



NOTAT

Dato

Dokumentnummer

Børne og
Uddannelsesforvaltningen

2. maj 2019

2018-019802-19

Køge Rådhus
Torvet 1
4600 Køge

Analyse - Inklusion og incitamentsstruktur

Kort resume og hovedkonklusion

I 2014 og 2015, hvor inklusionsprocenten var meget høj, faldt udgifterne til specialtilbud, og disse midler blev tildelt skolerne til styrkelse af inklusionsarbejdet. I dag er inklusionsprocenten faldet, og udgifterne til specialtilbud er atter steget, uden at skolernes inklusionsmidler er rullet tilbage.

Den nyligt vedtagne 'Strategi for inkluderende fællesskaber' understøtter skolernes arbejde med inklusion, men i lyset af de økonomiske udfordringer på området har forvaltningen samtidig iværksat nærværende analyse af mulighederne for en økonomisk incitamentsstruktur, der medvirker til øget inklusion og budgetmæssig balance.

Forvaltningen foreslår en ny model, der tager udgangspunkt i, at ikke alle børn kan og skal inkluderes i det almene skoletilbud. Derfor beregnes for hver skole et forventet antal elever i specialtilbud, og henvises flere børn end forventet, medfinansier skolen en plads i et specialtilbud, for hvert barn, der henvises udover det forventede.

Udgiften til en plads i et specialtilbud udgør 140.000 - 600.000 kr., men af hensyn til skolernes økonomi, er skolernes medfinansiering fastsat til 50.000 kr. årligt for hvert barn, der henvises til specialtilbud udover det forventede antal. Når og hvis barnet vender tilbage til almenområdet, tilføres skolen tilsvarende midler, idet det forventes, at der fortsat vil være behov for støtte. Sker der, som forventet, en øget inklusion, således at brugen af specialpladser reduceres, falder beløbet, som skolerne skal betale, forholdsmæssigt.

Af hensyn til skolernes muligheder for at tilpasse inklusionspraksis til den nye model, sker indfasningen over en tre-årig periode.

Forslagets økonomiske og personalemæssige konsekvenser					
	Anlæg/Drift	2020	2021	2022	2023
-Effektiviseringspotentiale (t. kr.) SU		1.708	2.067	2.350	2.350
-Effektiviseringspotentiale (t. kr.) BU		400	600	600	600
-Implementeringsomkostninger (t. kr.)					
Samlet økonomisk påvirkning (t. kr.)		2.108	2.667	3.450	3.450
Personalemæssige konsekvenser (årsværk)		4,8	5,9	6,0	6,0

Analysen

I Køge Kommune er det en grundlæggende værdi, at alle børn og unge har ret til at indgå i inkluderende og meningsfyldte fællesskaber, og at alle børn og unge uanset køn, etnicitet eller handicap først og fremmest mødes som børn og unge, der grundlæggende er i besiddelse af de samme behov, og som oplever sig inkluderet i lokalområdet tilbud, herunder folkeskolen.

De seneste to år har der dog været en stigning i brugen af specialtilbud¹, som betyder, at færre børn inkluderes i den lokale skoles fællesskab. Stigningen i brugen af specialtilbud udfordrer samtidig balancen i kommunens økonomi.

Da inklusionsprocenten i 2014 og 15 var meget høj, faldt udgifterne til specialtilbud, og disse midler blev tildelt skolerne til styrkelse af inklusionsarbejdet. I dag er inklusionsprocenten faldet, og udgifterne til specialtilbud er atter steget, uden at skolernes inklusionsmidler er rullet tilbage.

Forvaltningen har taget initiativ til udarbejdelsen af 'Strategi for inkluderende fællesskaber', der afløser den hidtidige inklusionsstrategi, og som skal understøtte skolernes arbejde med inklusion. Skoleudvalget godkendte den nye strategi på mødet i februar 2019. Men i lyset af de økonomiske udfordringer på området har forvaltningen samtidig iværksat nærværende analyse af mulighederne for en økonomisk incitamentsstruktur, der medvirker til øget inklusion og budgetmæssig balance.

Målsætningen er således at der opnås overensstemmelse mellem ønsket om at inkludere flere børn i den lokale folkeskole og den incitamentsstruktur, som økonomien hviler på.

Samtidig er det vigtigt, at den økonomiske model giver plads til, at de børn, for hvem det er nødvendigt, fx multihandicappede børn, kan tilbydes en plads i et specialtilbud.

Den nuværende model

Som aftalen er i dag, forventes skolerne selv at afholde udgiften til specialpædagogisk bistand for op til 12 undervisningslektioner om ugen. Er der behov for yderligere henvises til PPR, der udarbejder Pædagogisk-

¹ 'Specialtilbud' omfatter her de tilbud, der hovedsagelig er finansieret af midler på Skoleudvalgets område, og i mindre grad fra Børneudvalgets område.

psykologisk vurdering (PPV).

Henvisning af børn til specialtilbud sker ved, at skolelederen fremsender ansøgning herom til visitationsudvalget, der vurderer sagen og træffer beslutning.

En grundlæggende forudsætning har været, og er fortsat, at børnene skal fastholdes i nærmiljøet, så længe som det er forsvarligt, for at sikre børnenes langsigtede trivsel. Inklusionsindsatsen har hidtil været forankret i efteruddannelse, en stram visitationsstruktur og fastholdelse af en fælles tænkning om inklusion.

Siden 2017 er der sket en stigning i antallet af børn, der er henvist til specialtilbud (tabel 1). Derfor fik skoleområdet i 2019 forøget budgettet til det aktuelle niveau, men med en forudsætning om, at dette skulle tilbagerulles til det niveau, som har været i tidligere år.

Tabel 1: Antal børn i specialtilbud pr. skoledistrikt 2013-18 (pr. 5/9)

Distrikt	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Alkestrup	2	4	6	8	6	11
Asgård	31	28	28	33	31	35
Borup	30	26	22	29	35	37
Ejby	20	19	17	21	22	28
Ellemark	29	30	22	31	36	41
Hastrup	29	29	23	21	23	20
Herfølge	27	25	25	23	28	32
Holmebæk	19	15	15	19	20	16
Højelse	14	7	7	8	6	7
Kirstinedal	26	24	28	32	33	38
Sct. Nicolai	11	8	10	8	9	10
Skovbo	21	25	28	32	41	49
Søndre	12	10	8	9	12	16
Vemmedrup	12	10	8	9	12	16
I alt	283	260	247	283	314	356

Ny model

Forvaltningen har undersøgt, hvilke modeller, der anvendes i andre kommuner og lagt vægt på, at det ikke må blive en økonomisk udfordring for en skole, hvis det er nødvendigt at henvise børn til specialtilbud – ligesom det ikke må være en økonomisk fordel. Modellen bygger således på en – begrænset – medfinansiering fra skolernes side, hvis der henvises flere børn til specialtilbud, end hvad der kan forventes med udgangspunkt i antallet af børn i skoledistriktet.

Modellen tager udgangspunkt i, at ikke alle børn kan og skal inkluderes i det almene skoletilbud. Derfor beregnes for hver skole et forventet antal elever i specialtilbud. Det forventede antal baseres på hidtidige tal og korrigeres for socioøkonomiske forhold. Henvises flere børn end forventet, medfinansierer

skolen en plads i et specialtilbud, for hvert barn, der henvises udover det forventede.

Udgiften til en plads i et specialtilbud udgør 140.000 - 600.000 kr., men af hensyn til skolernes økonomi, er skolernes medfinansiering fastsat til, hvad der svarer til 12 undervisningslektioner i to måneder, dvs. 50.000 kr. årligt for hvert barn, der henvises til specialtilbud udover det forventede antal. Når og hvis barnet vender tilbage til almenområdet, tilføres skolen tilsvarende midler, idet det forventes, at der fortsat vil være behov for støtte.

Af hensyn til skolernes muligheder for at tilpasse inklusionspraksis til den nye model, sker indfasningen over en tre-årig periode.

Forudsætninger for model:

Det forudsættes, at ca. 250 børn ikke kan inkluderes i den almene folkeskole, svarende til 3%. Dette tal er baseret på antallet af børn i specialtilbud i tidligere år, med særligt fokus på perioden omkring udrulning af inklusionsmidler på skolerne i 2015/2016.

Grundlaget for beregningen af det forventede antal børn i specialtilbud for hver skole, er antal børn i skoledistriktet, fremfor antal indskrevne børn på den enkelte skole, idet andelen af elever, der har søgt privat-, fri- og efterskoler m.v., er forskellig fra skoledistrikt til skoledistrikt. Baseres modellen på antal elever i skoledistriktet, mindskes betydningen af den effekt, som privatskolesøgning mv. har på inklusionsprocenten for den enkelte folkeskole.

Det forventede antal børn i specialtilbud i hvert skoledistrikt korrigeres for socioøkonomiske forhold, idet socioøkonomiske forhold har betydning for hvor mange børn, der oplever udfordringer, og dermed kan have indflydelse på andelen af børn, der henvises til specialtilbud. Korrektionen svarer til den korrektion, der i øvrigt anvendes i tildeling af midler til skolerne.

Tabel 2 viser det forventede antal børn i specialtilbud, når der tages udgangspunkt i forventningen om, at 3% af børnene i kommunen samlet set henvises til specialtilbud, sammenholdt med det nuværende faktiske antal børn i specialtilbud².

² Den socioøkonomiske korrektion medfører, at det forventede antal børn i specialtilbud i nogle skoledistrikter er lidt over 3%, mens det i andre er lidt under.

Tabel 2: Antal børn i specialtilbud ved 3%-målsætning og faktisk antal

Distrikt	3 % børn i specialtilbud (målsætning)	Faktisk antal børn i specialtilbud, dec. 18	Afvigelse
Alkestrup	7	12	5
Asgård	29	35	6
Borup	28	35	7
Ejby	17	27	10
Ellemark	26	43	17
Hastrup	24	19	-5
Herfølge	18	35	17
Holmebæk	12	17	5
Højelse	8	7	-1
Kirstinedal	27	37	10
Sct. Nicolai	13	9	-4
Skovbo	19	45	26
Søndre	18	14	-4
Vemmedrup	9	17	8
I alt	255	352	97

Som det fremgår, er der tale om relativt store afvigelser, hvorfor en reduktion til det forventede niveau ikke kan realiseres inden for en kortere årrække. Målsætningen om det forventede antal børn i specialtilbud justeres derfor foreløbig til 3,5 %. Merforventningen finansieres ved at de skoler, som er under det forventede antal ikke tilføres midler herfor. Den justerede målsætning fremgår af tabel 3.

Tabel 3: Antal børn i specialtilbud ved 3,5%-målsætning og faktisk antal

Distrikt	3,5 % børn i specialtilbud	Antal børn i specialtilbud dec. 2018	Afvigelse	Korrigeret afvigelse
Alkestrup	9	12	3	3
Asgård	33	35	2	2
Borup	33	35	2	2
Ejby	20	27	7	7
Ellemark	29	43	14	14
Hastrup	27	19	-8	
Herfølge	21	35	14	14
Holmebæk	14	17	3	3
Højelse	10	7	-3	
Kirstinedal	31	37	6	6
Sct. Nicolai	15	9	-6	
Skovbo	22	45	23	23
Søndre	21	14	-7	
Vemmedrup	11	17	6	6
I alt	296	352	56	80

Sammenholdes tabel 3 med tabel 1, fremgår det, at alle skoler med undtagelse af Herfølge Skole og Holmebækskolen, indenfor de seneste 5 år, har været under det forventede antal børn i specialtilbud.

Indfasning

Modellen træder i kraft pr. 1/8 2019, men indfasningen sker over 3 år, således at afvigelsen det første år ikke må overstige 1% af antallet af elever i skoledistriktet (ikke socioøkonomisk korrigeret), i 2. skoleår må det ikke overstige 2% af antallet af elever i skoledistriktet, hvorefter der er fuld indfasning.

Antallet af specialpladser, den enkelte skole skal medfinansiere i indfasningsperioden – med udgangspunkt i nuværende tal, og såfremt der ikke sker en reduktion i brugen af specialpladser - fremgår af tabel 4. Af tabel 5 fremgår det tilsvarende beløb for hver af skolerne. Sker der, som forventet, en øget inklusion, således at brugen af specialpladser reduceres, falder beløbet, som skolerne skal betale, forholdsmæssigt.

Tabel 4: Skolernes medfinansiering, antal specialpladser

Distrikt	Korrigeret afgivelse 2019/20	Korrigeret afgivelse 2020/21	Korrigeret afgivelse 2021/22
Alkestrup	3	3	3
Asgård	2	2	2
Borup	2	2	2
Ejby	7	7	7
Ellemark	7	14	14
Hastrup			
Herfølge	7	13	14
Holmebæk	3	3	3
Højelse			
Kirstinedal	6	6	6
Sct. Nicolai			
Skovbo	8	15	23
Søndre			
Vemmedrup	4	6	6
I alt	49	71	80

Tabel 5. Skolernes medfinansiering, beløb

Distrikt	2019	2020	2021	2022
Alkestrup	62.500	150.000	150.000	150.000
Asgård	41.700	100.000	100.000	100.000
Borup	41.700	100.000	100.000	100.000
Ejby	145.800	350.000	350.000	350.000
Ellemark	145.800	495.800	700.000	700.000
Hastrup				
Herfølge	145.800	475.000	670.800	700.000
Holmebæk	125.000	150.000	150.000	150.000
Højelse				
Kirstinedal	125.000	300.000	300.000	300.000
Sct. Nicolai				
Skovbo	166.700	545.800	895.800	1.150.000
Søndre				
Vemmedrup	83.300	241.700	300.000	300.000
I alt	1.083.300	2.908.300	3.716.600	4.000.000

Det er et vigtigt element i denne model, at skolerne har mulighed for at ændre inklusionspraksis – i et vist omfang allerede fra august 2019. Det er således intentionen, at skolerne kun skal betale en brøkdel af de angivne beløb, idet de har mulighed for i stigende grad at komme under – eller tæt på – det forventede antal børn i specialtilbud.

Besparelspotentiale

Når modellen er fuldt indfaset, vil den – ved uændret antal børn i specialtilbud - generere 4 mio. kr., som flyttes fra skolernes almindelige drift til specialområdet. Som beskrevet forventes imidlertid et fald i antallet af børn i specialtilbud, hvorfor beløbet også forventes at blive mindre.

I besparelspotentialet er der indregnet en besparelse på 150.000 kr. pr. barn, idet den sparede udgift er på 140.000 – 600.000 kr., men hjemtagelse fra dyre institutioner giver behov for ekstra enkeltintegreret støtte fra PPR, som er fraregnet besparelspotentialet.

Tabel 6 viser 2 scenarier. Øverst ses den økonomiske effekt, hvis antallet af børn i specialtilbud er uændret over hele perioden. Nederst i tabellen er indregnet et fald i antal børn i specialtilbud - 10 børn færre i 2020 end nu, yderligere 5 færre i 2021. Effekten kan blive større i overslagsårene. Der vil to gange årligt blive redegjort for dette overfor udvalget.

Tabel 6: Økonomisk effekt

	2019	2020	2021	2022
Uændret brug af specialtilbud	1.083.300	2.908.300	3.716.600	4.000.000
Besparesespotentialer				
Forventet fald i antal specialpladser		-10 pladser	-15 pladser	-15 pladser
Besparesespotentialer				
Medfinansiering fra skolerne	1.083.300	2.408.300	2.966.600	3.250.000
Besparelse på centralt budget SU*)		1.100.000	1.650.000	1.650.000
Med forventet fald i antal specialpladser budget 2019-2022 **)		-1.800.000	-2.550.000	-2.550.000
Besparelse på centralt budget BU***)		400.000	600.000	600.000
I alt	1.083.300	2.108.300	2.666.600	2.950.000

*) Der er indregnet en gennemsnitlig besparelse på 110.000 pr. barn.

***) Der er indregnet et fald i antal børn i forskellige specialtilbud.

****) Der er indregnet en gennemsnitlig besparelse på 40.000 pr. barn.

Konsekvenser

Nogle forældre vil opleve, at de i stedet for plads i specialtilbud vil få tilbudt støtte til deres barn i den almindelige folkeskole. For størstedelen af forældrene – de forældre, hvis børn ikke har brug for støtte/specialtilbud, vil effekten være, at flere børn vil være inkluderet i deres børns klasser.

For begge forældregrupper er inklusionsspørgsmålet et følsomt område.

Forældre til børn med særlige behov kan opleve det negativt, når skolen udfordrer både barn og forældre til den ekstra indsats det er, at fastholde tilknytningen til almenområdet. Men den ekstra indsats kan ofte resultere i, at barnet har bedre chance for at få en ungdomsuddannelse og efterfølgende en tilknytning til arbejdsmarkedet.

Forældre til børn der ikke har brug for støtte/specialtilbud kan opleve, at en højere grad af inklusion resulterer i mere uro og lavere fagligt niveau. Dette kan medføre øget søgning væk fra distriktsskolen – herunder til privatskoler.

Den tydeliggørelse af den enkelte skoles aktuelle inklusionsprocent, som modellen indebærer kan i den offentlige debat føre til forenkede og forkerte antagelser om årsagssammenhænge i spørgsmål, der er meget komplekse.

Selvom incitamentsstrukturen er tænkt som en ledelsesmæssig prægning i retning af inklusionens pædagogiske formål, vil det i enkelte tilfælde kunne opleves som et økonomisk pres på skolerne. Her vil det være nødvendigt at gøre en indsats for, at der ikke træffer pædagogisk tvivlsomme beslutninger ud fra økonomiske hensyn – i første række af hensyn til børnene men også til de medarbejdere, der skal løfte inklusionsopgaven.