

## **Baggrundsnotat Status på udlagt specialundervisning og forslag om supplering af budgetmodellen**

### Indhold

Baggrund.....	2
Ny budgetmodel for udlagt specialundervisning fra januar 2020 .....	2
Udviklingen i skolernes forbrug i 2018 og 2019 samt forventet forbrug i 2020 .....	3
Udvikling i elever med behov for specialundervisning .....	3
Reformprogrammet "Stærke Fællesskaber" med et mellemlangt og langt perspektiv .....	4
Mulige handlinger for at bremse merforbruget med et kort og mellemlangt perspektiv.....	5
Årshjul for visitationer .....	5
Decentralt visitations- og budgetansvar med et sammenlagt budget for almen- og specialundervisning ..	6
Centralt visitations- og budgetansvar .....	7
Forslag om at afvikle merforbruget igennem en 3-5-årig handleplan .....	8
Økonomisk overblik pr. skole .....	8

## Baggrund

Hillerød Kommunes sammenhængende børne- og ungepolitik "Fælles Børn, Fælles Ansvar" er grundlaget for arbejdet med børn og unge i udsatte positioner, og dermed også for indsatsen for elever med behov for specialundervisning.

Specialundervisningsanalysen i 2019 og reformprogrammet "Stærke Fællesskaber" vedtaget i efteråret 2019 danner dernæst fundamentet for skolernes og forvaltningens arbejde med inkluderende læringsmiljøer og visitation af elever til specialundervisning.

Baggrunden for den aktuelle sag er:

- Bemærkning i BOF1-2020: *"Det bemærkes, at skolernes budgetter til udlagt specialundervisning er under et stort pres som følge af et stigende behov for specialundervisning, og skolernes dispositionsark ultimo marts viser et forventet merforbrug på 5,8 %, svarende til godt 7 mio. kr. Flere af skolerne forventer yderligt stigende udgifter. Der er store forskelle imellem skolerne, og forvaltningen vil i samarbejde med skolerne udarbejde en status til Børn, Familie og Ungeudvalget til mødet i juni måned"*
- Et stort forventet merforbrug for nogle skoler og et forventet mindreforbrug for andre skoler. Den 14. maj var det forventede merforbrug i 2020 på tværs af de 7 distriktsskoler på 11 %, og den økonomiske situation forudses at blive yderligere forværret af planlagte visitationer til næste skoleår – visitation, som vurderes absolut nødvendige. Det forventede merforbrug ses til trods for budgettilførsel med budget 2020-23.

## Ny budgetmodel for udlagt specialundervisning fra januar 2020

Siden 2013 har ca. 2/3 af det samlede budget til specialundervisning været udlagt til de 7 distriktsskoler, og budgettet har været adskilt fra almenbudgettet (og budgettet for HFO, som lovgivningsmæssigt skal holdes adskilt pga forældrebetalingen). Ved udlægningen svarede budgettet lige netop til udgiften til specialundervisning til de visiterede elever. Fra starten af udlægningen har der været et takstloft, så skoler via en ekstra visitation i Visitationsudvalget for Børn og Unge kan få medfinansieret udgiften over takstloftet. I 2020 er takstloftet på 494.000 kr.

Siden udlægningen er der i flere omgange sket en tilpasning af budgetmodellen, og skolerne har fået tilført ekstra budget som følgende af stigende pres på området. I 2018 og 2019 anvendte Hillerød Kommune en budgetmodel, hvor 25 % af budgettet fordeles efter antallet af 6-16 årige i skoledistrikterne, og 75 % fordeles efter skolernes sociale profil (opgjort af Epinion hvert andet år).

Budgetmodellen indgik som en del af analysen af specialundervisning (afrapporteret i marts 2019), og Rambøll anbefalede at supplere budgetmodellen, så elevens flytninger imellem skoledistrikter bliver kompenseret. Den 27. november 2019 vedtog Hillerød byråd efter en høringsproces en justeret budgetmodel, der tager højde for flytninger imellem skoledistrikterne og til og fra kommunen. Den justrede budgetmodel er trådt i kraft fra 2020, og flytninger i 2019 er således afspejlet i skolernes budgetter for 2020.

Flytninger har resulteret i interne budgetflytninger imellem skolerne på i alt 4 mio. kr., og da der i 2019 var flere elever i specialundervisning, som flyttede til Hillerød Kommune end fra Hillerød Kommune, er netto-effekten af flytninger over kommunegrænsen på 2,3 mio.kr. finansieret af alle skolerne.

## Udviklingen i skolernes forbrug i 2018 og 2019 samt forventet forbrug i 2020

Skolernes samlede forbrug til udlagt specialundervisning var i 2018 på 74 mio. kr., og i 2019 på 77 mio. kr.

Specialundervisningsanalysen (afrapporteret i marts 2019) viste, at Hillerød Kommune i 2017 lå på niveau med sammenligningskommunerne, og at skolerne i Hillerød Kommune oplevede et stort pres på visitation af flere elever til specialundervisning.

Fra 2020 fik skolerne en budgettilførsel på i alt 10 mio. kr. for at bringe det udlagte budget på niveau med det forventede forbrug. Budgetopfølgning 1 i 2020 viser imidlertid et markant merforbrug på nogle af skolerne, og pr. 14. maj er det forventede merforbrug på 8,3 mio. kr. for de 7 distriktsskoler under ét, svarende til 11 %.

Budgettet til udlagt specialundervisning for 2020 bliver med BOF1-20 reduceret med 0,418 mio. kr. pga. et nyt p/l-skøn fra KL i marts. Skolerne har ingen mulighed for at få tilsvarende reduktion i taksterne, og det svarer dermed til en besparelse på den udlagte specialundervisning.

Den politisk vedtagne budgetmodel indebærer som nævnt ovenfor, at hvis en elev i specialundervisning flytter imellem distriktsskoler i Hillerød Kommune, fortsætter afgivende skole med at finansiere specialundervisningen i 3 budgetår, medens distriktsskolelederen i bopælsdistriktet til hver en tid har pligten til at handle og følge op på effekter af specialundervisning samt tage stilling til revisitation ned ad indsatsstrappen.

På den sidste side i dette notat indgår en oversigt over skolernes forbrug, og i denne oversigt er det desværre ikke muligt at tage højde for effekter af flytninger. Tallet for den enkelte skole er derfor behæftet med usikkerhed. Forvaltningen vil arbejde på at skabe et system til ledelsesinformation, som løbende kan tage højde for bl.a. flytninger. Fire skoler viser et markant merforbrug på i alt 12,4 mio. kr., to skoler viser et mindreforbrug på i alt 3,8 mio. kr. og en enkelt skole balancerer stort set. De to skoler med forventet mindreforbrug har planlagte visitationer, som vurderes at være absolut nødvendige. Der ses dermed kun begrænset mulighed for at sætte mindreforbrug i spil ift. at dække merforbrugene.

## Udvikling i elever med behov for specialundervisning

Som led i reformprogrammet "Stærke Fællesskaber i almenmiljøet med plads til forskellighed" igangsætter forvaltningen en arbejdsgruppe, som skal levere forbedret ledelsesinformation og udføre controllingopgaver. Det er afgørende, at ledelsen i forvaltningen og på den enkelte skole får et bedre grundlag for at styre udgifterne til specialundervisning og til at følge mønstre i visitationer.

Specialundervisningsanalysen foretaget af Rambøll samt Region Hovedstadens statusopgørelse har påvist en markant stigning i antallet af børn, der bliver diagnosticeret med autismespektrumforstyrrelse (ASF), ADHD, angst og depression. Diagnosticeringen sker bredt set over hele barndommen med en tendens til at flere yngre børn bliver diagnosticeret med ASF.

Hertil kommer, at skolerne oplever, at flere og flere børn igennem deres adfærd viser, at de ikke trives i skolen og ikke kan honorere skolens forventninger. Dette kan i nogle tilfælde have sammenhæng med læringsmiljøet i skolen, hvilket er en væsentlig baggrund for reformprogrammet "Stærke Fællesskaber", og i andre tilfælde kan det have sammenhæng med børnenes læringsmiljø i hjemmet. Hvis indsats i almenskolen viser sig utilstrækkelige til at hjælpe eleven i trivsel, skal der uanset baggrunden iværksættes en relevant specialpædagogisk indsats for at hjælpe barnet i trivsel og i stand til at indgå i et alment skoletilbud med de krav og forventninger, som det indebærer. I Hillerød Kommune har der været en stigning i antallet af børn, hvor der bliver indstillet til skoledagbehandling. Et mere systematisk arbejde med controlling og ledelsesinformation vil bl.a. blive anvendt som

baggrund for forslag om at ændre i tilbudsviften mhp at imødekomme børn og unges behov inden for de afsatte budgetter.

Som et enkelt nedslag kan nævnes, at i alt 23 børn indtil midten af maj 2020 er blevet visiteret direkte fra børnehave til en skolestart i specialundervisning. Og skolerne har oplyst, at der er enkelte skolestartere, hvor der endnu ikke har været tilstrækkeligt grundlag til at tage stilling til visitation til specialundervisning uden for skolen eller støtte i en almen børnehaveklasse. Den samlede årgang børn til skolestart er på 645 børn, og de 7 distriktsskoler har dermed på nuværende tidspunkt visiteret næsten 4 % af årgangen. Hertil kommer børn, som er visiteret til specialundervisning finansieret af Familier og Sundhed (fx børn med svære generelle indlæringsvanskeligheder og/eller multiple handicaps).

## Reformprogrammet ”Stærke Fællesskaber” med et mellemlangt og langt perspektiv

Reformprogrammet skal opbygge den nødvendige kapacitet på hele børneområdet til at kunne fastholde og udbygge handlekompetencer og viden hos alle ansatte til at kunne skabe rammer om stærke børnefællesskaber, hvor der er plads til forskellighed. Den primære indsats i reformprogrammet er indtil videre formuleret ift. skoleområdet, som dog kun kan lykkes, hvis det sker i et tæt og forpligtende samarbejde med Dagtilbud Børn samt Familier og Sundhed. Ovenfor er nævnt ledelsesinformation og øget controlling som vigtige elementer i reformprogrammet, og dette er primært målrettet ledere som grundlag for bedre styring. Desuden skal ledelsesinformationen anvendes af en bredere kreds af fagprofessionelle til udvikling af tilbudsviften.

Reformprogrammets indsatser målrettet skolerne har et mellemlangt og langt perspektiv, fordi adfærsændringer i hele organisationen fra chef til decentralt ansat tager tid. I overskrifter består indsatserne målrettet skolerne af nedenstående:

- Kompetenceudvikling af og i praksis igennem fx co-teaching, aktionslæring og skyggesparring, idet formålet med den praksisnære kompetenceudvikling er at udvikle handlingerne i dagligdagen – handlinger som fremmer et inkluderende læringsmiljø for eleverne
- Øget brug af og kvalitetsudvikling af interne specialundervisningstilbud på den enkelte skole igennem fx sparring fra specialtilbud. Desuden udvikling af mellemformer
- Tilbagevenden fra specialtilbud til almenskolen for elever fra specialundervisning igennem sparring og tæt vejledning til ansatte i almenmiljøet

På skoleområdet skal de eksisterende faglige netværk på tværs af skolerne understøtte målsætningerne i reformprogrammet, herunder at flere elever skal have et relevant skoletilbud ned ad indsatsstrappen for specialundervisning, og at ledere og medarbejdere skal føle sig kompetente til opgaverne ift. elever, som ikke trives.

Indsatserne i reformprogrammet er planlagt til at starte med det nye skoleår i august 2020, og forvaltningen og skolerne er indtil nu blevet bremset i noget af planlægningen pga. nedlukningen som følge af covid-19.

## Mulige handlinger for at bremse merforbruget med et kort og mellemlangt perspektiv

I det følgende ses bort fra muligheden at fortsætte med den nuværende model med decentral visitations- og budgetansvar og adskilte budgetter til almen- og specialundervisning, fordi det forventede merforbrugs størrelse ved den igangværende visitationsproces viser, at udgiften til specialundervisning de facto fremstår som ustyrbart. Det er nødvendigt at iværksætte handlinger på kort og mellemlagt perspektiv, som kan supplere reformindsatsen med det længere perspektiv.

Under hver handlemulighed har forvaltningen forsøgt at opridse fordele og ulemper. Tidsforbruget til arbejdet med visitation er så godt som ikke nævnt, og forvaltningen er bevidst om, at skolelederne allerede i dag oplever at visitationsprocesser og arbejdet med børnesager generelt tager mere og mere af den samlede arbejdstid. Afdelingschefgruppen vil under alle omstændigheder tage arbejdsgangen i visitationsprocessen op til fornyet revision mhp optimering.

Forvaltningen ser følgende handlemuligheder:

- Under alle omstændigheder skal årshjulet for visitationer følges, så den visiterende myndighed alt overvejende visiterer inden for de vedtagne tidsterminer. Dette har til formål at sikre et nødvendigt overblik over behovene og systematisk anvendelse af ledelsesinformation med henblik på både at tilgodese faglige og økonomiske hensyn i visitationsprocessen
- Fastholde decentralt visitations- og budgetansvar hos distriktsskolelederne og give dem et sammenhængende ansvar for almen- og specialbudgettet / ophæve "de vandtætte skotter" som i dag findes imellem almen- og specialbudgettet
- Centralisere budget- og visitationsansvaret i forvaltningen. Hvis denne handlemulighed bliver politisk besluttet, vil direktionen efterfølgende fremlægge forslag til placering af budgettet på et aktivitetsområde samt træffe en direktionsbeslutning om sammensætning af visitationsudvalget.

### Årshjul for visitationer

Kommunerne i Net 2 under KKR om specialundervisning (Frederikssund, Gribskov, Halsnæs og Hillerød) har aftalt et årshjul med følgende deadlines for visitation:

- 1. december til specialskoler
- Inden uge 7 til specialklasser

Hillerød Kommune har fastlagt følgende halvårslige deadlines for visitation:

- November-december måned til interne specialundervisningstilbud på folkeskoler i Hillerød Kommune for perioden 1. januar til 31. juli og marts måned for perioden 1. august til 31. december

Der er mulighed for løbende visitation til skoledagbehandling, og for visitationer med opstart i august skal visitationsprocessen så vidt muligt afsluttes i marts måned.

Forvaltningen har opfordret til at stramme op om årshjulet, og det kan konstateres, at skolerne alligevel fortsat visiterer i takt med, at der foreligger et beslutningsgrundlag i form af fx PPV, børnefaglige undersøgelser, udtalelse fra BUC inkl. evt. diagnose.

### Fordele ved håndhævelse af årshjulet:

- Den visiterende myndighed kan skabe sig et overblik over alle forestående visitationer til en given type specialundervisningstilbud. Dermed kan visitationer baseres på systematisk ledelsesinformation, faglige hensyn i den enkelte sag samt økonomiske hensyn

### Ulemper ved håndhævelse af årshjulet:

- Der kommer løbende udtalelser fra eksterne samarbejdspartnere som fx BUC og privatpraktiserende psykiatere, og ved kun årlige visitationsprocesser til specialklasser og specialskoler samt halvårslige visitationer for interne specialundervisningstilbud på folkeskoler vil nogle børn og deres forældre opleve at skulle afvente en visitation i længere tid end ved en løbende visitation
- Sagspukkel for PPR-psykologer og rådgivere for at kunne levere mest muligt beslutningsgrundlag inden for deadline
- Grønnevang Skole har så stort et antal børn i specialundervisning, at det vil kræve adskillige dages koncentreret ledelsesarbejde at gennemføre alle visitationer og revisitationer

### Konsekvens, som både kan udvikle sig til fordel og ulempe:

- Den ansvarlige skoleleder skal efter afsluttet udredning iværksætte tiltag inden for sit budget for at imødekomme elevens behov bedst muligt, indtil barnet kan starte op i et visiteret tilbud. I nogle tilfælde kan tiltaget bane vejen for en længerevarende understøttelse internt på skolen, hvilket må ses som en fordel ift. elevens mulighed for at være en del af fællesskabet i almenmiljøet. I andre tilfælde kan eleven være i så dårlig trivsel, at eleven ikke kommer på skolen, og den længere tid fra udredning til opstart af et længerevarende specialundervisningstilbud vil opleves som en ulempe set ift. elevens trivsel og udvikling.

Forvaltningen anbefaler en strikt overholdelse af årshjulet baseret på en vurdering af, at der er stort behov for overblik over det samlede behov for specialundervisning, inden visitationsprocesserne gennemføres.

## Decentralt visitations- og budgetansvar med et sammenlagt budget for almen- og specialundervisning

Siden udlægningen af budget- og visitationsansvar til skolerne har de to budgetter til almen- og specialundervisning været holdt adskilt. En skole har dermed i et budgetår kunnet have merforbrug på specialundervisningen og mindreforbrug på almenundervisning, og begge dele er i over-/underskudssagen i februar blevet overført.

Det er lovgivningsmæssigt fastsat, at den visiterende myndighed skal registrantbogføre specialundervisningsudgifter på den enkelte elevs cpr.nr., men dette behøver ikke at betyde, at der skal være adskillelse mellem almen- og specialbudgettet. Flere kommuner med decentral visitations- og budgetmodel for specialundervisningen har et sammenlagt budget, hvor skolens leder er ansvarlig for det samlede budget til undervisning. Budgettet til HFO skal jfr. lovgivningen være adskilt fra budgettet til undervisning, fordi der er forældrebetaling til HFO.

Når en skole visiterer til specialundervisning i 9 timer eller derover på egen skole, afregner skolen med sig selv (fordi hele personalet er aflønnet på almenbudgettet), og man kan sige, at der dermed er en gråzone mellem de to adskilte budgetter. Der ses i dag flere eksempler på, at skoler iværksætter specialpædagogiske tiltag inden for almenbudgettet.

### Fordele ved decentral visitation med samlet almen- og specialbudget

- Skoleledelsen har den besluttende kompetence ift. organiseringen af skolens ressourcer og kan dermed bedre end en central visitationsmyndighed iværksætte indsatser i almenmiljøet for elever med særlige forudsætninger og behov, som ikke visiteres til specialundervisning
- Skoleledelsen bevarer incitamentet til at arbejde målrettet med, at flest mulige elever kan være i eller så tæt på det almene skoletilbud som muligt i stedet for (som i en central visitationsmodel) at arbejde på at fremstille en elev som havende et stort behov for specialundervisning for at komme i betragtning til en visitation

- Fælles Børn Fælles Ansvar og Reformprogrammet "Stærke Fællesskaber" har som forudsætning, at den stedlige leder arbejder med forebyggelse og foregribelse som en del af det almene miljø, og en fastholdelse af den decentrale visitationskompetence til specialundervisning er en fordel, fordi skolelederen herigennem har størst mulig handlekompetence

#### Ulemper ved decentral visitation med samlet almen- og specialbudget

- Analysen af specialundervisning i 2019 anbefalede en sammenlægning af de to budgetter, og flere af skolebestyrelserne pegede i høringen på, at nogle enkelte ekstra elever i dyre specialundervisningstilbud kan få alvorlige konsekvenser for almenundervisningen. Denne ulempe kan ikke fjernes, men en del af det uforudsigelige element ved specialundervisningen er fjernet ved indførelse af kompensation ift. flytninger

#### Konsekvens, som både kan udvikle sig til fordel og ulempe:

- Det er en forudsætning, at skoleledere tager det samlede budgetansvar på sig og anser opgaven som mulig at løfte

Forvaltningen anbefaler at fastholde det decentrale visitations- og budgetansvar og suppleret med, at skolelederen har ansvar for budgettet til almen- og specialundervisning under ét, fordi incitamentet til at videreudvikle skolernes læringsmiljøer til at være endnu mere inkluderende end i dag er helt afgørende for at kunne lykkes med at have stærke fællesskaber for flest mulige af distriktets børn.

## Centralt visitations- og budgetansvar

Inden udlægningen af 2/3 af specialundervisningsbudgettet til de 7 distriktsskoler i 2013 lå det fulde visitations- og budgetansvar i forvaltningen.

#### Fordele ved et centralt visitations- og budgetansvar for specialundervisning

- Et samlet overblik over alle "specialundervisnings-sager" som grundlag for visitation og udvikling af tilbudsviften
- Et centralt visitationsudvalg kan have let adgang til kvalitetssikring af sagsbehandlingen inkl. behandling af evt. klager over afgørelse

#### Ulemper ved et centralt visitations- og budgetansvar for specialundervisning

- Et udvalg vil næppe kvalificeret kunne tage stilling til alle sager. Det kan derfor komme på tale at opdele udvalget / oprette et underudvalg, hvorved en del af overbliksmuligheden ryger
- Der er en betydelig risiko for, at et centralt udvalg (inkl. et evt. underudvalg) ikke reelt vil kunne nå at gå i dybden med alle oplæg til revisitation
- Skoleledere vil have incitament til at understrege behov og udfordringer frem for ressourcer hos hver enkelt elev, som indstilles til visitation
- Et centralt udvalg har ikke tæt viden om, hvad den enkelte distriktsskole har mulighed for at iværksætte

#### Konsekvens, som både kan udvikle sig til fordel og ulempe:

- En administrativ beslutning om visitation udelukkende baseret på skriftlige beskrivelser suppleret med mundtlige oplæg fra skoleleder og psykolog. Der er en højere grad af armslængde end ved en decentral visitation

## Forslag om at afvikle merforbruget igennem en 3-5-årig handleplan

Uanset valg af fremtidig visitationsmyndighed er det vigtigt med en realistisk handleplan for at afvikle det oparbejdede merforbrug til specialundervisning på en kontrolleret måde.

Visitationer for skoleåret 2020/21 burde i henhold til årshjulet for visitationer være afsluttet på nær evt. yderligere visitationer til skole-dagbehandling. I år er endnu flere sager forsinket end de øvrige år pga COVID-19-nedlukningen, og dermed forudses flere nødvendige visitationer til skoleåret 2020/21. Merforbrug i 2020 fortsætter dermed ind i de første 7 måneder af 2021, og ved en almindelig 3-årig perioder til at afvikle merforbruget forudses store vanskeligheder med at realisere en handleplan.

Med budget 2020-23 blev følgende vedtaget for det udlagte specialundervisningsbudget:

		2020	2021	2022	2023
42FF2020-010	Reduktion af udlagt budget til specialundervisning	-	1.667	4.000	4.000
42AU2020-002	Revideret: Specialundervisning - budget til forventet forbrug 2020	10.000	10.000	7.500	5.000
	Nettoeffekt på udlagt specialundervisning	10.000	8.333	3.500	1.000

I budgetprocessen for 2021-24 indgår 42AU2021-001 med et forslag om at bringe udvidelsen op på 10 mio. kr. i alle overslagsår.

Når forvaltningen kender såvel alle omkostninger ved visitationer til specialundervisning i skoleåret 2020/21 (med henblik på udgiften januar-juli 2021) som det vedtagne budget for 2021 og overslagsår, vil forvaltningen fremlægge en handleplan til politisk godkendelse.

## Økonomisk overblik pr. skole

Forbehold ift. nedenstående økonomiske overblik: Skoleafdelingen opgør én gang om året den økonomiske effekt af flytninger imellem skoledistrikterne og ind og ud af Hillerød Kommune, og vi råder pt. ikke over en automatik, som løbende kan give et opdateret billede.

Nedenstående oversigt er ikke gennemgået ift. flytninger.

Overblikket er dannet pba skolernes forventede forbrug pr. 14. maj 2020

Skole	Forbrug 2018	Forbrug 2019	Regnskab 2019	Korrigeret budget 2020	Forventet forbrug 2020 14/5	Afvigelse fra budget 2020	Afvigelse fra budget 2020 i %
Frederiksborg Byskole	9.448.010	9.812.194	-297.000	8.158.000	11.470.360	-3.312.360	-40,6%
Grønnevang Skole	18.689.404	21.313.025	-181.000	26.422.000	25.181.088	1.240.913	4,7%
Hanebjerg Skole	6.925.947	6.859.271	-199.000	6.915.000	6.704.218	210.782	3,0%
Hillerød Vest Skolen	9.772.028	9.609.959	-79.000	6.721.000	10.230.254	-3.509.254	-52,2%
Hillerødsholmskolen	9.165.391	10.123.730	-24.000	13.297.000	10.694.170	2.602.830	19,6%
Kornmarkskolen	9.893.472	10.478.592	83.000	9.036.000	11.291.848	-2.255.848	-25,0%
Sophienborgskolen	10.096.223	8.849.230	-128.000	6.510.000	9.809.047	-3.299.047	-50,7%
I alt	73.990.475	77.046.001	-825.000	<b>77.059.000</b>	<b>85.380.985</b>	<b>-8.321.985</b>	<b>-10,8%</b>