

DAGSORDEN Udvalget for Børn og Skole (2022 - 2025)

d. 16-09-2024

Mødedato Mandag d. 16. september 2024 kl. 14:30

Mødested Mødelokale 1

Mødedeltagere Hans Hammann, Klaus Rafael Jensen, Lene Aagaard, Katja Ivesøe, Ditte-Marie Thejsen, Torben Madsen, Palle Holsting

Indholdsfortegnelse

Ændring af økonomimodel på specialundervisningsområdet i Odder Kommune.....	3
---	---

Punkt 11: Ændring af økonomimodel på specialundervisningsområdet i Odder Kommune

S2024-1627

Resumé

I sagen fremlægges forslag til en ændret økonomimodel på specialundervisningsområdet i Odder Kommune. Forslaget supplerer og understøtter det øvrige arbejde med "Bedre muligheder for Alle". Kommunalbestyrelsen skal træffe beslutning om at sende den decentrale økonomimodel i høring hos skolebestyrelser, MED-udvalg, faglige organisationer og handicaporganisationer.

Baggrund for sagen

Kommunalbestyrelsen har i forbindelse med effektiviseringer på specialundervisningsområdet i regi af P30 - sammen om nye løsninger anmodet om en gennemgang af de nuværende modeller for visitation og økonomistyring på specialundervisningsområdet.

Specialundervisningsområdet har gennem en årrække, både i Odder Kommune og på landsplan, oplevet stigende elevtal og som følge heraf, økonomiske udfordringer. Dette er løbende blevet håndteret og senest i Kommunalbestyrelsens budgetaftale for 2024, hvor det blev besluttet at tilføre området 3,4 mio. kr. i 2024 og 2,4 mio. kr. i 2025 og frem til en styrkelse af specialundervisningsområdet.

Trods det kommer specialundervisningsområdet forventeligt ud af 2024 med et merforbrug.

Specialundervisningsområdet har derfor været et tema i Udvalget for Børn og Skole gennem længere tid og siden april 2024 har forvaltningen og repræsentanter for skoler, PPR m.fl. arbejdet med en model, der sigter på en større grad af inkludering i den almene folkeskole

I sagen er der gennemgang og forslag til en omlægning af tildelingsmodellen på specialundervisningsområdet, således den understøtter det nye sigte på området.

Det samlede budget på området bliver ikke ændret som følge af omlægningen af modellen.

Kommunalbestyrelsen kan i alle sager anmode skolebestyrelserne om en udtalelse. Forvaltningen anbefaler, at skolebestyrelserne, MED-udvalgene og handicaporganisationer afgiver udtalelse .

Forvaltningens bemærkninger

Den nuværende tildelingsmodel på specialundervisningsområdet

Den nuværende model på specialundervisningsområdet i Odder Kommune har været gældende siden 2019. Det er en central ressourcetildelingsmodel, hvor et koordinationsudvalg disponerer et centralt placeret budget for hele kommunen.

Målet med modellen fra 2019 var blandt andet at udlægge flere midler til lokalt inklusionsarbejde i takt med, at udgifterne til specialklasseundervisning blev nedbragt ved bedre koordinering, større mulighed for at iværksætte lokale tiltag og mulighed for at kanalisere midler til de skoler, hvor behovet er størst.

Hensigten med at udlægge flere midler til lokalt inklusionsarbejde har ikke været muligt at realisere i den grad det var tænkt, da antallet af børn henvist til specialklasser har været stigende i en årrække. Skolerne har derimod oplevet besparelser på almenområdet for kunne modsvare underskuddet i den centrale pulje på specialundervisningsområdet. Dette skete senest i 2023, hvor Kommunalbestyrelsen besluttede, at et forventet merforbrug på specialområdet på 1,6 mio. kr. skulle hentes på skolerne, fordelt efter elevtal.

Herudover tager Odder Kommunes nuværende model ikke højde for, om der er forskelle i elevgrundlaget på tværs af kommunens skoledistrikter. Dette har betydning i forhold til om fordelingen af inklusionsmidler til skolerne sker efter det faktiske behov eller der sker en skævvridning i fordelingen af inklusionsmidler.

For at få belyst disse problemstillinger har Odder Kommune bedt konsulentfirmaet Index100 udarbejde en analyse vedrørende visitationspraksis og specialundervisningsbehov i Odder Kommune. (Analysen er vedlagt som bilag)

Den decentrale økonomimodel

Modellen som Index100 anvender til at vurdere specialundervisningsbehovet er en statistisk analysemodel baseret på sammenhængen mellem et meget stort antal uafhængige baggrundsfaktorer om blandt andet sundhed, familieforhold, uddannelsesniveaue og andre socioøkonomiske forhold og bygger på oplysninger om samtlige ca. 630.000 grundskoleelever i Danmark og deres forældre. Den statistiske model fastlægger, hvilke baggrundsforhold der øger eller mindsker sandsynligheden for at modtage specialundervisning, og er med til at sikre en mere retfærdig fordeling af det decentrale budget til specialundervisning .

Med en decentral tildelingsmodel udlægges midlerne til specialundervisning til skolerne, og den enkelte skole har ansvaret for at finde løsninger i forhold til alle elever, herunder elever med særlige behov.

Med en decentral tildelingsmodel overgår betaling for segregering af en af skolens elever fra den centrale pulje til den enkelte skole. Skolen modtager til at starte med et budget for alle skoledistriktets elever, hvor der er taget højde for skoledistriktets elevgrundlag. Dernæst skal skolen betale for de konkrete elever fra distriktet, der allerede er eller bliver segregeret. Betalingen for segregering medvirker således til at give skolerne et øget incitament til inklusion og sikrer samtidig, at visitation til specialundervisning hviler på en faglig vurdering og ikke på økonomiske hensyn.

Størrelsen af budgetrammen der fordeles ud fra det forventede specialundervisningsbehov, vil afhænge af hvor mange elever der segregeres samlet set pr. skoleår. I takt med, at der arbejdes med de øvrige elementer i "Bedre muligheder for alle", vil antallet af segregerede elever blive mindre og dermed også størrelsen af budgettet til fordeling ud fra skoledistrikternes specialundervisningsbehov.

De frigjorte midler vil i stedet indgå i skolernes lokale inklusionsmidler, som fordeles ud fra skolernes behov for specialpædagogiske indsatser. Denne fordeling er udelukkende baseret på de elever, der er indskrevet på skolen.

Takst for at segregere elever til specialklasse

Fastlæggelse af taksten for at segregere en elev til specialklasse bør være af en størrelse, så der er økonomisk incitament til at inkludere eleven på egen skole. Det må omvendt heller ikke blive så dyrt at indstille en elev til specialundervisningstilbud, at skolen undlader dette af hensyn til økonomien. Heri skal blandt tages hensyn til Odder Kommunes struktur med både små og store skoler.

Der er i modellen fastsat en takst på 234.115 kr. pr. elev, som svarer til tildelingen pr. elev i Odder Kommunes egne specialklasser i 2024.

Undtagelser fra betalingsansvar og fortsat central pulje

Der er i betalingsmodellen få undtagelser, hvor skolerne ikke har et betalingsansvar, såfremt en af skoledistriktets elever segregeres.

Det er elever fra andre kommuner, anbragte børn samt elever, der går på specialskoler. Budget hertil bibeholdes i den centrale pulje. Udgifter til transport, special-SFO/SFO2 holdes ligeledes ude af betalingsmodellen.

Ved at overgå til en decentral model har vi som udgangspunkt en model i balance, da vi ikke udlægger mere budget til skolerne, end der er efter vurdering af posterne i den centrale pulje. Såfremt den enkelte skole segregerer flere elever, end der er lagt budget ud til, vil det alt andet lige, være midler der går fra almen skole.

Indfasning af den decentrale tildelingsmodel

Der foreslås en indfasning af modellen - over en 5-årig periode - der passer sammen med de øvrige tiltag i "Bedre muligheder for Alle"

I indfasning justeres konkret på 3 parametre:

- Segregeringstaksten som skolerne skal betale øges gradvis med 20 % pr. år. Det betyder reelt, at der indtil fuld indfasning fortsat vil være en delvis central betaling for segregerede elever.
- Antallet af segregerede elever falder i takt med almindelig afgang og ved at skolerne gennemfører årlige re-visitationer med henblik på at vurdere, om der er elever i specialklasserne som de med fordel kan give et inkluderende tilbud i almen skolen.

- Bufferpulje på 2,5 mio. kr.

Med denne indfasning får skolerne 5 år til at tilrettelægge lokale læringsmiljøer, der i tilstrækkelig grad tilgodeser behovene hos alle deres elever, herunder også de elever der visiteres tilbage til distriktsskolen.

Indfasning - 5 år	Forventede antal segregerede elever pr. skoledistrikt					
	5/9 2024	ÅR 1	ÅR 2	ÅR 3	ÅR 4	ÅR 5
kr.						
Gylling skole	13	8	6	5	4	3
Hou skole	7	8	7	5	4	2
Hundslund skole	3	2	3	2	1	2
Parkvejens skole	76	66	53	40	30	22
Saksild skole	1	1	1	2	2	2
Vestskolen	51	46	41	32	24	20
I alt	151	131	111	86	65	51

Indfasning - 5 år	Budget til lokale inkluderende indsatser på skolerne					
	Budget 2024	ÅR 1	ÅR 2	ÅR 3	ÅR 4	ÅR 5
kr.						
Gylling skole	589.279	418.823	716.828	1.052.605	1.313.905	1.650.066
Hou skole	888.808	430.367	632.883	1.078.406	1.339.993	1.974.132
Hundslund skole	503.358	430.224	540.107	881.033	1.166.750	1.244.249
Parkvejens skole	5.378.011	1.914.483	3.211.346	5.419.866	7.420.017	8.873.823
Saksild skole	1.040.466	480.098	744.549	884.270	991.012	1.163.021
Vestskolen	5.844.862	3.363.677	5.040.810	7.698.224	9.838.742	11.705.255
I alt - Budget til skolerne		7.037.672	10.886.523	17.014.405	22.070.420	26.610.546
Bufferpulje til indfasning		2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000	2.500.000
Frigjorte midler ved nedsættelse af tildelingen til egne specialklasser		2.220.000	1.820.000	1.320.000	900.000	620.000
I alt - Budget til skolerne inkl. Ikke fordelte puljer	14.244.784	11.757.672	15.206.523	20.834.405	25.470.420	29.730.546

I sammenstillingen med 2024 og indfasningsårene, er det vigtigt at bemærke, at der genereres et forventet merforbrug i 2024 på ca. 4 mio. kr. på specialområdet. Det betyder reelt, at der er udmøntet for meget budget, og såfremt det ikke var blevet udmøntet, ville der reelt have været 10,2 mio. kr. til inklusion på skolerne i 2024.

I tabellen vises også bufferpuljen. I indfasningen af den decentrale økonomimodel skal der tages højde for de nuværende mellemformer og inklusionsbudgetter, så der ikke er skoler, der oplever for store budgetmæssige ændringer i implementeringsfasen. Den konkrete udmøntning vil blive fastlagt når elevtallene og rammerne er på plads for skoleåret.

Som konsekvens af overgangen til den ændrede model vil skolerne opleve ændringer i deres råderum.

Det ændrede råderum er både som følge af den nye måde at arbejde på, men også med baggrund i forhold, der ikke hænger sammen med en ændret økonomimodel. Der er blandt andet en reduktion af budgettet i 2025 på 2,1 mio. kr., som følge af tidligere års budgetaftaler, og som er indarbejdet i indfasningsperioden.

Sammenhæng til budgettildelingsmodellen på almen skole

Det samlede budget på folkeskoleområdet består af både den almene folkeskole og specialundervisningsområdet, og der er en stærk sammenhæng mellem tildelingsmodellerne på de 2 områder. Beslutninger på det ene område kan nemt påvirke råderummet på det andet område. Det skal derfor undersøges hvorvidt den nuværende model fortsat sikrer et eksistensminimum for den almene skole, også når nogle af kommunens skoler er blevet mindre i de senere år.

I implementeringen af den nye folkeskoleaftale, kan der også være elementer, der evt. kan tages højde for i modellen.

Forvaltningen anbefaler derfor at budgettildelingen til almen undervisning genbesøges, så det reelt sikres, at alle Odder kommunes folkeskoler kan løfte opgaverne i såvel almenundervisningen som i forholdet til elever med særlige behov.

Tildeling til Odder Kommunes Specialklasserækker og SFO/SFO2

Tildelingen til elever i specialklasser i Odder Kommune er baseret på en takst pr. elev. I 2024 er taksten fastsat til 234.115 kr. pr. elev. Herudover er der rammebudget til E-team og Skole- og Familieenheden.

I forbindelse med gennemgangen af den nuværende model, er der sammenlignet med udgifter til at drive specialklasser i omegnskommuner, og her har Odder Kommune en god tildeling pr. elev i forhold til øvrige kommuner. Der tildeles eksempelvis ca. 37.000 kr. mindre pr. elev i Aarhus Kommune.

Der bør dog være opmærksomhed på, at det nuværende tilbud i Odder Kommune på sigt vil blive mere specialiseret, efterhånden som flere elever inkluderes i almen undervisningen. For at sikre optimale livsmuligheder for disse anbefaler forvaltningen derfor, at der bibeholdes en god normering i specialklasserne.

Hvis tildelingen reduceres med 20.000 kr. pr. elev i egne specialklasser vil det med det nuværende elevtal frigive 2,2 mio. kr. Beløbet vil i så fald indgå i implementeringen af den nye tildelingsmodel til specialundervisning. Reduktionen vil først være fra skoleåret 25/26.

Tildelingen til specialklasselever i SFO og SFO2 fastholdes på sit nuværende niveau og med den nuværende model, hvor antal indmeldte pr. 1. september danner baggrund for skoleårets budget.

Det forslås dog at der sker en tilretning af modellen således en specialklasseelev indmeldt i henholdsvis SFO eller SFO udløser samme budgetbeløb, uanset hvor i kommunen tilbuddet er.

For SFO er tildelingen 87.013 kr. pr. indmeldt i 2024.

For SFO2 er tildelingen 40.051 kr. pr. indmeldt i 2024.

Det er forventningen at budgettet til SFO/SFO2 vil blive mindre i de kommende år, som følge af den lavere grad af segregering. Frigjorte midler vil indgå i budgettet til lokale inklusionsindsatser på skolerne.

Sagens gang

- Udvalget for Børn og Skole den 16. september 2024
- Udvalget for Økonomi og Erhverv den 30. september 2024
- Kommunalbestyrelsen den 8. oktober 2024

Forvaltningen indstiller

At Udvalget for Børn og Skole godkender den beskrevne decentrale tildelingsmodel på specialområdet.

At Udvalget for Børn og Skole godkender den forslåede indfasningsmodel.

At udvalget for Børn og Skole godkender en nedsættelse af taksten til egne specialklaser med 20.000 kr. pr. elev, og at de frigjorte midler vil forblive på området og indgå i implementeringen af "Bedre muligheder for Alle".

At Udvalget for Børn og Skole godkender at forvaltningen i 2025 igangsætter en analyse af behovet for justering af tildelingsmodellen på almenområdet

At udvalget for Børn og Skole harmoniserer tildelingen til specialklasselever i SFO/SFO2 på tværs af kommunens tilbud.

Bilag

Model for specialundervisning i Odder Kommune_2025/2026

Ydelsesbehov og visitationspraksis på specialundervisningsområdet i Odder Kommune PP -d. 6.sep.24

Høringsbrev_tildelingsmodel på specialområdet i Odder Kommune