



Evaluering af de økonomiske kriterier for budgettodelingsmodellen for inklusion på skoleområdet

J.nr.: 17.01.10 A00

Sagsnr.: 15/24431

BESLUTNINGSTEMA

I 2013 besluttedes en budgettodelingsmodel vedrørende inklusion af elever i folkeskolen. Budgettodelingsmodellen bygger på de budgettodelingskriterier, der anvendes på almenskoleområdet. Modellen skal evalueres i 2015/2016.

I forbindelse med evalueringen af budgettodelingsmodellen er der tillige udarbejdet forslag til ny tildelingsmodel på området.

INDSTILLING

Børn og Velfærd indstiller til Børne- og Undervisningsudvalget

1. at tage evaluering af nuværende budgettodelingsmodel for inklusion på skoleområdet til efterretning
2. at sende forslag til ny budgettodelingsmodel for inklusion på skoleområdet i høring
3. at sende forslag om, at midler til støttepædagoger og -medhjælpere på SFO- og klubområdet som et led i decentraliseringen fremadrettet indgår i budgettodelingsmodellen, i høring

BESLUTNING I BØRNE- OG UNDERVISNINGSSUDVALGET DEN 02-06-2016

Ad 1. Taget til efterretning.

Ad 2. Godkendt.

Ad 3. Godkendt.

SAGSFREMSTILLING

Baggrund for inklusionsmodel på skoleområdet

Hvidovre Kommune har gennem mange år arbejdet med inklusion i folkeskolerne således, at flest mulige elever er en del af undervisningen i en almenklasse og ikke primært i et specialtilbud. Inklusion er i Hvidovre Kommune en overordnet politisk vision om at skabe et samfund, hvor alle borgere har lige muligheder for at deltage i samfundets demokratiske processer og har lige adgang til velfærdssamfundets ressourcer. Formålet med inklusion er, at alle børn og unge deltager i et socialt forpligtende og udviklende fællesskab.

Kommunalbestyrelsen godkendte 10. oktober 2013 "Rammer for inklusion", herunder en ny budgettodelingsmodel vedrørende inklusion af elever i folkeskolen.

Budgettodelingsmodellen omfattede en del af de midler, der hidtil havde været anvendt til specialundervisning, og som fremover skulle tildeles direkte til de almene skoler.

Den nye budgettodelingsmodel blev indført ud fra ønsket om at skabe en økonomisk struktur, hvor der gives incitament til, at eleverne i videst muligt omfang undervises i den almene skole. Et vigtigt element i modellen var at decentralisere midlerne, således at skolerne blev motiveret til selv at etablere en lokal inklusionsfremmende indsats, under forudsætning af, at det gøres pædagogisk og økonomisk hensigtsmæssigt.



Budgettildelingsmodellen blev lavet så den tog hensyn til, at de ni folkeskoler i Hvidovre Kommune, har en forskellig socioøkonomisk sammensætning. De ni folkeskoler har derfor ikke de samme forudsætninger for at inkludere eleverne. Dette har betydning for, hvor mange elever, som har særlige udfordringer i de enkelte skoledistrikter, hvilket medfører en forskellig udfordring fra skole til skole.

Budgettildelingsmodellen var blot en del af alle de tiltag, der blev besluttet i forbindelse med Rammer for inklusion. Alle tiltag skal evalueres i 2016, men på baggrund af høringsvar fra bl.a. skolebestyrelserne, blev det besluttet, at der skulle gennemføres en midtvejsevaluering af budgettildelingsmodellen i 2015 med henblik på en justering af budgetmodellens socioøkonomiske kriterier. Det er denne midtvejsevaluering denne mødesag omhandler.

Evalueringen er gennemført med udgangspunkt i ny forskning på området udarbejdet af Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning (KORA) og med udgangspunkt i et spørgeskema til skole- og klubledere. På baggrund af evalueringen er der nu udarbejdet et forslag til en ny budgettildelingsmodel, der er baseret på flere socioøkonomiske variabler end med den nuværende model og som tager udgangspunkt i KORA's forskning på området.

Der har ligeledes været gennemført en evaluering af tildeling af midler til støttepædagoger og -medhjælpere på SFO- og klubområdet. Det skal beslattes om disse midler skal decentraliseres efter samme princip som for inklusionsmidler på skoleområdet.

Den nuværende budgettildelingsmodel

Med godkendelsen af budgettildelingsmodellen på specialundervisningsområdet i 2013 blev det besluttet, at 33,7 mio. kr. af budgettet kunne allokere til almenskolerne med henblik på at øge inklusion. Omvendt ville skolerne være forpligtet til at betale et beløb på 120.000 kr. pr. elev, som ikke inkluderes i den almene skole. Dette skulle finansiere en del af udgiften til den ekskluderende undervisning uden for almenområdet. Ligeledes blev enkeltintegrationsmidler for knap 11 mio. kr., som tidligere havde været tildelt til den enkelte elev, udlagt til skolerne efter samme tildelingsmodel.

Budgettildelingsmodellen tog udgangspunkt i budgettildelingsmodellen på almenskoleområdet, som indeholder nedenstående socioøkonomiske kriterier, og det er dermed disse socioøkonomiske kriterier som hidtil har udløst tildeling.

- Forældres tilknytning til arbejdsmarkedet (arbejdsløs)
- Forældres uddannelse (Højst 10. klasse)
- Civilstand (enlig forsørger)
- Etnicitet (indvandrer eller barn af indvandrere)

Kommunalbestyrelsen havde - med budgettildelingsmodellen på almenskoleområdet, som var blevet godkendt primo 2013 - besluttet, at kriteriet "etnicitet" skulle tælle med dobbelt i forbindelse med tildeling af midler.

Tildelingen af de samlede midler skete ligeledes med udgangspunkt i budgettildelingsmodellen på almenskoleområdet med en tildeling af 25 % vedrørende elevtal (antallet af elever på skolen) og 75 % vedrørende socioøkonomiske kriterier.

For at skabe yderligere incitament til inklusion, blev der til modellen tillige indføjet en "Gentlemanaftale". Aftalen indebærer, at hvis en elev, der modtager specialundervisning



i ni timer eller mere overflyttes fra sin skole til en anden skole som alternativ til eksklusion (og dette ikke sker som følge af det frie skolevalg) betaler distriktsskolen et beløb til modtagerskolen på 120.000 det første år.

Evaluering af den nuværende budgettildelingsmodel

Børn og Velfærd har gennemført en evaluering af de socioøkonomiske tildelingskriterier i den nuværende økonomimodel. Evalueringen er bl.a. baseret på en spørgeskemaundersøgelse til skole- og klubledere.

Skolerne er generelt tilfredse med, at midlerne til enkeltintegration og inklusion er blevet decentraliseret. Det har givet større fleksibilitet, hurtigere handlemuligheder og højere kvalitet. Der er skabt inkluderende tiltag på baggrund af de tilførte midler til inklusion, og decentraliseringen af midlerne har forbedret skolernes mulighed for at inkludere børn i med vanskeligheder. Skolerne har fortrinsvis brugt midlerne til at oprette nye stillinger, skabe fysiske rammer og anskaffe nye materialer til understøttelse af inklusion.

Incitamentsbeløbet på 120.000 kr. har haft en betydning for måden at tænke på, når der skal findes handlemuligheder for børn ude på skolerne, men skolerne er generelt splittede i forhold til om beløbets størrelse er tilpas til at skabe incitament. Nogle skoler angav, at incitamentsbeløbet ingen indflydelse havde på skolens praksis i forhold til inklusion.

Evalueringen viser dermed ikke noget entydigt i forhold til om beløbets størrelse skal ændres.

I forbindelse med decentralisering af midler til inklusion til skoleområdet, blev den hidtidige model for fordeling af midler til støttepædagoger og -medhjælpere til børn i fritidshjem og klubber, når disse modtager specialundervisning, bibeholdt.

Generelt ønsker skolerne og klubberne en decentralisering af midler til støttepædagog og støttepædagoger efter den samme socioøkonomiske tildelingsmodel, som benyttes i forhold til inklusionsmidlerne til skolerne.

På baggrund af evalueringen indstiller Børn og Velfærd, at midler til støttepædagoger og støttepædagoger på SFO- og klubområdet som et led i decentraliseringen fremadrettet indgår i budgettildelingsmodellen.

Forslag til ny budgettildelingsmodel

På baggrund af evalueringen af de socioøkonomiske kriterier i budgettildelingsmodellen fra 2013 er der nu udarbejdet et forslag til en ny tildelingsmodel på området.

Denne model er baseret på KORA's statistiske model for sammenhængen mellem en række demografiske og socioøkonomiske karakteristika for eleverne og sandsynligheden for, at den enkelte elev modtager segregeret specialundervisning (undervisning i specialklasse eller på specialskole).

I modellen indgår der følgende otte variable:

- Alder og køn fordelt på skolerne (drengene har en højere sandsynlighed end piger for at modtage specialundervisning)
- Elever fordelt på klassetrin (elever på højere klassetrin modtager oftere specialundervisning end elever på lavere klassetrin)
- Alder v/ skolestart i 0. kl. (sandsynligheden for specialundervisning er lavere jo ældre barnet er ved skolestart)



- Mors alder v/ barnets fødsel (børn af yngre mødre har en højere sandsynlighed for at modtage specialundervisning end børn med ældre mødre)
- Civilstatus (børn, hvis mor eller far er enlig/bor alene, har en højere sandsynlighed for at modtage specialundervisning)
- Forældres uddannelse (børn med forældre, som har en lav uddannelse, har en højere sandsynlighed for at modtage specialundervisning end børn af forældre med et højt uddannelsesniveau)
- Forældres stillingsbetegnelse (børn med forældre, som har en lavere ranket stillingsbetegnelse, har en højere sandsynlighed for at modtage specialundervisning end børn af forældre med en højere ranket stillingsbetegnelse)
- Familiens indkomst (børn med forældre, som har en lav indkomst, har en højere sandsynlighed for at modtage specialundervisning end børn af forældre med et højt indkomstniveau)

Med udgangspunkt i elevgrundlaget pr. 5/9-2015 er der på det enkelte skoledistrikt - med udgangspunkt i elementerne i KORA's model - beregnet sandsynligheden for, at en elev har behov for at modtage undervisning i et segregeret undervisningstilbud.

	Gennemsnitlig forudsagt sandsynlighed for specialundervisning	Forventet andel af det samlede antal specialundervisnings-elever	Andel af elevgrundlag 0.-9. klasse
Avedøre Skole	4,1%	13,5%	12,7%
Dansborgskolen	3,5%	9,3%	10,0%
Engstrandskolen	3,6%	8,3%	8,8%
Frydenhøjsskolen	4,1%	18,8%	17,3%
Gungehuskolen	4,3%	17,9%	15,8%
Holmegårdsskolen	3,7%	7,0%	7,3%
Langhøjsskolen	3,7%	10,0%	10,3%
Præstemoseskolen	3,5%	7,5%	8,3%
Risbjergskolen	3,1%	7,7%	9,4%
I alt	3,8%	100,0%	100,0%

Af kolonne to fremgår den beregnede sandsynlighed for, at eleverne i hvert enkelt skoledistrikt modtager specialundervisning.

Af kolonne tre er den enkelte skoledistrikts sandsynlighed omregnet til andel af de samlede forventede antal specialundervisningselever - fremadrettet betegnet socioøkonomisk andel. Til sammenligning fremgår skoledistriktets andel af samlede elevtal af kolonne fire.

Ovenstående er altså den beregnede sandsynlighed for eksklusion. Hvidovre Kommunes faktiske eksklusionsprocent pr. 5/9-2015 var på 3,5 % - dog med en større variation mellem de enkelte skoler.

Eksempelvis er den beregnede sandsynlighed (beregnet eksklusionsprocent) for Avedøre skoledistrikt på 4,1 %. Samlet set for Hvidovre Kommunes elever er der en beregnet sandsynlighed på 3,8 %, som dermed ligger under kommunens inklusionsmål minimum 96 % - og at der dermed maksimalt må være 4 % elever, der modtager



specialundervisning.

Den beregnede sandsynlighed er omregnet til en eksklusionsandel, som for Avedøre udgør 13,5 %.

Også i forslaget til den nye tildelingsmodel tildeles 75 % af midlerne i forhold til den enkelte distrikts socioøkonomiske andel, mens de 25 % tildeles efter distriktets andel af elevtal.

Sammenligning af den nuværende model med forslag til model

I forslaget til den nye model indgår, som beskrevet otte socioøkonomiske kriterier og med udgangspunkt heri er beregnet skolernes socioøkonomiske andel.

KORA's model - socioøkonomi (33,7 mio. kr.)

Sammenligning af modeller	Nuværende model andel %	Forslag til fordeling ny model %	Tildeling forslag til ny model	Afvigelse "-" = mindre tildeling (mio. kr.)	Afvigelse år 1 skoleår 2017/18 (mio. kr.)	Afvigelse år 2 skoleår 2018/19 (mio. kr.)
Avedøre Skole	16,6%	13,5%	4,5	-0,94	-0,47	-0,94
Dansborgskolen	7,8%	9,3%	3,2	0,39	0,20	0,39
Engstrandskolen	18,9%	8,3%	2,9	-2,70	-1,35	-2,70
Frydenhøjskolen	16,6%	18,8%	6,2	0,65	0,32	0,65
Gungehuskolen	14,0%	17,9%	5,9	1,08	0,54	1,08
Holmegårdsskolen	6,3%	7,0%	2,4	0,19	0,09	0,19
Langhøjskolen	6,2%	10,0%	3,4	0,95	0,47	0,95
Præstemoseskolen	8,9%	7,5%	2,6	-0,39	-0,19	-0,39
Risbjergskolen	4,7%	7,7%	2,7	0,77	0,38	0,77
I alt	100,0%	100,0%	33,7	0	0	0

Eksempelvis udgør Avedøre Skoles socioøkonomiske andel 16,6 % med den nuværende model, mens skolen med de nye kriterier har en andel på 13,5 %. Det betyder, at Avedøre Skoles andel af de i alt ca. 33,7 mio. kr. mindskes med 0,94 mio. kr. i forhold til nu.

I modellen fra 2013 modtog Engstrandskolen mest med 18,9 pct. og Risbjergskolen mindst med 4,7 pct.

I det nye forslag er det Frydenhøjskolen som modtager mest med 18,8 pct. og Holmegårdsskolen som modtager mindst med 7,0 pct.

Fordelingsmæssigt er det Engstrandskolen, der vil mærke den største forandring med den ny model, idet fordelingsprocenten reduceres fra 18,9 pct. til 8,3 pct. og dermed mister 2,7 mio. kr. i fordeling. Årsagen hertil skyldes, at variabelen "Etnicitet" ikke indgår som element i KORA-analysen og dermed ikke i den nye budgettildelingsmodel. Denne variabel talte desuden dobbelt i modellen fra 2013. Etnicitet indgår ikke som variabel i forslaget til ny model, idet KORA har fundet, at etnicitet er indfanget i flere af de andre kriterier, og at der ikke empirisk belæg for at lade etnicitet være et selvstændigt kriterium.

Der er en høj andel af elever med anden etnisk baggrund end dansk på Engstrandskolen, som skolen ikke umiddelbart bliver kompenseret for i den ny model.



I forhold til modellen fra 2013 er Gungehusskolen den skole, der vil modtage flest midler, da fordelingsprocenten stiger fra 14,0 pct. til 17,9 pct. Baggrunden er at der på Gungehusskolen har en forholdsmæssig stor andel af drenge, mange elever på de højere klassetrin, mange enlige forældre og mange elever, der starter tidligt i skole.

Som følge af ret store ændringer for flere af skolerne, foreslår Børn og Velfærd en indfasning over to skoleår, således at det første skoleår alene indfases med halvdelen og det næste har så fuld indfasning.

Decentralisering af midler til støttepædagog og støttemedhjælper på SFO- og klubområdet

I forbindelse med indførelsen af SFO'er har der været en stigende efterspørgsel på en ensretning af området, så tildelingsmodellen på området lignede skolernes. Derfor har forvaltningen i forbindelse med evalueringen af budgettildelingsmodellen på skoleområdet valgt at tage dette område med.

Evalueringen viser, at skolerne og klubberne næsten entydigt ønsker, at støttepædagogmidlerne udlægges til SFO'er og klubber efter en socio-økonomiske tildelingsmodel, som anvendes til fordeling af skolernes midler til inklusion og enkeltintegration. Skolerne gør opmærksom på, at SFO'er og klubber på skoler med tilhørende specialskoletilbud har et større behov for støttemidler.

På baggrund af evalueringen indstiller Børn og Velfærd, at det drøftes, om disse midler skal decentraliseres efter samme princip som for inklusionsmidler på skoleområdet under hensyntagen til skolerne med specialtilbud.

POLITISKE BESLUTNINGER OG AFTALER

Børne- og Undervisningsudvalget har på møde den 10. oktober 2013 godkendt rammerne for inklusionsindsatsen, herunder budgettildelingsmodel for midler afsat til inklusion på specialundervisningsområdet.

Udvalget har efterfølgende den 11. marts 2014 pkt. 18 behandlet inklusion herunder forvaltningens forslag til rammer for inklusionsindsatsen.

ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Forslag til ny budgettildelingsmodel vedrørende inklusion er alene en omfordeling af midlerne mellem skolerne.

PERSONALEMÆSSIGE KONSEKVENSER

Der kan ske personalemæssige justeringer i forbindelse med mer- eller mindretildeling til nogle af skolerne. Disse forventes at kunne klares ved overflytninger mellem skolerne eller naturlig afgang?