for derefter at blive reduceret til ca. 142 mio. kr. i 2015. Budgettet er meget skiftende og kræver stor tilpasningsevne og styrbarhed såfremt det skulle ændres tilsvarende i driften. Årsagerne hertil er, at der blev besluttet en række besparelser i forbindelse med Budget 2013 og at der har været opsamlet demografireguleringer, der skulle udmøntes i budgettet.

I 2015 forventes et samlet merforbrug på ca. 26,9 mio. kr. ekskl. afdrag på tidligere års merforbrug. At det forventede merforbrug er steget fra de ca. 10 mio. kr. i gennemsnitligt merforbrug til ca. 26.9 mio. kr. i 2015 er primært grundet en reduktion i budgettet på ca. 18 mio. kr. og ikke væsentlige indholdsmæssige ændringer i områdets ageren.

I samme periode er budgettet til almenkolerne øget med ca. 44 mio. kr., primært via pris- og lønfremskrivningen. Se bevægelserne for henholdsvis budget og regnskab for almenområdet og specialundervisningen i tabel 1 og 2 neden for.

Tabel 1 Oprindeligt vedtaget budget 2012-2015 og forslagsbudgetterne 2016-2019 for politikområdet Skoler og SFO

Uddannelsesudvalget Skoler og SFO	Opr. budget 2012	Opr. budget 2013	Opr. budget 2014	Opr. budget 2015	Budget 2016	Budgetoverslagsår	
						2017	2018-19
Almenområdet	551.772	580.770	558.057	595.899	585.082	580.765	567.349
Vidtgående specialundervisning	160.220	152.666	150.274	158.637	156.059	151.481	151.481
Folkeskoler	17.104	0	0	0	0	0	0
Pædagogisk psykologisk rådgivning	19.582	11.701	10.793	10.273	10.423	11.033	11.033
Befordring af elever i grundskolen	1.582	0	0	0	0	0	0
Specialundervisning i regionale tilbud	4.557	4.620	4.676	3.203	3.267	3.267	3.267
Kommunale specialskoler	113.269	123.984	135.940	119.541	132.566	127.378	127.378
Ungdomsuddannelse for unge med særlige behov	0	3.000	3.009	3.057	3.127	3.127	3.127
Særlige dagtilbud og klubber	24.291	6.426	6.476	6.604	6.676	6.676	6.676
Budgetkorrektioner	-20.164	2.934	-10.620	15.960			

Total (Netto)	711.992	733.436	708.331	754.536	741.141	732.246	718.830
----------------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------

Tabel 2 Regnskabsudvikling for politikområdet Skoler og SFO

Skole & SFO	Regnskab 2012	Regnskab 2013	Regnskab 2014	Opr. budget 2015
Almenområdet	555.484	556.593	562.176	595.899
Vidtgående specialundervisning	170.925	160.216	160.135	142.677
3.01 Folkeskoler	26	0	0	0
3.04 Pædagogisk psykologisk rådgivning	12.727	11.997	10.533	10.273
3.06 Befordring				
3.07 Specialundervisning i regionale tilbud	4.901	4.202	3.172	3.203
3.08 Kommunale specialskoler	143.938	133.608	133.739	119.541
3.46 Ungdomsuddannelse for unge med særlige behov	3.445	3.472	3.702	3.057
5.17 Særlige dagtilbud og klubber	5.889	6.938	8.989	6.604
Total, løbende priser	726.409	716.809	722.311	738.576
Total, 2015-priser	757.332	739.924	736.035	738.576

Budget- og regnskabsudviklingen er alene data fra Slagelse Kommune. For at vurdere budgettets størrelse i forhold til andre kommuner sammenlignes Slagelse Kommune med K4 kommunerne samt regions- og landsgennemsnit.

ECO nøgletal 2014

I sammenligningen af Slagelse Kommune i forhold til K4 kommunerne, Køge, Holbæk og Næstved samt regions- og landsgennemsnit inddrages både almen og specialområdet. Baggrunden for at inddrage almenområdet i sammenligningen er, at sikre at konteringspraksis på tværs af almen og specialområdet ikke giver et forkert billede af kommunernes samlede udgifter på området.

Af tabel 3 neden for fremgår det, at udgifterne til almenområdet og specialområdet i Slagelse Kommune er på 65.952 kr. pr. 6 – 16 årig, hvilket er tæt på landsgennemsnittet på 65.345 kr. pr. 6 -16 årig, men lavere end gennemsnittet i Region Sjælland som anvender 66.280 kr. pr. 6-16 årig.

I forhold til K4 kommunerne ligger Køge og Næstved Kommune lavere end Slagelse Kommune med henholdsvis 64.834 kr. og 61.823 kr. pr. 6-16 årig. Holbæk Kommuner er den dyreste af K4 kommunerne og anvender 68.966 kr. pr. 6-16 årig.

Tabel 3 Sammenligning af K4 kommunerne samt regions- og landsgennemsnit, Regnskab 2014						
ECO Regnskab 2014.	Køge	Holbæk	Næstved	Slagelse	Region Sjælland	Lands-gns.
3.22.01 Folkeskoler kr. 6-16 årig	46.687	44.470	36.386	41.016	42.442	45.841
3.22.02 Fællesudgifter for kom. samlede skolevæsen kr. 6-16 årig	410		2.650	143	1.020	781
3.22.03 Syge- og hjemmeunderv. kr. 6-16 årig	63	5	64	73	66	80
3.22.04 Pædagogisk psyk. rådg. kr. 6-16 årig	2.037	1.680	1.716	1.771	1.901	1.635
3.22.06 Befordring af elever i grundskolen kr. 6-16 årig	674	589	779	474	918	747
3.22.07 Specialunderv. i regionale tilbud kr. 6-16 årig	491	255	282	317	278	271
3.22.08 Kommunale specialskoler kr. 6-16 årig	7.567	8.942	13.980	14.111	10.266	7.810
3.22.10 Bidrag til statslige og private skoler kr. 6-16 årig heraf grp 004 SFO frie grundskoler	4.371	8.004	3.770	6.134	5.863	5.208
3.22.12 Efterskoler og ungd.kostskoler kr. 14-18 årig	2.413	2.064	2.355	2.185	2.469	2.666
3.22.14 Ungdommens Uddannelsesvejledning kr. 14-18 årig	2.985	1.699	2.239	1.681	2.037	1.758
3.22.18 Idrætsfaciliteter for børn og unge kr. 6-16 årig		3.236		13	1.374	955
Korrektion for Sælg-og-lej-tilbage 6-16 årig					66.310	-84
I alt ekskl. pasning, kr. pr. 6-16 årig	64.834	68.966	61.823	65.952	66.280	65.345
heraf 3.22.07 og 3.22.08 (kommunale og regionale specialskoler)	8.057	9.197	14.262	14.428	10.544	8.081
Beregnet udgiftsbehov indeks	104,6	100,1	97,8	104,2	100,3	100,0
Beregnet serviceniveau indeks	94,9	100,2	96,2	95,6	100	100

Undersøger man forskellen på de fire kommuners udgiftsniveau i 2014 er en stor del af forskellen bundet op på andelen af udgifter mellem udgifter til almenområdet på konto 3.22.01 Folkeskolen og udgifter til specialområdet på konti 3.22.07 og 3.22.08 som omhandler regionale og kommunale specialskoler.

Slagelse og Næstved Kommune anvender mest af de fire kommuner samt mere end kommunerne i Region Sjælland og landet som helhed på regionale og kommune specialskoler. Samtidig anvender begge kommuner mindre til 3.22.01 Folkeskoler end de to øvrige kommuner samt Region Sjælland og Landet som helhed. Men samlet set er udgifterne meget ensartede og det vurderes, at konteringspraksis på tværs af almen og specialområdet er en stor del af forklaringerne, da de samlede udgifter pr. 6- 16-årig ekskl. pasning er meget ensartede.

I tabel 3 fremgår der også det beregnede udgiftsbehov samt et beregnet serviceniveau. Disse to indikatorer anvendes til, at vurdere de socioøkonomiske rammevilkår der ligger bag udgifterne. For Slagelse Kommune gælder det, at man har et relativt højt beregnet udgiftsbehov på 104,2 som er på niveau med Køge Kommune på 104,6 og højere end Næstved og Holbæk Kommuner med henholdsvis 97,8 og 100,2. Det betyder, at Slagelse Kommunes socioøkonomiske rammevilkår er mere "komplekse" end Holbæk og Næstved og derved har en højere andel af enlige forsørgere, borgere på overførselsindkomst, borgere med lavt uddannelsesniveau, mv. end kommuner med et lavere socioøkonomisk indeks.

Dette ville forventes at resultere i et højere udgiftsniveau i Slagelse Kommune – men samlet set for de 6-16-årige ekskl. pasning i Slagelse Kommune er dette ikke tilfældet. I forhold til serviceniveauindekset ligger Slagelse Kommune næstlavest med 95,6. Det er kun Køge Kommune med et serviceniveau indeks på 94,9 som ligger lavere. Næstved Kommune ligger på 96,2 og Holbæk Kommune balancerer med 100,2 præcist mellem deres udgifter samt deres (beregnete) socioøkonomiske rammevilkår. Med denne opgørelsesmetode betyder det, at Slagelse Kommune har et relativt lavt serviceniveau på dette område i forhold til Regionen, Landsgennemsnittet samt Holbæk og Næstved Kommuner. Kun Køge Kommune har med denne opgørelsesmetode et lavere serviceniveau end Slagelse Kommune.

Samlet set må det konkluderes, at udgiftsniveauet i Slagelse Kommune på almen- og specialområdet er på et gennemsnitligt niveau dog med den variation at en relativ større andel af udgifterne er bundet op på specialområdet.

I det følgende gennemgås aktivitetsudviklingen på områdets for at identificere de bagvedliggende mønstre bag udgiftsudviklingen på området for specialundervisning.

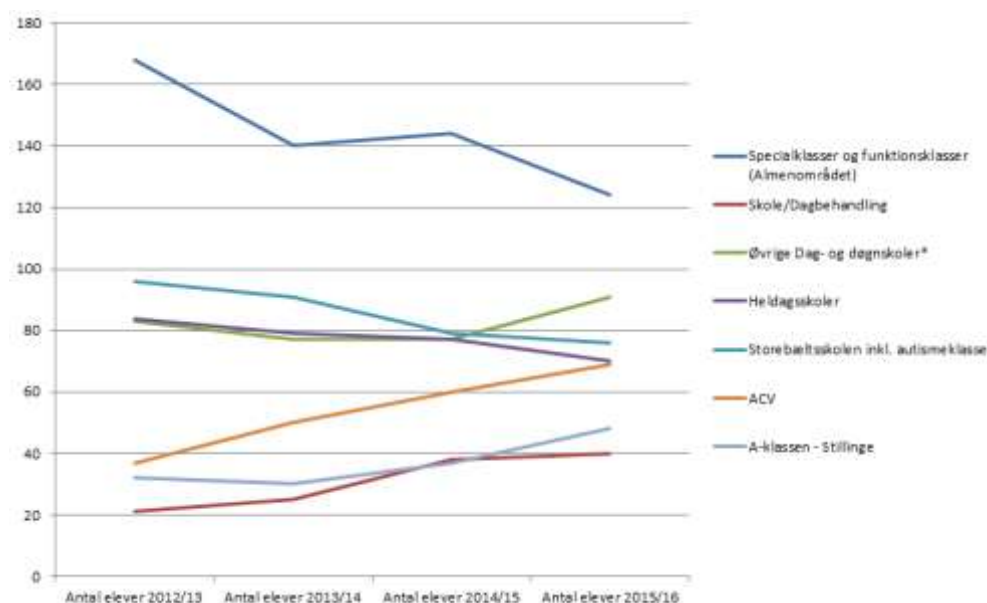
Aktivitetsudvikling og nøgletal

I april 2015 2014 har Slagelse Kommune 414 elever i specialpædagogiske tilbud, fordelt på:

- Heldagsskole (ekskl. Klostermark)
- Dagskoler (ekskl. ASF-tilbud)
- ASF-tilbud
- Dag- og behandlingstilbud (Klostermark)
- Private tilbud samt tilbud i andre kommuner og regionale tilbud

Se udviklingen illustreret i figur 1 neden for.

Figur 1 Udvikling i elevgrupper 2012 – 2015



*Private og andre kommuners og regioners dag- og døgntilbud pr. 31.3.2015

Antallet af elever i specialpædagogiske tilbud er steget fra 353 elever i 2012 til ca. 414 elever i 2015. Stigningen dækker først og fremmest over, at ASF-tilbuddene (børn med diagnoser indenfor autisme spektrum forstyrrelser) samt aktiviteter i dag- og behandlingstilbud på Klostermark Skole er steget, mens tilslutningen til øvrige tilbud har været faldende.

Skole/dagbehandlingstilbuddet Klostermarken blev oprettet i 2012 med henblik på at reducere antallet af anbringelse i dag- og døgnbehandling udenfor kommunen. Det er dog ikke lykket at nedbringe elevgruppen Øvrige dag- og døgnskoler i samme tidsrum.

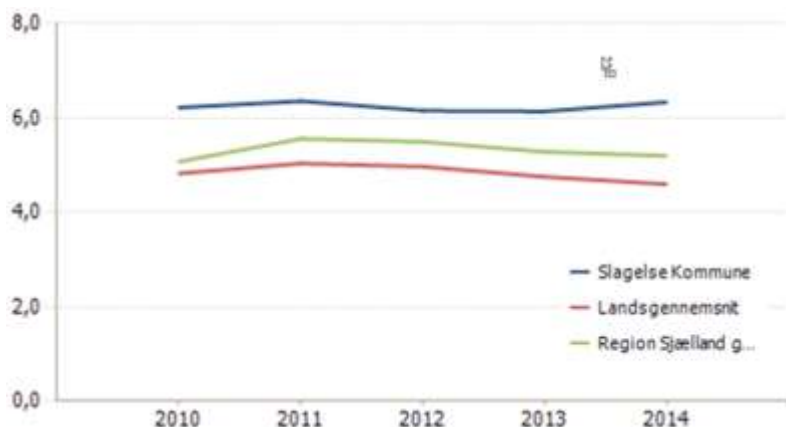
Antallet af elever i ASF-tilbud er steget fra 77 elever i august 2012 til 117 elever i april 2015. I samme periode er antallet af elever på Klostermark Skole fordoblet, så der i december 2014 er 40 elever.

På tværs af de øvrige specialpædagogiske tilbud er antallet af elever faldet med 16 elever fra august 2012 til december 2014.

Segregering i Slagelse Kommune

Generelt peger segregeringsandelen på, at kommunen har en større andel af elever i specialpædagogiske tilbud end øvrige kommuner i Region Sjælland og på landsplan, *jf. figur 2*.

Figur 2: Segregeringsprocent i Slagelse Kommune 2010-2014



Kilde: FLIS data fra Slagelse Kommune

På det foreliggende grundlag er det ikke muligt at opgøre segregeringsandelen pr. folkeskole, hvilket skyldes kvaliteten af de data som Implement har haft adgang til. Det er således ikke umiddelbart muligt at se på, om der er mønstre i visitationen til specialpædagogiske tilbud på tværs af alment skolerne, herunder om der er områder, hvor segregeringsandelen er særligt høj eller lav. Implement har dog haft adgang til øjeblikbilleder som indikerer en relativ forskelligartet udskillelse fra almenområdet på tværs af de enkelte folkeskoler.

Opsamling på budgetgrundlag, K4 sammenligning samt aktivitets- og nøgletal.

- Slagelse Kommune har i perioden 2012-2014 haft et gennemsnitligt merforbrug på ca. 10. mio. kr. årligt (efter korrigeret budget). I samme periode er det samlede budget til specialpædagogiske tilbud reduceret med 20 mio. kr. og udgør 160 mio. kr. i 2014. For 2015 er budgettet blevet yderligere reduceret med 17 mio. kr. og udgør i 2015 142. mio. kr. hvilket for perioden 2012 til 2015 giver en samlet reduktion på ca. 37 mio. kr.
- I samme periode har området formået at reducere de samlede omkostninger med ca. 10. mio. kr. fra 170 mio. kr. til ca. 160 mio. kr. Det oprindelige vedtagne budget for specialundervisning er relativt skiftende henover årene startende i 2012 med 180 mio. kr. for derefter at blive reduceret til 149 mio. kr. i 2013. Derefter øges budgettet til 160 mio. kr. i 2014 for derefter at blive reduceret til ca. 142 mio. kr. i 2015. Budgettet er meget skiftende og kræver stor tilpasningsevne og styrbarhed såfremt det skulle ændres tilsvarende i driften.
- I 2015 forventes et samlet merforbrug på ca. 26,9 mio. kr. ekskl. afdrag på tidligere års merforbrug. At det forventede merforbrug er steget fra de ca. 10 mio. kr. i gennemsnitligt merforbrug til ca. 26.9 mio. kr. i 2015 er primært grundet en reduktion i budgettet på ca. 18 mio. kr. og ikke væsentlige indholdsmæssige ændringer i områdets ageren. I samme periode er budgettet til alment skolerne øget med ca. 37. mio. kr.
- Udgiftsniveauet i Slagelse Kommune på almen- og specialområdet er på et gennemsnitligt niveau med regions- og landsgennemsnit pr. 6-16 årig ekskl. pasning. Den eneste variation er, at en relativ større andel af udgifterne er bundet op på specialområdet, hvor Slagelse Kommune ligger højt og på niveau med Næstved Kommune.
- Slagelse Kommune udskiller flere elever fra almenområdet end gennemsnittet i regionen og landet som helhed og Slagelse Kommuner har oplevet en vækst i antallet af elever der modtager specialundervisning. På specialundervisningsområdet er antallet af elever i specialpædagogiske tilbud steget fra 353 elever i 2012 til ca. 414 elever i 2015. Stigningen dækker først og fremmest over, at ASF-tilbuddene (børn med diagnoser indenfor autisme spektrum forstyrrelser) samt aktiviteter i dag- og behandlingstilbud på Klostermark Skole er steget, mens tilslutningen til øvrige tilbud har været faldende. Denne tendens er sammenlignelig med mange andre kommuners erfaring på specialundervisningsområdet.
- Slagelse Kommune leverer dermed i dag specialundervisning til flere børn for færre midler pr. elev end i 2012.
- Der er behov for en styrkelse af datagrundlag for at kunne følge bevægelserne tættere – både i forhold til økonomi og aktiviteter

Serviceniveau og indsatser - handlemuligheder

I forhold til de kortsigtede reduktionsmuligheder for politikområdet er status, at der i den netop afsluttede visitationsproces til skoleåret 2015/2016 er alle visitationssager blevet evalueret. Hensigten har været, at finde det rigtige match mellem elevens behov og den økonomi der er til rådighed. Dette har medvirket, at praksis er blevet skærpet i en række sager.

Herudover er det vanskeligt at identificere tiltag med virkning i 2015. Hovedparten af eleverne er visiteret for et helt skoleår uden stopdato, hvorfor det er vanskeligt at afbryde forløb midtvejs i skoleåret. Et andet muligt tiltag er en reduktion af taksterne på de interne tilbud. Hvis dette skulle effektueres forudsætter det en politisk stillingtagen i august 2015 før dette kan iværksættes, og det vil derfor have begrænset effekt i 2015.

Derfor er der ingen reduktioner med økonomisk effekt der kan indfris i 2015 i denne perspektivanalyse. Alle tiltag med forventet økonomisk effekt er de samme indsatsområder som beskrevet i den netop afsluttede foranalyse samt forslag om takstreduktioner på interne tilbud.

I det følgende er der formuleret en række forslag som alle refererer til de tre indsatsområder som var en del af foranalysens konklusioner. De er:

1. Udvikling af ny budget og visitationsmodel, hvor en større del af kompetencen i udlægges til almenområdet. Herunder en revision af budgettets størrelse og kobling mellem almen og specialområdet
2. Udvikling af økonomistyringen i forhold til specialundervisning og bedre data og kvalitet i registreringspraksis
3. Formulering af serviceniveau og kommunikation af dette

I forbindelse med udvikling og implementering af disse skal der tages stilling til de økonomiske rammer for disse udviklingstiltag. Dette skal ses i sammenhæng med det samlede udgiftsniveau på området som tidligere beskrevet. Med disse tre indsatsområder kan der samlet etableres den gennemsigtighed der er påkrævet i forhold til økonomisk og faglig incitamentsstruktur i forhold til inklusion, klart og tydeligt formuleret politisk serviceniveau samt et styrings setup det kan følge udviklingen i økonomi og aktivitet.

Neden for er der listet en række konkrete tiltag i forhold til det enkelte indsatsområde. Derefter er der en længere beskrivelse af to modeller tildeling af specialområdet til inspiration for den videre proces.

Indsatsområde 1 og 2: Udlægning af ressourcer til almenskolerne (revision af budgetmodel)

Budgettet til specialskoler udlægges helt eller delvist til almenskolerne, der opretter egne lokale specialtilbud og inkluderer i almenklasserne. Herunder en revision af budgettets størrelse

Udlægningen vil medføre færre elever på specialskoler og flere elever i specialklasser på almenskoler eller inkluderet i almenklasserne. Forslaget vil kunne begynde indfasning fra august 2016. Differencen imellem budget og nuværende forbrug udlægges dermed ligeledes til almenskolerne, hvilket gør det svært at forudsige konsekvenserne. Nogle skoler vil kunne holde budgettet, mens det for andre vil være svært medmindre den nye model ikke tager højde for denne problemstilling. Dermed vil noget af det nuværende centrale underskud vil ende som et decentralt underskud på nogle af almenskolerne. Udlægning af ressourcer vil medføre en øget kompleksitet og arbejdsbyrde for skoleledelsen og medarbejderne.

Udlægningen skal indføres over 3-4 år, hvorefter store dele af budgettet til specialskoler er udlagt. I selve udmøntningen af udlægningen vil man skulle diskutere om almenområdet har et investeringsbehov for at kunne indfri ambitionerne. Investeringsbehov i forhold opbygning af ny kapacitet på almenområdet til at håndtere denne nye udfordring. Det eventuelle behov for investeringer vil blive indarbejdet i revisionen af budgetmodellen. Herunder udvikling af økonomistyring og aktivitetsstyring.

Nuværende midler til dansk som andetsprog (4,5 mio.) og inklusionsmidler (24 mio.) kan indtænkes i omfordelingen af udlægningspuljen.

Økonomi i forslaget	I 2015	I 2016
	0	?

Indsatsområde 3: Takstreduktion på egne tilbud

Taksterne på egne specialtilbud, Storebæltsskolen, Havrebjerg Heldagsskole, A-klassen Stillinge, Broskolens Heldagsskole, Klostermarken og Eventen reduceres med 3,5%

Takstreduktionerne vil resultere i færre lønsumsressourcer, svarende til ca. 6 årsværk og vil først få effekt i 2016.

Økonomi i forslaget	I 2015	I 2016
Takstreduktion	0	3.000.000

Indsatsområde 3: Taksttilpasning af Skole/dagbehandlings-tilbuddet Klostermarken

Elever visiteret til Klostermarken koster pt. skoleområdet ca. 300.000, mens dagbehandlingen koster 100.000. På de eksterne skole/dagbehandlingstilbud er fordelingen typisk 50/50. Dette ville medføre en besparelse på 100.000 kr. pr. elev for skoleområdet, men en tilsvarende merudgift for BUF.

Økonomi i forslaget	I 2015	I 2016
Taksttilpasning Klostermarken	0	3.000.000

Indsatsområde 3: Ændring af visitationspraksis

Fremtidige nyvisitationer og revisitationer skal tage stilling til forløbets varighed og dato for opstart af genindslusning på almenskolen. I dag er mange visitationer til specialskole for resten af elevens skoletid. Fremover bør der i langt højere grad tænkes i specialskoleforløb af kortere varighed fra få måneder til 2 år.

Hertil bør PPR deltage i målgruppevurderingen til Storebæltsskolen og ACVs indplacering i takst kategorier. Denne indplacering i kategorier står skolerne primært selv for i dag.

Det vil på længere sigt medføre færre elever i specialskolerne og flere elever i almenklasserne og i indslusningsforløb. Det vil medføre øget fokus fra både forældre og skolerne på at få eleverne fastholdt og genindsluset på almen skolerne. Det bemærkes at kortvarige specialskoleforløb ikke nødvendigvis giver mening for alle elevgrupper.

Økonomi i forslaget

I 2015

I 2016

0

??

Struktur og lokal styring – Uddybning af indsatsområde 1, overvejelser til en revision af budgetmodel for specialområdet

Det overordnede formål med at indføre en ny økonomisk styringsmodel på specialundervisningsområdet er at bidrage til, at en større andel af disse midler i stedet anvendes til at etablere inkluderende tilbud, og dermed understøtte den politiske målsætning om øget inklusion.

I forhold til den nuværende praksis som dokumenteret i Slagelse Kommune, kræver det efter Implements vurdering blandt andet, at

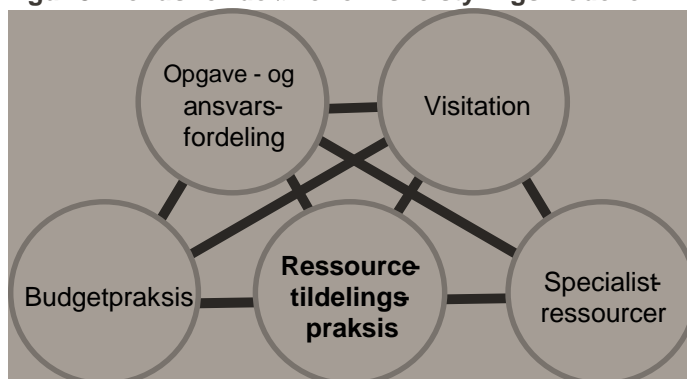
- De økonomiske incitamentsstrukturer ændres, så de fremmer inklusion frem for segregering
- Skolernes økonomiske råderum og mulighed for at iværksætte mere omfattende og integrerende tilbud øges
- Specialistressourcerne bliver udnyttet bedre og mere konsultativt
- Skolernes rolle og ansvar generelt bliver styrket såvel fagligt som økonomisk

I de følgende afsnit præsenteres der således en række overvejelser omkring alternative styringsmodeller, som alle sigter mod at øge skolernes incitament til inklusion samt i højere grad at placere ansvaret for at finde eller etablere de nødvendige undervisningstilbud hos skolerne.

At modellerne fokuserer på den økonomiske styring, betyder, at de tager afsæt i, hvordan tildelingen og fordelingen af ressourcerne på specialundervisningsområdet er tilrettelagt, og hvilke konsekvenser og sammenhæng dette har i forhold til visitation, budgetpraksis, opgave- og ansvarsfordeling samt anvendelse af specialistressourcer.

I figuren til højre for er det vist, hvad der i denne sammenhæng indgår i beskrivelsen af en økonomisk styringsmodel. Figuren viser således også, at der i beskrivelsen af de

Figur 3: Fokus for de økonomiske styringsmodeller



økonomiske styringsmodeller eksempelvis ikke fokuseres på konsekvenserne for den faglige styring samt dokumentations- og kompetencestrategier. Ydermere forsøger figuren at illustrere at de forskellige elementer, som der fokuseres på, påvirker hinanden gensidigt, og ikke bliver betragtet isoleret.

De styringsmodeller, som er beskrevet her, er udtryk for grundmodeller. Det vil være muligt at kombinere og graduere elementer fra de forskellige modeller, og der vil under alle omstændigheder være behov for, at der i tilknytning til den valgte model, formuleres en række mere detaljerede spilleregler og retningslinjer. Ligeledes vil der være behov for at overveje behovet for eventuelle overgangsordninger. Neden for angives nogle få anbefalinger af mere principiel karakter.

Det er blandt andet her, at de forskellige skolestørrelser i Slagelse Kommune kommer ind og skal kompenseres for i modellen samt, at man i visitationspraksis i højere grad fremadrettet bør arbejde med midlertidige bevillinger der peger tilbage mod almenområdet frem for permanente bevillinger der peger ud af almenområdet.

Skolernes faglige og økonomiske ansvar bør styrkes

Det væsentligste fokus i forbindelse med Slagelse Kommunes valg af fremtidig styringsmodel bør være, at skolernes ansvar skal styrkes væsentligt både økonomisk og i forhold til at finde/etablere relevante tilbud til elever, som har behov for særlig støtte.

Den nuværende styringsmodel er karakteriseret ved, at både finansieringsansvaret og ansvaret for at anvise det rette tilbud til den enkelte elev ligger centralt i Center for Skole. Modellen betyder, at "skolerne er sat uden for spillet". Der er ikke økonomi i de ordinære skolebudgetter til at etablere dyre inkluderende tilbud, og der er ikke tradition for at inddrage skolerne i at finde de rette tilbud – i stedet sker visitationen typisk direkte til segregerede tilbud. Samtidigt er det endda sådan, at de enkelte skolers økonomi derved aflastes – det er vanskeligt at vurdere, hvor meget de økonomiske incitamentet betyder, men at de trækker i retning af segregation frem for inklusion kan der ikke være tvivl om.

Der er behov for at "vende bøtten", sådan at udgangspunktet fremover bliver, at det er skolerne – ikke Centret – som er ansvarlige for at finde/etablere det rette tilbud og at det i den forbindelse overvejes, om tilbuddet kan etableres på hjemskolen. Der kan naturligvis være undtagelser herfra eksempelvis for børn med svære fysiske eller psykiske handicaps eller i forbindelse med anbringelser.

Nye styringsmodeller

I dette afsnit beskrives to alternative økonomiske styringsmodeller, som begge tildeler skolerne en større faglig og økonomisk rolle: Skolemodel og visiteret skolemodel. Skolemodellen omfatter en decentralisering af det økonomiske ansvar og visitationskompetencen til undervisnings- og fritidstilbud. Den visiterede skolemodel fastholder dele af dette centralt. Begge modeller kan som udgangspunkt både operere med efterspørgselsstyret og bevillingsstyret PPR.

Grundlæggende kan der således skelnes mellem to dimensioner og fire overordnede varianter af økonomiske styringsmodeller. Den ene dimension handler om, hvorvidt visitationskompetencen og det økonomiske ansvar er centralt placeret eller uddelegeret til skolerne.

Den anden dimension handler om, hvorvidt anvendelsen af PPR er efterspørgselsstyret eller ej.

I figur 4 er den nuværende og de to overordnede kategorier af nye styringsmodeller placeret i forhold til de to dimensioner.

Skolemodellen

Skolemodellen indebærer, at det centrale budget til specialundervisning helt eller delvist

decentraliseres til de enkelte skoler, som samtidig overtager det økonomiske ansvar og visitationskompetencer i forhold til de elever, som henvises til de specialiserede og segregerede tilbud. Fordelen ved skolemodellen er, at skolerne økonomiske incitament til segregering mindskes samtidig med at de får øget økonomisk råderum til at etablere inkluderende tilbud i nærmiljøet.

En ulempe som ofte fremhæves i forhold til skolemodellen er, at økonomiske hensyn på de enkelte skoler risikerer at blive mere afgørende end elevernes behov for specialundervisning. Det kan derfor være nødvendigt at supplere en decentralisering af budgetterne med øget fokus på, hvordan Center for Skole kan føre faglig kontrol og tilsyn med skolerne. Risikoen for at økonomiske hensyn kommer til at veje for tungt på de enkelte skoler skal imidlertid også ses i det perspektiv, at den nuværende Centermodel hverken tilgodeser en optimering af faglige eller økonomiske hensyn.

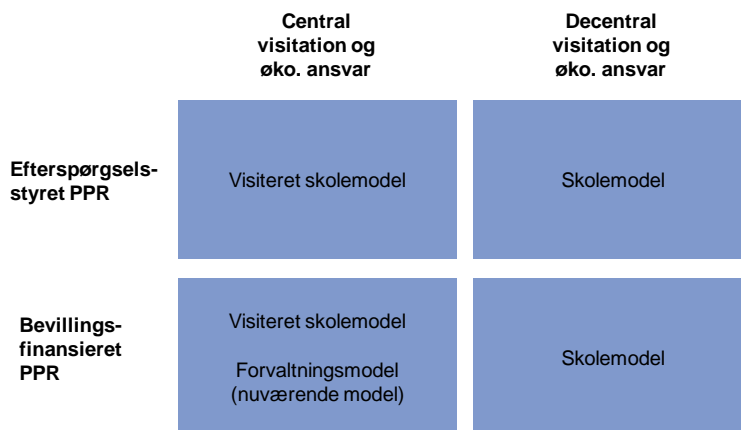
Endvidere kan der argumenteres for, at skolemodellen indebærer en risiko for, at skolerne bliver økonomisk sårbare, hvis der opstår et stort og akut behov for at segregere flere elever end forventet. Det kan derfor overvejes, om det vil være mere hensigtsmæssig med en delvis decentralisering af budgetterne, således at Center for Skole fortsat finansierer en andel af skolerne udgifter til segregering.

En afgørende udfordring ved dette er imidlertid at fastlægge den rette fordeling af finansieringen mellem skolerne og Center for Skole, så skolerne fortsat har incitament til inklusion og fastholdelse med samtidig gøres mindre økonomisk sårbare. Endvidere vil en blandingsmodel betyde, at der fortsat skal fastholdes en visitationsproces og beslutningskompetence i Center for Skole. En delvis decentralisering af budgetterne indebærer således en risiko for, at en række af ulemperne ved den nuværende Centermodel fastholdes, og at de potentielle gevinster forbundet med skolemodellen ikke realiseres.

Det kan overvejes, om skolemodellen eventuelt kan suppleres med etablering af en række tværgående visitationsfora med et fælles inklusionsbudget. Dette kan være en måde at skærme mindre skoler imod for store udsving samtidig med at decentraliseringsprincippet fastholdes. Sådanne tværgående fora vil desuden sandsynligvis kunne være med til at kvalificere visitationsprocessen på de enkelte skoler gennem øget faglig sparring og erfaringsudveksling.

Skolemodellen indebærer mere generelt, at der vil være behov for et tæt samarbejde mellem skolerne blandt andet for at understøtte en hensigtsmæssig faglig specialisering og differentiering

Figur 4: Kategorisering af styringsmodeller



mellem skolerne i forhold til at etablere forskellige former for inkluderende tiltag, som er målrettet forskellige typer af elever med behov for specialundervisning.

Det kan desuden overvejes, om budgettet til rådgivning og vejledning (PPR) også bør decentraliseres samtidig med, at PPR tilrettelægges som indtægtsdækket virksomhed, således at PPR's ydelser bliver mere efterspørgselsstyrede. Dette vil kunne understøtte en mere hensigtsmæssig anvendelse af PPR's ressourcer og en mere fokuseret og bevidst anvendelse af PPR's konsultative bistand, som der også vurderes at blive øget behov for, såfremt skolerne som følge af skolemodellen får øget incitament til at etablerede inkluderende tiltag og fastholde eleverne.

I forhold til budgetpraksis vil en indførelse af skolemodellen betyde, at der vil blive stillet større krav til den løbende budgetopfølgning og økonomistyring på de enkelte skoler. Samtidig vil det

betyde, at den centrale budgetusikkerhed generelt mindskes, og at behovet for en løbende central aktivitetsregistrering på cpr.nr. niveau også mindskes.

	Skolemodellen
Ressourcetildelingspraksis	Hel eller delvis decentralisering af specialundervisningsbudgettet til skolerne og indførelse af medfinansiering, så skolerne afholder udgifterne til de segregerede elever.
Fordele	Økonomisk incitament til segregering mindskes. Økonomisk incitament til inklusion øges. Skolernes rolle og ansvar styrkes. Mindre central budgetusikkerhed. Mindre pres på PPR udredninger og mindre tidsforbrug på visitation.
Risici	At ulemperne ved forvaltningsmodellen fastholdes ved en delvis decentralisering. At økonomiske hensyn vægtes over elevernes faglige behov for specialundervisning. At enkelte skoler bliver økonomisk sårbare ved en pludselig overdragelse af finansieringsansvaret for de segregerede elever. At der opstår stor variation mellem skolernes praksis.
Betydning for visitationen	Visitationskompetencen til de segregerede tilbud placeres helt eller delvist hos skolerne.
Betydning for opgave- og ansvarsfordelingen	Uddelegering af større økonomisk ansvar til skolelederne Større fokus på centralt tilsyn og kontrol med skolernes faglige praksis og niveau i forhold til specialundervisningen.
Betydning for budgetpraksis	Større krav til den løbende budgetopfølgning og økonomistyring på skolerne. Mindre behov løbende central aktivitetsregistrering og budgetopfølgning.
Betydning for anvendelsen af specialistressourcer	Øget behov for anvendelse af konsultativ bistand til at understøtte etableringen af inkluderende tilbud på de enkelte skoler.

I tabellen til højre er skolemodellens fordele og risici samt betydning for visitation, opgave- og ansvarsfordeling, budgetpraksis samt anvendelse af specialistressourcer opsummeret.

Den visiterede skolemodel

Den visiterede skolemodel indebærer, at der fastholdes en central visitation, hvor Center for Skole tager stilling til, om skolerne på baggrund af indsendte ansøgninger skal have særlige tilskud til at inkludere elever med behov for særlig støtte. I denne model fastholdes dermed en central visitation, men processen og indholdet af visitationsafgørelsen tilrettelægges anderledes.

Fordelen ved den visiterede skolemodel er, at skoler tilskyndes til at inkludere eleverne, og de modtager samtidig en direkte økonomisk kompensation for at beholde eleverne. Skolerne kan således i princippet både få øget økonomisk ansvar og øget faglig frihed gennem øgede tilskud samtidig med, at centret kan fastlægge rammerne og de tværgående strategiske indsatsområder. Det kan desuden indføres, at midlerne årligt skal genansøges, og dermed også falder bort, hvis/når en tilskudselev forlader skoler, eller ikke længere har behov for specialundervisning. Den visiterede skolemodel kan som udgangspunkt både omfatte midlerne til undervisning, fritid og befording.

Den visiterede skolemodel forudsætter, at der er udarbejdet en række faste takster for tildeling af tilskud til de forskellige typer af elever med behov for specialpædagogisk bistand, samt at der fastlægges klare grænser og kriterier for, hvilke typer af elever der kan og ikke kan forventes at kunne fastholdes på almenskolerne. Førstnævnte kan beregnes ud fra den nye udgiftsopgørelse, og sidstnævnte kræver også inddragelse af pædagogiske og undervisningsfaglige vurderinger. Generelt vurderer Implement, at det vil være en fordel, hvis der anvendes et begrænset og overskueligt antal kategorier og støtteniveauer, da dette vil sikre mest mulig stringens og transparens i tilskudstildelingen.

Skoleafdelingens rolle i forbindelse med visitationsprocessen vil bestå i at afgøre, om der på baggrund af de indkomne ansøgninger skal tildeles ekstra økonomisk støtte, og dermed føres midler tilbage til skolerne som en forhøjelse af budgettet. Dvs. at det alene bliver behovet for specialundervisning og ikke tildeling af et specifikt tilbud, som besluttet af Centret. De enkelte skoler og skoleledere bliver dermed gjort ansvarlige for at finde og etablere de rette tilbud.

I figuren nedenfor er den grundlæggende beslutningsproces samt konsekvenserne for budgettildelingen og det udførende niveau forsøgt illustreret for den visiterede skolemodel.

En risiko som kan fremhæves ved den visiterede skolemodel er, at skolerne tilpasser ansøgningerne til de udarbejdede tildelingskriterier, hvorved nogle af ulemperne ved den eksisterende model fastholdes. Det kan som nævnt derfor blive afgørende i forhold til denne model, at der indføres klare, specifikke og målbare tildelingskriterier, som der ikke umiddelbart kan afviges fra. Derudover kan en risiko være, at der mangler kompetencer og forudsætninger på de enkelte folkeskoler for at inkludere eleverne med behov for specialundervisning. Det vurderes derfor også, at behovet for anvendelse af specialistkompetencer i form af konsultativ bistand vil øges med henblik på at understøtte skolernes arbejde med at fastholde og integrere en bredere gruppe af elever med behov for specialundervisning.

I forhold til budgetpraksis vil en indførelse af den visiterede skolemodel betyde, at der vil blive stillet større krav til den løbende budgetopfølgning og økonomistyring på skolerne, men at der samtidig også fortsat vil være behov for en løbende central aktivitetsregistrering og budgetopfølgning samt årlige justeringer og takster og tilskudskategorier.

I tabellen til højre er den visiterede skolemodels fordele og risici samt betydning for visitation, opgave- og ansvarsfordeling, budgetpraksis samt anvendelse af specialistressourcer opsummeret.

	Visiteret skolemodel
Ressourcetildelingspraksis	Tildeling af særlige tilskud til fastholdelse af elever med behov for specialundervisning, som skolerne årligt kan søge.
Fordele	Øget økonomisk incitament til inklusion. Øget fagligt og økonomisk ansvar til skolerne.
Risici	At skolerne forsøger at tilpasse sagerne til tilskudskriterierne.
Betydning for visitationen	Visitationsudvalget eller centralforvaltningen træffer alene beslutning om, hvorvidt der skal tildeles ekstra økonomisk støtte. Dvs. det er alene behovet, og ikke tildeling af et specifikt tilbud, som vurderes.
Betydning for opgave- og ansvarsfordelingen	Uddelegering af større fagligt ansvar til skolelederen i forhold til at finde eller etablere det rette tilbud. Øget behov for centralt at definere klare og tværgående kriterier for forskellige kategorier af målgrupper og tilbudstyper. Dvs. definitioner af hvilke typer af elever der udløser hvilke typer af tilskud.
Betydning for budgetpraksis	Større krav til den løbende budgetopfølgning og økonomistyring på skolerne. Fortsat behov for løbende central aktivitetsregistrering og budgetopfølgning samt årlige justeringer af takster og kategorier.
Betydning for anvendelsen af specialistressourcer	Øget behov for anvendelse af konsultativ bistand til at understøtte etableringen af inkluderende tilbud på de enkelte skoler.

Både den visiterede og den rene skolemodel kan fremme realisering af kommunens målsætninger

Både den visiterede skolemodel og den rene/decentrale skolemodel vil styrke skolernes rolle markant og fremme intentionerne om øget inklusion. Begge modeller flytter kompetencen og ansvaret for at finde/etablere det rette tilbud over til skolerne. Og samtidig følger der penge med – i den rene/decentrale model ved at det samlede budget udlægges til skolerne og i den visiterede skolemodel ved, at der efter en konkret visitationsafgørelse ydes skolen en økonomisk støtte til at kunne hjælpe elever, der har behov for specialundervisning.

Hvilken af de to modeller – eller kombination heraf - som foretrækkes, må bero på en afvejning af en række forhold.

Ved den visiterede skolemodel bør (blandt andet) følgende forhold iagttages:

- Modellen opretholder central visitering og et centralt budget – og dermed nogle af de grundlæggende styrker og svagheder, som alle visitationsmodeller rummer. Fordelen kan blandt andet være, at det er lettere at sikre en ensartet praksis på tværs af kommunen. En ulempe kan til gengæld være, at der fortsat vil blive bundet mange ressourcer i visitationsprocessen, som kunne anvendes bedre, samt at der fortsat vil være en tilskyndelse for skolerne til at søge (med)finansiering fra den centrale pulje.
- Implement anbefaler, at der foretages en kategorisering af målgrupper ud fra behov, og at der i tilknytning hertil defineres et begrænset antal takst kategorier, eksempelvis 3-5 takstniveauer. Budgettildelingen til skolerne vil derved kunne tilrettelægges ud fra de samme elevtildelingsprincipper, som anvendes i den ordinære ressourcefordeling.
- Hensynet til at opfatte budgetterne til specialundervisning og normalundervisning som forbundne kar er særligt påtrængende i denne model. Det bør derfor tilstræbes, at disponeringen af det samlede skolebudget sker samtidigt og med inddragelse af de gensidige afhængigheder.

Ved *skolemodellen* bør (blandt andet) følgende forhold iagttages:

- Skolemodellen er vanskelig at indføre "delvist". Nogle kommuner har decentraliseret budget og ansvar for dele af specialundervisningsområdet, eksempelvis tilbud til enkeltintegrerede elever. Problemet er, at det ikke løser de grundlæggende svagheder ved den nuværende model, hvis der opretholdes en visitationsprocedure og et centralt budget blot til en snævrere afgrænset målgruppe. Hvis skolemodellen foretrækkes anbefaler Implement derfor en i princippet fuld decentralisering, om end det kan være relevant at overveje behovet for overgangsordninger.
- Skolemodellen vil uundgåeligt have "byrdefordelingsvirkninger" forstået på den måde, at nogle skoler ved overgangen vil få et "overskud", mens andre vil opleve et "underskud". I forbindelse hermed kan det være relevant at overveje behovet for en skævdeling af specialundervisningsbudgettet, således at skoler i et tungere socioøkonomisk skoledistrikt tilgodeses ud fra objektive kriterier. Vi anbefaler dog – af fire grunde - at der ikke foretages en sådan skævdeling. For det første fordi, der efter det oplyste ikke i dag kan ses en tydelig socioøkonomisk profil i skolernes ansøgningsmønstre. For det andet fordi, der heller ikke i den ordinære ressourcefordeling skævdes ud fra socioøkonomiske forhold. For det tredje

fordi, det efter vores erfaring er meget vanskeligt at opstille ikke-arbitrære kriterier. Og for det fjerde fordi, det ville mindske gennemsigtigheden af modellen og øge administrationsbyrden.

- Skolemodellen betyder, at de enkelte skoler økonomisk skal kunne "absorbere" tilfældige udsving i antallet af elever, som har behov for (vidtgående) specialundervisning. Dette vil være lettere for store skoler end for små. Såfremt der derfor vurderes at være behov for "forsikringslignende" mekanismer anbefales det at etablere disse som decentrale fællespuljer, der disponeres i fællesskab mellem et antal skoler. Det bør så vidt muligt undgås at etablere centrale puljer.

Det anbefales at Center for Skole arbejder videre med de ovenstående og evt. alternative modeller og inddrager skoleledere PPR og andre relevante parter i udarbejdelsen af en række lokalt tilpassede modeller til videre politisk behandling.