



# Notat om mulige ressourcetil- delingsmodeller for den speci- aliserede undervisning samt arbejdsproces

## *Indledning*

Børne- og Skoleudvalget besluttede den 7. november 2018 et kommissorium for justering af ressourcetilodelingsmodellen for den specialiserede undervisning.

Kommissoriet igangsatte bl.a. en analyse af de økonomiske incitamentsstrukturer med udgangspunkt i den nuværende struktur og organisering. VIVE (Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd) har på baggrund heraf foretaget en analyse af de økonomiske incitamentsstrukturer ved forskellige ressourcetilodelingsmodeller for den specialiserede undervisning. Analysen tager udgangspunkt i en beskrivelse af Ballerup Kommunes nuværende ressourcetilodelingsmodel og organisering og kan anvendes som inspiration og værktøj til en eventuel justering af ressourcetilodelingsmodellen. Analysen indeholde ligeledes en sammenligning mellem det faktiske forbrug af specialiserede undervisningsydelser og det forventede forbrug i forhold til VIVEs socioøkonomiske model på landsplan.

## *Baggrund*

Ballerup Kommune omlagde i 2015 (Kommunalbestyrelsen, 22. juni 2015) den specialiserede undervisning, hvorunder der bl.a. blev oprettet et centralt visitationsudvalg og gruppeordningerne blev samlet på Baltorpskolen og Hedegårdsskolen. Omlægningen betød også, at udgifterne til specialiseret undervisning blev centraliseret, således at udgifterne – uanset hvilken form for specialiseret undervisning der er tale om – afholdes fra en central pulje, som administreres af Center for Skoler, Institutioner og Kultur. Den centrale pulje omfatter også udgifter til specialiseret under-

visning, som ikke genereres via visitationsudvalget, jf. nedenstående. Herudover afsættes via ressourcetildelingsmodellen for skolerne en særskilt pulje til inklusion m.v. (inklusionspuljen), som fordeles dels i forhold til skolernes elevtal (58 pct.), dels på baggrund af socioøkonomiske faktorer (42 pct.).

Økonomien for den specialiserede undervisning er kontomæssigt placeret på ramme 30.33. Pædagogisk Psykologisk Rådgivning (PPR) og rammen omfatter også udgifter til fx ansatte i PPR i Center for Børn og Unge.

Ud over finansiering af udgifter bundet op til visitationsudvalgets afgørelser afholder rammen ligeledes udgifter til akut opstået behov for specialiseret undervisning.

Udgifterne til specialiseret undervisning anvendes både til egne specialundervisningstilbud med udgangspunkt i følgende pladser:

- 66 pladser i gruppeordning på Baltorpskolen afd. Grantofte
- 4 pladser i høreklasser på Baltorpskolen afd. Rugvænget
- 2 pladser i fritidstilbud Kornvænget for hørebørn
- 16 pladser i taleklasser på Baltorpskolen afd. Rugvænget
- 19 pladser i autismeklasse på Hedegårdsskolen
- 7 pladser i fritidstilbud i forbindelse med autismeklasse på Hedegårdsskolen
- 22 pladser i ADHD-klasser på Hedegårdsskolen
- 18 pladser i Ballerup Ordblindeklasse på Ordblindeinstituttet
- 9 pladser på Ordblindeinstituttet
- 24 pladser til dagbehandling på Kasperskolen (det tidl. Lautrupgård)
- 22 pladser på Kasperskolen til autister

Samt til dækning af specialundervisning i udenbys tilbud, specialundervisning i egne tilbud, fritidstilbud, STU-forløb, støttetimer i egne skoler (over 9 timer ugentlig), praktisk medhjælp med mere.

Samlet udgør det udgifterne til specialiseret undervisning. Der er således ikke tale om, at skolerne m.v. bliver økonomisk trukket eller på anden måde involveret i betaling, når der er tale om specialundervisning ud over støtte over 9 timer ugentligt og den inklusionspulje som fordeles til skolerne.

#### *Mulige ressourcetildelingsmodeller*

Der kan umiddelbart tænkes flere forskellige modeller for ressourcetildeling til specialiseret undervisning, idet der indgår mange elementer i en ressourcemodel, fx om der er tale om en model for alle elever uanset tilknytning til distriktets skole eller om der skal være en ens takst uanset tilbuddets art og omfang.

I det følgende præsenteres i enkel form følgende modeller, idet ikke alle elementer og mulige valg præsenteres:

1. En central model, hvor al økonomi er centralt placeret
2. En decentral model, hvor al økonomi er placeret på distriktsskolerne
3. En kombinationsmodel, hvor skolerne betaler en enhedstakst
4. En kombinationsmodel, hvor skolerne betaler en differentieret takst afhængigt af et visiterede tilbud.

*Ad 1. Central model:*

Den centrale model anvendes i dag i Ballerup Kommune og har som særligt kendetegn, at budget og finansiering samt økonomisk ansvar er placeret centralt i forvaltningen. Udgiftsdrivende beslutninger træffes overvejende i et visitationsudvalg, som ligeledes sikrer en ensartet og fagligt baseret afgørelse på tværs af hele kommunen. Visitationsudvalgets afgørelser træffes på baggrund af en indstilling fra skolerne (via faste skabeloner for indhold m.v.). Modellen omfatter alle elever med bopæl i Ballerup Kommune uanset skoletilhørsforhold m.v.

#### *Ad 2. Decentral model:*

Den decentrale model er kendetegnende ved at al økonomi vedr. specialiseret undervisning er lagt ud til skolerne og skolerne dermed påtager sig det økonomiske ansvar for udviklingen i omkostningerne til den specialiserede undervisning. Administration og henvisning til specialiserede tilbud varetages af de enkelte skoler. Det kan med en decentral model overvejes om ansvaret for specialiseret undervisning skal omfatte alle elever i de pågældende distrikt eller alene elever som er indskrevet på skolen. Ved førstnævnte skal der være en mindre centralt placeret økonomi.

#### *Ad 3. Kombinationsmodel med enhedstakst:*

Der er flere variationsmodeller mellem de to ovennævnte yderpunkter, men en mulighed er at fastsætte en kombinationsmodel, hvor hovedparten af økonomien placeres centralt i forvaltningen og hvor skolerne betaler en "afgift" i forbindelse med visitation (et beløb uanset indsats).

Modellen forudsætter et visitationsudvalg, som træffer beslutning på baggrund af henvisninger fra skolerne.

Det er væsentligt for modellens effekt, at der fastsættes en præcis "afgift", så der dels opnås en incitamentsstruktur på skolerne som kan 'mærkes' og som samtidig ikke betyder, at incitamentene bliver så stærke, at elever med faktiske behov for specialundervisning ikke henvises eller først sent henvises (med risiko for eleven samlet set bliver dyrere, som følge af en større og tungere indsats) som følge af økonomi.

En samlet takst skal således både kunne skabe en ledelsesmæssig fokus og mulighed for at arbejde med inklusion, men ikke forhindre at elever med reelt behov modtager specialundervisning.

Skolernes "afgift" kunne finansieres fx ved at lægge det nuværende budget for støttetimer ud til skolerne. Der skal i forbindelse med takstfastsættelsen foretages en beregning af det samlede udgiftsniveau.

En overvejelse i den sammenhæng kan være en yderligere kombinationsmodel, hvor der fx i forbindelse med tilbageløb (når og hvis eleven vender tilbage til almen skolen efter i en periode at have modtaget specialundervisning) til almen undervisning gives et beløb til skolen med henblik på at sikre økonomi til fortsat inklusion, overgangsforløb (fx støttetimer) m.v.

#### *Ad 4. Kombinationsmodel med differentieret takst:*

Modellen minder meget om model 3, men her betaler skolerne en forskellig takst alt efter, hvilken afgørelse der træffes i visitationsudvalget. Det vil sige der betales en takst såfremt der træffes afgørelse om støttetimer i almen skolen (over 9 timer ugentligt) og en anden takst, hvis der træffes afgørelse om gruppeordning og ende-

lig en tredje takst, hvis afgørelsen medfører at eleven skal på en specialskole. Taksterne kan eventuelt differentieres yderligere.

Modellen forudsætter, som model 3, et visitationsudvalg.

Også her vil det være en udfordring at fastsætte 'korrekte' takster, samt at sikre skolerne en 'nødvendig' økonomi, således at specialundervisningen ikke risikere at trække økonomi ud af almen undervisningen.

Skolernes betaling kunne finansieres fx ved at lægge det nuværende budget for støttetimer og eventuelt andre midler ud for at tilvejebringe den nødvendige finansiering til skolerne. Der skal i forbindelse med takstfastsættelsen foretages en beregning af det samlede udgiftsniveau.

Af nedenstående figur 1 ses modelbeskrivelserne samlet, herunder umiddelbare fordele og ulemper ved de enkelte modeller (der er ikke nødvendigvis tale om en fuldstændig beskrivelse og liste). Ud over det nævnte vil der fortsat være en række elementer ved en ressourcefordelingsmodel, der skal tages hensyn til og træffes beslutning om.

Figur 1. Fire forslag til ressourcefordelingsmodeller for den specialiserede undervisning, umiddelbare fordele og ulemper ved de enkelte modeller (listen er ikke udtømmende)

| Model 1<br>Centraliseret økonomi  | Model 2<br>Decentraliseret økonomi   | Model 3<br>Kombineret model - enhedstakst  | Model 4<br>Kombineret model - differentieret takst   |
|---|--|--|--|
| <p>Kendetegn:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Central økonomi, budget og ansvar i central forvaltning</li> <li>- Fast budget</li> <li>- Visitationsudvalg</li> <li>- Henvisning via skole</li> <li>- Økonomirisiko lagt centralt</li> <li>- Omfatter alle elever bosat i kommunen uanset distrikts tilhørsforhold</li> </ul> | <p>Kendetegn:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Økonomien er 'lagt ud' på skolerne</li> <li>- Samlet skolebudget</li> <li>- Administration og henvisning hos skoleledelserne</li> <li>- Økonomirisiko lagt decentralt</li> <li>- Det er valgt, at modellen omfatter elever der er tilknyttet skolen. Elever fra evt. privat skoler/henvist direkte fra dagtilbud eller lignende håndteres centralt</li> </ul>           | <p>Kendetegn:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kombinationsmodel, hvor hovedparten af økonomien er centrale, men skolerne betaler en fast 'afgift' (enhedstakst) for hver visiterede elev (fx svarende til 10 støttetimer eller laveste takst til gruppeordning).</li> <li>- Visitationsudvalg</li> <li>- Henvisning via skole</li> <li>- Fast budget</li> <li>- Økonomiansvar er overvejende centralt</li> <li>- Omfatter alene elever som er tilknyttet skolen. Elever fra evt. privat skoler/henvist direkte fra dagtilbud eller lignende håndteres centralt</li> </ul> | <p>Kendetegn:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Som model 3, men med en differentieret takst, fx i forhold til: <ul style="list-style-type: none"> <li>o Støttetimer</li> <li>o Gruppeordninger</li> <li>o Specialskole</li> <li>o M.v.</li> </ul> </li> </ul>                  |
| (forudsætter centralt fastsat budget)   | (forudsætter decentralt 'rigtigt' fastsat budget)  | (forudsætter decentralt 'rigtigt' fastsat budget)  | (forudsætter decentralt 'rigtigt' fastsat budget)  |
| <p>Fordele:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ensartet, 'retfærdig' visitation</li> <li>- Fælles fagligt niveau</li> <li>- Overblik over tilbud (tilbudsvifte)</li> <li>- Samlet og professionel administration</li> <li>- Større samlet økonomi</li> <li>- Enklere tilsyn, større mulighed for kvalitetssikring</li> </ul>    | <p>Fordele:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sammenhæng mellem økonomi og ansvar</li> <li>- Direkte økonomisk incitament til inklusion</li> <li>- Enklere sagsgang</li> <li>- Direkte kontakt til borger/elev</li> </ul>   | <p>Fordele:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Delvist økonomisk incitament på skolerne til inklusion (afhænger)</li> <li>- Fælles fagligt niveau</li> <li>- Ensartet, 'retfærdig' sagsbehandling</li> <li>- Større samlet økonomi</li> <li>- Samlet og professionel administration</li> <li>- Minimering af risiko for 'spekulation' i henvisningspraksis til fx dyrere, ekskluderende tilbud</li> <li>- Mulighed for lokal, skolevis anvendelse og prioritering af ressourcecentre på skolerne</li> </ul>  | <p>Fordele:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Større økonomisk incitament decentralt</li> <li>- Større sammenhæng mellem økonomi og ansvar end i model 3</li> <li>- Som model 3</li> </ul>  |
| <p>Ulemper:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Manglende sammenhæng mellem ansvar (henvisning) og økonomi</li> <li>- Flere administrationslag (indstilling og visitationsudvalg)</li> <li>- Risiko for manglende fokus på inklusion</li> </ul>  | <p>Ulemper:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Risiko for økonomisk glidning fra almenområdet til specialområdet</li> <li>- Risiko for merforbrug ved mindre samlet økonomi</li> <li>- Større risiko for 'uautoriserede' lokale tilbud</li> <li>- Manglende overblik over tilbud</li> <li>- Risiko for uensartet sagsbehandling, visitation</li> <li>- Vanskeligere tilsyn og muligheder for kvalitetssikring</li> </ul> | <p>Ulemper:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 'Mudret' økonomisammenhæng</li> <li>- Mindre risiko for økonomisk glidning mellem almenområdet og specialområdet</li> <li>- Flere administrationslag</li> <li>- Mindre risiko for 'uautoriserede' lokale tilbud</li> </ul>  | <p>Ulemper:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Større risiko for 'spekulation' i henvisningspraksis til fx dyrere, ekskluderende tilbud</li> <li>- Større økonomisk risiko decentralt, herunder glidning mellem almenområdet og specialområdet</li> <li>- Som model 3</li> </ul> |

#### *Proces og videre forløb for ressourcetildelingsmodeller*

I forlængelse af det af Børne- og Skoleudvalget besluttede kommissorium nedsættes hhv. en styregruppe og en arbejdsgruppe, som på baggrund af Børne- og Skoleudvalgets drøftelser skal arbejde videre med fastlæggelse af ressourcetildelingsmodeller for den specialiserede undervisning, herunder komme med forslag til såvel modeller som tekniske løsninger til udmøntning og implementering af modellerne.

Styregruppen sammensættes (som nævnt i kommissoriet) af direktøren for området, centerchefen for Skoler, Institutioner og Kultur samt stabschefen i samme center.

Arbejdsgruppen sammensættes af to distriktsskoleledere, lederen af PPR, den administrative leder på Kasperskolen, centerchefen for Skoler, Institutioner og Kultur samt stabschefen i samme center og to fagmedarbejdere fra centeret (sekretariat).

Det er forventningen, at såvel styregruppe og arbejdsgruppe forelægger modelforslag for Børne- og Skoleudvalget i løbet af efteråret 2018 og der træffes beslutning om valg af ressourcetildelingsmodel tids nok til at modellen kan implementeres for skoleåret 2019/2020. Det bemærkes, at skolernes budgetter fastlægges i løbet af november og december måned 2018.