

Robuste fællesskaber i almenmiljøet med plads til forskellighed - reformoplæg

Sagsnr.: 19/7337

Indstilling

Direktionen indstiller til Børn, Familie og Ungeudvalget at indstille til økonomiudvalget og byrådet:

1. at godkende at denne sagsfremstilling og dens bilag indgår i budgetprocessen for 2020-23
2. at sende materialet i høring, herunder i Hillerød Handicapråd, MED-organisationen på området samt skolebestyrelserne
3. at tage stilling til, hvorvidt der skal indgå kompenserende finansieringsforslag i budgetprocessen til evt. erstatning af 42FF2020-009 om reduktion af skolernes almenbudgetter og 44FF2020008 om reduktion af psykologer i PPR

Sagsfremstilling

Sagen præsenterer reformprogrammet "Robuste fællesskaber med plads til forskellighed i almenmiljøet" inkl. budgetdokumenter, som Børn, Familie og Ungeudvalget, økonomiudvalget og byrådet skal tage stilling til at videresende til budgetprocessen for 2020-23.

Baggrunden for sagen er, at byrådet den 26. juni 2019 behandlede analysen af specialundervisning samt forvaltningens anbefalinger efter høring og besluttede følgende: *"Beder forvaltningen om at udarbejde et sammenhængende reformoplæg for specialundervisningsområdet til politisk behandling i august 2019 med henblik på, at det kan indgå i budgetprocessen for 2020-23". Derudover har erfaringerne fra dialogerne med forældre fra vinteren og foråret 2019 været vigtige elementer i dette reformarbejde.*

Formål

Reformprogrammet beskriver en forstærket og sammenhængende indsats på børneområdet, som i denne sagsfremstilling primært fokuserer på børn og unge i alderen 6-16 år. I den efterfølgende involverende fase skal indsatsen omfatte hele 0-17 års-området, og den supplerer og konkretiserer således den sammenhængende børne- og ungepolitik i Hillerød Kommune, beskrevet i Fælles Børn – Fælles Ansvar.

Formålet med indsatsen er:

- At videreudvikle inkluderende læringsmiljøer, så de bliver endnu mere robuste fællesskaber, hvor børn og unge med forskellige ressourcer og udfordringer trives og udvikler sig i almenmiljøet.
- At elever i højere grad end i dag får det rette undervisningstilbud til rette tid i eller uden for almenmiljøet, og at den enkelte elev i specialundervisningstilbud oplever en progression, som betyder, at eleven på et tidspunkt kan bevæge sig i retning af et alment undervisningstilbud, uddannelsestilbud eller job. En vigtig forudsætning for dette er, at ledere og medarbejdere oplever sig som kompetente til de mange forskellige opgaver ift. børn og unge, herunder ledelse af læringsmiljøer
- At forældre til alle børn i folkeskolen bidrager til det robuste fællesskab, og at forældre til børn med særlige behov oplever sig inddraget omkring deres eget barns skolegang
- At forældre og børn og unge oplever gennemsnitlige arbejdsgange i forhold til sagsbehandlingen på skolerne og i forvaltningen
- At myndighedsarbejdet i relation til familier med børn med handicap bliver styrket såvel juridisk som metode- og procesmæssigt
- At kommunens forbrug på specialundervisningsområdet er i balance med budgetterne. Dette skal ske gennem en sammenhængende investerings- og afkastplan.

Proces for at involvere og udvikle oplæggets enkelte dele

Med udgangspunkt i ovenstående formål vil forvaltningens ledelse involvere bl.a. decentrale ledere og medarbejdere samt centrale fagpersoner i en fastlæggelse af, hvilke konkrete handlinger og arbejdsgrupper, der skal igangsættes på hvilke tidspunkter. Oplægget er i sin nuværende form formuleret af forvaltningens ledelse, og for at sikre viden, kompetencer og medejerskab i de næste års arbejde for at skabe mere robuste fællesskaber er der brug for, at alle ansatte på børneområdet kender til arbejdet, og at udviklingsarbejdet får en bred forankring.

Den involverende proces bliver igangsat, når budgettet for 2020-23 er fastlagt, og de økonomiske rammer for arbejdet dermed er lagt.

Det aktuelle budgetniveau set ift. forbruget til specialundervisning

Budgettet til udlagt specialundervisning udgør for 2020-23 68 mio. kr. pr. år. I sagen "Økonomisk status for specialundervisning til børn – balance i 2019", som behandles politisk i august 2019, er det beskrevet, at det udlagte budget i 2020 i sit udgangspunkt ligger 10 mio. kr. lavere end det forventede forbrug.

For at reducere forbruget skal der være færre elever i specialundervisningstilbud og/eller taksterne pr. elev i specialundervisning skal være lavere og/eller forløbene kan være kortere. Størstedelen af elever i specialundervisningstilbud uden for almenskolen vil fortsætte resten af skoleåret 2019/20, og dermed er der udelukkende marginale muligheder for på kort sigt at reducere antallet af elever. Tilsvarende kræver det en længerevarende indsats at skabe forudsætninger for, at elever kan trives og udvikle sig i billigere / mindre indgribende tilbud. I forhold til et kortere forløb, så vil det først kunne realiseres, når der er oparbejdet den nødvendige kompetence i forhold til brobygning mellem almenskolen og specialtilbuddet. På længere sigt er det en meget væsentlig indsats at arbejde med såvel visitation som tilbudsvifte, takster, og brobygning, og alle elementer indgår derfor i oplægget.

Forvaltningen vurderer, at det vil være en afgørende forudsætning i udgangspunktet at lægge budgettet på et realistisk niveau ift. de aktuelle forbrug og arbejde med omstillingen ud fra dette højere budgetgrundlag. Konkret fremlægger forvaltningen 42AU2020-002 Budget til forventet forbrug til udlagt specialundervisning med forslag om at tilføre 10 mio. kr./år i 2020 og overslagsårene. Af sagen "Økonomisk status for specialundervisning til børn – balance i 2019", som behandles politisk i august 2019, fremgår det, at forbruget til udlagt specialundervisning i løbet af de sidste 3 år har ligget omkring 10 mio. over budgettet ekskl. tillægsbevillinger. Og dette forhold sammenholdt med det stigende antal børn med diagnoser betyder, at forvaltningen anbefaler at hæve budgettet til det forventede forbrug.

Forventede effekter af reformoplægget

Reformoplægget er udarbejdet ud fra en præmis om, at budgettet til udlagt specialundervisning bliver lagt på et realistisk niveau ift. forbruget.

Det samlede reformprogram til omstilling og på længere sigt en reduktion i budgettildelingen til skolernes specialundervisning forventes at få effekter på såvel kort sigt indenfor 1½ år som på længere sigt.

Effekterne på kort sigt forventes at være:

- Målgrupper for specialundervisning er beskrevet
- Alle almenskoler har beskrevet roller og funktioner i et lokalt ressourcecenter
- Tilbudsviften er udviklet (tilbudsviften vil også på længere sigt skulle videreudvikles)
- Praksisnære kompetenceudviklingstiltag iværksættes for at pædagoger, lærere, psykologer, rådgivere og ledere kan opleve sig kompetente ift. at skabe robuste fællesskaber i almenmiljøet
- Model for adgang til viden og hjælp fra specialskoler og kommunale ressourcepersoner er beskrevet og klar til implementering senest fra 2021
- Model for brobygning og tilbagevenden til almenundervisningen
- Ændrede praksisser ift. visitation
- Ændrede praksisser ift. opfølgning
- Forvaltningen og skolerne har bedre overblik og styringsinformation vedr. specialundervisning for derigennem at kunne skabe mere inkluderende faglige og sociale fællesskaber.
- Myndighedsarbejdet på handicapområdet er juridisk kvalitetssikret
- At etablerer en familiecentreret sagsbehandlingspraksis, så forældre oplever sig inddraget i samarbejdet, og opnår mere tryghed ved indsatserne og samarbejdet med kommunen.

Effekterne på længere sigt forventes at være:

- Robuste fællesskaber understøttes af en sammenhængende og forstærket indsats på hele børneområdet
- En større andel af elever i udsatte positioner trives og udvikler sig igennem relevant understøttelse både i almenmiljøet og i segregerede miljøer
- At alle elever modtager den rette indsats, når det er fagligt vurderet, at der er et behov, både indenfor og uden for almenmiljøet
- Elever har øgede muligheder for at udvikle sig og trives, så deres forudsætninger for at indgå i almene fællesskaber øges
- Forældre oplever sig inddraget og oplever gennemsigtige arbejdsgange
- Medarbejdere og ledere oplever at have viden og redskaber ift. at videreudvikle inkluderende læringsmiljøer og dermed oplever de sig kompetente ift. det enkelte barn / den konkrete børnegruppe
- Medarbejdere og ledere kender målgrupper, indsatser og tilbudsvifte på egen skole og i kommunen

De forventede effekter vil blive konkretiseret i den inddragende proces fra oktober 2019, når vi kender budgetforudsætningerne for omstillingen.

Forvaltningen anbefaler, at Børn, Familie og Ungeudvalget i 1. kvartal af 2020 modtager en opdatering af formuleringerne på de forventede effekter på kort og længere sigt.

Nødvendige aktiviteter for at opnå effekterne

I kølvandet på analysen af specialundervisning er tre konkrete forslag indtil videre sat i værk:

- Konkretisering af regler om visitation til efterskole med det formål, at alle elever, for hvem det vil være relevant at modtage specialundervisning som led i et efterskoleophold, bliver korrekt visiterede
- Udkast til justering af budgetmodellen for udlagt specialundervisning (behandles i Børn, Familie og Ungeudvalget i august 2019).
- Forvaltningen har modtaget økonomisk støtte til udviklingen af sagsbehandlingen på Børnehandicapområdet fra Socialministeriet. En udvikling der har til formål at understøtte familier med handicappede børn, således at familierne oplever mindre stress i hverdagen og dermed får mere overskud til at mestre opgaven, at være forældre til et barn med et handicap. Dette arbejde påbegyndes derfor allerede fra 3. kvartal 2019.

Forvaltningen har omsat de anbefalinger, som byrådet godkendte den 26. juni 2019 i forbindelse med analysen af specialundervisning til et reformprogram bestående af en række aktiviteter, som skal iværksættes for at kunne opnå de ovenfor beskrevne effekter.

Konteksten for reformprogrammet er bl.a., at der i disse år ses en kraftig stigning i andelen af børn og unge, som får en diagnose indenfor ADHD, autismspektrumforstyrrelser og angst, og at mange af disse børn og unges undervisningsbehov aktuelt ikke kan imødekommes inden for almenundervisningen. Den faglige vurdering er dermed, at der er brug for en væsentlig kapacitetsopbygning i hele organisationen for at realisere de ovenfor nævnte effekter. For god ordens skyld gør forvaltningen opmærksom på, at reformprogrammet lægger op til en langt mere dybdegående og omfattende omstillingsproces af den daglige praksis i fx skolerne end specialundervisningsanalysens forslag. Set i lyset af konteksten med udviklingen i elever, og af at der alene på skoleområdet er mere end 700 ansatte, vurderer forvaltningen, at alle de nævnte aktiviteter er nødvendige at iværksætte. Aktiviteterne vil blive konkretiseret igennem en inddragende proces fra oktober 2019.

Videre vurderer forvaltningen, at det vil have en betydning for kvaliteten af reformens gennemførelse, hvis 44FF2020-008, reduktion af psykologer i PPR, realiseres, da psykologerne er en vigtig samarbejdspartner for skolerne, i forhold til at skabe nye løsninger på specialundervisningsområdet. Ligeledes vurderer forvaltningen, at det vil have en betydning for reformens gennemførelse, hvis at der reduceres yderligere på skolens almenbudget, jf. 42FF2020-009, idet at det netop er på almenområdet at flere børn skal inkluderes. Det bemærkes, at begge forslag indgår i de af Børn, Familie og Ungeudvalgets oversendte finansieringsforslag til opfyldelse af økonomiudvalgets beslutning om udarbejdelse af finansieringsforslag på 1,5 % af serviceudgifterne.

I forhold til forslaget om ansættelse af en kontraktforhandler, 11AU2020-004, er dette kun beskrevet som en forhandler på anbringelsesområdet. Kontraktforhandleren vil imidlertid også med fordel kunne anvendes på kontrakter, der indgås på skole-dagbehandlingsområdet med henblik på at reducere omkostningerne på dette specifikke område.

Nedenfor gennemgås på kort form de nødvendige aktiviteter, samt den forudsatte investering for at kunne iværksætte aktiviteten. Aktiviteterne er søgt tematiserede:

Tema	Aktiviteter	Investeringsbehov
Målgruppebeskrivelser og udvikle tilbudsviften		
	Beskrive og formidle målgrupper og eksisterende tilbud	<i>for alle tre aktiviteter: omprioritering af eksisterende ressourcer i PPR, i Skoleafdelingen og blandt skoleledere kombineret med dels oprettelse af stilling som faglig kvalitetsudvikler i Skoleafdelingen (42AU2020-001) og dels korpset af erfarne lærer og pædagoger (42AU2020-005)</i>
	Sammenholde målgruppebeskrivelser med et forstærket overblik via controlling	
	Sikre en sammenhængende tilbudsvifte og ændre / udvide dele af tilbudsviften, herunder at overveje Nest-klasse lignede tilbud. Tilbudsviften skal udvikles med udgangspunkt i børnesynet, som beskrevet i FBFA	
Styring		
	Ny praksis for controlling og styringsinformation til skoleledere og ledere i forvaltningen	<i>1) økonomisk controlling sker igennem omprioritering i Skoleafdelingen, 2) fagligt overblik og formidling af information via oprettelse af stilling som faglig kvalitetsudvikler i Skoleafdelingen (42AU2020-001)</i>
	Systematisk gennemgang af eksisterende visitationer	<i>Omprioriteringer i PPR, Skoleafdelingen, blandt skoleledere samt ved en 1 årig udvidelse af PPR svarende til ½ stilling (44AU2020-002)</i>
Kapacitetsopbygning		
	Proces, hvor de 7 alment skoler prioriterer og videreudvikler et ressourcecenter mhp intern support og vejledning	<i>Omprioritering af decentrale medarbejderressourcer kombineret med omprioritering af konsulentunderstøttelse fra Skoleafdelingen omfatter også 42AU2020-001</i>
	Udvikle og tilbyde praksisnære kompetenceudviklingsforløb for decentrale medarbejdere og ledere samt for psykologer og rådgiver	<i>En væsentlig forøgelse af kompetenceudviklingsmidlerne i perioden 2020-2025 (42AU2020-003)</i>
	Understøtte forældresamarbejde ift. de brede forældregrupper og ift. forældre til børn i udfordringer, herunder udvikle pjece og beskrivelse af arbejdsgangen	<i>Omprioritering indenfor eksisterende ressourcer</i>
	Udvikling af en model og praksis for konsultativ bistand fra specialområdet	<i>Investering i 1½ medarbejder inden for specialundervisning (44AU2020-003 og 42AU2020-005)</i>
	Faglig kapacitetsopbygning ift. myndighedsarbejdet på børnehandicapområdet.	<i>Ansættelses af jurist til at understøtte det socialfaglige arbejdet (11AU2020-005) Udviklingsarbejdet som Socialstyrelsen støtter kræver endvidere medfinansiering, for at fasholde kvaliteten efter projektophør (11AU2020-007)</i>

Rette indsats til rette tid		
	Understøtte inkluderende indsatser under 9 timer	<i>Investering i et korps på 5 erfarne lærere og pædagoger (42AU2020-004)</i>
	Kvalificere øget brug af interne specialundervisningstilbud og specialklasser frem for specialskoler	<i>Investering i et korps på 5 erfarne lærere og pædagoger (42AU2020-004)</i>
	Systematisk arbejde med målfastsættelser for den enkelte elev og med opfølgning på progression	<i>Omprioritering indenfor eksisterende ressourcer</i>
	Understøtte brobygning imellem almen og specialtilbud, herunder ikke mindst når en elev skal fra et specialtilbud til en almenskole	<i>Investering i 1½ medarbejder inden for specialundervisning (44AU2020-003 og 42AU2020-005)</i>

Budgetforslag: sammenhængende investeringer og budgetreduktioner

Forvaltningen anbefaler som nævnt at øge budgettet til udlagt specialundervisning med 10 mio. kr./år (42AU2020-002) som et nødvendigt grundlag for at kunne gennemføre et efterfølgende reformprogram igennem investeringer og budgetreduktioner.

Ligeledes anbefaler forvaltningen en faglig kapacitetsforøgelse ift. myndighedsarbejdet igennem ansættelse af en jurist (11AU2020-005)), og en fastholdelse af kvaliteten i sagsbehandlingen efter projektperioden (11AU2020-007)

Begge aktivitetsudvidelsesforslag er varige løft af budgetniveauet for at kunne håndtere de aktuelle udfordringer professionelt og tidssvarende, og forvaltningen vurderer, at begge forslag er nødvendige forudsætninger for det videre arbejde.

Reformprogrammets investeringer er som nævnt baseret på forvaltningens anbefalinger vedr. specialundervisning, som byrådet godkendte den 26. juni 2019. Der er dermed ikke længere nogen direkte sammenhæng mellem investeringsforslagene i specialundervisningsanalysen udarbejdet af Rambøll og investeringerne i reformprogrammet inkl. investeringer til styrket sagsbehandling.

Rambølls specialundervisningsanalyse indeholdt en samlet og akkumuleret reduktion af udgifterne over en 5-årig periode på 36 mio. kr. og efter fratæk af investeringer i perioden på 15,3 mio. kr. ville gevinsten beløbe sig til netto 20,7 mio. kr.

Forvaltningens reformprogram viser for samme periode en akkumuleret reduktion af udgifterne over en 5-årig periode på 13,7 mio. kr. (her tages udgangspunkt i finansieringsforslagets scenarie 1) og efter fratæk af investeringer til både reform og til styrket sagsbehandling i perioden på 30,9 mio. kr. er nettoresultatet en merudgift på 17,2 mio. kr.

Balancen i 2026 viser, at det årlige udgiftsniveau fratrukket reforminvesteringer og ressourcer til styrket sagsbehandling medfører en netto mindre udgift på 2,1 mio. kr. årligt fra 2026. Endelig bemærkes, at ubalancen mellem det afsatte budget og det forventede udgiftsniveau som beskrevet i budgetopfølgning 2-2019 udgør 10 mio. kr. årligt.

I tabellen er budgetårene 2020-23 skraveret for at lette overblikket. Tallene er i hele mio med en decimal.

FF		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
42FF2020-010	Reduktion af udlagt budget til specialundervisning - scenarie 1 (udelukker scenarie 2)	-	1,7	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
42FF2020-011	Reduktion af udlagt budget til specialundervisning - scenarie 2 (udelukker scenarie 1)	-	1,7	4,0	4,0	4,8	6,0	6,0
AU		2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
44AU2020-002	Systematisk gennemgang af alle decentrale visitationer	-	0,3	-	-	-	-	-
42AU2020-001	Faglig kvalitetsudvikling	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	-	-
42AU2020-003	Praksisnær kompetenceudvikling	0,5	1,0	2,0	3,0	1,5	0,7	-
42AU2020-004	Øget brug af inkluderende indsatser og kvalificering af interne tilbud	1,1	2,8	2,8	2,8	1,6	-	-
42AU2020-005	Tilbagevenden, brobygning og adgang til specialviden - akt.42	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
44AU2020-003	Brobygning og adgang til specialviden - akt.44	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
AU i alt		2,7	5,6	6,3	7,3	4,6	1,5	0,8
Reformprogrammets balance ved valg af 42FF2020-10		2,7	3,9	2,3	3,3	0,6	-2,5	-3,2
42AU2020-002	Specialundervisning - budget til forventet forbrug 2020	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
11AU2020-005	Juridisk opkvalificering	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
11AU2020-007	Udviklingen af det socialfaglige arbejde	-	-	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Økonomisk genopretning og styrkelse af sagsbehandlingen		10,6	10,6	11,1	11,1	11,1	11,1	11,1
Samlet opgørelse af reformprogram og genopretningsplan		13,3	14,5	13,4	14,4	11,7	8,6	7,9

Ovenstående tabel indeholder et overblik over aktivitetsudvidelsesforslag og finansieringsforslag for hele perioden 2020-26, idet forvaltningen vurderer, at det er nødvendigt med en reformtankegang, hvor investeringer relativt hurtigt giver en kvalitetsforbedring ift. børn og unges trivsel og udvikling, og hvor det økonomiske afkast kommer med senere effekt. Konkret foreslår forvaltningen, at 42FF2020-010 skal have fuldt gennemslag i 2022.

Forvaltningen fremlægger for god ordens skyld 42FF2020-011 som alternativ til 42FF2020-010, men kan ikke anbefale 42FF2020-011, da den pt ikke virker realistisk at gennemføre ved hjælp af de fremlagte forslag. Selv efter gennemførelsen af det fulde reformprogram med alle aktivitetsforslagene, vil der fortsat være behov for at visitere elever til specialundervisning primært begrundet i, at almenmiljøet ikke er gearet til at give disse elever rammer for at udvikle sig og trives.

Retsgrundlag

Ikke relevant for sagen.

Økonomi

Sagsfremstillingen og dens bilag samt evt. høringssvar indstilles at indgå i budgetprocessen for 2020-23.

Beslutning i Børn, Familie og Ungeudvalget den 15-08-2019

Udvalget godkendte indstillingens punkt 1 og 2.

Mette Thiesen (D) tog forbehold for punkt 1.

I forhold til punkt 3 indstiller udvalget, at der ikke skal indgå kompenserende finansieringsforslag på Børn, Familie og Ungeudvalgets område i den videre budgetproces.

Sagen sendes videre til økonomiudvalget og byrådet.

BILAG:

1 - 4569489	Åben	42FF2020-010 Reduktion af udlagt budget til specialundervisning - scenarie 1	(98056/19)	(H)
2 - 4569490	Åben	42FF2020-011 Reduktion af udlagt budget til specialundervisning - scenarie 2	(98057/19)	(H)
3 - 4569520	Åben	42AU2020-001 Faglig kvalitetsudvikling vedr. specialundervisning	(98075/19)	(H)
4 - 4569500	Åben	42AU2020-002 Budget til forventet forbrug 2020 - genopretning	(98066/19)	(H)
5 - 4569501	Åben	42AU2020-003 Praksisnær kompetenceudvikling	(98067/19)	(H)
6 - 4597640	Åben	42AU2020 -004 Øget brug af inkluderende indsatser og kvalificering af interne tilbud	(114256/19)	(H)
7 - 4569514	Åben	42AU2020-005 Tilbagevenden, brobygning og faglig sparring	(98071/19)	(H)
8 - 4601488	Åben	44AU2020-002 Systematisk gennemgang af alle decentrale visitationer	(116794/19)	(H)
9 - 4601489	Åben	44AU2020-003 Brobygning og adgang til specialviden - akt. 44	(116795/19)	(H)
10 - 4602418	Åben	11AU2020-007 Handicapområdet - med finansiering fra Socialstyrelsen	(117388/19)	(H)
11 - 4602422	Åben	11AU2020-005 Ansættelse af socialfaglig jurist - Akt. 44	(117392/19)	(H)