

Afrapportering 1: Afregnings- og budgetmodel for specialundervisning

Baggrund/formål

Byrådet besluttede den 30. januar 2023 (sag nr. 14), at der som en del af budgetprocessen for 2024-27 skal udarbejdes en budgetanalyse, der beskriver en ny afregnings-/økonomimodel mellem almenområdet og det specialiserede børne- og ungeområde. Kommissoriet er, at der udvikles en ny sammenhængende økonomimodel på tværs af dagtilbudsområdet, skoleområdet (Center for Dagtilbud og skoler, CDS) og Center for Børn og Familie, CBF.

Denne model skal, som det fremgår af kommissoriet:

- skabe det bedst mulige fundament for at drive såvel almen-, som specialundervisnings- og det specialiserede område i et fagligt og økonomisk perspektiv
- understøtte den nye børne- og ungepolitik samt de anbefalinger, som Byrådet skal behandle i relation til den specialpædagogiske analyse
- sikre en incitamentsstruktur til at hjælpe børnene så tæt på nærmiljøet som muligt
- Økonomimodellen skal sikre, at området i videst mulig udstrækning hviler i sig selv
- samle de nuværende inklusionsmidler under skolerne, specialundervisningsmidler samt midler til skole- dagbehandling under Center for Børn og Familie i én økonomi.

Sammenfatning

Den ny afregnings- og budgetmodel for specialundervisning vil kunne understøtte implementeringen af de anbefalinger der fremlægges i den specialpædagogiske analyse, som forventes endeligt behandlet i byrådet primo september. Understøttelsen sker ved, at budgetmidler, der frigives ved at elever flyttes til indsatser tættere på almenmiljøet, recirkuleres til almenskolerne til brug for at understøtte flere og mere tidlige indsatser og kapacitetsopbygning.

Mekanismen i recirkulationen skaber budgetsikkerhed i Byrådet vedr. de specialiserede indsatser på børne- og ungeområdet. En budgetsikkerhed, der vil kunne udstrækkes til at omfatte andre områder inden for Center for Dagtilbud og Skoler og Center for Børn og Familie. Det er vigtigt, at der skabes samtidighed mellem økonomimodellens implementering og den positive effekt af anbefalingerne i den specialpædagogiske analyse. Uden denne samtidighed vil budgetsikkerheden i Byrådet alene blive skabt ved øgede omkostninger på almenskolerne og vil dermed kunne indvirke negativt på deres mulighed for at tilbyde den lokalt planlagte undervisning og pædagogiske indsatser.

Økonomiske konsekvenser

Analysen/beskrivelsen har ikke budgetmæssige konsekvenser.

Administrationen indstiller, at byrådet træffer beslutning om, at de konkrete detaljer i den her beskrevne økonomimodel bliver bearbejdet med henblik på, at en ny økonomimodel vil være klar til august 2024.

Beskrivelse/Analyse

Den ny afregnings-/økonomimodel mellem almenområdet og det specialiserede børne- og ungeområde – herefter benævnt som økonomimodellen – råder på tidspunktet for implementering over et budget svarende til omkostningerne til alle igangværende segregeringer eller tilsvarende indsatser på det område, der afgrænses til at være virkefeltet for modellen.

”Segregering” dækker i denne sammenhæng over indsatser, hvor en elev på grund af et betydeligt støttebehov er flyttet fra almenundervisningen til skolegang i enten specialklasser eller på specialskole. ”Tilsvarende indsatser” dækker i denne sammenhæng indsatser, hvor barnets støttebehov bliver varetaget uden for det tilsvarende almenområde. Dette med undtagelser af den forventede stigninger ved revisitationen på det specialiserede børne- og ungeområde i sommeren 2023.

Alle betalinger for indsatser administreres fra en central pulje. På tidspunktet for implementeringen er den centrale pulje i princippet tom.

Herefter træder recirkuleringsmekanismen i kraft:

- Når de samlede omkostninger til segregering og tilsvarende indsatser falder, vil de frigjorte budgetmidler blive recirkuleret til almenskolerne, hvor de vil være til rådighed til opbygning af kapacitet med henblik på, at flere elevers behov for støtte kan tilgodeses inden for almenskolens rammer. Dermed understøtter modellen, at der investeres i tidlige og forebyggende indsatser.
- Når de samlede omkostninger til segregering og tilsvarende indsatser forøges, vil de manglende midler blive hentet hos almenskolerne.

Recirkuleringen fungerer på samme måde begge veje, og de enkelte skolars andel beregnes på baggrund af en model, der giver vægt til den socioøkonomiske profil på den enkelte distriktsskole samt til antallet af elever på distriktsskolen.

For alle segregeringer eller tilsvarende indsatser betaler skolen en grundtakst, uanset hvilket tilbud der sættes i værk inden for modellens virkefelt.

Økonomimodellen giver derfor Byrådet budgetsikkerhed, i det der vil være budgetmidler til rådighed i en situation, hvor omkostninger til segregering og tilsvarende omkostninger vil være stigende.

Frigivelse af budgetmidler til brug for lokale indsatser vil kunne skabe et forøget incitament til at støtte elever med særlige behov tættere på almenområdet og til at investere i tidlige og forebyggende indsatser.

Økonomimodellen har således potentialet til at kunne skabe et fundament for implementering af de anbefalinger, der vil følge af Børne- og Ungepolitikken samt af den specialpædagogiske analyse der behandles i foråret 2023 og som forventes at sætte en ny retning for udviklingen på børne- og ungeområdet.

Modellen er robust og vil principielt kunne virke uanset afgrænsning af dens virkefelt. Den kan således bruges til at skabe budgetsikkerhed på de samlede aktiviteter i både CDS og CBF. Den indbyggede mekanisme betyder, at den samlede budgetsikkerhed for Byrådet udveksles med en tilsvarende budgetusikkerhed for almenskolens aktiviteter, da det i sidste ende vil være almenskolernes budget, der optager variationerne i omkostningsniveauet for de samlede aktiviteter på modellens virkefelt.

En vellykket implementering af den ny økonomimodel har som forudsætning, at der er samtidighed mellem modellens implementering og de positive virkninger af implementering anbefalingerne i den specialpædagogiske analyse.

Udviklingen lokalt og på landsplan i antallet af elever henvist til segregering eller tilsvarende indsatser har over de sidste fem år været stigende. Det er derfor en forudsætning for en vellykket implementering af økonomimodellen, at der på de enkelte skoler er opbygget lokal kapacitet til at kunne trække de specialiserede indsatser ind på almenområdet fremfor segregering.

Hvis stigningen ikke bremses, vil det fra tidspunktet for implementering være almenskolernes budget til undervisningsaktiviteter og opgaver i tilknytning hertil, der skal bære de forøgede omkostninger frem til det tidspunkt, hvor de positive effekter af anbefalingerne i den specialpædagogiske analyse slår igennem og bringer omkostningerne tilbage til niveauet på tidspunktet for implementering af økonomimodellen og herefter lavere.

En vellykket implementering af økonomimodellen vil således være en forudsætning for, at flere elever i fremtiden vil kunne få den nødvendige støtte tættere på almenområdet, uden at det fører til, at budgetterne til skolernes almenundervisning beskæres.

Incitamentsstrukturen

Kommissoriet udpeger en incitamentsstruktur i økonomimodellen som et vigtigt element. Ved en vellykket implementering af modellen vil der kunne skabes budgetmidler på skolerne til at kunne iværksætte den støtte, der er nødvendig for at fastholde elever med særlige behov på almenområdet og iværksætte tidlige og forebyggende indsatser. Det vil føre til, at omkostninger til segregering vil kunne formindskes og dermed en lavere betaling til den centrale pulje fra skolernes budget. Lokale indsatser vil derfor have en positiv virkning på den enkelte skoles økonomi og dermed muligheder for at forfølge skolernes mål for elevernes trivsel samt faglige, sociale og dannelsesmæssige udvikling.

Afgrænsning af økonomimodellens virkefelt

Økonomimodellen er i princippet robust og vil kunne implementeres over et stort virkefelt, som f.eks. også hele CDS's og CBF's område. Virkefeltets udstrækning kan imidlertid komme i konflikt med incitamentsstrukturen, hvis der indtages områder, hvor aktiviteter og indsatser på de enkelte skoler ikke har indflydelse på omkostningsniveauet.

Det vil f.eks. i et lokalt perspektiv kunne være vanskeligt at se, at indsatser for at bevare skolens elever i tilknytning til almenundervisningen har indflydelse på omkostningerne til f.eks. sundheds- og tandplejen eller omkostningerne til specialundervisning til børn anbragt i familiepleje uden for kommunen.

Det er derfor nødvendigt at tage særskilt stilling til økonomimodellens virkefelt, en diskussion der er udestående på linje med en række tekniske detaljer i økonomimodellen. Afklaring heraf vil følge, såfremt Byrådet beslutter, at den en ny økonomimodel skal implementeres.

CDS tilføjer økonomimodellen budgetter til skolernes segregeringer til specialrækker og Kirkemosegård. Her er der for en betragtelig del af indsatserne tale om elever, der vil kunne komme tættere på almenundervisningen, hvis der er den nødvendige kapacitet på skolerne. CBF har væsentlige budgetmidler bundet til indsatser, hvor det vil være vanskeligt, at føre eleverne tilbage til almenområdet. Derfor vil det flugte med modellens intentioner, at disse elever hjælpes ned af indsatstrappen. Eksempelvis ved at gå fra skole-dagbehandling i en anden kommune til et af Greve Kommunes specialtilbud. Dermed bringes eleven tættere på nærmiljøet, jf. Børne- og Ungepolitikken og omkostningerne vil blive nedbragt og kunne recirkuleres til tidlig og forebyggende indsatser.

Helt grundlæggende vil det gælde, at jo større økonomimodellens virkefelt bliver, jo større bliver budgetsikkerheden i Byrådet. Samtidig bliver skolernes budgetramme til almenundervisningen mere følsomme i relation til aktiviteter, der ligger længere fra skolernes virkefelt.

Dette sidste forhold er for så vidt også gældende i dag, i og med at stigende omkostninger på den del af det specialiserede område, der falder under CBF, og som ikke på forhånd er afdækket af budgetter, i sidste ende bliver dækket af bidrag fra alle budgetområder i organisationen. Med den ny økonomimodel, som den er beskrevet her, vil det alene være almenskolernes budget til undervisningen og andre pædagogiske aktiviteter, der skal holde for.

De specialiserede indsatser under CBF drejer sig bl.a. om:

- Egne specialskoler (Bugtskolen og Kirkemosegård)
- Egne specialiserede SFO- og klubtilbud (Bugtskolen og Klub Havana)
- Køb af undervisnings- og støtteforløb i eksterne specialskoler, SFO og klubtilbud
- Støtte til børn i basisgrupper på dagtilbudsområdet
- Særlig støtte til børn i fritidstilbud
- Specialundervisning til anbragte børn uden for kommunen
- Anbringelsesområdet (familiepleje, opholdssteder, døgninstitutioner mv.)

- Forebyggende foranstaltninger (familiebehandling, støtte i hjemmet, kontaktperson, aflastningsordninger mv.)
- Sundhedspleje
- Børnetandpleje

Skift fra decentral økonomisk model til delvis central model

Den nuværende økonomiske model til fordeling af budgetter til skolernes inklusionsindsatser tager sig alene af at fordele budgetter til inklusionsarbejdet inkl. segregeringer – dvs. den virker kun inden for CDS' område. Denne inklusionsmodel er decentral i den forstand, at skolens leder er endelig ansvarlig for både indsatserne og betalingen.

Den kommende økonomimodel på det specialiserede område er en delvis central model, i det skolens leder bliver ansvarlig for indsatserne i samarbejdet med Det Centrale Visitationsudvalg (CVI), mens betalingen – fraset grundtaksten – sker fra en central pulje, hvortil alle alment skoler automatisk bidrager gennem recirkuleringsmekanismen.

Udestående forhold til afklaring forud for implementering

- Endelig afgrænsning af økonomimodellens virkefelt
- Skabe mulighed for at flytte penge mellem CDS og CBF uden, at det vil kræve ændringer af bevillingsformål i Byrådet
- Fastsættelse af de konstanter, der er knyttet til recirkuleringsmekanismens to hovedparametre: Socioøkonomisk profil og skolernes elevtal
- Evaluering af den nye økonomimodel med henblik justeringer over tid.

Tidsplan

Den hermed beskrevne ny økonomimodel er et råudkast udviklet af projektledelsen (CDS) med deltagelse af repræsentanter for CBF og CØH. Dette udkast vil blive præsenteret til kvalificering for alle decentrale enheder på børne- og ungeområdet. Herefter tilpasses udkastet og gøres klar til politisk drøftelse og beslutning. Målet er implementering af økonomimodellen ved starten af skoleåret 2024/25.

Bemærkning fra HovedMED

Det giver god mening at reinvestere. Der er dog bekymring for, om økonomien holder. Vi tænker, det er vigtigt at se på investering i uddannelse af medarbejderne. At ændre systemet så radikalt fordrer investering og ikke lån.