Svendborg Kommune

Analyse af ressourcetildelingsmodellen på specialundervisningsområdet

Dette notat beskriver baggrund, gennemførelse og resultat af analysen af ressourcetildelingsmodellen på specialundervisningsområdet, der blev gennemført fra december 2018 til april 2019. Alle skoleledere samt repræsentanter fra PPR har været involveret i selve evalueringen af den nuværende model. Derefter har en arbejdsgruppe med deltagelse af skoleledere, skoleafdelingen, økonomiafdelingen og PPR udarbejdet forslag til ændring af modellen. KLK (KL´s konsulenter) har efterfølgende givet sparring på forslaget til den ændrede model.

1. Historik

Den nuværende ressourcemodel blev besluttet i 2015. Der er tale om en incitamentsmodel baseret på et decentralt budget, hvor skolerne betaler for hver elev, der segregeres, men beholder pengene på egen skole, hvis de formår at inkludere eleven.

Modellen har en indfasningsperiode over 10 år. Det betyder, at skolerne kun betaler for de elever, der er blevet segregeret *efter* 1. august 2015. Elever der er segregeret *før* 1. august 2015 (gammel ordning) betales af en central pulje, indtil de ikke længere er specialundervisningselever. Det betyder, at ressourcetildelingsmodellen først kan forventes fuldt indfaset hen i mod 2025, afhængigt af hvornår de sidste elever på gammel ordning forlader specialtilbuddene.

I forbindelse med indfasning af ressourcemodellen, har skolerne fra og med 2015 årligt fået tilført midler. Midlerne er både tænkt anvendt til forebyggende inklusionsarbejde og, hvis det ikke lykkes, til at betale for segregering af elever, der skal i specialtilbud. Midlerne er blevet tilført skolerne efter en fastlagt fordelingsnøgle, og de øges i takt med at elever på gammel ordning forlader specialtilbuddene. Udover ovennævnte midler, der tilføres skolerne i perioden 2015-2025, får skolerne midler via almenressourcetildelingen til mindre inklusionsindsatser og DSA (Dansk som andetsprog)
Status er, at ca. halvdelen af alle nuværende elever i specialtilbud er segregeret før 2015, hvorfor de bliver betalt fra den centrale pulje.

Tilbageløbsordning har i realiteten betydet, at der er sket en skævvridning blandt skolerne. En del af eleverne i specialtilbud på mellemtrin og i udskoling er på gammel ordning og betales af den centrale pulje. I modsætning hertil er alle segregerede elever i indskolingen på den nye ordning, hvor skolerne selv skal betale for hver elev. Det stiller fødeskoler, der kun har indskoling og mellemtrin, økonomisk dårligere end skoler med udskoling.

Den nuværende afregningspris er 210.000 kr. pr. år for hver segregeret elev. Der er tale om en gennemsnitspris, der er uafhængig af, om eleven segregeres til et dyrt eller billigt specialundervisningstilbud. Den enkelte skole skal betale for *alle* elever i skolens distrikt, som visiteres eller er visiteret til et specialtilbud, også tilflyttende elever fra andre skoledistrikter eller andre kommuner.

Det er en præmis for økonomien i den nuværende ressourcetildelingsmodel, at antallet af segregerede elever falder samtidig med indfasning af modellen. Denne præmis er som bekendt ikke opfyldt.
Den nuværende pris på 210.000 kr. pr. barn dækker derfor ikke længere over den reelle samlede udgift for kommunens specialtilbud. Fremadrettet vil det derfor være nødvendigt at sætte beløbet op, hvilket vil medføre, at der skal tilføres endnu flere midler fra almen – til specialområdet.

2. Analyse

Analysen af den nuværende model har identificeret både styrker og svagheder.

Styrkerne ved den nuværende model er kort afstand fra beslutning til handling ved segregering, og at modellen umiddelbart understøtter det økonomiske incitament til at segregere færre, da man får midler til inklusionsindsatser på skolerne. I praksis her det imidlertid vist sig ikke at virke efter hensigten.

Udfordringerne ved den nuværende model er den økonomiske usikkerhed for den enkelte skole, som er betalingspligtig for alle elever i distriktet. Økonomistyringen er en stor udfordring for en del af skolerne, da det ikke er til at vide, om eller hvornår der flytter segregerede elever til skoledistriktet, som man skal betale for. Derudover er der skoler, der af tilfældigvis, har særlig mange elever, der har brug for et segregeret tilbud i hele eller størstedelen af deres skoleforløb, hvorfor det ikke er muligt at holde eleven, og dermed økonomien, 'hjemme' på skolen. Der opleves derfor manglende retfærdighed i modellens tildelingsprincipper. Derudover peges der på, at den nuværende mode giver ulige økonomiske vilkår for skolerne.

Set fra administrationens side, er nuværende model administrativt meget tidskrævende, og den indeholder mange manuelle arbejdsopgaver.

På den baggrund er der blevet stillet forslag om en ny tildelingsmodel og højere grad af styring af antallet af specialpladser via normering. Derudover foreslås der flere fælles indsatser og fælles ansvarstagen i et tæt samarbejde mellem PPR, skolerne og skoleafdelingen. Som alternativ til en ny model blev der foreslået en ny fordeling af ressourcerne, velvidende at den "retfærdige" model ikke findes.

3. Forslag til ny ressourcetildelingsmodel

Forslag til ny ressourcetildelingsmodel tager udgangspunkt i nye socioøkonomiske data fra Danmarks Statistik pba. elevtallet pr. 31/12 2018.

Den nye model indeholder en fælles pulje der udmøntes ud fra to grundlæggende principper:

- En central pulje, som betaler for de elever, der fortsat skal segregeres
- En øget tildeling til styrkelse af læringsmiljøer i almenområdet

Modellen tager afsæt i en central styring og central økonomi for den andel af elever, der forsat forventes at skulle i et segregeret tilbud. Til gengæld skal denne andel sænkes markant i forhold til nuværende niveau jf. pkt. 2, hvorfor den centrale økonomi skal tilpasses et tilsvarende lavere niveau.

Skolerne tilføres flere midler til styrkelse af læringsmiljøerne i almenområdet. Disse midler skal til gengælde målrettes en langt større gruppe elever, jf. Overordnet ramme for mangfoldige læringsmiljøer, så langt flere får gavn af midlerne.

50% af disse midler tildeles som basisbeløb pr. almenelev med krav om, at der opbygges kompetencer indenfor det specialpædagogiske område til understøttelse af mangfoldige læringsmiljøer. De øvrige 50% tildeles efter socioøkonomiske kriterier.

Derudover tildeles forsat DSA-midler (Dansk som andetsprog), men der skal udarbejdes en tydeligere og mere differentieret tildeling på herkomstkriteriet. De nuværende midler til mindre inklusionsindsatser indgår også i den nye model [se tillige bilag 4 med ny ressourcetildelingsmodel].

På baggrund af erfaringer fra mange andre kommuner konstaterer KLK, at der ikke findes ressourcemodel*len*, der har løst alle udfordringer. Hver kommune har stort set sin egen tildelingsmodel. Derudover viser forskning, at incitamentsmodellen kan virke, og give færre segregerede elever, hvis der samtidig er stort ledelsesmæssigt fokus på området og et tæt samarbejde om at udvikle læringsmiljøer.

Det understreger vigtigheden af, at den ændrede model kræver tæt samarbejde, styring og ledelse, hvilket også er KLK´s anbefaling. Der vil derfor blive etableret et centralt visitationsudvalg med deltagelse af både Skoleafdelingen og PPR.

Samlet giver modellen skolerne en god basis for at rumme flere elever i almenmiljøet, og den giver et mere sikkert og især kendt økonomisk grundlag for skolerne [se tillige bilag 5 med ny ressourcetildelingsmodel].

Som supplement til analysen gennemfører KLK et benchmark af taksterne/priserne på specialtilbuddene i Svendborg Kommune. De nuværende takster har ikke tidligere været sammenlignet med andre lignende tilbud på landsplan. Resultatet af benchmarkanalysen vil kunne medføre justering af taksterne og potentielt flere midler til almenområdet.