

REFERAT Børn, Familie og Ungeudvalget 2018 - 2025 d. 11-06-2019

Mødedato Tirsdag d. 11. juni 2019 kl. 07:00

Mødested Leen

Mødedeltagere Peter Frederiksen, Christina Høi Skovdal, Jørgen Suhr, Mette
Thiesen, Annette Rieva

Indholdsfortegnelse

Analyse af specialundervisningsområdet - efter høring.....	3
--	---

Punkt 1: Analyse af specialundervisningsområdet - efter høring

18/5006

Indstilling

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

1. Tager høringssvarene med i det videre arbejde
2. Drøfter Rambølls anbefalinger og effektiviseringsforslag samt godkender forvaltningens anbefalinger som grundlag for det videre arbejde
3. 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
4. Beder forvaltningen om at fremlægge en sag om den økonomiske situation på specialundervisningsområdet til behandling i august 2019 om håndtering af økonomien i BOF 2-2019 og i budgetprocessen for 2020-23
5. Beder forvaltningen om at lave udkast til justering af den nuværende budgetmodel for den udlagte specialundervisning, så budgetmodellen fra 2020 tager højde for elevers flytninger imellem skoledistrikter internt i Hillerød Kommune.

Sagsfremstilling

Baggrund

Af budget 2018-2021 fremgik det, at specialundervisningen skulle analyseres frem mod budget 2020-2023. Rambøll blev valgt til at gennemføre analysen og i marts 2019 var den endelige afrapportering klar. Denne blev politisk behandlet i april og det blev besluttet at sende de identificerede anbefalinger og effektiviseringsforslag i høring. I løbet af høringsperioden er der gennemført et temamøde for hele byrådet og specialundervisningsområdets interessenter med henblik på en inddragende proces omkring analysens resultater. Høringsperioden udløb 16. maj og der er kommet i alt 14 høringssvar. Herudover gav deltagerne i temamødet skriftlige forslag og kommentarer, som indgår i høringsmaterialet, ligesom et fælles brev fra skolebestyrelserne på de syv distriktsskoler forud for høringen indgår.

Af kommissoriet til analysen af specialundervisningsområdet fremgik det, at analysens hovedformål var, at komme med oplæg til konkrete og realiserbare budgetreduktioner og effektiviseringsforslag på området, som kunne inddrages i budget 2020-23. Der var tale om en primært økonomisk analyse bestilt af økonomiudvalget med fokus på udgiftsudvikling og benchmark af udgifter både internt i kommunen og eksternt i forhold til udvalgte sammenligningskommuner.

I kommissoriet afgrænses analysen fra at undersøge drift af specialundervisningstilbud og specialklasser, fritidstilbud samt befordring for at fokusere analysen.

Forvaltningen bemærker, at analysen ikke forholder sig til enkeltsagsbehandling samt at læringspunkterne fra forældredialog indgår i opdateringen af Fælles børn fælles ansvar. Desuden bemærker forvaltningen, at dele af analysen som fx afsnittet om supplerende undervisning alene udgør et øjebliksbillede gældende for ét skoleår. Omfanget af supplerende undervisning varierer fra skoleår til skoleår.

Forvaltningen har arbejdet på at få valideret analysens konklusioner om, at Hillerød Kommune primært visiterer til egne tilbud, og at egne tilbud er dyrere end andre tilbud. Til dette kan forvaltningen oplyse, at 78 % af de visiterede elever går i tilbud indenfor Hillerød Kommunes eget regi, og forvaltningen må understrege, at det ikke er et mål i sig selv at visitere til egne tilbud, men om at matche barnets behov. Hillerød Kommunes skole-/dagbehandlingstilbud ligger prismæssigt lavt ift. andre skole-/dagbehandlingstilbud, Harløse Skole ligger på niveau med sammenlignelige specialskoler, og Skolen ved Skoven har en højere takst end de sammenlignelige specialskoler.

Høringssvar til analysen

Høringssvarene går på mange forskellige parametre og kan i deres fulde længde læses i vedlagte bilag. For at lette overblikket over høringsmaterialet har forvaltningen lavet en opsummering af høringssvarenes kommentarer til analysens seks anbefalinger og seks effektiviseringsforslag, og den fremgår af bilag 2.

Der hvor høringssvarene, efter forvaltningens vurdering, bygger på misforståelser af analysens resultater har forvaltningen udarbejdet faktuelle kommentarer som er vedlagt som selvstændigt bilag.

I nedenstående er en oversigt over analysens anbefalinger og effektiviseringsforslag suppleret med høringssvarene, hvor deres tilkendegivelser danner et mønster samt forvaltningens anbefaling til det videre arbejde.

Analysens anbefalinger og forslag med forvaltningens vurdering

Det skal nævnes, at Rambøll vurderer, at det ikke vil være muligt at udmønte de seks effektiviseringsforslag såfremt de seks anbefalinger ikke bliver fuldt implementeret.

”De seks anbefalinger er medtaget, da Rambøll anser dem som forudsætninger for bedre styring, effektivisering og harmonisering af serviceniveau (besparelser). Det indebærer samtidigt, at de konkrete effektiviserings- og besparelsesforslag efter Rambølls vurdering ikke kan udmøntes uden disse anbefalinger.” Rambøll rapport side 45

I tillæg til de seks anbefalinger som Rambøll har identificeret, peger forvaltningen på to grundlæggende forudsætninger om hhv.:

- 1) Fastlæggelse af målgrupper for inkluderende tiltag henholdsvis forskellige typer af specialundervisningstilbud og
- 2) Kapacitetsopbygning i hele organisationen, herunder lokalt på distriktsskolerne

Analysen fra Rambøll har ikke forholdt sig til målgrupper, og analysen har ikke omfattet fx en sagsgennemgang, og forvaltningen anser det for et nødvendigt grundlag for det videre udviklingsarbejde at have en målgruppefastlæggelse gældende for Hillerød Kommune. Desuden vurderer forvaltningen, at det er en afgørende forudsætning for realisering af anbefalinger og effektiviseringsforslag fra analyse, at arbejde systematisk på en kapacitetsopbygning i såvel almenundervisningen på den enkelte skole som i den samlede organisation inkl. forvaltningen.

Analysens seks identificerede anbefalinger:

Anbefaling 1) Styrket budgetansvar gennem sammenlægning af special- og almenbudget

Konkret foreslår Rambøll, at den decentrale budgetramme for specialundervisning og almenområdet sammenlægges til én stor budgetramme, hvorunder skolerne skal afholde alle udgifter til almen- og specialundervisning. Høringssvarene viser en markant afstandtagen fra denne anbefaling, og forvaltningen anbefaler den ikke. Forvaltningen anbefaler, at skolernes special- og almenbudgetter fortsat er adskilte, og at forvaltningen i samarbejde med skolerne arbejder videre med oplevede barrierer for en fleksibel og effektiv anvendelse af budgetterne inden for de gældende regler om fx registrantbogføring.

Anbefaling 2) Øget controlling og styringsinformation

Konkret foreslår Rambøll, at der etableres controlling af distriktsskolernes forbrug, aktivitet og effekt på specialundervisningsområdet med henblik på at understøtte den budgetansvarlige ledelse i at sikre budgetoverholdelse. Høringssvarene er blandede i deres stillingtagen til denne anbefaling. Forvaltningen anbefaler øget økonomisk og faglig controlling, og forvaltningen noterer sig, at målgruppefastlæggelse er en afgørende forudsætning for tilvejebringelse af fagligt baseret ledelsesinformation om aktivitet og effekt til skoleledere og forvaltningen. Forvaltningen bemærker, at realisering af anbefalingen kræver ressourcer.

Anbefaling 3) Systematisk gennemgang af visitationer af alle elever i specialundervisning

Konkret foreslår Rambøll, at der gennemføres en gennemgang af alle aktuelle visitationer til specialundervisning, som ikke er fuldt ud finansieret via det centrale budget. Høringssvarene er positive ift. en systematisk gennemgang af visitationerne. Forvaltningen anbefaler dette og understreger, at såvel målgruppefastlæggelsen som kapacitetsopbygningen er en forudsætning for realiseringen af denne anbefaling.

Anbefaling 4) Ét skolevæsen – konsultativ adgang til kompetencer fra specialområdet

Konkret foreslår Rambøll, at Hillerød Kommunes egne leverandører af specialundervisning og dagbehandling sikrer, at deres kerneopgave også indeholder et tydeligt fokus på konsultativ bistand til almenområdet. Høringssvarene er markant positive ift. denne anbefaling. Forvaltningen anbefaler at gå videre med denne anbefaling. En udvidet konsultativ adgang ift. den nuværende praksis kræver, at der bliver en økonomimodel, som understøtter det for såvel de takstfinansierede som rammefinansierede specialundervisningstilbud. Denne anbefaling kan kræve investering.

Anbefaling 5) Øget brug af tidsbegrænsede visitationer og systematisk opfølgning på elever i specialtilbud

Konkret foreslår Rambøll at alle fremtidige visitationer finansieret af det decentralt udlagte budget skal indeholde tydelige mål, systematisk og løbende opfølgning på de opstillede mål samt at distriktsskole såvel som specialtilbud forpligter sig på aktivt at arbejde for og understøtte overgang til mindre segregerede tilbud. Høringssvarene er blandede ift. denne anbefaling. Forvaltningen anbefaler, at videreudvikle den nuværende praksis, så der sker mere systematisk opfølgning bl.a. baseret på målgruppefastlæggelse. Tidsbegrænsede visitationer er ikke lovlige, da der skal tages udgangspunkt i det enkelte barns behov. Forvaltningen vil arbejde systematisk med planer for den enkelte elevs tilbagevenden til almenundervisning.

Anbefaling 6) Budgetmodel med øget fokus på aktivitetsbestemt regulering

Rambøll foreslår et supplement til den eksisterende budgetmodel for fordeling af midler til den udlagte specialundervisning. Konkret foreslår de, at hvis en elev visiteret til specialundervisning flytter til et andet distrikt, så betaler den oprindelige skole året ud, og ved næste års budgettildeling overføres udgiften til eleven fra den afgivende skoles budget og gives til den modtagne skole. Rambøll foreslår, at der overføres midler i maksimalt 3 år. Høringssvarene er positive, og forvaltningen anbefaler at justere den nuværende budgetmodel med virkning fra 2020.

Analysens seks identificerede effektiviseringsforslag/økonomiske potentialer

Generelt for de fire første effektiviseringsforslag gælder, at de identificerede økonomiske potentialer først og fremmest er baseret på ”nye elever”. Det vil sige, at alle forslag i udgangspunkt er baseret på ændret fremadrettet visitationspraksis. Dertil kommer de erkendelser/muligheder, som en systematisk gennemgang af nuværende visitationer giver. Rambølls udgangspunkt for de enkelte forslag er en beregning baseret på best practice ift. den enkelte tilbudstype, dvs. den skole som i 2018 visiterede færrest elever til tilbudstypen.

Forslag 1) Øget brug af inkluderende indsatser (tilbud under 9 timer)

Rambøll foreslår, at der over perioden 2020-2024 samlet set er 45 ekstra elever i inkluderende indsatser i Hillerød Kommune ift. nuværende niveau.

Høringssvarene peger på en almenundervisning med høj produktivitet og dermed udfordringer ift. at realisere dette forslag.

Forvaltningen anbefaler at indarbejde dette forslag med et spænd på 30-45 elever baseret på forvaltningens erfaring i et samlet reformoplæg. I reformoplægget vil indgå tilførsel af midler til skolerne samt viden og erfaringer fra fx andre kommuner ift. videreudvikling af inkluderende læringsmiljøer.

Forslag 2) Øget brug af interne tilbud, herunder gruppetilbud

Rambøll foreslår konkret, at der over perioden 2020- 2024 samlet set er 23 ekstra elever i interne tilbud i Hillerød Kommune ift. nuværende niveau.

Høringssvarene er blandede i deres vurderinger af dette forslag.

Forvaltningen anbefaler dette forslag som led i et samlet reformoplæg.

Forslag 3) Øget brug af efterskoletilbud

Rambøll foreslår, at andelen af specialundervisningselever på efterskole hæves, så der over perioden 2020-2024 samlet set er 8 ekstra specialundervisningselever på efterskolen ift. nuværende niveau.

De fleste høringssvar tilslutter sig dette forslag.

Forvaltningen har umiddelbart iværksat dette forslag ultimo maj 2019 igennem en revideret vejledning til skolerne. 8 elever ekstra i efterskoletilbud vil være mere end en fordobling ift. niveauet i 2018.

Forslag 4) Øget brug af specialklasser i stedet for specialskoler

Konkret foreslår Rambøll, der over perioden 2020-2024 samlet set skal være to færre elever i specialskoler ift. nuværende niveau.

Få høringssvar har forholdt sig til dette forslag, og de er blandede i deres vurderinger.

Forvaltningen anbefaler dette forslag som led i et samlet reformoplæg.

Forslag 5) Øget tilbageslutning til almenområdet

Konkret foreslår Rambøll at andelen af elever der sluses tilbage til almenområdet hæves til gennemsnittet for ECO-sammenligningskommunerne. Baseret på forventning om, at både almen- og specialskoler skaber de nødvendige rammer for brobygning tilbage mod almenområdet. Skal resultere i, at der over perioden 2020-2024 samlet set tilbagesluses 6 elever mere ift. nuværende niveau.

Høringssvarenes vurderinger af dette forslag er blandede.

Forvaltningen anbefaler dette forslag som led i et samlet reformoplæg.

Forslag 6) Fleksibilitet i tilbudsvifte

Konkret foreslår Rambøll, at der skal skabes mulighed for visitation til deltidspladser og intensiverede forløb på specialtilbud. Det er Rambølls anbefaling at 5 pct. af alle specialklasseelever og 5 pct. af alle specialskolelever fremover skal benytte deltidsplads. Skal resultere i, at der over perioden 2020-2024 kommer 8 elever i deltids specialklasse og 4 elever i deltids specialskole.

Der er ikke noget tydeligt mønster i høringssvarenes vurderinger.

Forvaltningen anbefaler ikke dette forslag som et økonomisk effektiviseringsforslag, fordi forvaltningen

Vurderer, at der ikke er et økonomiske potentiale, når der både skal være et specialundervisningstilbud og være en plads til eleven i almenundervisningen. Forvaltningen anbefaler helt klart deltidspladser, hvor det pædagogisk giver mening og effekt for den enkelte elev, da en deltidsplads indebærer fortsat tilknytning til almenmiljøet.

Den aktuelle økonomiske situation og analysens oplæg til budgetprocessen

De syv distriktskoler er gået ud af 2018 med et samlet merforbrug på 6,7 mio.kr. hvoraf 2,5 mio.kr. er gæld fra tidligere år overført fra 2017.

I 2019 er budgettet til den udlagte specialundervisning på i alt 69,1 mio.kr. (inklusiv en tillægsbevilling på 3,1 mio.kr. som bortfalder efter 2019). Skolelederne estimerede til BOF 1-2019 forbruget til i alt 75,2 mio.kr. Det vil sige en forventning om et merforbrug på det udlagte specialundervisningsbudget på godt 6 mio.kr. i 2019.

Forvaltningen anbefaler at fremlægge en sag til politisk behandling i august 2019 med en opdateret beskrivelse af den økonomiske status, og med beskrevne muligheder for

- håndtering af det overførte merforbrug fra 2018 samt det forventede merforbrug i 2019 som en del af budgetopfølgning 2-2019 og
- fastlæggelse af budgetniveauet fra 2020 som led i budgetforhandlingerne for 2020-23. Nogle af høringssvarene efterspørger en vurdering af budgettets størrelse på specialundervisningsområdet samtidig med, at de ønsker en politisk stillingtagen til kvalitets- og serviceniveau på området.

Afsættet for Rambølls analyse har været forbruget og ikke budgettet. Rambølls forslag resulterer i en samlet forventet reduktion på 6,1 mio.kr. over en femårig periode (2020-2024). Denne reduktion dækker på den ene side over en samlet udgiftsreduktion på 10,8 mio.kr. og på den anden side over en investering forbundet med de konkrete forslag på i alt 4,7 mio.kr.

Det samlede forventede provenu i forhold til Rambølls analyse vil indgå i budgetsagen til august 2019.

Et samlet reformoplæg for inkluderende læringsmiljøer og specialundervisning

Forvaltningen ser behov for et sammenhængende oplæg til reform af arbejdet med inkluderende læringsmiljøer og specialundervisning, og forvaltningen anbefaler, at et sådant reformoplæg bliver baseret på læringspunkter fra dialog med forældre, analysen, høringssvarene og inspiration fra fx andre kommuner. Forvaltningen vil kunne fremlægge en overordnet ramme for et sådant reformoplæg inkl. økonomi og tidsplan til politisk behandling i august 2019, så oplægget vil kunne indgå i budgetprocessen for 2020-23.

Forvaltningen anbefaler, at et reformoplæg indholdsmæssigt skal sikre fælles målsætninger for det videre arbejde:

- kvalitetsudvikling, kapacitetsopbygning og fælles faglig viden om fx målgruppefastlæggelser og tilbudsvifte
- businesscase med udgangspunkt i Rambølls analyse og suppleret med behov for yderligere investering i kvalitetsudvikling, kapacitetsopbygning med mere, men vurderer, at forslaget vil indeholde en forskydning, så nødvendige investeringer starter i 2020 og reduktioner starter i 2021
- baseline og en plan for opfølgning på indholdet i reformoplægget

Reformoplægget vil blive baseret på erfaringer fra Hillerød Kommune, forskningsbaseret viden samt inspiration fra andre kommuner og lande.

Retsgrundlag

Ikke relevant for sagen.

Økonomi

Der var i alt afsat 530.000 kr. ekskl. moms til analysen. Heraf 510.000 kr. til køb af ekstern konsulentbistand, 5.000 kr. til honorering af de konsulentfirmaer, der ikke fik opgaven, samt 5.000 kr. til møder mv. Udgifterne finansieres af økonomiudvalgets pulje til analyser.

Beslutning i Børn, Familie og Ungeudvalget den 11-06-2019

Udvalget godkendte indstillingen og sender sagen videre til økonomiudvalget og byrådet.

Mette Thiesen (D) stemte imod indstillingens punkt 2 og 3.

Bilag

Opsummering - overblik over høringssvar

Forvaltningens opsamling på høringssvar

Fælles brev fra de syv distriktsskolars skolebestyrelser

Høringssvar - Frederiksborg Byskole

Høringssvar - Grønnevang Skole

Høringssvar - Hanebjerg Skole

Høringssvar - Hillerød Vest Skolen MED Udvalg

Høringssvar - Hillerød Vest Skolen Skolebestyrelsen

Høringssvar - Hillerødsholmskolen

Høringssvar - Kornmarkskolen

Høringssvar - Sophienborgskolen

Høringssvar - Harløse Skole

Høringssvar - Skolelederforeningen

Høringssvar - DLF Kreds 30

Høringssvar - Hillerød Handicapråd

Høringssvar - Forældregruppen til børn med handicap

Høringssvar - Landsforeningen Autisme Kreds Nordsjælland

Pointer fra temamøde 25. april 2019