



ASSENS KOMMUNE, SERVICETJEK AF INKLUSIONS- OG TAKSTMODEL

januar 2017

INDHOLD

1.	Indledning	2
1.1	Baggrund og formål	2
2.	Sammenfatning	3
3.	Hvad er inklusion?	4
3.1	Grundlaget	4
3.2	Inklusion i almenundervisningen	4
3.3	Skolernes opgave og ansvar	4
3.4	Elever med omfattende behov	5
3.5	Indikatorer på inklusion	5
3.6	Styrings- og ressourcemodeller til inklusion	5
4.	Tilbud og målgrupper	8
4.1	Segregerede undervisningstilbud i Assens Kommune	8
4.2	Segregerede undervisningstilbud udenfor Assens Kommune	9
4.3	Inklusion og Visitation	9
5.	Udvikling i elevtal	11
5.1	Udvikling i elevtal og segregering	11
6.	Inklusions- og takstmodellen	13
6.1	Den økonomiske ramme	13
6.2	Hvor meget inklusion?	14
6.3	Udskillelse og takster	15
6.4	Modelstruktur	18

1. INDLEDNING

1.1 BAGGRUND OG FORMÅL

Assens Kommune indledte i 2011 arbejdet med et projekt, der skulle sætte øget fokus på inklusion på skole- og dagtilbudsområdet. Projektet blev søsat med det formål at implementere de politiske retningslinjer for en omstilling af folkeskolen, så en stigende andel af eleverne i Assens Kommune kan inkluderes.

Som et led i denne omstilling blev der udarbejdet en incitamentsstyret tildelingsmodel hvor de økonomiske ressourcer og ansvaret for at skabe inkluderende læringsmiljøer blev decentraliseret til skoler og dagtilbud.

De bærende principper i kommunens tildelingsmodel på skoleområdet er at ”pengene følger barnet” og at skolen eller dagtilbuddet dermed har de økonomiske midler til at skabe et inkluderende læringsmiljø for børnene.

Den incitamentsbaserede tildelingsmodel har nu været i drift i 3 skoleår og Assens Kommune har på den baggrund anmodet BDO om at foretage et servicetjek af modellen med henblik på at vurdere, om modellen virker efter hensigten.

Konkret ønsker Assens Kommune, at serviceeftersynet munder ud i følgende leverancer:

- En vurdering af styrker og svagheder i den nuværende incitaments- og takstmodel
 - En vurdering af styrker og svagheder i forvaltningen af den nuværende incitaments- og takstmodel
 - Forslag til konkrete og handlingsanvisende anbefalinger til optimering af den nuværende model
-

2. SAMMENFATNING

På baggrund af serviceeftersynet har BDO identificeret nogle forhold i relation til inklusions- og takstmodellen, som kan indgå i Assens Kommunes overvejelser i forbindelse med en eventuel optimering af modellen.

Når det kommer til budgettildelingsmodeller til inklusion og specialundervisning findes der ikke én model, der er optimal. Øget inklusion i folkeskolen opnås ikke alene gennem en hensigtsmæssig budgettildelingsmodel, men er også afhængig af en række andre forhold - f.eks. organisering, visitation, budgetansvar, graden af central/decentral beslutningskompetence, økonomi og kompetenceniveau hos lærere og pædagoger, m.v.

Serviceeftersynet af Assens kommunes inklusions- og takstmodel har givet anledning til følgende observationer og anbefalinger:

BDO anbefaler, at Assens Kommune:

- Overvejer ”spændvidden” af inklusions- og takstmodellen - herunder om modellen skal være begrænset til at omfatte special- og LKT-tilbuddene på Assensskolen, Vissenbjerg Skole og Salbrovad Skole, eller om den også skal omfatte udgifter til andre specialtilbud, hvor inklusion er et reelt alternativ til et segregeret specialundervisningstilbud. Dette beror i sagens natur på en faglig vurdering.
 - Foretager en nærmere vurdering af om inklusionsbudgettet har et tilstrækkeligt omfang til at skabe de nødvendige inkluderende læringsmiljøer, efter betaling for elever i segregerede specialundervisningstilbud er fratrukket. I gennemsnit har folkeskolerne i Assens Kommune en årlig ”inklusions-kapacitet” på 1,7 elever med et individuelt støttebehov på 9 ugentlige timer, når der er betalt for elever i special- og LKT-tilbud.
 - Foretager en nærmere vurdering af om inklusions- og takstmodellens udskillellestakster har en stærkere adfærdregulerende virkning på de mindre skoler, end på de mellemstore og store skoler i kommunen. Der kan konstateres en tendens til at mindre skoler er tilbageholdne med at udskille elever til de specialundervisnings- og LKT-tilbud, der er omfattet af inklusions- og takstmodellen.
 - Beregner de reelle omkostninger ved at opretholde et fast kapacitetsniveau for special- og LKT-pladser. BDO anbefaler desuden, at Assens Kommune beregner og anvender omkostningsægte eksklusionstakster, så de mere præcist afspejler udgifterne ved de segregerede tilbud.
 - Foretager en nærmere vurdering af, om inklusions- og takstmodellens tildeling til skolerne skal differentieres i forhold til elevernes socioøkonomiske sammensætning, eller på baggrund af andre kriterier, der har signifikant forklaringskraft i forhold til risikoen for udskillelse.
 - Foretager en nærmere vurdering af, om nogle skoler eventuelt kompenserer for en presset økonomi ved at bruge inklusionsmidler til at dække ufinansierede udgifter til almenundervisningen eller øvrig drift.
 - Følger op på inklusionen ved at lade skoledistrikternes inklusionsniveau og visitering fremgå af kvalitetsrapporterne.
-

3. HVAD ER INKLUSION?

3.1 GRUNDLAGET

Regelgrundlaget for inklusion og specialundervisning i folkeskolen er givet ved ”Lov om folkeskolen” (LBK nr. 747 af 20/06/2016), ”Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand” (BEK nr. 693 af 20/06/2014) og ”Vejledning om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand” (VEJ nr. 11056 af 24/11/2015).

Folkeskolen skal i samarbejde med forældrene give alle børn kundskaber og færdigheder og tilgodese deres læring og trivsel. Det gælder også, selv om børnene er forskellige og har forskellige behov.

Grundtanken i inklusion er, at børn, der netop har nogle særlige behov, ikke skal udskilles til segregerede specialundervisningstilbud, hvis de med den nødvendige støtte og hjælpemidler kan undervises sammen med deres kammerater i den almene undervisning.

I skolemæssig sammenhæng kan inklusion rent definatorisk opdeles i tre elementer:

- Fysisk inklusion, der omhandler betingelserne for elevens fysiske ophold
- Social inklusion, der retter sig mod elevens samspil, værdi og tilhørsforhold i det medmenneskelige felt
- Faglig inklusion, der vedrører elevens uddannelse og udvikling af kompetencer

Inklusion i folkeskolen er for alvor kommet på dagsordenen i kommunerne over hele landet. Særligt efter et bredt flertal i Folketinget tilbage i 2012 besluttede, at flere elever skal undervises i almenklasser, i stedet for at blive udskilt til specialklasser og specialskoler. Samtidig er det væsentligt, at elevernes faglige resultater skal forbedres, og at deres trivsel skal øges.

Målet med inklusionsdagsordenen er på den måde at fastholde børnene i et læringsfællesskab, hvor børn med særlige undervisningsmæssige behov gives mulighed for at lære, trives og udvikle sig på lige fod med deres kammerater.

3.2 INKLUSION I ALMENUMDERVISNINGEN

Inklusion betyder, at elevernes udvikling og læring i videst muligt omfang skal understøttes i den almindelige folkeskole og i elevens nærmiljø. Kommuner og skoler skal derfor sørge for at tilrettelægge undervisningen på måder, som kan understøtte de elever, der har særlige behov, og sikre deres læring, trivsel og udvikling. Elever, der har behov for mindre end ni timers ugentlig støtte, have støtten i en almindelig folkeskoleklasse.

Inklusion handler ikke bare om at rumme eller integrere børnene med særlige behov i almenklasser. Det afgørende i inklusionsdagsordenen er, at alle børn har ret til den undervisning, de har behov for, og som kan sikre deres læring, trivsel og udvikling.

Det kan eksempelvis ske via undervisningsdifferentiering, tolærerordninger, holddannelse og supplerende undervisning. Der kan både være tale om støtte, der retter sig mod det enkelte barn eller mod klassen som helhed.

Nogle elever vil have praktiske/fysiske vanskeligheder i forbindelse med at deltage i almenundervisningen. Der er i sådanne tilfælde mulighed for at stille undervisningsmidler og tekniske hjælpemidler til rådighed for barnet. Det kan eksempelvis være en it-rygsæk.

3.3 SKOLERNES OPGAVE OG ANSVAR

Grundlæggende handler inklusion om, at det er skolen, der skal tilpasse sig til børnene og deres behov og ikke omvendt.

Det er skolernes opgave og ansvar at tilrettelægge undervisningstilbud i den almindelige klasse, så der også tages højde for de børn, der har behov for ekstra støtte eller hjælpemidler. Skolerne skal løse opgaven i tæt samarbejde med forældrene og kan inddrage eksempelvis PPR, læringskonsulenter mv.

Det er skolens opgave at sikre, at alle børn trives og udvikler sig i et læringsfællesskab. Skolen skal således arbejde for, at elever på trods af forskellige baggrunde, forudsætninger og potentialer oplever at være ligeværdige i deres skoleliv.

3.4 ELEVER MED OMFATTENDE BEHOV

Selv om det er en klar målsætning at inkludere så mange børn som muligt i almenundervisningen, vil der være børn med støttebehov, der rækker ud over, hvad almenundervisningen kan tilbyde. Børn med omfattende behov for specialpædagogisk støtte på grund af svære fysiske eller psykiske handicap skal henvises til specialundervisning.

Specialundervisning er defineret som undervisning i specialskoler og specialklasser samt undervisning i den almindelige klasse, hvor eleven får støtte i mindst 9 ugentlige timer. For at kunne modtage et specialundervisningstilbud, skal barnet visiteres hertil.

Når der skal træffes beslutning om, hvorvidt en elev skal visiteres til specialundervisning, sker det på baggrund af en pædagogisk-psykologisk vurdering (PPV) af barnet. Beslutningen træffes i samråd mellem skolen, barnet og forældrene.

3.5 INDIKATORER PÅ INKLUSION

I en overordnet styringsmæssig kontekst er det relevant at se på hvilke tiltag kommunerne iværksætter for at fremme inklusionen. Dette er søgt kortlagt i det såkaldte "Dokumentationsprojekt", som er en tilbagevendende, repræsentativ undersøgelse i 12 kommuner, foretaget af Aarhus Universitet og SFI¹. Formålet med undersøgelsen er at belyse kommunernes omstillingsproces i lyset af de ændrede rammer for inklusionsindsatsen, herunder hvordan de udvalgte kommuner pædagogisk og styringsmæssigt har håndteret omstillingen til øget inklusion. Dokumentationsprojektet består af tre tilbagevendende undersøgelser i 2013, 2014 og 2015. Alle tre undersøgelser indeholder kortlægninger af kommunernes omstillingsprocesser til øget inklusion og benytter sig af 7 inklusionsindikatorer.

1. Startår for inklusionsprocessen
2. Grad af fælles værdigrundlag på forvaltningsniveauet
3. Grad af kompetenceudvikling
4. Grad af økonomiske incitament
5. Kvalitet af samarbejde mellem skoleforvaltning og PPR
6. Ændring i inklusionsprocenten fra 2010 til 2013
7. Kommunernes socioøkonomiske indeks.

Som det fremgår af ovenstående er kommunernes omstilling til øget inklusion ses som et produkt af flere forskellige forhold, der spiller sammen. Nærværende analyse har fokus på Assens Kommunes inklusions- og takstmodel, og vil derfor primært dreje sig om de økonomiske incitament, og ikke de øvrige 6 inklusionsindikatorer. BDO anbefaler imidlertid, at nogle af de øvrige indikatorer som - især - fælles værdigrundlag på forvaltningsniveauet, kompetenceudvikling, samarbejde mellem skoleforvaltning og PPR samt socioøkonomi indgår som pejlemærker i det fortsatte arbejde med at udvikle det samlede inklusions-set-up i Assens Kommune.

3.6 STYRINGS- OG RESSOURCEMODELLER TIL INKLUSION

Ud over lovgrundlaget, der definerer rammerne for den faglige styring af inklusion og specialundervisning, har mange danske kommuner valgt at understøtte inklusionsdagsordenen gennem indførelse af forskellige økonomiske styringsmodeller.

¹ Siddhartha Baviskar, m.fl. "Dokumentationsprojektet: Kommunernes omstilling til øget inklusion pr. marts 2015". Aarhus Universitet, SFI. 2015.

Som det også fremgår af det netop gennemførte "Inklusionseftersyn" fra Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling² anvender nogle kommuner styringsmodeller, hvor midlerne til almenundervisning, inklusionstiltag og specialundervisning er decentraliseret til skolerne. Andre kommuner har en mere central model, hvor udgifterne til elever i specialklasserækker samt elever på specialskoler betales af en central pulje. Og endnu andre kommuner bruger kombinationer af disse modeller. En spørgeskemaundersøgelse til skolecheferne i 12 kommuner viser, at 29 pct. har valgt at decentralisere alle specialundervisningsmidlerne, mens 59 pct. har decentraliseret noget af beløbet. 14 pct. af kommunerne har ikke decentraliseret specialundervisningsmidlerne.

KL har sideløbende med inklusionseftersynet også spurgt kommunerne, hvilken styringsmodel de anvender i forhold til de almene skoler og henvisning til specialundervisning i specialskoler og specialklasser. Denne undersøgelse viser, at 17,7 pct. af kommunerne anvender en decentral model, hvor alle midlerne er lagt ud til skolerne, mens 34,4 pct. af kommunerne anvender en central model, hvor udgifterne til specialundervisning i specialskoler og specialklasser betales fra centralt hold. 43,8 pct. anvender en kombinationsmodel og 4,2 pct. af kommunerne anvender andre typer af modeller.

Endelig har Epinion i 2014 undersøgt en række kommuners erfaringer med forskellige inklusionsfremmende styringsmodeller³. Flere af de adspurgte kommuner anvender en decentral budgetmodel, hvor midlerne til specialundervisning lægges ind i skolernes budgetter, så skolerne har midlerne til rådighed for at tilrettelægge inkluderende undervisningstilbud og dermed får mindre incitament til at ekskludere eleverne til specialskoler og specialklasser, da de skal betale en form for eksklusionstakst eller på anden måde mister ressourcer ved en sådan henvisning.

I undersøgelsen beskrives forskellige fordele og ulemper ved de forskellige modeller for decentralisering af midlerne. Blandt fordelene fremhæves blandt andet, at de decentraliserede midler kan anvendes mere fleksibelt, understøtte den lokale kapacitetsopbygning, give den enkelte skole handlemuligheder, og at ressourcerne er tættere på eleverne og kan iværksættes hurtigere. Blandt ulemperne fremhæves, at det økonomiske incitament bliver for stærkt på bekostning af den faglige vurdering og kvalitet i undervisningstilbuddene, og at skolerne skal have de fornødne faglige, administrative og forvaltningsretlige kompetencer.

I de decentraliserede modeller skal der tages stilling til, hvordan fordelingen af midler skal ske, og hvor stor en del af midlerne, der skal decentraliseres. I mange kommuner fordeles midlerne både på grundlag af elevtal og socioøkonomi, da behovet for specialundervisning ikke er ensartet i de forskellige skoledistrikter. Når modellerne baserer sig på elevtal, skal der ske en afklaring af, hvilke elever, der er omfattet, herunder elever i frie grundskoler, børn, der er anbragt inden for skoledistriktet, og børn, der er visiteret til et specialskoletilbud inden skolestart.

Et centralt element i de decentraliserede modeller er fastsættelse af tilbud og takster for, hvad skolerne skal betale eller afgive af ressourcer til kommunen med henblik på finansiering af specialtilbuddet, hvis de ønsker at henvise en elev til et specialskoletilbud. I de fleste kommuner er der en øvre grænse for, hvad skolen selv skal betale, hvorefter centrale puljer betaler.

I forhold til tildelingsmodellerne afdækker undersøgelsen desuden, at kommunerne bruger en model for tildeling af ressourcer med et grundbeløb pr. elev, hvoraf elevernes socioøkonomiske baggrund indgår i modellen i halvdelen af kommunerne.

Halvdelen af de deltagende kommuner har desuden oplyst, at de ikke betaler et beløb eller en eksklusionstakst, hvis en elev segregeres til et specialundervisningstilbud - det er dog primært gældende i mindre kommuner. 32 pct. af kommunerne betaler et fast beløb pr. elev, der bliver segregeret.

Epinion har også spurgt kommunerne, hvorvidt kommunerne har en bufferpulje i tilfælde af, at der opstår særlige udfordringer på en skole. Knap halvdelen af kommunerne har en sådan pulje. I 38 pct. af kommunerne kan skolerne søge om midler til særlige formål, og i 41 pct. af kommunerne fordeles nogle eller alle midler af den kommunale forvaltning.

På tværs af de refererede nyere undersøgelser må det konkluderes, at der ikke findes en optimal styrings- eller tildelingsmodel. De forskellige modeller betoner forskellige styringsmæssige hensyn - for eksempel hensyn til effektivitet, lighed, gennemsigtighed og budgetoverholdelse.

Samtidig må det dog siges, at det - også på baggrund af BDO's erfaringer fra forskellige kommuner - er relativt udbredt med tildelingsmodeller, hvor folkeskolerne tildeles hele- eller store dele af budgettet til specialundervisning, og hvor udskillelse til specialundervisningstilbud over 9 klokke timer pr. uge medfører en budgetreduktion for skolen,

² "Afrapportering af inklusionseftersynet - Den samlede afrapportering". Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, maj 2016.

³ Epinion (2014): "Inklusionsfremmende styringsmodeller". Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling. 2014.

svarende til en andel - eller hele - kommunens udgift i det specialiserede tilbud. Man taler ofte om en ”udskillelsetakst”, og logikken bag modellerne er, at man derved både giver folkeskolerne incitament og økonomisk råderum til at etablere inkluderende læringsmiljøer til gavn for elever med et støttebehov under 9 ugentlige timer.

Det afgørende spørgsmål i forbindelse med disse styringsmodeller, der kombinerer et ”pengene-følger-barnet”-princip med økonomiske incitament, er, om de reelt fremmer skabelsen af inkluderende læringsmiljøer i de danske folkeskoler.

Spørgsmålet kunne være udgangspunktet for en spændende teoretisk diskussion om hvilke styringsmekanismer der bedst fremmer inklusion; økonomiske incitament på et kvasimarked⁴ (ledere, fagprofessionelle, elever og specialundervisning kan næppe anses som frie aktører og varer på et ureguleret marked) eller en mere direkte regulering gennem eksempelvis central visitation.

For nuværende skal det dog blot konstateres, at Assens Kommune med inklusions- og takstmodellen har valgt en model, der netop bygger på den nævnte kombination af ”pengene-følger-barnet”-princippet og en økonomisk incitament-struktur, der gennem 2 differentierede eksklusionstakster har til hensigt at fremme skolernes egen inklusionssindsats. Ca. 21 % af inklusions-/specialundervisningsudgifterne til elever i skolealderen er omfattet af modellen og lagt ud på skolerne, mens de resterende ca. 79 % af specialundervisningsudgifterne betales direkte fra centrale konti. I Assens-modellen er der ikke afsat en ”buffer-pulje” og der indgår heller ikke socioøkonomiske fordelingsmekanismer i tildelingsmodellen.

Tabel 1. Fordeling af udgifter til specialundervisning.

Model	Udgift	Andel
Inklusions- og takstmodel	14.479.437	20,9%
Øvrig specialundervisning	54.663.079	79,1%
I alt	69.142.516	100,0%

Anm. ”Øvrig specialundervisning er regnskab 2015-tal fremskrevet med 2 %.

Ideelt set bør inklusions- og takstmodellen have et økonomisk omfang, der giver skolerne en mulighed for at skabe inkluderende læringsmiljøer og tilvejebringe støtte til de elever, hvor det er et reelt alternativ til et specialiseret undervisningstilbud i mere end 9 timer ugentligt. Modellen skal dermed ikke nødvendigvis omfatte udgifter til elever, der har behov for så vidtgående eller specialiserede undervisningstilbud, at inklusion ikke er et reelt alternativ. Hvor denne grænse går, kan der i sagens natur ikke siges noget generelt om, da det blandt andet afhænger af både den konkrete elevgruppe og de specialpædagogiske/inkluderende kompetencer og ressourcer, der er til stede på folkeskolerne.

Udgiftsfordelingen i Tabel 1 kan dog indikere, at ca. 1/5 af specialundervisningsudgifterne potentielt kan konverteres til ren inklusion - forstået på den måde, at skolerne i teorien har mulighed for at undgå udskillelse af de elever, der er omfattet af inklusions- og takstmodellen ved at skabe inkluderende læringsmiljøer. Tilsvarende kan udgiftsfordelingen indikere, at 4/5 af udgifterne på forhånd er øremærket til elever, der har behov for specialundervisning i mere end 9 timer pr. uge, og hvor inklusion ikke er et reelt alternativ.

BDO anbefaler, at Assens Kommune overvejer ”spændvidden” af inklusions- og takstmodellen - herunder om modellen skal være begrænset til at omfatte special- og LKT-tilbuddene på Assensskolen, Vissenbjerg Skole og Salbrovad Skole, eller om modellen også skal omfatte udgifter til andre specialtilbud, hvor inklusion kan være et reelt alternativ. Dette beror i sagens natur på en faglig vurdering.

⁴ Forstået som en opdeling af store organisationer (f.eks. skolevæsenet) til mindre enheder med en vis autonomi (f.eks. skoler), der skal konkurrere om at tiltrække kunder (elever) med et element af frit valg og aktivitetsbaseret finansiering ved at tilbyde en god og effektiv service. (Frit efter Johannes Engers Gregersen; Politik og økonomi på det eksterne kvasimarked. Politica 2013).

4. TILBUD OG MÅLGRUPPER

For de elever, der har behov for specialundervisning i mere end 9 timer pr. uge benytter Assens Kommune en række forskellige undervisningstilbud i- og udenfor Assens Kommune.

4.1 SEGREGEREDE UNDERVISNINGSTILBUD I ASSENS KOMMUNE

I Assens Kommune benyttes de tilbud segregerede undervisningstilbud, der fremgår af Tabel 2 herunder. Undervisningstilbud, der er omfattet af inklusions- og takstmodellen er markeret med gult i tabellen.

Tabel 2. Segregerede undervisningstilbud i Assens Kommune.

Institution	Målgruppe	Visitation	Betalder
Assensskolen	Specialklasser for elever med generelle kognitive vanskeligheder	Skoleledere i samarbejde med PPR. Se beskrivelse i afsnit 4.3	Den afgivende skole betaler en "eksklusions-takst" på 76.323 kr./år, som fradrages de tildelte inklusionsmidler.
Vissenbjerg Skole	Specialklasser for elever med generelle kognitive vanskeligheder	Skoleledere i samarbejde med PPR. Se beskrivelse i afsnit 4.3	Den afgivende skole betaler en "eksklusions-takst" på 180.154 kr./år, som fradrages de tildelte inklusionsmidler.
Salbrovad Skole	LKT-klasse for elever med LKT-adfærd i en grad, som gør det vanskeligt for børnene at samarbejde med lærerne om ændring af adfærd i normalt klassemiljø.	Skoleleder i samarbejde med PPR. Se beskrivelse i afsnit 4.3	Den afgivende skole betaler en "eksklusions-takst" på 180.154 kr./år, som fradrages de tildelte inklusionsmidler.
Glamsbjergskolen	Elever i 4.-6. klasse med læsevanskeligheder. Kortere læseforløb - x antal elever pr. år.	Der afholdes to årlige visitationer med deltagelse af PPRs læsekonsulent, PPRs leder samt evt. lederen af Glamsbjergskolen, hvor tilbuddet fysisk ligger. Elevens skole indsender forud for visitation et indstillingsskema, som beskriver indsatser, udvikling og ønsker samt udredning i forhold til elevens læsning og skrivning samt elevens motivation for indgå i Læsegruppen	Tildeles særskilt budget til elever med læsevanskeligheder - ca. 677.000 kr./år
Pilehaveskolen Assens	For børn ml. 6 - 17 år med svære, generelle kognitive vanskeligheder. SFO-tilbud for 6 - 17 årige.	Visitationsudvalg: PPR og skoleledere	Forvaltningen, central betaling - særlig tildelingsmodel uden fast øvre grænse.
Flemløse Helhedsskole Glamsbjerg	Dagbehandlingstilbud 6 - 14 år. Normalt begavede børn med socio-/emotionelle vanskeligheder som ADHD og LKT - disse børn har brug for et mere intensivt behandlingstilbud, hvor der også er familiebehandling.	Visitationsudvalg: PPR, skoleledere, sagsbehandler fra Børn og Unge	Forvaltningen, central betaling. Ca. 378.000 kr. pr. årselev, excl. transport. Finansieres med 46 % fra skoleområdet og 54 % fra socialområdet.
Brahesholm dagbehandlingsinstitution Glamsbjerg	Undervisningstilbud for drenge med psykosociale problemer i alderen 12-18 år, der også inkluderer helhedsorienteret familiebehandling.	Visiteres i samarbejde mellem leder og sagsbehandler - med inddragelse af PPR.	Fast budgetramme. 6-7 interner elever + 1-2 eksterne elever. I alt ca. 0,6 mio. kr.
STU - den tre-årige ungdomsuddannelse for unge med særlige behov	Herunder STU - den 3-årige ungdomsuddannelse for unge med særlige behov.	Visitationsudvalg: Afd. leder UUO, Myndighed Social, Ungeenheden Specialpæd. koordinator	Central betaling. Ca. 234.000 pr. elev.

Kilde: Assens Kommune, "Visitationsgrundlag for det specialpædagogiske område, november 2014".

4.2 SEGREGEREDE UNDERVISNINGSTILBUD UDENFOR ASSENS KOMMUNE

Ud over de segregerede undervisningstilbud i Assens Kommune, benytter Assens kommune sig af en række segregerede undervisningstilbud i andre kommuner. Tabellen nedenfor viser nogle af de tilbud, der modtager flest elever fra Assens Kommune eller hvor udgifterne udgør en væsentlig andel af de samlede udgifter til specialundervisning. I 2015 havde Assens Kommune elever i mere end 50 forskellige segregerede undervisningstilbud udenfor Assens Kommune.

Tabel 3. Segregerede undervisningstilbud udenfor Assens Kommune.

Institution	Målgruppe	Visitation
Fredericiaskolen, Fredericia	Børn med hørehandicap i en sværhedsgrad, som giver et særligt behov for visuel kommunikation, for mindre klassemiljøer og for høretekniske hjælpemidler, som der ikke er mulighed for i almindeligt skoleregi.	PPR i Assens
Enghaveskolen, Odense	Infantil autisme - mangelfuld eller ikke normal intellektuel udvikling. Kan have stereotype, repetative adfærdsmønstre.	PPR i hhv. Assens og Odense
Risingskolen, Odense	Sproglige vanskeligheder og hørehandicap af forskellige karakter, - i en sværhedsgrad, hvor kommunikation, udvikling og socialt samspil i normalklasse vil være særdeles vanskeligt.	PPR i hhv. Assens og Odense
Nørrebjergskolen, Odense	Fysiske handicap og svære kognitive vanskeligheder	PPR i hhv. Assens og Odense
Paarup Skole, Odense	Asperger og autismlignende vanskeligheder i en sværhedsgrad, som vanskeliggør udviklingen i normalklasse.	PPR i hhv. Assens og Odense
Lumby Skole, Odense	Autisme og autismlignende vanskeligheder i en sværhedsgrad, som vanskeliggør udviklingen i normalklasse.	PPR i hhv. Assens og Odense
Rosengårdskolen, Odense	Sammensatte funktionsmæssige vanskeligheder og hjerneskadeudredning i rehabiliteringsklasse - til tidligere normalfungerende børn i alderen 6 - 18 år, som har pådraget sig en moderat til svær hjerneskade.	PPR i hhv. Assens og Odense

Kilde: Assens Kommune, "Visitationsgrundlag for det specialpædagogiske område, november 2014".

Inklusions- og takstmodellen omfatter special- og LKT-tilbud med nogle af de laveste udgifter pr. elev. Udskillellestaksterne på hhv. 76.000 kr. og 180.000 kr. i inklusions- og takstmodellen ligger således et godt stykke under gennemsnitsudgiften for elever i de segregerede specialundervisningstilbud⁵ på ca. 317.000 kr.

4.3 INKLUSION OG VISITATION

De danske kommuner benytter sig af en række forskellige "styringsværktøjer" i forhold til at fremme inklusion i folkeskolen. Der er dog en del variationer mellem kommunerne i forhold til hvilke af disse styringsværktøjer, der bringes i anvendelse, men ofte kan det indsnævres til: Graden af decentralisering, PPR's rolle, indretning af visitationsprocessen og brugen af kompetenceudvikling.

I et styringsperspektiv hænger inklusion og eksklusion uløseligt sammen og med visitationsprocessen som et centralt element heri. Visitationsprocessen rummer de processer og beslutninger, hvor den faglige- og økonomiske styring af det specialpædagogiske område forenes, og hvor kommunens inklusions- og eksklusionsprofil så at sige opstår.

Jf. oversigten i Tabel 2 fremstår det som om, at visitationen til de specialklasser og LKT-tilbud, der er omfattet af inklusions- og takstmodellen, alene sker i et samarbejde mellem skolelederne og PPR. BDO har dog fået oplyst, at det er de tre skoleledere fra Assensskolen, Vissenbjerg Skole og Salbrovad Skole, der har det overordnede ansvar for visitationerne, og at der desuden er nedsat et visitationsudvalg, hvor alle tre skoleledere, PPR-psykolog samt specialpædagogisk koordinator deltager. Dette visitationsudvalg skal samlet pege på en henvisning, før eleven påbegynder skolegang i special- eller LKT-klasse. Visitationsudvalget samles 3-4 gange om året og behandler indstillingerne, som

⁵ Der er ikke foretaget en undersøgelse af taksternes omkostningsægtighed. Hvis udskillellestaksterne ikke afspejler det reelle omkostningsniveau pr. elev, vil det påvirke sammenligningen af taksterne for de øvrige specialtilbud, i- og udenfor Assens Kommune.

sendes fra indstillende skole til det ønskede tilbud. Det er modtagende skole, der udsender visitationsafgørelse til familierne samt behandler evt. klager.

I forbindelse med visitationen stilles der krav om, at der foreligger udredning med anbefalinger fra PPR, og at disse anbefalinger er forsøgt i normalklasseregi før indstilling til special- eller LKT-klasse kan imødekommes. Skolerne skal tydeligt redegøre for, hvilke indsatser de har forsøgt, og hvilken effekt det har haft. Ifølge det oplyste stilles der ikke krav om at den indstillende skole kan dokumentere, at eleven har modtaget støtte af et omfang på op til 9 timer ugentlig, inden eleven indstilles til et segregeret specialundervisningstilbud.

Det er BDO's erfaring, at nogle kommuner følger tæt op på om eleverne har modtaget støtte i op til 9 timer ugentligt i eksempelvis en 3 måneders periode - uden den ønskede effekt, inden der kan laves en indstilling om visitation til et segregeret specialundervisningstilbud.

BDO kan dog ikke anbefale en meget rigid praksis vedrørende kravet om 9 ugentlige støttetimer i 3 måneder, inden der gives mulighed for indstilling til mere vidtgående specialundervisning. De kommuner som håndhæver 9 timersgrænsen bruger det i realiteten mere som et signal om at alle lokale inklusionsmuligheder skal være afprøvet og udtømte, inden eleven kan visiteres til segregeret specialundervisningstilbud.

På baggrund af de beskrivelser af organisering og praktisk gennemførelse af visitationer, der fremgår af "Visitationsgrundlag for det specialpædagogiske område, Assens Kommune, november 2014" er der tilsyneladende ikke én entydig organisering af visitationsprocessen til segregerede undervisningstilbud, men flere forskellige organiseringer - afhængig af, hvilket tilbud eleven er indstillet til. BDO's vurdering og anbefalinger bygger således alene på de skriftlige kilder.

På den baggrund har BDO følgende anbefalinger:

I forhold til organisering af visitationsprocessen **anbefaler BDO, at:**

- Ansvar for gennemførelse af alle visitationer til segregerede specialundervisningstilbud med omfang på mere end 9 ugentlige timer fortsat sker via det centrale visitationsudvalg.
- Chefer/ledere med det samlede økonomiske og faglige ansvar på specialundervisningsområdet bør være repræsenteret i visitationsudvalget.

Mere generelt **anbefaler BDO, at:**

- Der følges op på inklusionen ved at lade skoledistrikternes inklusionsniveau og visitering fremgå af kvalitetsrapporterne.
-

5. UDVIKLING I ELEVTAL

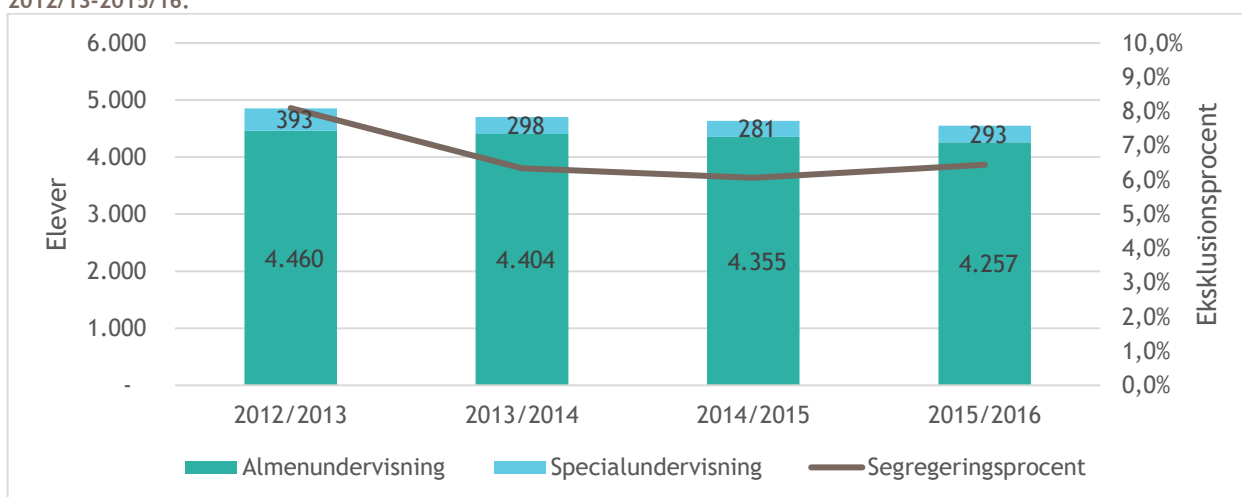
5.1 UDVIKLING I ELEVTAL OG SEGREGERING

Elevtallet i Assens Kommune har været svagt faldende de seneste 4 skoleår. I skoleåret 2012/13 var det samlede elevtal 4.853 elever⁶, mens det i skoleåret 2015/16 var faldet til 4.550 elever, svarende til et fald på 6,2 %.

I perioden er antallet af elever i almenklasser er faldet fra 4.460 elever til 4.257 elever, svarende til 4,5 %. I samme periode er antallet af elever i de segregerede specialundervisningstilbud faldet fra 393 elever til 293 elever, svarende til 25,4 %.

Andelen af elever i segregerede specialundervisningstilbud er dermed faldet fra 8,1 % i 2012/13 til 6,4 % i 2015/16.

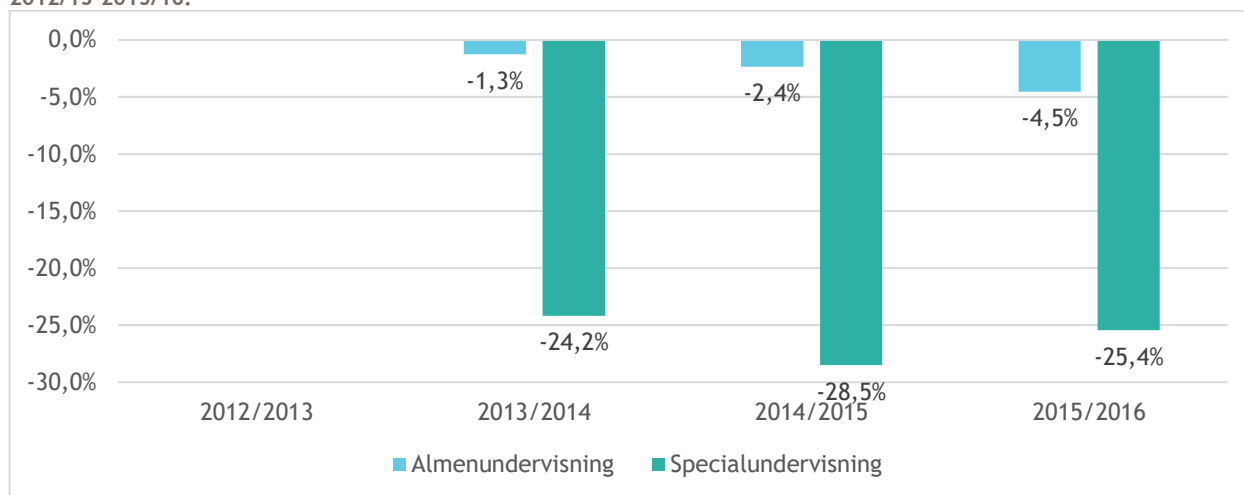
Figur 1. Udvikling i elevtal, almene- og segregerede specialundervisningstilbud samt eksklusionsprocent, Assens Kommune, 2012/13-2015/16.



Tilbagegangen i elevtal fordeler sig ikke ligeligt mellem almenområdet og de segregerede specialundervisningstilbud. Som det ses af Figur 1 er der især sket et markant fald i antallet af elever i segregerede specialundervisningstilbud fra 2012/13 til 2013/14, hvorefter antallet er steget jævnt. Udviklingen i faldet har dog været aftagende i de følgende skoleår, som følge af tilgangen af elever i modtageklasser. Når der korrigeres for tilgangen af elever i modtageklasser viser udviklingen en halvering af antallet af elever i segregerede specialundervisningstilbud fra 2012/13 til 2015/16.

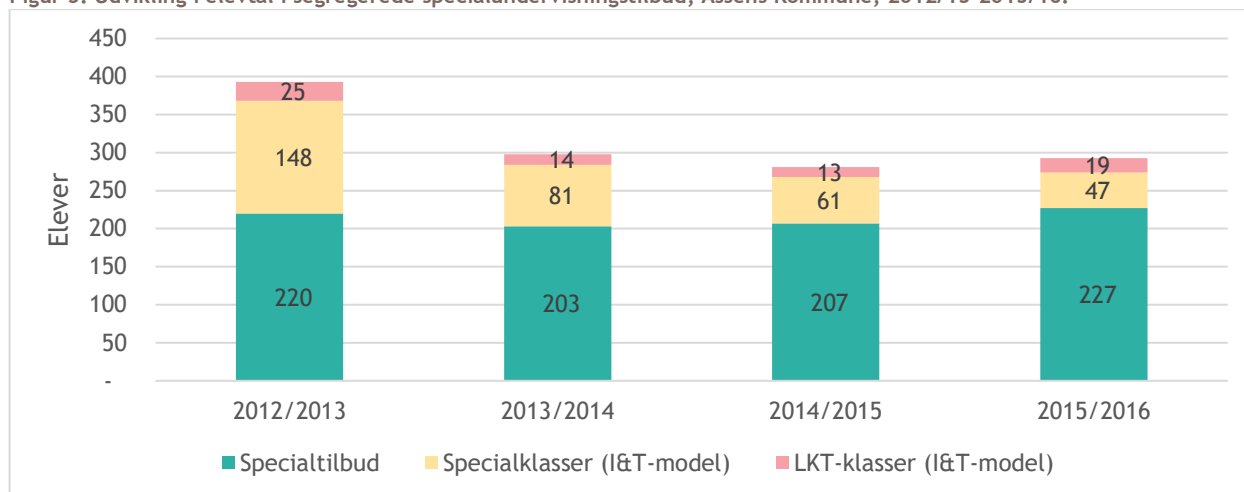
⁶ Opgjort som elevtallet for almenundervisning samt antallet af årselever i specialtilbud.

Figur 2. Relativ udvikling i elevtal (akkumuleret), almene- og segregerede specialundervisningstilbud, Assens Kommune, 2012/13-2015/16.



Elevtallene på de segregerede specialundervisningstilbud fordeler sig som vist i Figur 3.

Figur 3. Udvikling i elevtal i segregerede specialundervisningstilbud, Assens Kommune, 2012/13-2015/16.



Gruppen af elever i visiterede specialtilbud udgør 227 elever i 2015/16 - svarende til 77,5 % af eleverne i de segregerede specialundervisningstilbud. Gruppen dækker over en lang række af specialiserede undervisningstilbud i- og udenfor Assens Kommune. 28 % af eleverne i denne gruppe går på Pilehaveskolen, mens helhedsskolen i Flemløse rummer godt 7 % af eleverne i denne gruppe. Antallet af elever i denne gruppe er faldet en smule fra 2012/13 til 2014/15, men er i 2015/16 stort set på samme niveau som i 2012/13.

Specialklasse-eleverne er den gruppe af elever, der relativt set er faldet mest fra 2012/13 til 2015/16 - fra 148 elever til 47 elever, svarende til et fald på 68 %. Denne gruppe af elever udgør ca. 16 % af eleverne i de segregerede specialundervisningstilbud. Det største fald i denne gruppe ses på indskolingstrinnene, hvor antallet af elever er faldet fra 27 elever i 2012/13 til 6 elever i 2015/16. På mellemtrinnene og udskolingstrinnene kan der konstateres et fald på ca. 60 % i løbet af de 4 skoleår. Denne gruppe af elever er omfattet af inklusions- og takstmodellen.

Gruppen af LKT-elever er faldet fra 25 elever til 19 elever fra 2012/13 TIL 2015/16. Denne gruppe af elever er også omfattet af inklusions- og takstmodellen.

Der kan dermed konstateres et fald i antallet af elever i begge de to typer af specialtilbud, som inklusions- og takstmodellen omfatter. Hvorvidt denne effekt kan tilskrives inklusions- og takstmodellen, omlægningen af specialindsatsen i 2012/13 eller en kombination af modellen og andre forhold, kan ikke afgøres entydigt på baggrund af økonomi- og aktivitetsdata for de omfattede tilbud.

6. INKLUSIONS- OG TAKSTMODELLEN

6.1 DEN ØKONOMISKE RAMME

Den samlede økonomiske ramme, som fordeles ved hjælp af inklusions- og takstmodellen udgør i alt ca. 16,2 mio. kr. i 2017, og fordeler sig på de poster, der fremgår af Tabel 4:

Tabel 4. Budget til inklusion, LKT- og specialklasser, Budget 2017, Assens Kommune.

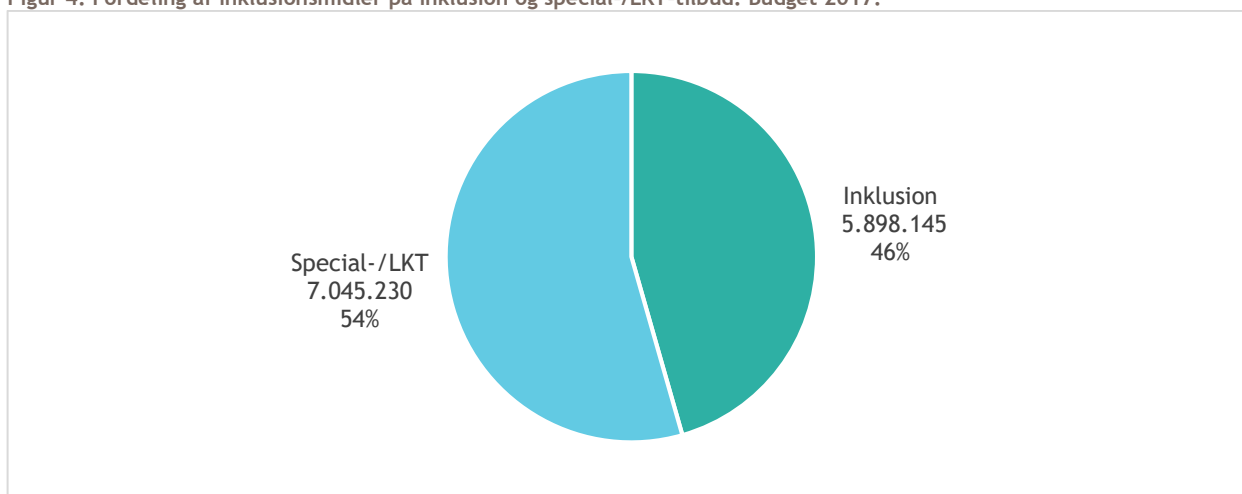
Budget 2017 (P/L 2017)		Skolerne	Mellemkommunal betaling	I alt
Inklusion	Inklusions-midler	11.300.000		11.300.000
	Afregning for køb af special- og LKT-pladser	-5.401.855		-5.401.855
I alt		5.898.145		5.898.145
Special- og LKT-klasser	Special- og LKT-klasser	5.401.855	1.175.157	6.577.012
	Garantiordning	1.284.384		1.284.384
	Overgangsordning	358.991		358.991
I alt		7.045.230	1.175.157	8.220.387
I alt		12.943.375	1.175.157	14.118.532

Budgettildelingsmodellen for inklusion tildeler som udgangspunkt 11,3 mio. kr. til folkeskolerne i Assens. Folkeskolerne "køber" derefter segregerede specialundervisningstilbud for 5,4 mio. kr., hvorefter inklusionssummen til brug for inklusionsopgaven (særlig tilrettelagt undervisning og specialpædagogiske indsatser under 9 timer pr. uge) i folkeskolen udgør 5,9 mio. kr.

De 5,4 mio. kr. som folkeskolerne køber segregerede tilbud for, fordeles sammen med 1,2 mio. kr. fra andre kommuner til skolerne med specialtilbud i Assens Kommune. Skolerne i Assens Kommune med special- og LKT-tilbud tildeles desuden 1,3 mio. kr. fra en garantiordning. Der ud over tildeles skolerne med special- og LKT-klasser 0,4 mio. kr. fra en overgangsordning, der dækker udgifter vedrørende elever - primært i udskolingen, der ikke er omfattet af inklusionsprojektet.

I alt tildeles der samlet 14,1 mio. kr. til inklusionsindsatser og special-/LKT-undervisning - heraf udgør de 12,9 mio. kr. alene elever fra Assens Kommune, mens 1,2 mio. kr. er mellemkommunal betaling for elever fra andre kommuner.

Figur 4. Fordeling af inklusionsmidler på inklusion og special-/LKT-tilbud. Budget 2017.

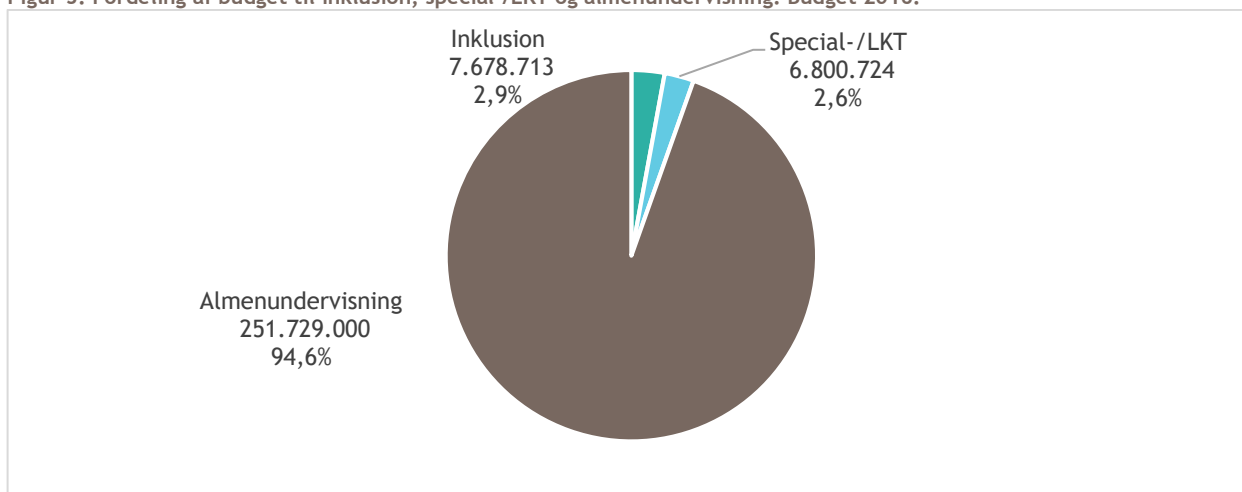


Som det fremgår af Figur 4. resterer der ca. 5,9 mio. kr., svarende til ca. 56 % af de tildelte inklusionsmidler, til egentlig inklusion, mens ca. 7,0 mio. kr., svarende til ca. 54 %, anvendes til køb af undervisning i segregerede tilbud. I forhold til budget 2016 er der i 2017 budgetteret med 1,8 mio. kr. mindre til inklusion og 0,25 mio. kr. mere til køb af undervisning i segregerede tilbud.

Sammenholdes denne fordeling med inklusions- og takstmodellens samlede andel af specialundervisningsudgifterne (se evt. Tabel 1) udgør inklusionsudgifterne ca. 11 % af de samlede udgifter til inklusion og specialundervisning på ca. 69,1 mio. kr.⁷

I budget 2016 er der afsat ca. 250 mio. kr. til almenundervisning i Assens Kommune. Fordelingen af budget til inklusion, special-/LKT i forhold til budgettet til almenundervisning fremgår af Figur 5, nedenfor. Her ud over anvendes der ca. 54,7 mio. kr. til specialtilbud udenfor inklusions- og takstmodellen, jf. Tabel 1.

Figur 5. Fordeling af budget til inklusion, special-/LKT og almenundervisning. Budget 2016.



6.2 HVOR MEGET INKLUSION?

Som det blandt andet fremgår af Tabel 5, tildeles skolerne som udgangspunkt 11,3 mio. kr. til inkluderende indsats⁸. Når den samlede inklusionsramme på 11,3 mio. kr. fratrækkes takstbetalingen for udskillelse af elever i special- og LKT-tilbud, er der i gennemsnit 1.753 kr. pr. elev til inklusion, mod 2.139 kr. pr. elev i budget 2016.

⁷ Jf. data i Tabel 1.

⁸ Hvilket er ca. 600.000 kr. mindre end budget 2016.

Hvor meget inklusion svarer det egentlig til? Hvis det forudsættes, at en fuldtidslærer med en gennemsnitsløn⁹ på 510.000 kr./år kan varetage 750 årlige undervisningstimer, svarer det til en timepris pr. undervisningstime på 680 kr. Hvis det resterende inklusionsbudget på ca. 5,9 mio. kr. omregnes til undervisningstimer svarer det til ca. 8.675 undervisningstimer pr. år. En elev med et individuelt støttebehov på 9 timer ugentlig vil derfor binde 360 undervisningstimer pr. skoleår¹⁰, og de 8.675 undervisningstimer vil dermed række til ca. 24 elever med et ugentligt individuelt støttebehov på 9 timer.

Ovenstående er blot et regneeksempel, men det skal søge at illustrere, at de 14 folkeskoler i Assens Kommune har en samlet årlig "inklusions-kapacitet" på 24,1 elever med et individuelt støttebehov på 9 ugentlige timer, svarende til gennemsnitlig 1,7 elever pr. skole, når der er betalt for elever i special- og LKT-tilbud. Hvis hele rammen på 11,3 mio. kr. blev brugt til inkluderende indsatser, ville det svare til ca. at i alt ca. 46 elever kunne modtage individuel støtte i 9 timer pr. uge, svarende til 3,3 elever pr. skole.

Tabel 5. Inklusions- og specialundervisningsbudget pr. skole. Budget 2017.

Skole	Samlet tildeling til inklusion og Special-/LKT-tilbud	Køb af special- og LKT-pladser	"Rest-budget" til inklusion	Special-/LKT-budget ¹¹	I alt	Timer til inklusion	Årselever med 9 ugentlige timer
Vissenbjerg Skole	1.578.581	704.846	873.735	2.391.579	3.265.314	1.285	3,6
Salbrovadskolen	342.190	262.778	79.412	3.320.320	3.399.732	117	0,3
Assensskolen	1.169.410	995.454	173.955	2.508.489	2.682.444	256	0,7
Tallerupskolen	1.335.683	262.778	1.072.904	0	1.072.904	1.578	4,4
Aarupskolen	1.664.085	654.360	1.009.725	0	1.009.725	1.485	4,1
Glamsbjergskolen	1.046.971	944.968	102.003	0	102.003	150	0,4
Tommerup Skole	742.675	156.632	586.043	0	586.043	862	2,4
Verninge Skole	460.776	156.632	304.143	0	304.143	447	1,2
Haarby Skole	892.683	553.387	339.297	0	339.297	499	1,4
Gummerup Skole	398.839	-	398.839	0	398.839	587	1,6
Ebberup Skole	729.922	368.924	360.997	0	360.997	531	1,5
Skallebølle Skole	249.659	78.316	171.343	0	171.343	252	0,7
Dreslette Skole	204.676	-	204.676	0	204.676	301	0,8
Brylle Skole	483.852	262.778	221.074	0	221.074	325	0,9
I alt	11.300.000	5.401.855	5.898.145	8.220.387	14.118.532	8.674	24,1

6.3 UDSKILLELSE OG TAKSTER

I en inklusions- og takstmodel, der bygger på et "pengene-følger-barnet" princip - og hvor udskillelse af elever fra almenundervisningen til specialiserede koster den afgivende skole en "eksklusionsbøde", er det afgørende for dens adfærdsregulerende virkning, at incitamentsstrukturen i modellen understøtte formålet med modellen. Hermed menes især om eksklusionstaksterne har den rette størrelse. Der findes groft set to scenarier for incitamentsmodellers - og herunder eksklusionstaksternes - adfærdsregulerende virkning.

Hvis eksklusionstaksterne i modellen er relativt lave, vil folkeskolerne (i teorien) have større incitament til at udskille elever til segregerede tilbud, da den økonomiske konsekvens ved eksklusion vil være tilsvarende lav for skolen. Det giver med andre ord en vis risiko for at skolerne hurtigere afstår fra at afsøge alle muligheder for at give særlig tilrettelagt undervisning og bistand indenfor 9 timer pr. uge og derved øge tilgangen til mere specialiserede undervisningstilbud. Herved vil den samlede økonomiske konsekvens for kommunen være øgede udgifter til specialiserede tilbud.

Omvendt vil relativt høje eksklusionstakster give folkeskolerne større incitament til at inkludere elever og afsøge alle muligheder for at give særlig tilrettelagt undervisning og bistand indenfor 9 timer pr. uge. Herved er der risiko for at skolen, som følge af de markante økonomiske konsekvenser ved udskillelse, vælger at inkludere elever, som ville have større udbytte af et segregeret undervisningstilbud.

⁹ Bruttolønsudgift inkl. pension, mv.

¹⁰ Ved et skoleår på 40 uger.

¹¹ Inklusiv betaling for elever fra andre kommuner på 1.719.016 kr.

I kommunens inklusions- og takstmodel er der tre inklusionstakster, dvs. de enhedsbeløb, som hver elev udløser, og som skolen kan bruge til inklusion, eller til at betale for segregerede tilbud.

Tabel 6. Inklusionstakster. Kr. pr. elev, Budget 2017.

Klassetrin	Kr. pr. elev
Indskoling (0.-3. kl.)	3.912
Mellemtrin (4.-6. kl.)	2.639
Udskoling (7.-9. kl.)	1.785
Gennemsnit pr. elev	2.779

I gennemsnit udløser hver elev 2.779 kr. pr. år. Med de eksklusionstakster, der fremgår af Tabel 7 skal der dermed ca. 28 elever til at finansiere eksklusion af én elev til en specialklasse, og ca. 66 elever til at finansiere eksklusion af én elev til en LKT-/LKT-klasse.

Tabel 7. Eksklusionstakster vedr. special- og LKT-tilbud. Budget 2017.

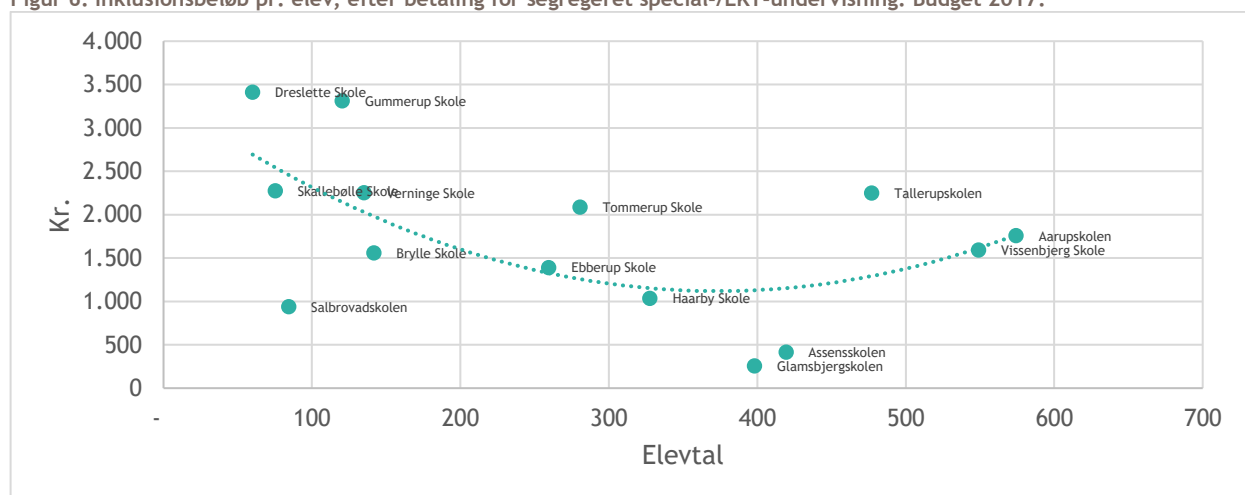
Tilbudstype	Placering	Helårstakst pr. elev	Garantiordning
Specialklasse	Assensskolen Vissenbjerg Skole	78.316	123.301
LKT-klasse	Salbrovadskolen	184.462	229.447

Eksklusion af en elev til en specialklasse koster med andre ord den afgivende skole, hvad der svarer til ca. 15 % af en fuldtids lærerstilling, mens eksklusion af en elev til en LKT-klasse svarer til ca. 36% af en fuldtids lærerstilling.

Jf. regneeksemplet i afsnit 6.2 svarer 78.300 kr. og 184.500 kr. til hhv. ca. 2,9 og 6,8 ugentlige undervisningstimer pr. elev. I et økonomisk perspektiv står skolelederen derfor overfor en beslutning, der går på om en potentiel specialelev kan inkluderes med 2,9 ugentlige støttetimer, eller en potentiel LKT-elev kan inkluderes med 6,8 ugentlige støttetimer. Hvis støttebehovet er større, vil det ud fra et økonomisk rationale, være "billigere" for skolen at indstille eleverne til et segregeret specialundervisningstilbud.

Der er en svag tendens til, at skoler med få elever og skoler med mange elever har relativt flere kroner pr. elev tilbage til inklusion, end de mellemstore skoler (150-400 elever). Figur 6 viser hvor stort et beløb, der resterer til inklusion på de enkelte skoler efter betaling for segregeret special-/LKT-undervisning. Som den stiplede linje i figuren indikerer, er der tendens til at de mindre skoler og de større skoler har et større rest-enhedsbeløb til lokal inklusion, end de mellemstore skoler.

Figur 6. Inklusionsbeløb pr. elev, efter betaling for segregeret special-/LKT-undervisning. Budget 2017.



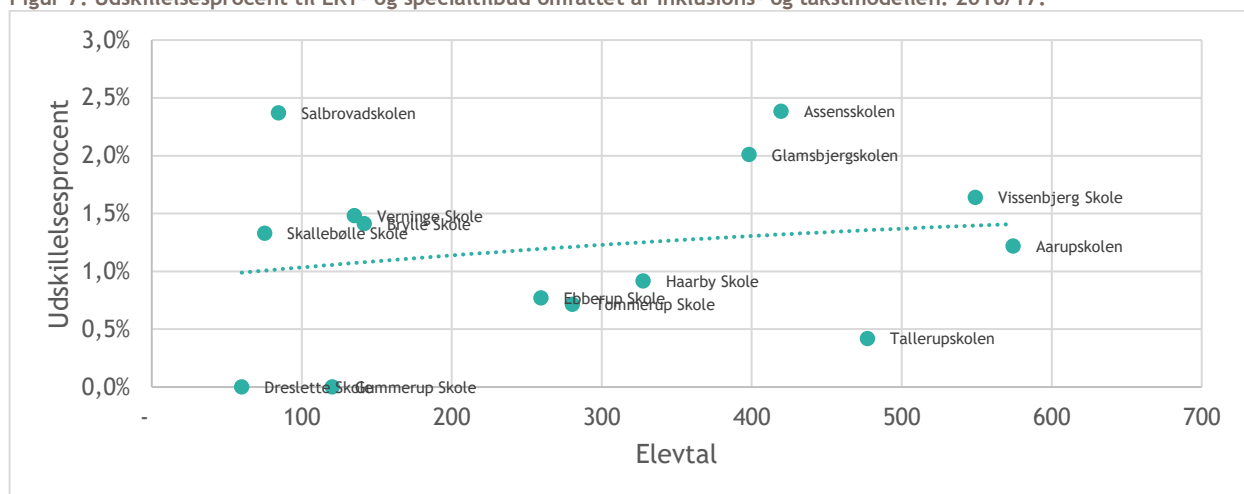
Ca. 35 % af variationen i det resterende inklusionsbeløb pr. barn kan forklares ud fra elevtallet. Dette mønster kan give anledning til en hypotese om, at eksklusionstaksterne har en kraftigere adfærdsregulerende virkning på mindre skoler, end på større skoler.

Der kan dog være flere forklaringer på denne tendens. I et økonomisk perspektiv kan (især) små skoler opleve, at udskillelsestaksterne på hhv. 78.300 og 184.500 kr. er meget høje, set i forhold til skolens samlede lønsum, hvorved eksklusion af elever vil have relativt større økonomiske - og dermed også personalemæssige - konsekvenser, end på de større skoler.

Det er imidlertid også væsentligt, at udskillelsestaksterne i så høj grad som muligt afspejler omkostningsniveauet ved at frembringe de segregerede tilbud, da skolelederen derved via udskillelsestaksten kan foretage en reel økonomisk vurdering af, om skolen kan etablere et tilsvarende inkluderende tilbud for den enkelte elev. Hvis eksklusionstaksterne er mærkbart lavere end udgifterne ved at tilvejebringe de segregerede tilbud, er der risiko for at skolerne ikke afsøger alle muligheder for at etablere et lokalt inkluderende tilbud. Omvendt vil meget høje eksklusionstakster forøge risikoen for at elever ikke tilbydes den fornødne specialundervisning i et segregeret tilbud. Eksklusionstakster er dermed et økonomisk tveægget sværd, som både kan hæmme og fremme inklusion, og som derfor bør understøttes af det faglige arbejde i PPR samt de tværgående faglige og økonomiske prioriteringer i visitationsudvalget.

Hypotesen om at mindre skoler kan opleve, at eksklusionstaksterne modvirker eksklusion til de special- og LKT-klasser, der er omfattet af inklusions- og takstmodellen synes i nogen grad at blive bekræftet, når man ser på hvilke skoler, der udskiller elever til special- og LKT-tilbud indenfor modellen.

Figur 7. Udskillelsesprocent til LKT- og specialtilbud omfattet af inklusions- og takstmodellen. 2016/17.



Figur 7 støtter svagt hypotesen om, at de mindre skoler er tilbageholdne med at udskille elever til de tilbud, der er omfattet af inklusions- og takstmodellen. I skoleåret 2016/2017 udskiller Dreslette Skole og Gummerup Skole således ingen elever, mens Skallebølle Skole, Vemming Skole og Brylle Skole udskiller ca. 1,5 % af eleverne til de LKT- og specialtilbud, som er omfattet af modellen. Salbrovadskolen har procentuelt en relativt høj udskilning, men på grund af skolens lave elevtal, kan udskillelse af blot én ekstra elev være afgørende for om skolen har en gennemsnitlig eller høj udskillelsesgrad. Blandt de mellemstore skoler adskiller Tønder Skole sig ved at have en lav udskillelse af elever til de omfattede tilbud, mens Assensskolen adskiller sig ved at have den højeste udskillelsesandel blandt alle kommunens skoler.

Når de mindre skoler har en lavere udskillelsesgrad kan det på den ene side tolkes som at "modellen virker" og bidrager til en øget inklusion. Den modsatte tolkning vil være, at modellens takster modvirker, at elever på mindre skoler indstilles til et segregeret specialundervisningstilbud, selv om eleven måske ville få større udbytte af det.

Den markante forskel i udskillelsesandelen mellem Assensskolen og Tønder Skolen kan desuden give anledning til at overveje, om skolernes socioøkonomiske sammensætning har en betydning for udskillelsen. Inklusions- og takstmodellen anvender ikke socioøkonomiske vægte i budgetfordelingen, og antager dermed implicit, at skolernes socioøkonomiske sammensætning er ens på tværs af skoledistrikter. Denne antagelse holder næppe i praksis, og vil derfor medføre, at nogle skoler får hhv. underfinansieret eller overfinansieret deres inklusionsindsats i forhold til det reelle inklusionsbehov.

Det er BDO's erfaring, at flere kommuner søger at differentiere budgettildelingen til inklusion- og specialundervisning efter skolernes socioøkonomiske sammensætning. Nogle kommuner vælger at bruge socioøkonomiske data fra Danmarks Statistik. BDO har også kendskab til en enkelt kommune som søger at udvikle sit eget "segregerings-indeks" på baggrund af kommunens egne data om familien - herunder social- og sundhedsdata.

Endelig kan en lav udskillelsesgrad dække over, at (ofte mindre) skoler kompenserer for en presset økonomi ved at bruge inklusionsmidler til at dække ufinansierede udgifter til almenundervisning eller øvrig drift. Dette kan eksempelvis være tilfældet, hvis kommunens budgettildelingsmodel til skolernes almenundervisning er elevtalsbaseret og

skolerne har lave klassekoefficienter, og ikke tildeler tilstrækkeligt med ressourcer til at læse den vejledende timeplan på alle klassetrin. Det har ikke inden for rammerne af dette projekt været muligt for BDO at vurdere, om dette også gælder i Assens Kommune.

På baggrund af ovenstående **anbefaler BDO**, at Assens Kommune:

- Foretager en nærmere vurdering af om inklusionsbudgettet har et tilstrækkeligt omfang til at skabe de nødvendige inkluderende læringsmiljøer, efter betaling for elever i segregerede specialundervisningstilbud er fratrukket.
- Foretager en nærmere vurdering af om inklusions- og takstmodellens udskillelsekakster har en stærkere adfærdsregulerende virkning på de mindre skoler, end på de mellemstore og store skoler i kommunen.
- Foretager en nærmere vurdering af, om inklusions- og takstmodellens tildeling til skolerne skal differentieres i forhold til elevernes socioøkonomiske sammensætning, eller på baggrund af andre kriterier, der har signifikant forklaringskraft i forhold til risikoen for udskillelse.
- Foretager en nærmere vurdering af, om nogle skoler eventuelt kompenserer for en presset økonomi ved at bruge inklusionsmidler til at dække ufinansierede udgifter til almenundervisningen eller øvrig drift.

6.4 MODELSTRUKTUR

Som det er illustreret i afsnit 6.1 ovenfor, rummer modellen rummer flere sekventielle fordelingsmekanismer:

1. Tildeling af inklusionsmidler til alle skoler på baggrund af tre differentierede takster
2. Folkeskolernes køb af special-/LKT-tilbud gennem betaling af eksklusionstakst
3. Tildeling af budget til skoler med special-/LKT-tilbud, bestående af:
 - 3.1. Eksklusionstakst fra de folkeskoler, der afgiver elever
 - 3.2. Garantiordning
 - 3.3. Overgangsordning
 - 3.4. Mellemkommunal betaling for elever fra andre kommuner

Det er BDO's vurdering, at denne modelstruktur er relativt simpel, og dermed ikke medfører unødigt administrativt arbejde i forbindelse med budgetudmelding og budgetregulering. Der kan dog stilles spørgsmålstejn ved behovet for en garantiordning.

Der anvendes ca. 1,3 mio. kr. årligt på en garantiordning, der sikrer, at skoler med special- og LKT-klasser altid kan opretholde en kapacitet på 25 elever i specialklasserne og 10 elever i LKT-klasser. Der betales med andre ord en "tomgangstakst", hvis skolerne under ét efterspørger færre pladser, end der er kapacitet til. Taksterne vedrørende garantiordningen er differentieret ligesom eksklusionstaksterne, og udgør 123.301 kr. og 229.447 kr. årligt for henholdsvis specialklasse- og LKT-pladser. Begge garanti-taksterne er dermed ca. 45.000 kr. højere pr. plads, end selve udskillelsekaksterne.

Det virker ikke umiddelbart selvforklarende, at garantitaksterne skal være højere end eksklusionstaksterne, hvis den uudnyttede kapacitet i special- og LKT-tilbud kompenseres plads for plads, og BDO foreslår, at Assens Kommune beregner de reelle omkostninger ved at opretholde et fast kapacitetsniveau for special- og LKT-pladser. BDO anbefaler desuden, at Assens Kommune beregner og anvender de omkostningsægte¹² eksklusionstakster med henblik på en nærmere vurdering af behovet for at justere inklusions- og takstmodellen eksklusionstakster.

¹² I denne forbindelse skal omkostningsægte forstås således, at den takst, der betales for udskillelse af en elev til et specialtilbud i videst muligt omfang skal afspejle de omkostninger der knytter sig til "produktionen" af tilbuddet eller ydelsen. Det vil sige, at de henførbare udgifter til personale, drift og ledelse/administration som minimum skal indgå i taksten - og i en udvidet beregning vil afskrivninger på bygninger og materiel i princippet også indgå. Den omkostningsægte taksts modsætning er den vilkårligt fastlagte takst, som primært har til formål at fremme incitament til økonomisk adfærd, men som i realiteten ikke giver en ægte prisinformation, og dermed giver køberen mulighed for at vurdere om der er et bedre forhold mellem pris og effekt ved selv at varetage opgaven.

KONTAKT

BRIAN URBAN
Senior Manager

m: 41890473
e: bru@bdo.dk

www.bdo.dk

BDO Statsautoriseret revisionsaktieselskab, en danskejet rådgivnings- og revisionsvirksomhed, er medlem af BDO International Limited - et UK-baseret selskab med begrænset hæftelse - og del af det internationale BDO netværk bestående af uafhængige medlemsfirmaer. BDO er varemærke for både BDO netværket og for alle BDO medlemsfirmaerne. BDO i Danmark beskæftiger godt 1.100 medarbejdere, mens det verdensomspændende BDO netværk har godt 64.000 medarbejdere i 154 lande.

Copyright - BDO Statsautoriseret revisionsaktieselskab, cvr.nr. 20 22 26 70.