

EVALUERING AF RESSOURCEMODEL FOR SPECIALUNDERVISNING

RAPPORT

HEDENSTED
KOMMUNE

26. OKTOBER 2015



INDHOLDSFORTEGNELSE

Resumé	3
1. Indledning	4
2. Den eksisterende model	7
3. Overordnet vurdering af modellen	14
4. Erfaringer og anbefalinger	20
Den elevtalsafhængige tildeling	21
Den socioøkonomiske tildeling	25
Sikkerhedsnettet	27
Nedsættelse af betalingsloft eller gennemsnitstakst	28
Overgange	29
Elever fra fri- og privatskoler	30
Samlet vurdering	32



RESUMÉ

Kort sammenfatning af evalueringen af ressourcemodellen i Hedensted Kommune

Fra skoleåret 2011/12 indførte Hedensted Kommune en ny inklusionsfremmende ressourcemodel på specialundervisningsområdet. Der skal med virkning fra næste skoleår træffes beslutning om den fremtidige ressourceudlægningsmodel. Derfor har Hedensted Kommune bedt Epinion om at gennemføre en evaluering af den eksisterende ordning og komme med anbefalinger til eventuelle justeringer af modellen.

Det er Epinions samlede vurdering, at den anvendte ressourcemodel er hensigtsmæssig og opleves som både velfungerende og positiv. Modellen virker understøttende i forhold til øget inklusion, ubureaukratiske visitationsprocesser og et smidigt system. Det anbefales derfor at fastholde store dele af modellen i sin nuværende form.

Der er imidlertid efter Epinions opfattelse behov for nogle mindre justeringer. Ved at reducere skolernes maksimale betaling pr. elev (betalingsloftet) fra 300.000 kr. til fx 250.000 kr.

pr. år vil man kunne reducere den økonomiske usikkerhed og dermed også reducere behovet for sikkerhedsnettet på sigt, uden at reducere incitamentet væsentligt.

Analyser viser en tendens til, at overbygningsskoler og skoler i distrikter med stor andel af privatskoleelever i gennemsnit har et mindre råderum til inkluderende tiltag end andre skoler. Derfor anbefaler Epinion, at inklusionsmidler (der i dag især tildeles til skoler med mange elever i indskolingen) tildeles efter samme faktor uanset klassetrin. Derudover bør det overvejes at indregne privatskoleelever bosat i distriktet med en vis faktor (fx 50%) i elevgrundlaget ved ressourcefordelingen.

Det er ligeledes tydeligt, at de eksisterende kriterier for den socioøkonomiske tildeling medfører store udsving i fordelingen af de socioøkonomiske midler fra år til år. Epinion anbefaler derfor en mere stabil socioøkonomisk tildeling, som er mindre følsom over for konjunkturudviklingerne.

Epinions samlede vurdering af modellen fremgår på side 32.

1 INDLEDNING



EVALUERINGENS BAGGRUND OG FORMÅL

Hvad er baggrunden for og formålet med at gennemføre en evaluering af ressourcemodellen?

Baggrund

Fra skoleåret 2011/12 indførte Hedensted Kommune en ny inklusionsfremmende ressourcemodel på specialundervisningsområdet med gradvis indfasning, hvor specialundervisningsmidler blev decentraliseret til den enkelte skole, som samtidig (fra 2012/13) fik betalingsforpligtelsen for specialundervisningstilbud. Den nye ressourcemodel var en del af en samlet udviklingsplan, hvor skolerne fik et større ansvar for at beslutte, tilrettelægge og gennemføre specialpædagogisk bistand.

I 2014 blev overgangsordningen forlænget. Der skal med virkning fra skoleåret 2016/17 træffes beslutning om en varig ressourceudlægningsmodel. Hedensted Kommune har på den baggrund bedt Epinion om at gennemføre en evaluering af den eksisterende ordning og komme med anbefalinger til eventuelle justeringer af modellen.

Formål

Formålet med evalueringen er:

1. At evaluere erfaringerne med den eksisterende ressourcemodel for specialundervisning med henblik på
2. At komme med forslag og anbefalinger til den fremtidige ressourcemodel for specialundervisning.

Målene med selve ressourcemodellen er beskrevet i afsnit 2.

Skolerne har adgang til at overføre økonomiske ressourcer fra et område til et andet. Derfor kan ressourcemodellen på specialundervisningsområdet ikke ses helt isoleret fra tildelingen af øvrige ressourcer til skolerne, herunder eksempelvis inklusionsmidler og lønsumsmidler til den almindelige undervisning. Evalueringen fokuserer dog som nævnt primært på ressourcemodellen på specialundervisningsområdet.

HVORDAN ER EVALUERINGEN GENNEMFØRT?

Hvilke datakilder ligger til grund for erfaringsopsamlingen og anbefalingerne?

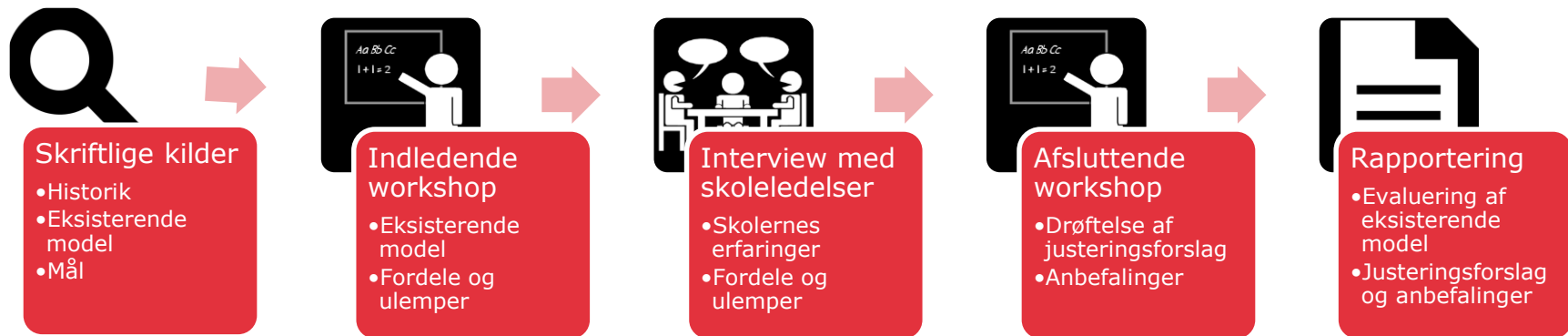
Datakilder

For at evaluere ressourcemodellen er det nødvendigt at inddrage viden i form af både økonomi- og nøgletal og de oplevede konsekvenser af modellen. Evalueringen bygger derfor på følgende kilder:

- Gennemgang af en række skriftlige kilder, der redegør for modellen
- Økonomi- og nøgletal vedr. inklusion og specialundervisning

- To workshops med deltagelse af en analysegruppe bestående af repræsentanter fra Læring samt to skoleledere
- To fokusgruppeinterview med de øvrige skoleledere fra Hedensted Kommunes 21 folkeskoler

Epinions anbefalinger beror derudover på vore erfaringer med lignende budgetmodeller på specialundervisningsområdet fra landsdækkende undersøgelser og i 15 forskellige kommuner.



2

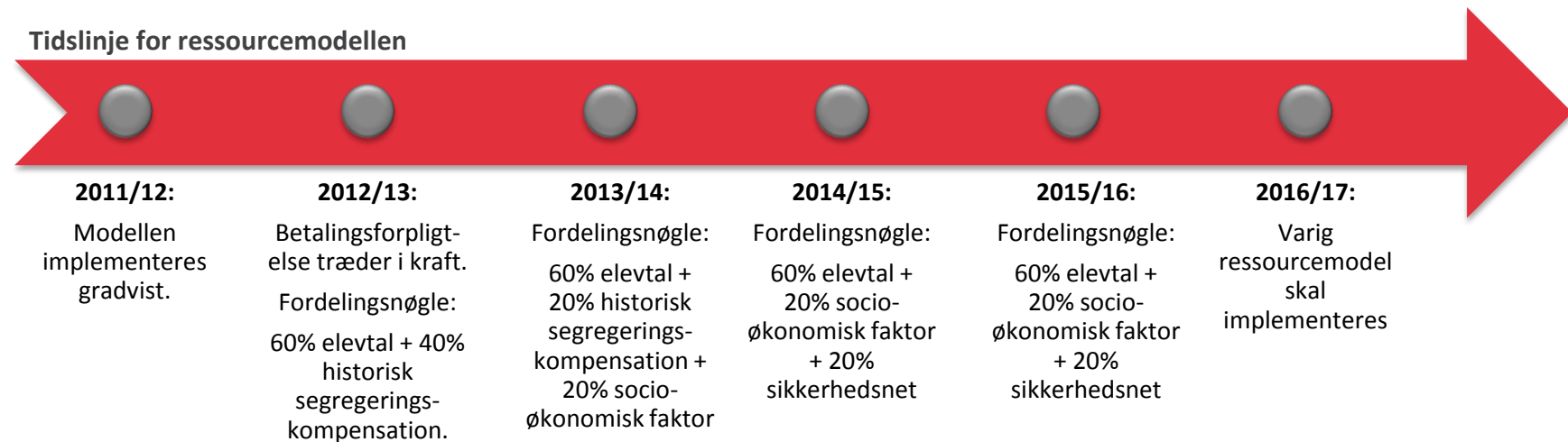
DEN EKSISTERENDE MODEL

TIDSLINJE FOR MODELLEN

Hvordan er ressourcemodellen blevet justeret siden den blev indført i skoleåret 2011/12?

Ressourcemodellen blev vedtaget i 2010 som en del af en samlet udviklingsplan for specialundervisningsområdet. Ressourcemodellen blev gradvist indfaset fra skoleåret 2011/12, men skolernes betalingsforpligtelse trådte først i kraft fra 2012/13. Siden er kriterierne for ressourcefordelingen ændret to gange, hvorved kompensationen for en historisk høj segregeringsgrad på skolen gradvist er blevet udfaset.

Tidslinje for ressourcemodellen



MÅL MED RESSOURCEMODELLEN

Hvad ønsker man at opnå ved at decentralisere specialundervisningsmidlerne?

De politiske mål

Ressourcemodellen er som nævnt en del af en samlet udviklingsplan for specialundervisningsområdet. De politiske mål med udviklingsplanen fra 2010 er:

- at øge inklusionen, så flere børn sikres at være en del af et lokalt fællesskab
- at specialpædagogikken udvikles i normalområdet
- at nærhedsprincippet vægtes i forhold til meget specialiserede tilbud
- at gøre de dyreste tilbud billigere
- at antallet af segregerede elever kommer på niveau med gennemsnittet i regionen

Kilde: *Udviklingsplan for specialundervisningsområdet, 2010.*

Andre mål med decentralisering af specialundervisningsmidler

Mange andre kommuner end Hedensted har også valgt at decentralisere specialundervisningsmidler inden for de seneste fem år. Begrundelsen er typisk en kombination af pædagogiske og økonomiske argumenter. Dels viser forskningsresultater, at elever med særlige behov ofte profiterer mindst lige så meget fagligt og socialt af specialundervisning eller støtte i tilknytning til en almindelig klasse som af specialundervisning i en specialklasse eller specialscole¹. Dels peger man fra et økonomisk perspektiv på muligheden for en bedre ressourceudnyttelse på specialundervisningsområdet.

Udover øget inklusion og en mere effektiv ressourceanvendelse, når budgetansvaret placeres "tættere på eleven", er målet med decentralisering af specialundervisningsmidlerne typisk også:

- at afbureaukratisere og give mulighed for at handle hurtigere
- at udvikle og afprøve nye former for specialundervisning.

¹ Se fx Susan Tetler, red. (2009), *Specialpædagogik i skolen – en grundbog.*

DEN EKSISTERENDE RESSOURCEMODEL

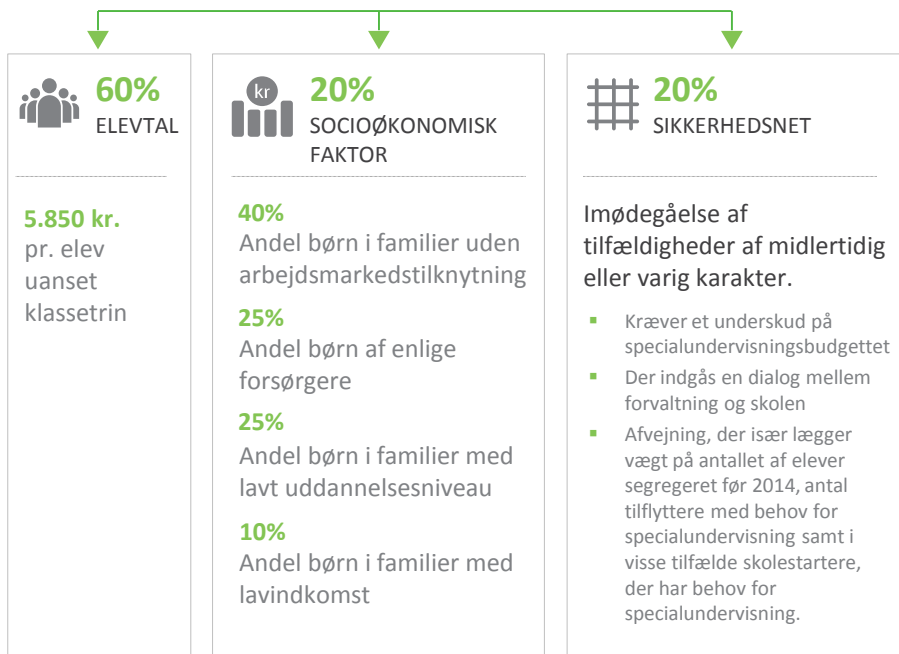
Overblik over modellen

TILDELING AF MIDLER TIL SKOLERNE



52 mio. kr. DECENTRALISEDE SPECIALUNDERVISNINGSMIDLER

FORDELES MELLEM SKOLERNE UD FRA



SKOLERNES BETALINGSFORPLIGTELSE



SKOLEN AFHOLDER UDGIFTER TIL SPECIALUNDERVISNING FOR

Elever i 0. - 9. klasse, som er:

- Indskrevet på skolen
- Skolestartere og tidligere privatskoleelever bosat i distriktet, der indskrives i specialtilbud, medmindre objektive forhold understøtter, at familien har tilknytning til og ønske om en anden skole
- "Overbygningsstartere" fra fødeskoler
- Tilflyttere til distriktet

Skolerne afholder 100 % af udgifter op til 240.000 kr. pr. elev og 50 % herefter med en maksimal betaling på 300.000 kr. pr. elev (2010-priser) inkl. kørsel.

DEN EKSISTERENDE RESSOURCEMODEL

Ressourcetildelingen

Hvordan fordeles specialundervisningsmidlerne?

- Specialundervisningsmidlerne er lagt ud til skolernes selvforvaltning. Der er over en 3-årig periode (2011/12-2014/15) decentraliseret ca. 52 mio. kroner.
- Skolerne tildeles ressourcer på baggrund af skolens faktiske elevtal i 0.-9. klasse samt de specialundervisningselever, som skolen har betalingsforpligtelsen for (se næste side).
- I skoleåret 2015/16 fordeles ressourcerne ud fra følgende kriterier:
 - 60% elevtal (5.850 kroner pr. elev uanset klassetrin)
 - 20% socioøkonomisk faktor
 - 20% sikkerhedsnet
- Ressourcer tildeles forud for skoleåret.

Hvordan beregnes skolernes socioøkonomiske faktor?

- Andel børn i familier uden arbejdsmarkedstilknytning : 40 %
- Andel børn af enlige forsørgere : 25 %
- Andel børn i familier med lavt uddannelsesniveau: 25 %
- Andel børn i familier med lavindkomst: 10 %

Hvordan anvendes det økonomiske sikkerhedsnet?

Sikkerhedsnettet bruges til imødegåelse af tilfældigheder af midlertidig eller varig karakter. Som forudsætning for at en skole kan komme i betragtning til midler fra sikkerhedsnettet skal skolens udgifter til elever i specialklasser mv. (betalingsforpligtelse) være større end de tildelte ressourcer. Herefter foretages på baggrund af en dialog med skolen en afvejning, der især lægger vægt på antallet af elever segregeret før 2014, antal tilflyttere med behov for specialundervisning samt i visse tilfælde skolestartere, der har behov for specialundervisning.

DEN EKSISTERENDE RESSOURCEMODEL

Betalingsforpligtelsen

Hvilke specialundervisningsudgifter betaler skolerne for?

- Skolen afholder udgiften til specialundervisningstilbud på op til 240.000 kr. For tilbud over 240.000 kr. deles skolen og Undervisningsafdelingen om udgiften. Skolen kan dog maksimalt betale 300.000 kr. pr. elev (2010-priser).
- Der er ingen øvre eller nedre grænse for den enkelte skoles samlede betaling for elever placeret i specialtilbud.
- Inklusionsfremmende støtteforanstaltninger, hjælpemidler og befordringsudgifter er omfattet af betalingsforpligtelsen (dog max 300.000 kr.)
- Takster fastsættes én gang årligt ved skoleårets start.

Hvilke specialundervisningsudgifter betales centralt?

- Anbragte elever i specialundervisningstilbud
- 10. klasseelever i specialundervisningstilbud
- 50 % af udgifter over 240.000 kr. pr. elev og 100 % af udgifter over 360.000 kr. pr. elev.

Hvilke elever skal skolerne afholde udgifterne for?

Skolen afholder udgifter til specialundervisning for

- Elever indskrevet på skolen
- Skolestartere og tidligere privatskoleelever bosat i distriktet, der indskrives i specialtilbud (medmindre objektive forhold understøtter, at familien har tilknytning til og ønske om en anden skole)
- "Overbygningsstartere" fra fødeskoler
- Tilflyttere til distriktet

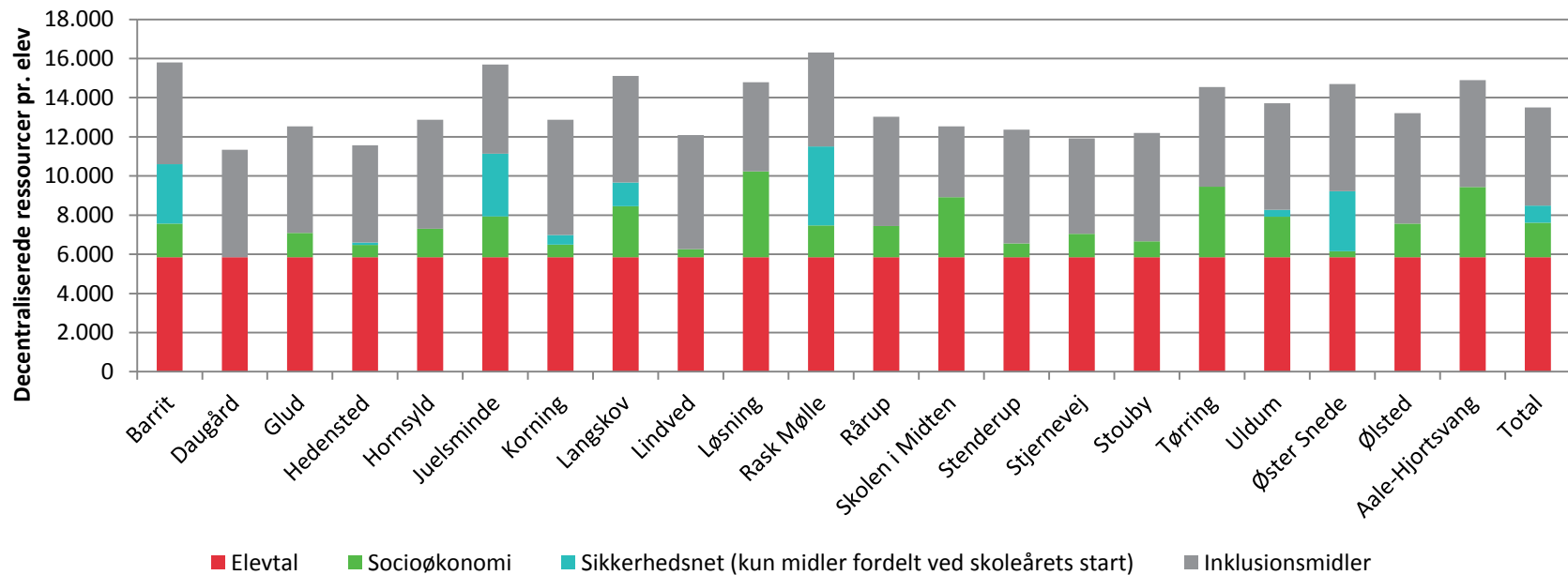
Ved skoleskift som alternativ til specialklasse eller som sanktion aftales betalingsforpligtelse mellem afgivende og modtagende skole – evt. i dialog med visitationsudvalg.

RESSOURCETILDELING PR. ELEV

Hvor mange ressourcer til specialundervisning og inklusion er decentraliseret?

Den samlede pulje til specialundervisning (inkl. 10. klasse mv.) udgør 69,4 mio. kr. i 2015, hvoraf 47,5 mio. kr. er decentraliseret til skolernes selvforvaltning ved skoleårets begyndelse, mens yderligere 4,8 mio. kroner kan decentraliseres fra sikkerhedsnettet til skoler i løbet af skoleåret. Hertil kommer 28,1 mio. kroner, der er udlagt til inklusion på skolerne (ikke omfattet af ressourcemodellen). Figuren nedenfor viser, hvor mange kroner pr. elev, der ved skoleårets begyndelse blev udlagt til de enkelte skoler til specialundervisning og inklusion i 2015/16.

Decentral ressourcefordeling pr. elev inkl. inklusionsmidler (2015)



3

OVERORDNET VURDERING AF MODELLEN



OVERORDNET VURDERING AF MODELLEN

Ressourcemodellen opfylder de overordnede mål

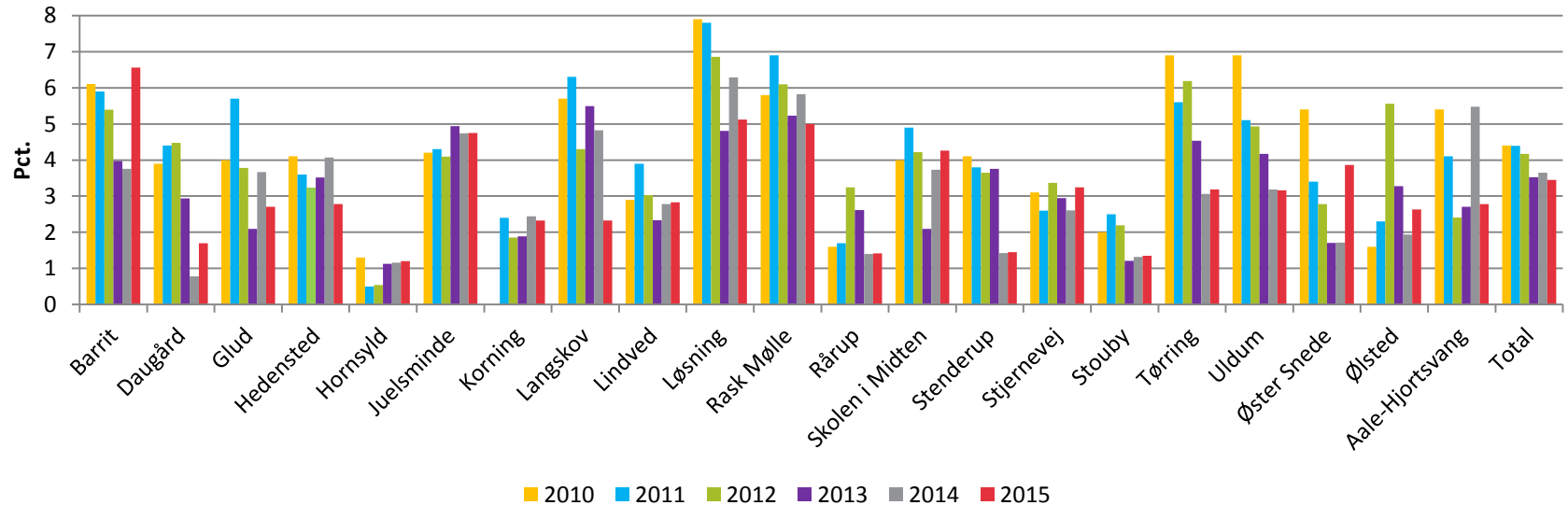
- **Øget inklusion:** Inklusion er øget i Hedensted Kommune. Mens der i 2010 var 4,4 pct. af alle elever i 0.-9. klasse (ekskl. anbragte børn) indskrevet i et specialundervisningstilbud, er det ved starten af indeværende skoleår 3,4 pct. af alle elever. Denne udvikling er illustreret på næste side. Skolelederne er enige i, at inklusionen er blevet øget igennem de seneste år, og at der er sket en mental ændring på skolerne. Budgetmodellen understøtter den inkluderende tankegang, hvor det netop ikke handler om at beskrive eleverne dårligst muligt.
- **Nemmere visitation og forandring i PPR:** Ændringen i ressourcemodellen har medført en afbureaukratisering af visitationsprocessen og giver skolerne mulighed for at handle hurtigere. Skolelederne oplever, at visitationen er blevet nemmere, mere smidig, og at ”systemet er kommet tættere på”. Ligeledes oplever skolelederne en forandring i PPR’s tilgang, som de tilskriver stor betydning for den øgede inklusion.
- **Midlerne følger eleverne:** Der er bred opbakningen til tankegangen om, at pengene følger med eleven. Et formål med udlægningen af midlerne til skolerne har været at give skolerne et økonomisk råderum til at arbejde inkluderende. Skoler, der har haft et økonomisk råderum, som kunne investeres i det forebyggende arbejde, fx via ansættelsen af en inklusionsvejleder, har haft meget positive erfaringer med dette. På side 17 illustreres skolernes tildelte ressourcer i forhold til deres betalingsforpligtelse til specialtilbud. Figuren illustrerer, at det er ret forskelligt, hvor stort økonomisk råderum skolelederne har fået efter udlægningen af midlerne.
- **Tæt samarbejde mellem forvaltningen og skolerne:** Skolelederne har en oplevelse af, at forvaltningen er lydhør over for skoleledernes udfordringer. Det giver skolelederne en tryghed, at der er et økonomisk sikkerhedsnet for at imødegå uforudsete udgifter og tilfældigheder. Skolelederne vil dog helst klare sig uden midlerne fra sikkerhedsnettet.

UDVIKLING I ANDELEN AF ELEVER I SPECIALTILBUD

Andelen af elever i specialtilbud er reduceret med 1 procentpoint siden 2010

Som det fremgår af figuren nedenfor, er der siden 2010 blevet færre elever, der går i specialklasse eller specialskole. I 2010 var 4,4 pct. af alle elever i 0.-9. klasse (ekskl. anbragte børn) indskrevet i et specialundervisningstilbud, mens det ved starten af indeværende skoleår galt for 3,4 pct. af alle elever.

Elever i specialtilbud (0.-9. klasse, ekskl. anbragte børn) i procent af alle elever

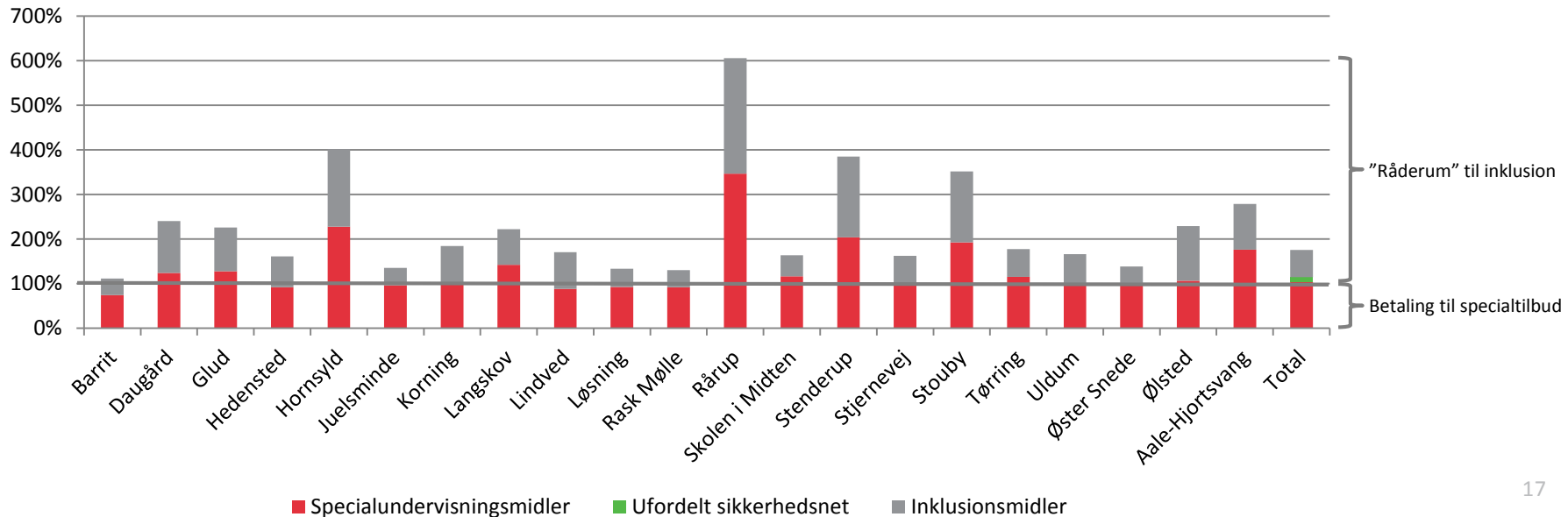


RESSOURCETILDELING I FORHOLD TIL BETALINGSFORPLIGTELSE

Hvor stort er skolernes råderum til inklusion?

Nedenstående figur viser, hvor stor en del af skolernes betaling for specialtilbud i 2015/16, der kan dækkes af ressourcetildelingen til specialundervisning, og hvor stor en del der dækkes af inklusionsmidler. Hvis den røde søjle er mindre end 100 pct., må skolen dække en del af sine udgifter til elever i specialtilbud med inklusionsmidler. Hvis den røde søjle derimod er større end 100 pct., kan skolen anvende specialundervisningsmidler til inkluderende indsatser på skolen. På mindre skoler kan "råderummet" dog hurtigt ændre sig, hvis der fx visiteres én ekstra elev til et specialtilbud. Den grønne del af søjlen "Total" repræsenterer de 4,8 mio. kroner af sikkerhedsnettet, der endnu ikke decentraliseret til skolerne.

Ressourcetildeling i pct. af kendte betalingsforpligtelser (2015)



OVERORDNET VURDERING AF MODELLEN (FORTSAT)

Skolerne oplever at være udfordret på visse punkter

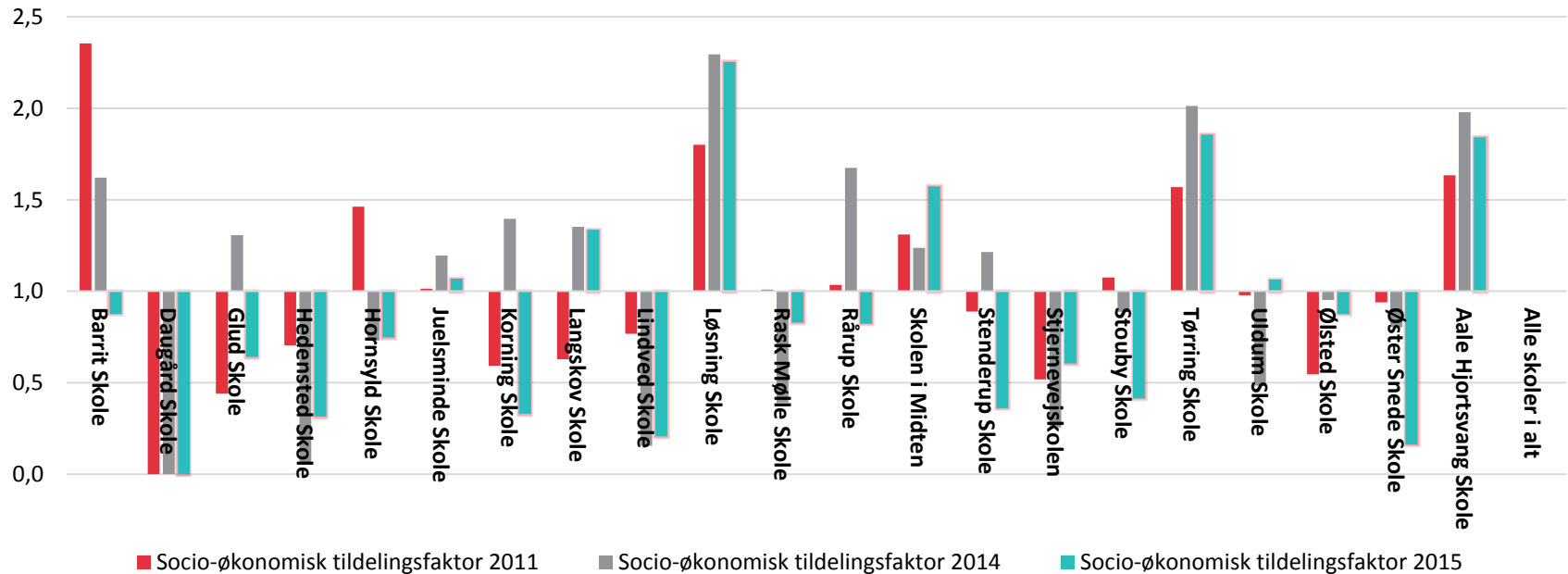
Ressourcemodellen opfylder de overordnede mål, men skolelederne oplever at være udfordret på visse punkter.

- **Udsving i den socioøkonomiske tildeling:** Som det vises på næste side er der store udsving i tildelingen af de socioøkonomiske midler, hvilket udfordrer skolernes økonomistyring. Udsvingene er derudover med til at skabe tvivl ved beregningen af den socioøkonomiske tildeling, da skolelederne oplever, at skolens socioøkonomiske profil varierer, selvom børnene stort set er de samme.
- **Manglende økonomisk råderum:** Skolernes økonomiske råderum varierer. Der er således nogle skoler, der oplever budgetmodellen, som en ren "betalingsmodel", hvor midlerne bruges til betaling af specialtilbud frem for forebyggende og inkluderende indsatser. Figuren på forrige side viser, at kun 14 procent af specialundervisningsmidlerne (inkl. den resterende del af sikkerhedsnettet, men eksklusiv inklusionsmidler) er til rådighed efter betaling til specialtilbud (eksklusion), men at der er store forskelle skolerne imellem.
- **Oplevelse af risici uden for skolelederens indflydelse:** I det hele taget fylder oplevede "tilfældigheder", som skolelederne ikke har indflydelse på, meget. Det kan være tilflyttere i specialtilbud, ansvaret for privatskolelever, der kommer i specialtilbud, samt elever, der enten i dagtilbud eller "fødeskolen" er blevet visiteret til et specialtilbud, og som skolelederne dermed ikke har haft indflydelse på. Et betalingsloft på maksimalt 300.000 kr. pr. elev er forholdsvis højt i forhold til de fleste andre kommuner, hvilket betyder, at incitamentet er forholdsvis stort, men gør samtidigt, at skolerne er forholdsvis økonomisk sårbare. Skolelederne er glade for, at der findes et økonomisk sikkerhedsnet, som kan støtte dem, hvis de bliver udfordret i deres budget på grund af tilflyttere etc., men det ønskes på sigt at behovet for sikkerhedsnettet kan reduceres.

UDVIKLING I SOCIOØKONOMISK TILDELINGSFAKTOR

Store sving i den socioøkonomiske tildeling fra år til år

Som det vises i nedenstående figur, er der store udsving i den socioøkonomiske tildelingsfaktor til de enkelte skoler. De store udsving i tildelingen kan sandsynligvis henføres til, at arbejdsmarkedstilknytningen tæller forholdsvis meget i modellen samtidigt med at tilknytningen til arbejdsmarkedet er en forholdsvis volatil faktor, som kan svinge fra år til år. Værdien 1 er lig med kommunegennemsnittet, mens værdien 0 er lig med den mindst "udsatte" skole, ifølge den socioøkonomiske model.



4 ERFARINGER OG ANBEFALINGER



DEN ELEVTALSAFHÆNGIGE TILDELING

Skal tildelingen af specialundervisnings- og inklusionsmidler gradueres efter klassetrin?

Den nuværende model

I den eksisterende model tildeles 60 pct. af specialundervisningsressourcerne på baggrund af elevtal inkl. elever i specialtilbud. Den elevtalsafhængige tildeling er ens for alle elever uanset klassetrin. I skoleåret 2015/16 er den elevtalsafhængige tildeling 5.850 kroner pr. elev.

Den elevtalsafhængige ressourcefordeling af specialundervisningsmidler skal ses i sammenhæng med tildelingen af inklusionsmidler.

Inklusionsmidlerne fordeles som lønsum med 0,31 timer pr. elev i indskolingen, 0,25 timer pr. elev på mellemtrinnet og 0,19 timer pr. elev i udskolingen.

Erfaringer

Som det fremgår af den første figur på næste side, stiger antallet af elever i specialtilbud med alderen. Også når vi ser på nye elever i specialtilbud efter 2013 (skolestartere, tilflyttere og nyvisiterede) er der forholdsvis mange elever i 6.-8. klasse. Her er dog endnu flere nye specialundervisnings elever i 0.-1. klasse.

Samtidig viser figuren på side 23, at skoler med elever i 7.-9. klasse i gennemsnit skal betale 502.000 kroner mere til specialtilbud end de er tildelt af specialundervisningsmidler *før* tildeling af midler fra sikkerhedsnettet (altså er meget afhængige af sikkerhedsnettet), hvorimod skoler uden udskolingselever i gennemsnit har 169.000 kroner tilbage af specialundervisningsmidlerne *før* tildeling af midler fra sikkerhedsnettet, når de har betalt for elever i specialtilbud.

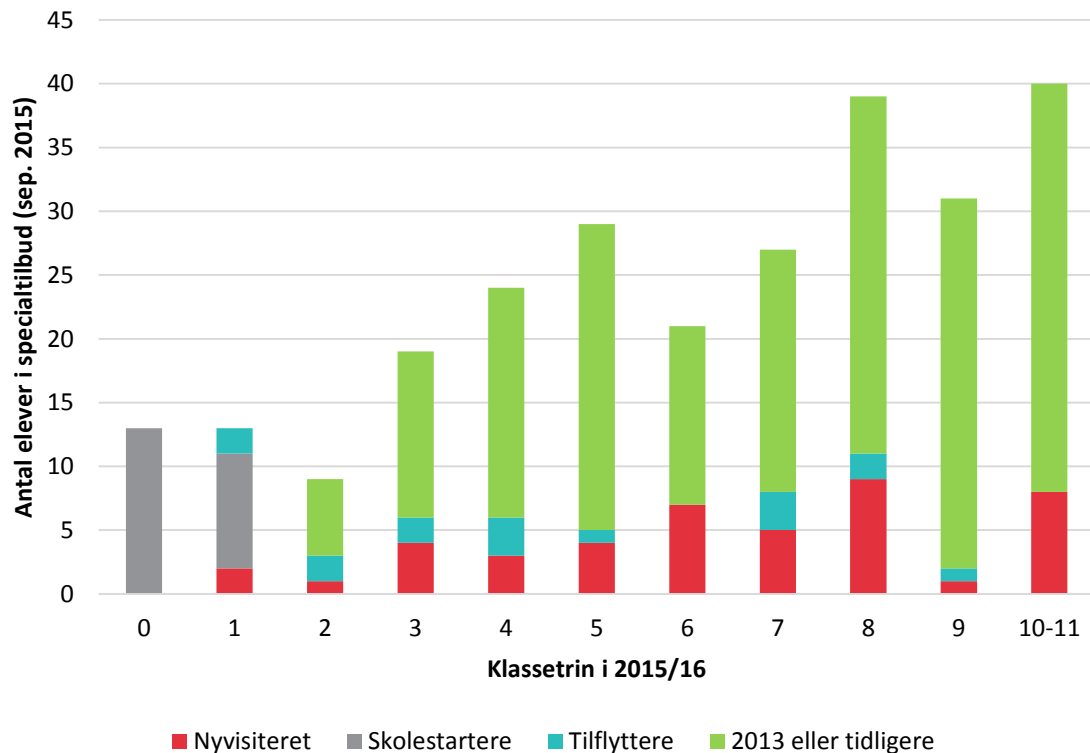
Dette kunne tale for at tildele flere specialundervisningsmidler til elever i udskolingen end i indskolingen og mellemtrinnet. Omvendt viser figuren til højre på næste side, at skolernes gennemsnitlige betaling pr. elev i specialtilbud er lavest for elever i 8.-9. klasse.

Skolelederne oplever også typisk, at støttebehovet stiger med alderen. Omvendt peger skolelederne på, at det er godt at arbejde forebyggende i de små klasser og evt. også i dagtilbud.

SPECIALKLASSELEVERS FORDELING PÅ KLASSETRIN

Antallet af elever i specialtilbud stiger med alderen

Hvor mange elever går i specialtilbud?



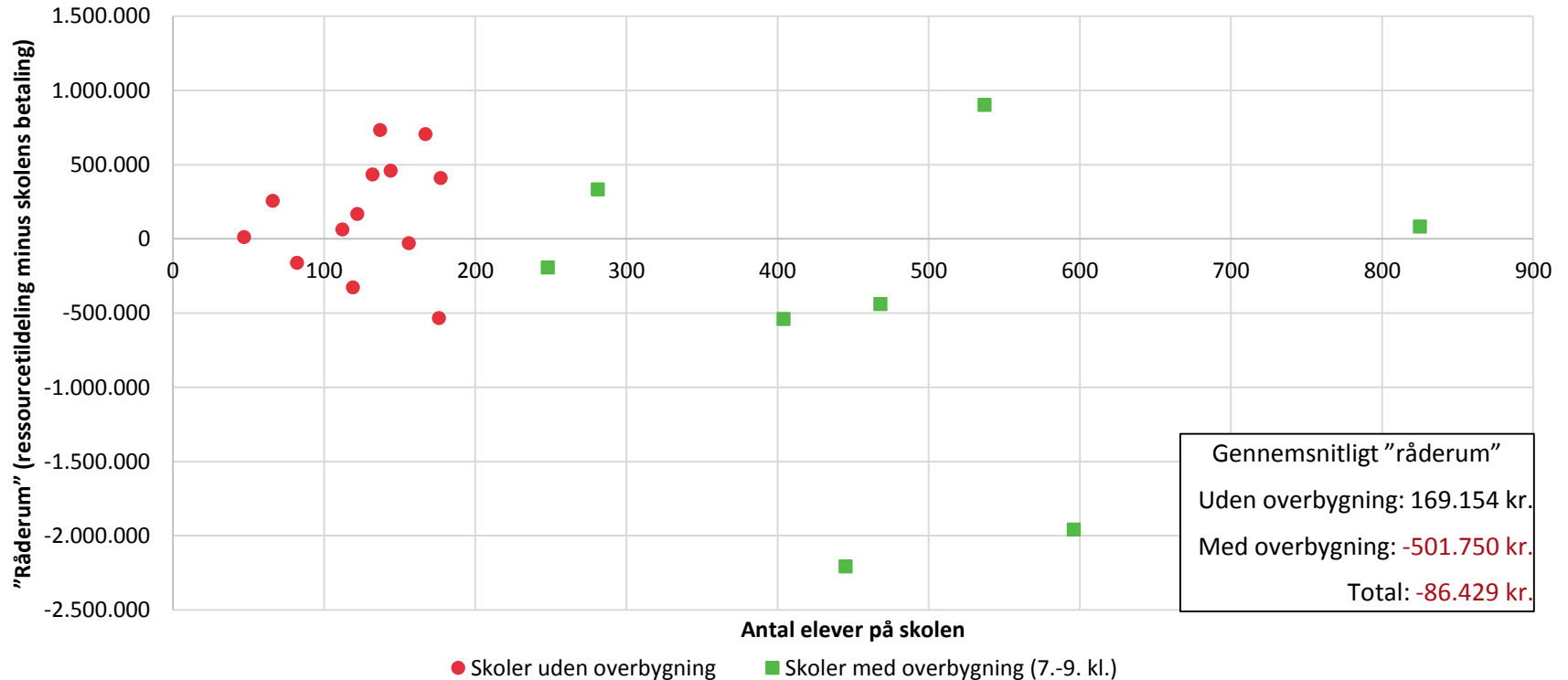
Skolernes gennemsnitlige betaling pr. elev i specialtilbud (2015)

Klasse trin	Gns. skolebetaling
0. kl.	236.062
1. kl.	221.800
2. kl.	235.418
3. kl.	271.148
4. kl.	240.854
5. kl.	227.304
6. kl.	224.500
7. kl.	226.302
8. kl.	186.648
9. kl.	160.984

ER DER SAMMENHÆNG MELLEM ELEV TAL OG UNDERSKUD?

Overbygningsskoler (grønne) har i gennemsnit "underskud" før sikkerhedsnet, men variationen er stor

Sammenhæng mellem "råderum" før sikkerhedsnet og elevtal (2015)



DEN ELEVTALSAFHÆNGIGE TILDELING

Skal tildelingen af specialundervisnings- og inklusionsmidler gradueres efter klassetrin?

Anbefalinger

Som nævnt kan man både argumentere for, at udgifterne til specialtilbud stiger med alderen, og for at det er mest hensigtsmæssigt at anvende en stor del af ressourcerne forebyggende, dvs. i de yngste klasser.

Tildelingen af specialundervisningsmidler bør ses i sammenhæng med tildelingen af inklusionsmidler. Ved den nuværende tildeling af inklusionsmidler modtager skolerne 63 pct. flere ressourcer til en elev i indskoling og 32 pct. flere ressourcer til en elev på mellemtrinnet end en elev i udskoling. **Epinion anbefaler, at inklusionsmidler tildeles efter samme principper som specialundervisningsmidlerne, så der hverken gradueres efter klassetrin ved tildeling af specialundervisnings- eller inklusionsmidler.** Dette vil også gøre modellen simplere, fordi der ikke skelnes mellem to forskellige puljer med forskellige beregningsprincipper.

Forslaget vil ikke have konsekvenser for fordelingen af specialundervisningsmidler, men det vil i et vist omfang omfordele inklusionsmidler fra skoler uden udskoling til skoler med udskoling. Eksempelvis vil Skolen i Midten (7.-9. klasse) modtage ca. 337.000 kr. mere (+36 %) i inklusionsmidler, hvorimod Korning Skole (1.-4. klasse) vil modtage ca. 36.000 kr. mindre (-14 %).

DEN SOCIOØKONOMISKE TILDELING

Skal den socioøkonomiske model justeres, så udsvingene fra år til år bliver mindre?

Den nuværende model

I den eksisterende model tildeles 20 pct. af specialundervisningsressourcerne på baggrund af en socioøkonomisk tildelingsfaktor ganget med elevtallet. Skolernes socioøkonomiske faktor beregnes ud fra fire indikatorer, nemlig andelen af elever (inkl. specialklasse-elever) fra familier

- uden arbejdsmarkedstilknytning (40 %)
- med en enlig forsørger (25 %)
- med lavt uddannelsesniveau (25 %)
- blandt de 10 pct. laveste indkomster i kommunen (10 %)

Den socioøkonomiske faktor genberegnes i udgangspunktet årligt.

Erfaringer

Som det fremgår på side 19, har der været store udsving i den socioøkonomiske tildeling, hvilket udgør en udfordring for skoleledernes økonomistyring og skaber skepsis blandt skolelederne, der oplever at tildelingen svinger, selvom ”børnene er de samme”. Skolelederne har svært ved at vurdere faktorerne, men tænker overordnet, at de er rimelige.

Anbefalinger

Epinion anbefaler en mere stabil socioøkonomisk tildeling, som er mindre følsom over for konjunkturudviklingerne. Dette kan gøres ved:

- At reducere betydningen af arbejdsmarkedstilknytning samt evt. anvende en bredere operationalisering af tilknytning.
- Lade uddannelsesniveau veje tungere.
- Inkludere andelen af indvandrere og efterkommere i modellen.

Der findes en række forskellige beregningsmodeller med forskellige fordele og ulemper. På følgende side præsenteres kort FSA- og KORA-modellen for inspiration. De økonomiske konsekvenser af forskellige modeller varierer ofte ikke særligt meget, men argumenterne bag – og dermed kommunikationen af modellen – er forskellig.

Epinion anbefaler endvidere, at principperne bag den socioøkonomiske tildeling kommunikeres tydeligt til skolerne.

FORSKELLIGE SOCIOØKONOMISKE MODELLER

Eksempler på socioøkonomiske tildelingsmodeller, der anvendes i mange danske kommuner

Statistisk sammenhæng med FSA-modellen

Modellen er baseret på syv variables statistiske sammenhæng med elevernes karakter til folkeskolernes afgangsprøver ved anvendelse af landsdækkende data. Modellen er baseret på antagelsen om, at de elever, der potentielt klarer sig dårligst ved folkeskolens prøver, har størst behov for specialundervisning.

- Moderens civilstatus (moderen ikke gift* $-0,107$)
- Indvandrer/efterkommer (begge forældre danske eller vestlige indvandrere* $0,336$; én forælder ikke-vestlig indvandrer* $0,233$)
- Beskæftigelsesstatus (begge forældre uden for arbejdsmarked og uddannelse* $-0,278$; én forælder uden for arbejdsmarked og uddannelse* $-0,080$)
- Moderens uddannelsesniveau (* $0,1663$)
- Faderens uddannelsesniveau (* $0,1097$)
- Samlet bruttoindkomst (* $0,00000008927$)
- Moderens alder (ved elevens 16. år) (* $0,0129$).

KORAs model (multinomial logitmodel)

Modellen er baseret på statistiske analyser af danske elevers sandsynlighed for at modtage segregeret specialundervisning. Den er baseret på hidtidigt dansk eksklusionsmønster/historik.

- Eleven er en dreng
- Eleven er 6-9; 10-12; 13-16 år gammel pr. 1. januar i det aktuelle skoleår
- Eleven er efterkommer eller indvandrer
- Elevens forældre bor sammen
- Moderens højest fuldførte uddannelse er en grundskoleuddannelse; gymnasial eller erhvervsfaglig uddannelse; kort, mellemlang eller lang videregående uddannelse
- Moderen er i beskæftigelse eller studerende
- Moderen modtager dagpenge eller kontanthjælp eller er ledig mindst halvdelen af året uden at modtage offentlige ydelser
- Moderen modtager førtidspension
- Husstandens ækvivalerede bruttoindkomst 0-99.999 kr.; 100.000-199.999 kr.; 200.000-299.999 kr.; 300.000-399.999 kr.

SIKKERHEDSNETTET

Kan behovet for et sikkerhedsnet reduceres med tiden?

Den nuværende model

20 pct. af specialundervisningsressourcerne tildeles i form af et sikkerhedsnet. Sikkerhedsnettets bruges til imødegåelse af tilfældigheder af midlertidig eller varig karakter. Som forudsætning for at en skole kan komme i betragtning til midler fra sikkerhedsnettets, skal betalingsforpligtelsen være større end de tildelte ressourcer. Gennem dialog med skolen foretages en afvejning, der især lægger vægt på antallet af elever segregeret før 2014, tilflyttere samt i visse tilfælde skolestartere, der har behov for et specialundervisningstilbud. En del af midlerne indregnes i budgetplanlægningen, mens andre midler tilbageholdes til akutte behov i løbet af skoleåret.

Erfaringer

Sikkerhedsnettets opleves som nødvendigt, og skolelederne er glade for, at sikkerhedsnettets er der. De vil dog helst kunne overholde deres budget uden at bruge sikkerhedsnettets, da de godt kan opleve, at det "krænker" deres faglige stolthed at skulle bede om penge fra sikkerhedsnettets.

Det står ret uklart for skolelederne - især de, der ikke har søgt om penge fra sikkerhedsnettets - hvordan tildelingen fra sikkerhedsnettets foregår, og hvilke kriterier der lægges til grund.

Anbefalinger:

Reducere behovet for sikkerhedsnettets via andre justeringer af modellen

Sikkerhedsnettets opleves af skolelederne som meget positivt og som en nødvendighed. På de økonomisk mest udfordrede skoler gør sikkerhedsnettets det muligt, at der kan frigøres midler til inkluderende og forebyggende arbejde. **På den baggrund anbefaler Epinion, at sikkerhedsnettets bevares.**

Det vurderes dog, at andre justeringer af modellen – især en eventuel reduktion af betalingsloftet (se næste side) – vil reducere skolernes behov for et sikkerhedsnet, da det gør skolerne mindre følsomme over for uforudsete udgifter, som fx tilflyttere. Dermed kan sikkerhedsnettets reduceres eller fjernes på sigt.

Uanset størrelsen på sikkerhedsnettets bør det overvejes, om det kan tydeliggøres, at tildeling via sikkerhedsnettets baseres på forholdsvis objektive kriterier, da dette ikke er tydeligt for skolelederne i dag.

NEDSÆTTELSE AF BETALINGSLOFTET

Skal skolernes maksimale betaling pr. elev i specialtilbud reduceres?

Den nuværende model

I den eksisterende model afholder skolen udgiften til specialundervisning (specialklasser, inklusionsfremmende støtteforanstaltninger, hjælpemidler og befordring) op til 240.000 kr. pr. elev. Fra 240.000 kr. til 360.000 kr. deles skolen og Undervisningsafdelingen om udgiften, så skolens maksimale betaling pr. elev udgør 300.000 kr. (2010-priser). Der er ingen øvre eller nedre grænse for den enkelte skoles samlede betaling.

I sammenligning med andre kommuner er der tale om et forholdsvist højt betalingsloft i Hedensted Kommune.

Erfaringer

Det relativt høje betalingsloft betyder, at incitamenterne virker forholdsvist stærkt i Hedensted, men gør også skolerne ekstra økonomisk sårbare, hvis de har mange elever med behov for specialundervisning. Skolelederne er meget optaget af, hvordan uforudsete udgifter kan "vælte" deres budget. Skolelederne er glade for, at der er et betalingsloft. Betalingsloftet på 300.000 kr. opleves dog som meget høj af flere skoleledere. Skolelederne vurderer, at der også vil være et incitament til inklusion, selvom loftet sættes ned. En enkel skoleleder nævner dog, at en høj takst også er med til at give et incitament til at investere i forholdsvis dyre inkluderende tiltag.

Anbefalinger

Nedsættelsen af betalingsloftet vil gøre skolerne mindre økonomisk sårbare og dermed reducere behovet for sikkerhedsnettet. Nedsættes skolernes maksimale betaling fx til 250.000 kr. pr. elev, vil skolernes samlede betaling i 2015/16 blive reduceret med knap 3 mio. kroner, mens forvaltningens betaling vil stige tilsvarende. Dette indebærer, at ressourceudlægningen til skolerne tilsvarende skal reduceres med knap 3 mio. kr. Dette kan ske ved at reducere den samlede pulje til ressourceudlægning med ca. 6 pct. eller ved at anvende 3 mio. kroner af de endnu ikke fordelte midler fra sikkerhedsnettet. **Epinion anbefaler en nedsættelse af betalingsloftet til fx 250.000 kr., da dette vil reducere den økonomiske usikkerhed uden at reducere incitamentet væsentligt.**

En anden model, der anvendes i en del kommuner, er at anvende en enhedstakst, dvs. at skolens betaling er den samme, uanset den faktiske pris på specialtilbuddet. Ofte anvendes den gennemsnitlige skolebetaling pr. elev i specialtilbud. Men da gennemsnitsudgifterne pr. elev i specialtilbud er forholdsvist høje i Hedensted Kommune (237.213 kr. pr. elev i specialtilbud i 2015/16), vil dette efter Epinions opfattelse resultere i en så høj enhedstakst, at der kan være en risiko for, at nogle elever vil blive inkluderet ud fra økonomiske hensyn, selvom de faglige hensyn taler for et specialtilbud.

OVERGANGE

Kan samarbejdet omkring overgange fra dagtilbud til skole og fra føde- til overbygnings-skole styrkes?

Den nuværende model

En skole skal afholde udgifter til specialtilbud, selvom en elev bosat i distriktet indskrives i specialtilbuddet allerede i førskolealderen (medmindre objektive forhold understøtter, at familien har tilknytning til og ønske om en anden skole). På samme vis skal en overbygnings-skole afholde udgifter til specialtilbud til elever i distriktet, der er visiteret til specialtilbud, mens de gik på ”fødeskolen”. Dette indebærer altså, at skolerne i en række tilfælde har betalingsansvaret for elever, som de ikke selv har været med til at indstille til specialtilbud.

Erfaringer

Som tidligere nævnt oplever en del skoleledere det som frustrerende, at forhold uden for deres indflydelse – de oplever dem som ”tilfældigheder” – har store økonomiske konsekvenser for skolen. Der opleves både udfordringer i forhold til elever, der er blevet visiteret til et specialtilbud inden et skoleskifte og dermed udgør en udgift til overbygnings-skolerne, og i forhold til elever, hvor der efter den modtagende skoles opfattelse burde være iværksat (forebyggende) specialundervisning på et tidligere tidspunkt. Skolelederne – både på fødeskoler og overbygnings-skoler – bestræber sig derfor på, at opnå et tættere samarbejde omkring disse børn. Overbygnings-skolerne er i gennemsnit mere økonomisk udfordrede af ressourcemodellen end fødeskolerne, selvom der er betydelig variation,

jf. figuren på side 23. Denne forskel vil dog blive reduceret, hvis man følger de tidligere anbefalinger om at tildele inklusionsmidler efter samme principper som specialundervisningsmidlerne og at sænke betalingsloftet.

Anbefalinger

Det er efter Epinions opfattelse ikke hensigtsmæssigt at holde elever, der er visiteret til et specialtilbud i førskolealderen eller fra en tidligere fødeskole ude af ressourcemodellen, da dette kan skabe et ”pres” for at få visiteret elever med særlige behov, før det er forsøgt at inkludere dem på den nye skole, og da det vil fjerne incitamentet til at arbejde for at få elever i specialklasser gradvist inkluderet i en almindelig klasse.

I stedet anbefaler vi at øge – og om nødvendigt formalisere – samarbejdet mellem dels dagtilbud og skoler og dels føde- og overbygnings-skoler omkring elever i vanskeligheder. Det kan eksempelvis indebære en pligt til at orientere og inddrage den fremtidige skole i visitationsprocessen med henblik på at sikre en langsigtet løsning, som ikke skal ændres (af faglige eller økonomiske grunde) efter skoleskiftet. Ydermere vil et øget samarbejde gøre det lettere for de modtagende skoler at økonomiplanlægge, da de opnår større viden om de forventede fremtidige udgifter.

ELEVER FRA FRI- OG PRIVATSKOLER

Hvordan skal elever på fri- og privatskoler i distriktet håndteres i ressourcemodellen?

Den nuværende model

Når en elev, der hidtil har gået i en fri- eller privatskole, visiteres til en (kommunal) specialklasse, overgår betalingsforpligtelsen til distriktsskolen, medmindre objektive forhold understøtter, at familien har tilknytning til og ønske om en anden skole (fx at søskende går på en anden kommunal skole). Privatskoleelever bosat i distriktet indgår ikke i grundlaget for ressource-tildelingen, men distriktsskolen risikerer altså at skulle betale for elevernes specialundervisningstilbud.

Erfaringer

Skolelederne oplever at være udfordret af at have en privatskole i deres skoledistrikt. De oplever det som uretfærdigt ikke at modtage midler for privatskoleeleverne, så længe de går i privatskole, mens skolen har betalingsansvaret, så snart eleven skal visiteres til et specialiseret tilbud.

I princippet er der ikke forskel på, om en skole overtager betalingsansvaret for henholdsvis en tidligere privatskoleelev eller en tilflytter. I praksis er der dog den væsentlige forskel, at skoler med en høj andel af privatskoleelever i distriktet har en systematisk større risiko for at overtage ansvaret for en elev i et specialtilbud end skoler i distrikter med lav privatskoleandel.

Figuren på den næste side viser da også, at skoler i distrikter, hvor

forholdsvis mange elever har valgt en fri- eller privatskole i gennemsnit har lidt mindre økonomisk råderum til inkluderende tiltag end skoler med lav privatskoleandel. Forskellen er dog beskeden (når privatskoleandelen i distriktet stiger med 1 procentpoint falder råderummet i gennemsnit med ca. 12.000 kr.), og dermed forbundet med en vis statistisk usikkerhed.

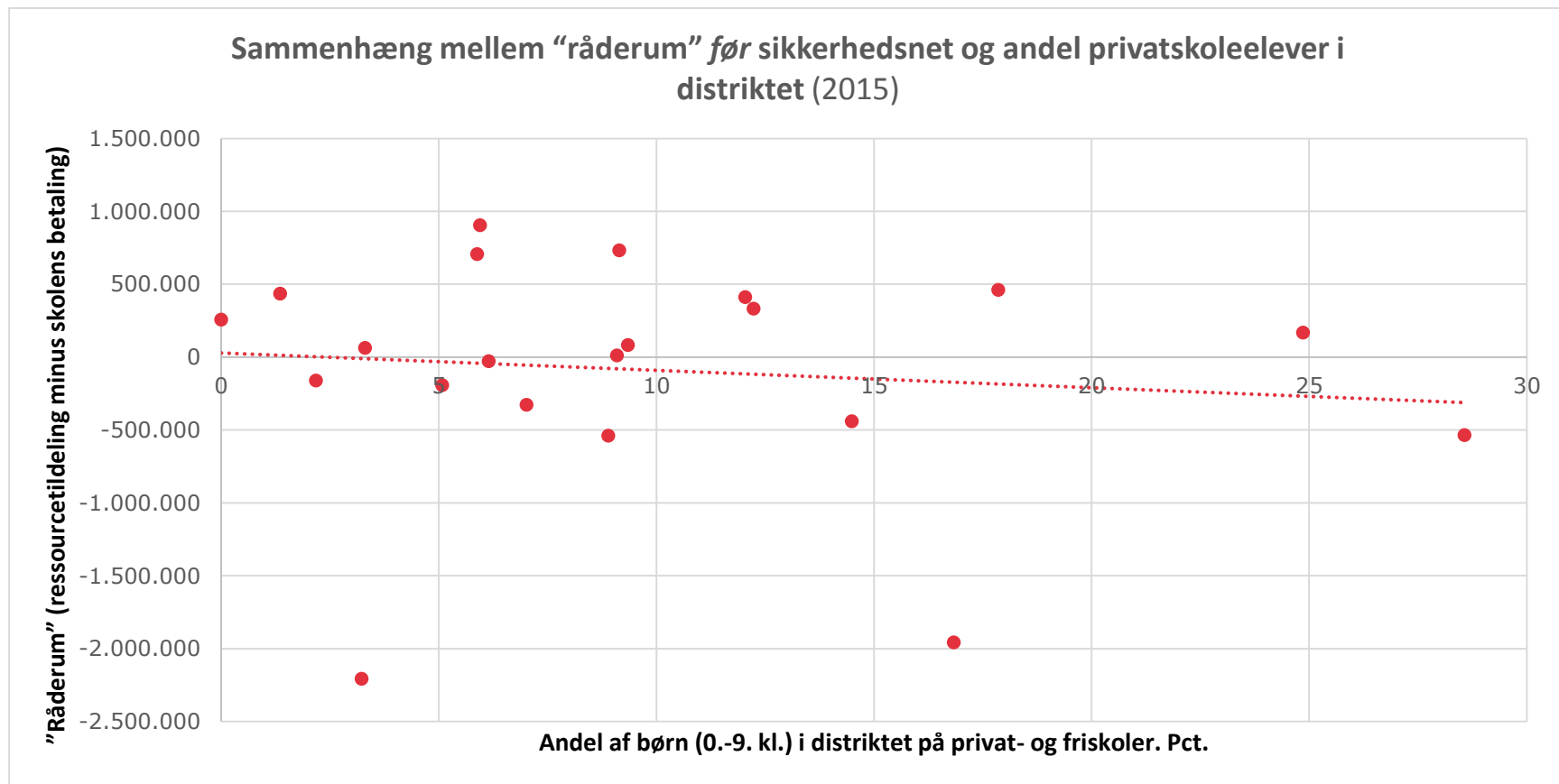
Anbefalinger

Andelen af fri- og privatskoleelever i distriktet har ikke stor betydning for de gennemsnitlige udgifter til specialundervisning, men for at modvirke den oplevede uretfærdighed, kan man **overveje at indregne privatskoleelever bosat i distriktet med en vis faktor i elevgrundlaget ved ressource-tildelingen**. De bør dog ikke indregnes med samme vægt som elever indskrevet i folkeskolen (hvor skolen også skal afholde udgifter til inkluderende tiltag), men fx vægtes med 50 pct. Dette vil gøre modellen mere "retfærdig", men også lidt mere kompleks.

Et alternativt løsningsforslag er, at holde (tidligere) fri- eller privatskoleelever, helt ude af modellen, dvs. at udgifterne afholdes centralt. Pengene kan tages fra den samlede pulje eller fra sikkerhedsnettet. Dette anbefales dog ikke, da det kan fjerne incitamentet til at forsøge at inkludere eleven på distriktsskolen.

SAMMENHÆNG MELLE M RÅDERUM OG PRIVATSKOLEANDEL

Stiger privatskoleandelen i distriktet med 1 procentpoint, falder råderummet i gennemsnit med ca. 12.000 kr.



SAMLET VURDERING

Samlet set fungerer modellen efter hensigten, men med behov for mindre justeringer

Det er Epinions samlede vurdering, at den anvendte ressourcemodel på specialundervisningsområdet er hensigtsmæssig og opleves som både velfungerende og positiv. Der er bred opbakningen til tankegangen om, at pengene følger med eleven, og der er tilsyneladende ingen skoleledere, der ønsker sig "tilbage til tiden før ressourcemodellen". Samtidig lader det til, at modellen virker understøttende i forhold til øget inklusion, ubureaukratiske visitationsprocesser og et smidigt system.

Det anbefales derfor at fastholde store dele af modellen i sin nuværende form, herunder de overordnede fordelingskriterier (dvs. 60% elevtal, 20% socioøkonomisk faktor og 20% sikkerhedsnet) og den eksisterende afgrænsning af, hvilke elever og hvilke specialundervisningsudgifter som skolerne har betalingsforpligtelsen for.

Det eksisterende sikkerhedsnet bliver af skolelederne opfattet som både positivt og nødvendigt. På den baggrund anbefaler Epinion, at sikkerhedsnettet bevares. Ved at reducere skolernes maksimale betaling pr. elev (betalingsloftet) til fx 250.000 kr. pr. år vil man imidlertid kunne reducere den økonomiske usikkerhed og dermed også reducere behovet for sikkerhedsnettet på sigt.

Det er tydeligt, at der er betydelig variation mellem skolerne i forhold til, hvor stor en del af de tildelte midler til specialundervisning og inklusion

der anvendes på betaling til elever i specialtilbud (eksklusion), og hvor meget der kan anvendes til inkluderende indsatser på skolen.

Der er tilsyneladende ikke systematiske forskelle i "råderum" mellem små og store skoler eller mellem skoler med hhv. en høj og lav socioøkonomisk profil. Til gengæld er der en tendens til, at overbygningsskoler og skoler i distrikter med stor andel af privatskoleelever i gennemsnit har et mindre råderum end andre skoler. Derfor anbefaler Epinion, at inklusionsmidler (der i dag især tildeles til skoler med mange elever i indskolingen) tildeles efter samme principper som specialundervisningsmidlerne, så der hverken gradueres efter klassetrin ved tildeling af specialundervisnings- eller inklusionsmidler. Derudover bør det overvejes at indregne privatskoleelever bosat i distriktet med en vis faktor (fx 50%) i elevgrundlaget ved ressourcefordelingen.

Endelig er det ligeledes tydeligt, at de eksisterende kriterier for den socioøkonomiske tildeling medfører store udsving i tildelingen af de socioøkonomiske midler fra år til år. Epinion anbefaler derfor en mere stabil socioøkonomisk tildeling, som er mindre følsom over for konjunkturudviklingerne, fx ved at reducere betydningen af arbejdsmarkedstilknytning og omvendt lade uddannelsesniveau veje tungere.

EPINION AARHUS

HACK KAMPMANNS PLADS 1-3
DK - 8000 AARHUS C
T: +45 87 30 95 00
E: SMU@EPINION.DK
W: WWW.EPINION.DK

EPINION COPENHAGEN

RYESGADE 3F
DK - 2200 COPENHAGEN
T: +45 87 30 95 00
E: TYA@EPINION.DK
W: WWW.EPINION.DK

AUSTRIA DENMARK GERMANY GREENLAND NORWAY SWEDEN UNITED KINGDOM VIETNAM