

Bilag 1: Oplæg til ny takstmodel for specialundervisningstilbud

Nærværende notat beskriver de organisatoriske og økonomiske principper og logikker for en ny takstmodel, som indstilles til Uddannelse, Børn og Familie. Den nye takstmodel omfatter takstomlægninger for alle almenkoler og aktivitetsbaseret finansiering for følgende af kommunens tilbud på specialundervisningsområdet:

- Specialklasser på Peter Willemoes Skolen i Assens og Vissenbjerg Skole
- LKT-klasser på Vissenbjerg Skole og Salbrovad Skole
- Helhedsafdelingen på Aarupskolen
- Pilehaveskolen (specialskole).

De øvrige specialundervisningstilbud, herunder både interne og eksterne tilbud, bliver ikke justeret. Dog vil kommunens model for afregning til disse tilbud blive justeret med den nye takstmodel.

1. Baggrunden for en ny takstmodel

Den nuværende organisering og takststruktur er blevet evalueret i samarbejde med BDO. I januar 2017 gav BDO en række anbefalinger til, hvordan Assens Kommune kan optimere og videreudvikle specialundervisningsområdet ud fra økonomiske og styringsmæssige tiltag. BDO anbefalede bl.a., at der indføres en ny struktur for taksterne på specialundervisningstilbuddene med henblik på at styrke incitamentsstyringen i forhold til brugen af disse tilbud. Udvalget blev 4. februar 2019 forelagt forslag til styrket incitamentsstyring på inklusions- og specialundervisningsområdet og blev præsenteret for grundstenene i en ny takstmodel. I forlængelse heraf traf Byrådet en række konkrete beslutninger den 27. februar 2019.

Med vedtagelsen af budgetaftale 2020-2023 i efteråret 2019 blev det fastlagt, at der skal gennemføres budgetreduktioner, som bl.a. skal indfries ved at indføre en ny takstmodel for specialundervisningsområdet uden for almenklasserne jf. blok B02, B03, B04 og B05 i budgetaftalen: *”Indsatserne med et øget inklusionsarbejde skal samtidigt skabe grundlag for realisering af et potentiale på 3 mio. kr. årligt gennem en årlig progression i antallet af inkluderede elever. Målet er, at så mange børn som muligt kan gå i skole i deres nærmiljø. Det er endelig forudsat, at der skal frigøres 1,6 mio. kr. årligt på området for special- og LKT-klasser via en aktivitetsbaseret tildeling, effektiv planlægning og differentierede takster, som skal skabe en incitamentsstruktur, der i højere grad understøtter det enkelte barns progression og faglige udvikling.”*

BDO har både før og efter budgetaftalens vedtagelse været med i konstruktionen af den nye takstmodel og bidraget til kvalificeringen af takstmodellen.

En ny takstmodel skal implementeres ved skolestart 2020. Dermed kommer der en halvårs virkning i 2020-budgettet mod en helårs virkning i 2021-budgettet. Visitationerne til specialtilbud i 2. halvår 2020 afhænger således af Byrådets vedtagelse af en ny takstmodel. Forud for implementeringen af takstmodellen bliver en styrket visitationspraksis med fokus på revisitation og flexvisitationer udrullet.

2. Indhold: Den ny takstmodel

Forslaget til en ny takstmodel består både af organisatoriske og økonomiske ændringer. De organisatoriske rammer er beskrevet i afsnit 2.2 s. 2-7. sammen med de økonomiske ændringer for skolerne. Beskrivelserne i dette bilag er ledsaget af bilag 2, der indeholder en nærmere præsentation af de beregninger og mekanismer, som ligger til grund for forslaget til en ny takstmodel.

2.1. Formål og succeskriterier

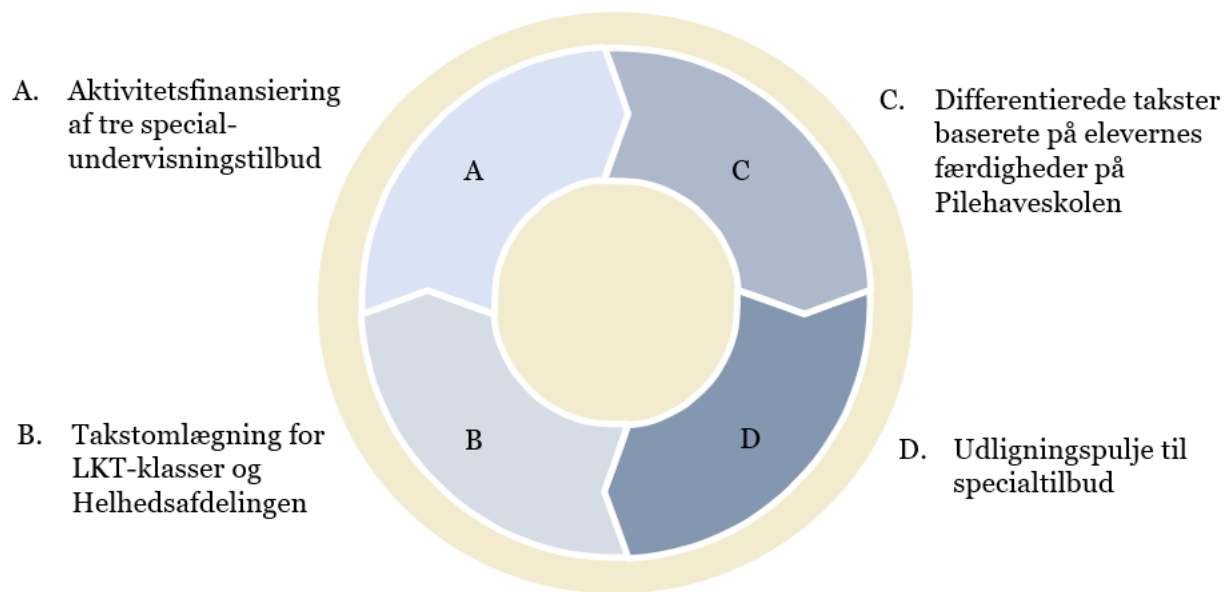
Den ny takstmodel skal overordnet set indfri de nødvendige besparelser, som er vedtaget med budgetaftale 2020-23. En incitamentsstyret takstmodel har til formål at give skolerne et styrket incitament til at fastholde elever med et vist støttebehov og prioritere udviklingen af inkluderende læringsmiljøer samtidig med, at elever, der har brug for et specialtilbud, bliver segregeret til rette tilbud.

Succeskriterier med en incitamentsstyret takstmodel er:

- Almenskolerne har de rette forudsætninger og incitamenter til at skabe inkluderende læringsmiljøer, der tilgodeser de enkelte elevers behov
- Graden af elever inkluderet i almenundervisningen er øget, og hver enkelte elev modtager den fornødne støtte i almenundervisningen
- En større del af den økonomiske 'lagkage' tilgår almenområdet, og færre midler anvendes på specialundervisningstilbuddene, herunder til befordringsmidler
- Elever, der har brug for et specialtilbud, bliver henvist til rette tilbud på *alene* baggrund af en faglig, pædagogisk vurdering af barnets faglige og sociale færdigheder
- Segreerede elever i specialtilbud modtager undervisning så tæt på almenområdet som muligt – både i forhold til tilbuddets lokalitet og undervisningens indhold og organisering.

2.2. Organisatorisk ramme for den ny takstmodel

Forslaget til en ny takstmodel er baseret på fire organisatoriske og økonomiske grundsten:



Administrationen arbejder derudover på at indstille en udvidet decentral betalingsmodel, hvor skoler, som afgiver en elev til specialtilbud, betaler den samme takst pr. elev, uanset hvilket tilbud eleven visiteres til både i eller uden for kommunen. I dag er der decentral betaling, når skoler segregere elever til specialklassetilbud og LKT-tilbud, mens udgifter til øvrige specialundervisningstilbud betales fra centralt hold. Dermed er det økonomisk gunstigt for skolerne at segregere elever til de specialtilbud, der ikke er omfattet af decentral betaling, fx Pilehaveskolen og Brahesholm.

En ny, fælles afgivertakst indgår i beslutningsgrundlaget for budgetforlig 2020-2023 med det formål at øge skolernes incitament til at styrke de inkluderende læringsmiljøer og få flere elever tættere på almenundervisningen. Udvalget forelægges en særskilt sag om afgivertaksten og tilknyttede kompensationsmuligheder med henblik på, at en fælles afgivertakst indføres fra skoleåret 2021/22, såfremt Byrådet godkender en udvidet decentral betalingsmodel. Afgivertaksten er primært et incitamentsstyringsværktøj, der ikke har direkte betydning for de samlede budgetreduktioner.

A. Aktivitetsbaseret finansiering på tre specialundervisningstilbud

Med vedtagelsen af budget 2020-2023, blok B02 og B03, blev det besluttet, at special- og LKT-klasser på Peter Willemoes, Salbrovad og Vissenbjerg Skoler samt Helhedsafdelingen på Aarup Skole fremover skal drives efter princippet om aktivitetsbaseret finansiering, og at der fastsættes et loft over antal pladser på det enkelte tilbud.

Følgende forslag til elevloft på de enkelte tilbud baseret på det nuværende antal elever:

- Specialklasser: 50 pladser
- LKT-tilbud: 20 pladser
- Helhedsafdelingen: 14 pladser

Hidtil har en garantiordning betalt for evt. tomme pladser, så tilbuddet delvist var rammefinansieret. Garantiordningen bortfalder og tilbuddene bliver fuldt ud aktivitetsfinansierede, så skolerne kun medtager betaling for det antal elever, der benytter tilbuddet. Det betyder, at LKT- og specialklasserne ikke længere bliver kompenseret centralt

fra, såfremt de ikke har fyldt alle deres pladser hele året. Opstår der en situation, hvor der eksempelvis er 14 pladser på tilbuddet, men en skole må optage den 15. elev, bliver skolen ikke kompenseret for merudgiften.

Der er ingen ændringer for Brahesholm.

B. Takstomlægning på LKT-klasser og helhedsafdelingen

Som et led i den nye takstmodel omlægges taksten pr. helårselev på LKT-klasser og Helhedsafdelingen, jf. blok B-04. For at indfri de vedtagne budgetreduktioner foreslås følgende takster:

Tilbud	Eksisterende takst pr. helårselev	Ny takst pr. helårselev ekskl. befording i 2020-priser	Forventet årlig besparelse i mio. kr.
LKT-klasser	243.000 kr.	227.000 kr.	2020: 0,2
Helhedsafdelingen	239.449 kr.	227.000 kr.	2021-2023: 0,5

Den nuværende takst for et specialklassetilbud på 130.000 kr. pr. elev ekskl. befording fastholdes. Taksten for Brahesholm bliver ikke justeret. En komplet liste over alle interne og eksterne specialundervisningstilbud kan findes i bilag 2.

Takstjusteringerne og omlægningen til aktivitetsbaseret finansiering (afsnit A) forventes at føre til nye optimeringer af undervisningens gennemførelse på de berørte skoler, herunder at ressourcerne til planlægning, pædagogisk støtte og holddannelse må reduceres. Ligeledes må nedjusteringer af skolernes driftsomkostninger, så som reduktioner i gennemsnitslønninger og indkøb, forventes.

C. Differentierede takster baseret på elevernes færdigheder

Specialskolen Pilehaveskolen er aktivitetsfinansieret og er hidtil blevet tildelt et budget ud fra hvor mange elever, der er indskrevet på tilbuddet. Det foreslås, at der gennemføres en takstomlægning, der skal indfri besparelserne i budgetaftalen 2020-2023, blok B05. Budgetreduktionen kan gennemføres ved, at Pilehaveskolen modtager differentierede takster for eleverne. Det foreslås, at der etableres tre takster på henholdsvis 178.974 kr., 268.461 kr. og 375.845 kr. Taksten for hver elev vil afhænge af visitationens vurdering af elevens faglige og sociale forudsætninger for at deltage i læringsfællesskabet. Jo mere ressourcekrævende eleven er, desto højere skal taksten være.

Det foreslås, at en elev visiteres til et pædagogisk spor og ikke en takst, da det er de pædagogiske og individuelle vurderinger, der skal være i fokus. Det er væsentligt at fremhæve takstmodellens succeskriterie om, at visitationen til et tilbud *alene* skal ske på baggrund af en faglig, pædagogisk vurdering af elevens faglige og sociale færdigheder. PPR og Pilehaveskolen har fordelt eleverne på de tre spor.

Følgende tre spor er udarbejdet af PPR i samarbejde med Pilehaveskolen:

Spor 1

Eleven har svære generelle indlæringsvanskeligheder (IK >70). Eleven har betydelige vanskeligheder med læring og en nedsat kognitiv funktion. Eleven har på denne baggrund et svækket funktionsniveau (eksempelvis sociale- og/eller eksekutive vanskeligheder). Eleven har på nuværende tidspunkt ikke mulighed for at indfri de krav og forventninger, der stilles i eksempelvis en specialklasse. Eleven har et behov for et særligt motiverende specialpædagogisk læringsmiljø.

Elevens udfordringer skal overordnet kunne imødekommes i et samspil med maksimum 10 elever og minimum 1 lærere/1 pædagogisk personale.

Spor 2

I tillæg til spor 1 har en elev på spor 2 svære generelle indlæringsvanskeligheder (IK >70) samt fysiske, sansemæssige, socio-emotionelle og/eller sproglige funktionsnedsættelser, der kræver ekstra støtte og pleje.

Elevens udfordringer skal overordnet kunne imødekommes i et samspil med maksimum 6 elever og minimum 1 lærere/2 pædagogisk personale.

Spor 3

Eleven har indlæringsvanskeligheder samt socio-emotionelle udfordringer eller andre udfordringer (eksempelvis vidtgående udviklingsforstyrrelser), der er særligt negativt påvirkende for elevens indlæringssevne eller dennes relation til andre (eksempelvis en krænkende og/eller seksualiserende adfærd). Elevens udfordringer er så vidtrækkende, at der ses en nedsættelse af funktionsniveauet i en grad, så eleven på nuværende tidspunkt kræver massiv støtte, struktur og hjælp.

Elevens udfordringer ses i en sådan grad, at udfordringerne kun kan imødekommes ved tæt individuel samspil med lærer/pædagogisk personale.

Grænsen mellem sporene er flydende, og eleverne skal løbende vurderes i forhold til udvikling, trivsel og pædagogiske behov. Sporene gælder for alle elever, både Assens-borgere og borgere fra andre kommuner. Der fastsættes et loft på 65 pladser til elever fra Assens Kommune på Pilehaveskolen. De resterende pladser går til elever fra andre kommuner. Der er i øjeblikket 88 elever på skolen.

Håndtering af risici ved udsving i elevernes fordeling på spor

De differentierede takster er baseret på et skøn over, hvilket spor de nuværende elever befinder sig på. Hovedparten af eleverne forventes at kunne indplaceres på spor 2, færrest på spor 1 og lidt flere på spor 3. Den fordeling kan variere alt afhængigt af, hvordan visitationerne af eleverne falder ud.

Det foreslås, at udsving i elevernes indplaceringer og dermed økonomiske udsving i skolens budget håndteres ved at fastsætte en ramme for Pilehaveskolens årlige budget i forhold til det vedtagne aktivitetsniveau. En sådan kombination af aktivitetsfinansiering og rammefinansiering vil eksempelvis medføre, at flere elever på spor 3 betyder, at der skal være færre elever på spor 1 og 2. Omvendt vil flere elever på spor 1 medføre færre børn på de to øvrige spor. Da rammen for Pilehaveskolens årlige budget ligger fast, vil der én gang årligt blive

foretaget en beregning af taksterne for de tre spor, når elevfordelingen ligger fast. Taksterne gælder for et kalenderår. Der fastsættes hvert år takster inkl. overhead for mellemkommunale elever.

D. Etablering af udligningspulje til specialtilbud mellem centralt budget og decentrale budgetter

Som led i den nye takstmodel foreslås det, at der etableres en udligningspulje til specialtilbud, der dækker de centralt finansierede udgifter til de specialtilbud, hvor der i dag ikke er noget decentralt betalingsansvar placeret hos skolerne, dvs. alle tilbud undtaget specialklassetilbud og LKT-tilbud.

Indføres der én fast afgivertakst uafhængigt af visitationen fra skoleåret 2021/22 (forelægges senere i særskilt sag) vil puljen også dække evt. forskelle mellem skolernes betaling til segregerede elever og udgiften til et evt. dyrere tilbud. Puljen vil ligeledes modtage differencen mellem skolernes betaling til et specialtilbud og et evt. billigere tilbud. Den hidtidige garantiordning bortfalder.

Puljen skal desuden:

- Finansiere udgiften til elever i specialtilbud, der går i 10. klasse.
- Finansiere udgifter til nytilflyttede elever med behov for et specialtilbud i det skoleår, som eleverne tilflytter kommunen.
- Årligt gå i o. Såfremt der ved en årsopgørelse af puljen er overskydende midler, vil overskuddet blive delt ud til skolerne. Eventuelle overskydende midler fordeles efter elevtallet i skoledistriktet. Er der underskud i puljen, vil underskuddet blive hentet i skolernes budgetter.

Puljen har endvidere det formål, at den skal hjælpe med at håndtere udsving i elevtallet på specialundervisningstilbuddene.

Udsving i elevtallet kan udfordre takstmodellens styringsmekanismer:

- Modellen indebærer, at der etableres elevloft på flere tilbud for at indfri de vedtagne besparelser. Det skal sikres, at elever reelt kan få den plads, som de har behov for. Bliver der visiteret flere elever til et tilbud, end der er pladser til, vil det skabe et økonomisk pres på det pågældende tilbud, da udgifterne skal holdes inden for tilbuddets økonomiske ramme. Der vil blive foretaget en politisk orientering, såfremt situationen med flere elever end elevloftet opstår.
- En økonomisk ramme baseret på elevloft kan sammen med en finansiering, som er baseret på aktiviteter/antal elever, føre til økonomiske udsving fra et år til et andet og skabe behov for ansættelser og afskedigelser. Dermed kan usikkerheden hos personalet om deres ansættelsesforhold vokse.
- Der er *op til* seks måneders varsel i forbindelse med opsigelse eller forflyttelse for lærere, mens der blot er en måneds varsel for elever, hvilket kan påføre skolerne ekstra udgifter.
- Nytilflyttede elever med behov for et specialtilbud kan påføre en skole udgifter, som de ikke har kunnet budgettere med. Det foreslås derfor, at skolerne ikke betaler for nytilflyttede elever med behov for specialundervisningstilbud i det første skoleår. Det vil sige, at distriktsskolen først skal betale for en nytilflyttet elev i det efterfølgende skoleår og frem, såfremt eleven er visiteret til en specialklasse eller et LKT-tilbud, hvor skolen betaler. Formålet med denne ordning er, at skolerne ikke skal straffes økonomisk for svingninger i elevtallet, som de ikke har kunnet budgettere med. Samtidig er der tale om en løsning, som rent administrativt er nem at håndtere.

3. Økonomi

Dette afsnit giver et økonomisk overblik over de budgetreduktioner, som den nye takstmodel medfører. De bagvedlæggende forudsætninger og beregninger kan findes i bilag 2.

Der gennemføres budgetreduktioner for i alt 13.625 mio. kr. i perioden 2020-2023.

Besparelser ved omlægning til aktivitetsfinansiering og indførelse af elevloft:

Special- og LKT-klasser (B-02)	2020: 0,6 2021-2023: 1,5
Helhedsafdelingen (B-03)	2020: 0,2 2021-2023: 0,5

Besparelser ved takstomlægning:

Tilbud	Eksisterende takst pr. helårselev	Ny takst pr. helårselev ekskl. befordring (2020-niveau)	Årlig besparelse i mio. kr.
Specialklasser	130.000 kr.	130.000 kr.	0
LKT-klasser og Helhedsafdelingen	243.000 kr. 239.449 kr.	227.000 kr.	2020: 0,2 2021-2023: 0,5
Pilehaveskolen	270.000 kr.	178.974 kr. /268.461 kr. /375.845 kr. (takst pr. spor)	2020: 0,625 2021-2023:1,5

4. Implementering af ny takstmodel

Godkender udvalget indstillingen om den nye takstmodel, vil administrationen igangsætte en høring af takstmodellen. Udvalget vil blive forelagt svarene fra høringsrunden og der vil blive taget stillingen til eventuelle ændringer af takstmodellen på baggrund af de indkomne høringssvar.

Administrationen vil endvidere udarbejde en implementeringsplan for, hvordan takstmodellen udrulles. Implementeringsplanen koordineres med skoleårets planlægning.

En ny og omfattende takstmodel påvirker skolernes økonomi og incitamenter til at styrke inkluderende læringsmiljøer i almenundervisningen. Takstmodellen bør ikke stå alene, men følges op med en indsats, der understøtter skolernes arbejde med at videreudvikle inkluderende læringsmiljøer. Der er behov for at understøtte den pædagogiske praksis ift., hvordan elever kan tilbydes undervisning målrettet deres forskellige behov – særligt, hvis det skal lykkedes skolerne at inkludere flere elever i almenklasserne. Administrationen vil med udgangspunkt i partnerområderne planlægge indsatsen.

Tids- og procesplan for udrulningen af en ny takstmodel:

Tidspunkt	Aktivitet
30. marts	Udvalgmøde, forslag til ny takstmodel indstilles
1. april	Høringsbrev udsendes til skolebestyrelser og MED-udvalg
1. april-23.april	Høringsperiode

April	<p>Visitation efter ny visitationspraksis til specialtilbud mhp. opstart i kommende skoleår</p> <p>Visitation til støttetimer for mellemkommunale elever</p>
4. maj	Udvalgsmøde, sammenfatning af hørings svar og evt. anbefalinger til taksmodellen forelægges udvalget
27. maj	Byrådsmøde
8. juni	Udvalgsmøde, særskilt sag om en indførelsen af én fast afgivertakst for segregerede elever forelægges udvalget
15. juni	Økonomiudvalg
24. juni	Byrådsmøde, forslag til takstmodel indstilles
1. august 2020	Den ny takstmodel træder i kraft
Efterår 2020	Indsats for at styrke de inkluderende læringsmiljøer planlægges
1. august 2021	Fast afgivertakst uafhængigt af tilbud indføres (forelægges i særskilt sag)