



Notat om merforbrug for den specialiserede undervisning i 2018

Indledning

Der har de seneste år har været et løbende merforbrug i forhold til budgettet for ramme 30.33 Psykologisk Pædagogisk Rådgivning (PPR), som også omfatter specialiseret undervisning. Senest har der i 2017 været givet en merbevilling via budgettaftalen på 7,8 mio. kr. i 2017, på 5 mio. kr. i 2018 og i årene 2020 og 2021 på 2,5 mio. kr. årligt, ligesom der løbende har været fundet midler inden for centerets egne rammer til dækning af merforbrug på det specialiserede undervisningsområde. Med den seneste visitation i maj måned 2018 forventes et merforbrug på den specialiserede undervisning i 2018 på 8,5 mio. kr. ud over merbevillingen på 5 mio. kr., jf. ovenstående.

Baggrund

Den specialiserede undervisning i Ballerup Kommune blev senest omstruktureret i 2015, jf. også figur 1. Omlægningen omfattede både strukturelle ændringer og samling af tilbud samt ændringer i økonomien, hvor betalingen for de visiterede elever blev centraliseret. I den forbindelse blev det samlede budget til den specialiserede undervisning nedsat med ca. 10 mio. kr. Af figur 1 ses nedsættelsen at være større end 10 mio. kr. Det skyldes, at der samtidig blev foretaget en række andre større omlægninger (flytninger mellem økonomirammer) i forbindelse med omstruktureringen, herunder fx omlægninger i forhold til selve PPR (i Center for Børn og Unge). Omlægningerne omfattede bl.a. omorganisering af gruppeordningerne, som blev samlet på skolerne i midtbyen, flytning af Lautrupgård til Kasperskolen m.v.

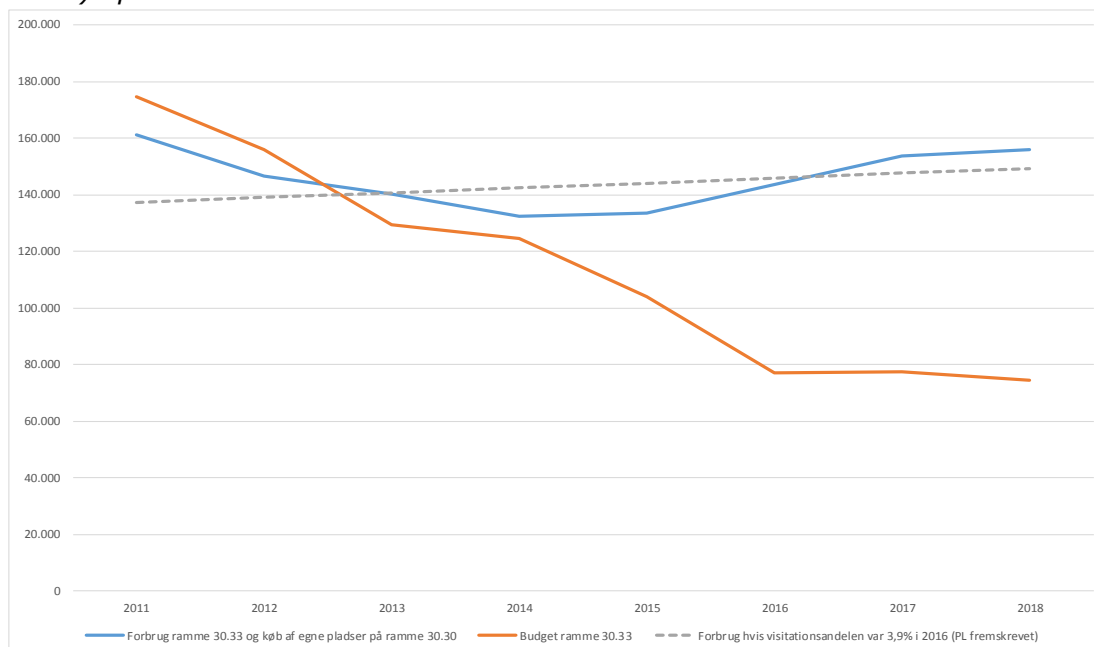
Tillægsbevillingerne givet i 2017 og frem er indregnet og kan i figuren anes i budgetrammen fra 2016 til 2017.

Det skal bemærkes, at der før 2013 ses en difference mellem budget og forbrug, hvor budgettet var højere end forbruget. I årene 2011 og 2012 har der således været tale om et mindreforbrug på rammen, der dog på dette tidspunkt omfattede en anden organisering af området samt delvis dækning af andre udgifter, end det er tilfældet på rammen for PPR (ramme 30.33) i dag.

Af figur 1 fremgår ligeledes det forventede forbrug, når der tages højde for det forventede socioøkonomiske henvisningsniveau ud fra landsgennemsnittet (som beregnet af VIVE). I rapporten fra VIVE ses, at Ballerup Kommune i skoleåret 2015/16 havde 0,1 procentpoint færre henvisninger til specialiseret undervisning end landsgennemsnittet, når der korrigeres for relevante demografiske, socioøkonomiske og sundhedsrelaterede variable.

Det skal hertil bemærkes, at udgifterne til den specialiserede undervisning herefter er steget markant, såvel i Ballerup Kommune som i andre hovedstadskommuner, fx Gladsaxe, Hvidovre og Albertslund kommuner m.fl. På baggrund heraf må det forventes, at også landsgennemsnittets stigningstakt vil være stejlere end den angivne, hvor stigningstakten alene er korrigeret for pris- og lønfremskrivningen. Dette vil alt andet lige betyde, at forskellen mellem niveauet i Ballerup Kommune og landsgennemsnittet indsnævres.

Figur 1. Oversigt over forbrug og budget til specialiseret undervisning (ramme 30.33) i perioden 2011 til 2017. I 1.000 kr.



Note: Det bemærkes, at budgetrammen ikke umiddelbart kan sammenlignes over tid, som følge af databrud ved omorganiseringen i 2015, jf. ovenstående.

Det vurderes på baggrund af fremskrivningen af de forventede udgifter til den specialiserede undervisning, at udgifterne alene risikerer at stige marginalt i forhold til 2019, idet budgettet dog samlet set er faldende.

Det bemærkes videre, at det forventede forbrug til specialiseret undervisning ses økonomisk opbremset fra 2017 til 2018, idet det specifikke forbrug alene steg med godt 0,1 mio. kr. til 128,5 i 2018 fra 128,4 mio. kr. i 2017, jf. tabel 1. Det har særligt været udgifter i forhold til anbragte børn og dagbehandling, hvor der ses en udgiftsstigning.

Det skal, som tidligere nævnt, bemærkes, at tallene mellem udgiftsforbrug til specialiseret undervisning og forbrug på ramme 30.33 ikke er direkte sammenligneligt, idet der på ramme 30.33 indgår andre typer udgifter.

Tabel 1. Udgifter til specialiseret undervisning 2014 til 2018, fordelt på hovedkategorier.

Specialundervisning, mio.kr.	2014	2015	2016	2017	2018
Plejebørn, dagbehandlingstilbud, interne skoler på opholdssteder m.v.	8.789.152	9.687.955	11.551.433	11.726.513	13.488.027
Speci-alskoler og vidtgående undervisning	59.289.276	58.332.982	66.073.449	69.557.944	69.687.022
Gruppeordninger	32.060.218	29.247.848	29.774.466	33.600.682	32.325.905
Andre udgifter, fx STU, støttetimer, statsbidrag m.v.	8.322.077	8.426.098	10.039.792	13.477.151	13.042.143
I alt	108.460.723	105.694.883	117.439.140	128.362.290	128.543.097

Kilde: Nexus samt egne opgørelser.

Det er vurderingen, at udgiftsstigningerne til den specialiserede undervisning kunne have været større, såfremt der ikke de seneste år har været og er iværksat en række initiativer med større inklusion som mål, herunder bl.a. Ballerup Analyse af Læringsmiljø (BAL) og Samarbejde mellem specialområdet og almenområdet (SAMSPAL). Dette bl.a. set i lyset af de relativt store stigninger i udgifterne til spe-

cialiseret undervisning i en lang række af hovedstadens kommuner, jf. ovenstående.

Merforbruget for den specialiserede undervisning fremgår endvidere af 2. budgettopfølgning (august 2018).

Håndtering af merforbruget i 2018

Merforbruget på 8,5 mio. kr. på rammen for den specialiserede undervisning i 2018 dækkes i 2018 af Center for Skoler, Institutioner og Kultur ved intern omprioritering af midler mellem rammer.

Midlerne til dækning af merforbruget hentes ved at 'tømme' en række centrale konti, samt ved en økonomisk gunstig udvikling i forhold til det budgetterede på frit valgs konti.

Oversigten over omprioriteringer til dækning af merforbrug ses af tabel 2.

Tabel 2. Midler som omflyttes til dækning af merforbrug på rammen for den specialiserede undervisning.

	2018	Bemærkninger
Klubber:	Kr.	
Udviklingspuljen	800.000	Restmidler efter forbrug år til dato
Klubber i alt	800.000	
BFO:		
Tillidsmandsarbejde	250.000	Restmidler efter forbrug år til dato
Kompetanceudvikling	150.000	Restmidler efter forbrug år til dato
Følgeudgifter	150.000	Restmidler efter forbrug år til dato
Udviklingspulje	1.600.000	Restmidler efter forbrug år til dato
BFO i alt, korrigeret for mindre forældrebetaling	2.150.000	
Folkeskole (fælles ramme):		
Diverse fællesudgifter	1.866.159	Restmidler efter forbrug år til dato
Folkeskole i alt	1.866.159	
Øvrig folkeskole:		
Bidrag til staten for elever i skolefritidsordninger i den frie grundskole	500.000	Forventet mindreforbrug ift. udmeldt budget
Bidrag til staten for elever på efterskoler og frie fagskoler	500.000	Forventet mindreforbrug ift. udmeldt budget
Øvrig folkeskole i alt	1.000.000	
Daginstitutioner:		
Leasing	640.000	Ophør af leasingaftaler
Diplomuddannelse leder	230.000	Restmidler efter forbrug år til dato
Udviklingspulje	1.200.000	Restmidler efter forbrug år til dato
Fællespuljen	500.000	Restmidler efter forbrug år til dato
IT	250.000	Restmidler efter forbrug år til dato
Følgeudgifter merindskrivning	466.000	Restmidler efter forbrug år til dato
Heraf forældrebetaling, friplads og søskendetilskud	-602.160	Modregning af forældrebetaling m.v.
Daginstitution i alt, korrigeret for mindre forældrebetaling	2.683.841	
Samlet besparelse	8.500.000	

Generelt vil den interne dækning af merforbruget betyde, at eventuelle akutte udgiftsdrivende hændelser, fx genhusning af børn i forbindelse med rottebekæmpelse, vanskeligt kan dækkes inden for centerets rammer.

Håndtering af merforbrug på længere sigt

En fremadrettet håndtering af merforbruget på den specialiserede undervisning kan have mange indfaldsvinkler, typer og former, og der er allerede sat en række initiativer i gang.

De igangsatte initiativer omfatter bl.a.:

- Revisitation af visiterede elever efter 2-3 år. De første reviderationer foretages i løbet af vinteren 2018/2019.
- Ballerup Analyse af Læringsmiljøer (BAL), som bl.a. har som mål at skabe inkluderende fællesskaber med henblik på trivsel, udvikling og læring. BAL skal ses i sammenhæng med Børne- og Ungestrategien i Ballerup Kommune.
- Samarbejde mellem specialområdet og almenområdet (SAMSPAL), hvor målet er at yde en ekstra støtte til de skoler, der har de største udfordringer i forhold til inklusion. Støtten gives ved at lærere og pædagoger får rådgivning og sparring fra lærere med erfaring fra specialundervisning med henblik på at etablere et inkluderende læringsmiljø og give støtte til elever.
- Udarbejdelse af skolespecifikke visitationsmønstre og løbende dialog med skolerne omkring henvisningspraksis.

Generelt er der tale om indsatser, som på hver sin måde forventes at have en langsigtet, indirekte effekt på udgifterne til specialiseret undervisning.

På trods heraf, forventes også i 2019 et merforbrug for den specialiserede undervisning, som ud over budgettet, herunder de i budgetaftalen 2017 bevilgede 2,5 mio. kr., forventes at beløbe sig til mellem 8 og 9 mio. kr. Beløbet baseres på de allerede visiterede elever og udgifterne hertil samt de fremadrettede forventninger.

Midlerne forventes ikke umiddelbart at kunne findes ved besparelser og omprioriteringer i Center for Skoler, Institutioner og Kultur.

Det anslåede beløb kan dog eventuelt delvist imødekommes ved følgende fremadrettede initiativer, som på hhv. kort og lang sigt vil bidrage til øget styring med udgifterne til specialiseret undervisning samt modvirke det forventede merforbrug i 2019:

- a. Bedre data og prognoser for udgiftsudvikling
- b. Ændret normering for gruppeordningspladser
- c. Justering af ressourcetildelingsmodellen for specialiseret undervisning
- d. Styrket og sammenhængende indsats i overgangen fra dagtilbud til skole
- e. Yderligere fokus på revideration og tilbageslutning af elever.

Ad b. Ændret normering for gruppeordningspladser

En meget direkte måde at sænke udgiftsniveauet til specialiseret undervisning på, kan foretages ved at ændre på normeringerne og dermed serviceniveauet for gruppeordningspladserne i Ballerup Kommune. Øges antallet af elever med en ekstra elev pr. klasse (i alt 21 klasser) samtidig med fastholdelse af den nuværende økonomi kan der forventes en mindreudgift i første omgang på knap 5 mio. kr. ved en forventet helårsvirkning, jf. nedenstående tabel 3. Der skal her tages klart forbehold for, at beregningen forudsætter, at de pågældende "nye" elever som optages i

gruppeordningerne ellers ville komme i tilsvarende og økonomisk sammenlignelige tilbud, og at der ikke kommer yderligere udgifter i forbindelse med ændringerne i serviceniveauet.

Opmærksomheden henledes på, at en eventuel 2019-effekt vil være på 2,08 mio. kr., som følge af skoleåret, igen under samme forudsætning, jf. ovenfor.

Tabel 3. Mulig økonomi ved en eller to elever mere i Ballerup Kommunes gruppeordning med samme økonomi (budget) som nu, 2018-priser.

Gruppeordninger	Helårvirkning (2018 niveau)	
	En elev mere i hver klasse	To elever mere i hver klasse
Tale-/høreklasse (7 klasser)	1.198.295	2.396.590
Generelle indlæringsvanskeligheder (7 klasser)	1.446.130	2.892.260
Autisme (3 klasser)	1.050.105	2.100.210
ADHD (4 klasser)	1.261.440	2.522.880
I alt	4.955.970	9.911.940

Note: Beregningerne forudsætter, at de 'yderligere' elever i gruppeordningerne, ville oppebære et sammenligneligt udgiftsniveau, såfremt de ikke blev elever i kommunens gruppeordninger. Beregningen forudsætter ligeledes, at budgettet fastholdes på det nuværende niveau.

Ad c. Justering af ressourcefordelingsmodellen for specialiseret undervisning

Børne- og Skoleudvalget godkendte den 7. november 2017 (pkt. 5) et kommissorium for justering af ressourcefordelingsmodellen for den specialiserede undervisning, herunder nedsættelse af en arbejdsgruppe som skal komme med forslag til modeller for ressourcefordelingen. Det er endvidere udarbejdet en rapport af VIVE, som beskriver Ballerup Kommunes nuværende ressourcefordelingsmodel samt mulighederne for justering af modellen.

En justering af ressourcefordelingsmodellen kan alt efter valg af model give et mere eller mindre økonomisk incitament til at fremme inklusion i almen skolen. Omvendt kan et økonomisk incitament også medføre, at fokus flyttes fra den faglige udvikling.

Det forventes, at justering af ressourcefordelingsmodellen for den specialiserede undervisning kan beslattes i løbet af efteråret/vinteren 2018 og således, at den valgte model kan træde i kraft for skoleåret 2019/20 i august 2019. Alt efter valg af model kan der eventuelt være tale om overgangsordninger.

Ad d. Styrket og sammenhængende indsats i overgangen fra dagtilbud til skole

I forbindelse med de løbende visitationer til den specialiserede undervisning, som foretages af visitationsudvalget, har der været en tendens til at en række elever oplever udfordringer i overgangen mellem dagtilbud og skole.

Det kan derfor overvejes, at foretage en nærmere undersøgelse af, hvad der kan skabe bedre rammer for sammenhængen mellem dagtilbud og skole for de mest udsatte elever. Heri kan indgå overvejelser i forhold til fagligheder omkring overgang og særligt fokus på sårbare elever både i dagtilbud og på skolerne.

Det er vurderingen, at en bedre sammenhæng mellem dagtilbud og skole kan være med til at forebygge nogle af de visitationssager som ses i øjeblikket, hvor eleverne sendes til visitation kort tid efter de er startet i skolen.

Finansiering af en eventuel indsats i forhold til sammenhængen mellem dagtilbud og skole kan fx indgå som en del af justeringen af ressourcefordelingsmodellen for

den specialiserede undervisning, men kan eventuelt også ses som en del af inklusionspuljen og/eller som et initiativ i forbindelse med budgetaftalerne.

Ad e. Yderligere fokus på revisitation og tilbageslusning af elever

I forbindelse med et merforbrug på den specialiserede undervisning i 2016 blev det første gang besluttet, at der skal arbejdes med at få eleverne som er henvist til specialiseret undervisning ind i dels en tidsbegrænset specialiseret indsats, dels så vidt som muligt arbejde med, at eleverne vender tilbage til almen undervisningen.

Det blev aftalt, at en række af de elever som blev visiteret til specialiseret undervisning i 2016 efter to til tre år, skal revideres med henblik på eventuel tilbageslusning til almen undervisning eller til andet specialiseret tilbud, såfremt der ikke ses progression i den igangsatte indsats. Aftalen fra 2016 betyder, at de første sager til revisitation vil komme for visitationsudvalget hen over vinteren 2018/19.

Det er endnu for tidligt at komme med estimater på den økonomiske effekt heraf, idet fx et vist antal støttetimer er mere omkostningstunge end fx et gruppeordningstilbud på kort sigt. Alt andet lige forventes dog en økonomisk ændring som følge af revisitationer.

Der vil i forbindelse med de første revisitationer blive foretaget analyser af den økonomiske effekt.

Samlet vurderes de fremadrettet tiltag, at kunne medvirke til en fortsat opbremsning af økonomien til den specialiserede undervisning og samtidig fastholde en faglig og pædagogisk kvalitet i de specialiserede tilbud. Hvor hurtigt der ses effekt heraf, afhænger dels af den generelle udvikling, herunder bl.a. antallet af tilflyttere, udviklingen i diagnoser m.v. Om der på kort sigt kan forventes et fald i økonomien til den specialiserede undervisning afhænger også af den generelle implementering og udrulning af bl.a. BAL og SAMSPAL samt de kulturforandringer i forhold til inklusion, som er undervejs. Herunder ikke mindst det fortsatte arbejde med Børne- og Ungestrategien og børnesynet, der indgår heri. Eventuelle økonomiske effekter skal derfor tages med forbehold.