



06-05-2008

Sagsnr.
2007-106364

Dokumentnr.
2008-235850

Sagsbehandler
Bente Lohse

Bilag 3: Styringsmodel for specialområdet

Et væsentligt fokusområde i Rambøll-rapportens konklusioner er, at styringen af hele specialområdet skal styrkes, såvel i forhold til visitationsprocedurer som i forhold til central og lokal økonomistyring, herunder budgetansvar, klare budgetmodeller og tildelingskriterier.

En styringsmodel for specialområdet vil tage afsæt i Budgetinstruksen, der er den overordnede beskrivelse af rammerne for den økonomiske styring i forvaltningen og som blev vedtaget på BUU-møde 3. oktober 2007.

For at fungere som styringsredskab for specialområdet suppleres Budgetinstruksen med særlige tiltag bl.a.:

- Udvikling af ressourcemodeller/budgetmodeller på specialområdet til såvel normering som drift samt forbedrede visitationsprocedurer
- Forslag om at udvikle en fordelingsnøglemodel, der kan give de enkelte distrikter et anslået overblik over budgetrammerne for antal pladser på specialområdet
- Etablering af en bufferpulje til niveau 3 foranstaltninger.
- Årshjul for specialundervisning, der klarlægger og skaber overblik over procedurer og arbejdsgange for visitations- og økonomistyring på specialområdet.

Koordinering

Islands Brygge 37
2300 København S

Telefon
3366 4286

Telefax
3366 7058

E-mail
bentlo@buf.kk.dk

EAN nummer
5798009380043

www.kk.dk

Begrundelse

Det er forvaltningens vurdering, der også understøttes af Rambøll-rapporten, at den eksisterende styringsmodel, Budgetinstruksen, fortsat vil være den rigtige at arbejde videre med. Den eksisterende model består bl.a. af 3 niveauer for visitation:

- **Niveau 1** er de særlige undervisningstilbud/pædagogiske tilbud, som kan gennemføres i den almindelige folkeskole/daginstitution.
- **Niveau 2** er specialundervisningstilbud/pædagogiske tilbud af mindre vidtgående karakter.
- **Niveau 3** er specialskoler, specialklasserækker og tilknyttede specialfritidstilbud til elever med vidtgående behov samt specialinstitutionerne på dagtilbudsområdet.

Styringsmodellen har været gældende i relativ kort tid og er først nu for alvor ved at være fuldt ud implementeret. Derfor forventes det at der vil være væsentlige forbedringer og en øget stabilitet på dette område indenfor en kortere tidshorisont. Blandt andet set i lyset af, at flere af de dele af specialreformens målsætninger er, at analysere og optimere ressourcetildelingsmodellerne på området samt optimere styringen og visitationen indenfor området.

Inddelingen i de tre forskellige niveauer og herunder den nuværende centrale/decentrale fordeling er ligeledes blevet diskuteret i Chefgruppen hvor der er enighed om, at styringsmodellen er den rigtige, men også at den kan udvikles yderligere for at kvalificere styringen på området.

Økonomisk styring: Budgetinstruks

Den overordnede beskrivelse af rammerne for den økonomiske styring er beskrevet i forvaltningens samlede budgetinstruks som blev vedtaget på BUU-møde 3. oktober 2007.

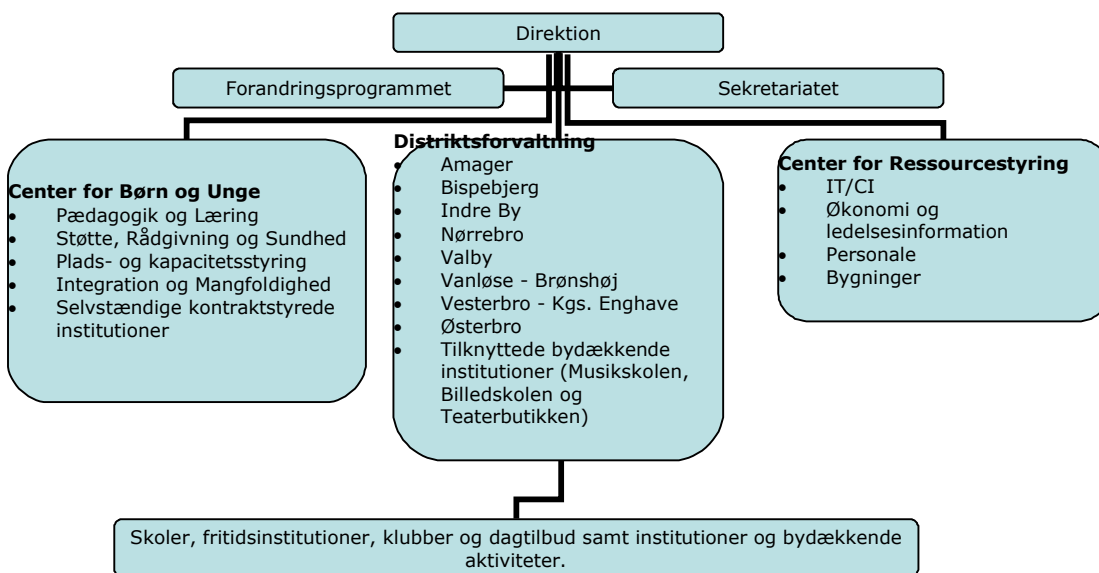
I instruksen beskrives den generelle rollefordeling i forhold til forvaltningens økonomistyring. Rollefordelingen gælder også specialområdet. Dog har distrikterne et mere vidtgående budgetansvar på specialområdet (niveau 1 og 2). Det skyldes, at ansvaret for visitering til specialundervisning/specialpladser, med de heraf følgende økonomiske konsekvenser, er placeret her. Herunder vigtigheden af at der oprettes et økonomisk råderum til uforudsete udgifter.

I det følgende er instruksens overordnede elementer beskrevet.

BUFs organisation er opbygget omkring en centralforvaltning, distriktsforvaltning samt skoler og institutioner. Det medfører at budgetstyringen skal ske på flere niveauer, hvor der til hvert niveau er knyttet særlige roller og ansvar.

Skoler, institutioner, PPR og sundhedsplejen varetager forvaltningens kerneydelser på baggrund af det aftalte aktivitetsniveau og den udmeldte budgetramme.

Figur 1 Overordnet organisation



Fordelingen af budgetansvar

Centralforvaltningen forhandler budgettet, udmelder budgetter og aflægger forvaltningens samlede regnskab, på baggrund af de budgetansvarlige enheders tilbagemeldinger.

Distriktsforvaltningen skal støtte skoler og institutioner i varetagelsen af de administrative opgaver, herunder budget og regnskabsopgaver og er dermed ansvarlige for den økonomiske styring i det enkelte distrikt. Informationsstrømstrukturen fremgår af nedenstående figur.

Skoler og institutioner i BUF har selvforvaltning, under hensyntagen til politisk serviceniveau og minimumsstandarder i lovgivningen (eksempelvis folkeskoleloven og serviceloven).

Formålet er, at give de decentrale enheder de størst mulige frihedsgrader, til at finde løsninger for driften så tæt på brugerne og borgerne som muligt. Dette medfører, at langt de fleste beslutninger træffes af skolers og institutioners ledelse samt forældre- og skolebestyrelser.

Selvforvaltningen omfatter automatisk overførsel af over- og underskud til det følgende budgetår samt, under respekt for lovgivning, overenskomster mv., frihed i budgetlægningen i mellem løn og drift og

frihed i personalesammensætningen.

Figur 2 herunder viser, hvilket budgetansvar og rapporteringsansvar, der er knyttet til de forskellige niveauer i forvaltningen.

Figur 2 Budget- og rapporteringsansvar



Budgetansvaret, forstået som ansvaret for at sikre at den udmeldte budgetramme overholdes i regnskabsåret, er et omdrejningspunkt i forvaltningens økonomistyring. Der skal skelnes mellem forskellige former for budgetansvar, nemlig:

- Et direkte og entydigt budgetansvar
- Et overvågnings- og rapporteringsansvar
- Overordnet controlling

De forskellige former for budgetansvar og tilknyttede beslutningskompetencer er nærmere specificeret nedenfor i forhold til de organisatoriske niveauer og områder i forvaltningen.

Specifikt for distrikters og skolars budgetansvar gælder følgende:

Distrikternes budgetansvar

Distrikterne har *direkte og entydigt budgetansvar* for egne løn- og

driftsbudgetter og puljer samt for de bydækkende aktiviteter, der er henlagt til distrikterne.

På specialområdet (niveau 1 og 2) har distrikterne et mere vidtgående budgetansvar. Det skyldes, at ansvaret for visitering til specialundervisning/specialpladser, med de heraf følgende økonomiske konsekvenser, er placeret her. Herunder vigtigheden af at der oprettes et økonomisk råderum til uforudsete udgifter.

Distrikterne har *overvågningsansvar og rapporteringsansvar* for budget- og aktivitetsudviklingen ift. skoler og institutioner inden for eget distrikt og skal i samarbejde med institutionerne sikre, at budgetterne i de enkelte skoler og institutioner i distriktet overholdes. Distrikterne har ansvaret for:

- At indsamle oplysninger om forventede afvigelser fra distriktets enheder
- At forventede afvigelser skal rapporteres til Center for Ressourcestyring/Økonomi og Ledelsesinformation. Ved større afvigelser rapporteres hurtigst muligt, og senest i forbindelse med prognoserne.
- Op- og nednormeringer inden for rammen for det enkelte distrikt efter aftale med Center for Børn og Unge
- At forhandle kontrakterne på plads med institutionerne

Distrikterne kan stille forslag til beslutninger med økonomiske konsekvenser til Center for Børn og Unge og Center for Ressourcestyring.

Skoler og institutioners budgetansvar

Skoler og institutioner har *direkte og entydigt budgetansvar* for tildelt budget og kapacitet, jf. gældende budget- og bevillingsregler og instrukser for overførsel af mer- eller mindreforbrug.

Selvejende institutioner kan få varetaget en række administrative opgaver, herunder regnskabs- og økonomiopgaver gennem en administrerende forening/organisation. Den enkelte selvejende institution har dog fortsat et direkte og entydigt budget- og regnskabsansvar, og et rapporteringsansvar for forventede afvigelser.

Forventede afvigelser skal rapporteres til distrikterne. Ved større afvigelser rapporteres så hurtigt som muligt, og minimum i forbindelse med prognoserne.

Ansvaret omfatter overholdelse af gældende lovgivning, budgetramme, eksisterende budget- og bevillingsregler og lokale instrukser og procedurer. Service- og kvalitetskrav fastlægges og følges bl.a. i kontrakterne.¹

¹ Note: Der er udarbejdet en række vejledninger på daginstitutions-, skole- og

Budgetudmelding 2008

Budget for specialområdet 2008 er som følger:

| | t.kr. | Pct. |
|---------------------------------|----------------|------------|
| Dagtilbud, special | 108.600 | 14 |
| Fritidshjem og klubber, special | 124.722 | 16 |
| Specialundervisning | 345.224 | 43 |
| Sundhed | 217.044 | 27 |
| <i>I alt</i> | <i>795.590</i> | <i>100</i> |

De ca. 800.000 mio. er beløb, der er direkte henført til børn. Dertil lægges ca. 200 mio., som vedrører almen-området. Næsten halvdelen af det børne-henførbare budget bruges til specialundervisningsområdet. Heraf forvaltes ca. halvdelen decentralt. 95 pct. af budgettet til sundhed er udmeldt decentralt. Ca. 14 pct. af budgettet anvendes på småbørnsområdet.

Budgettet til niveau 1 og 2 er meldt ud direkte til distrikter og skoler. Midlerne til niveau 3 (vidtgående specialundervisning) fordeles fra Støtte, Rådgivning og Sundhed.

- **Niveau 1** er de særlige undervisningstilbud, som kan gennemføres i den almindelige folkeskole.
- **Niveau 2** er specialundervisningstilbud af mindre vidtgående karakter.
- **Niveau 3** er specialskoler, specialklasserækker og tilknyttede specialfritidstilbud til elever med vidtgående behov.

Oversigt over budget 2008 - Specialundervisning

| | t.kr. | Pct. |
|--------------|----------------|------------|
| Niveau 1 | 81.477 | 24 |
| Niveau 2 | 69.968 | 20 |
| Niveau 3 | 193.779 | 56 |
| <i>I alt</i> | <i>345.224</i> | <i>100</i> |

Særlige tiltag: Ressourcetildelingsmodeller og forbedrede visitationsprocedurer

Målsætningen i specialreformens delspor 3 om ressourcefordelingsmodeller (budgetmodeller) er, at ressourcefordelingsmodeller på specialområdet skal være enkle og gennemskuelige og understøtte den ønskede struktur af specialområdet - herunder højt specialiserede tilbud og kompetencecentre, en bred vifte af tilbud, inkluderende indsatser på almenområdet og en fleksibel tilbudsstruktur.

Tilsammen skal strukturen og modellerne forhindre kassetænkning og skabe sammenhæng og bedre muligheder for helheds løsninger for såvel det enkelte barn som for området som helhed.

Af hensyn til decentral forståelse og forankring er det nødvendigt at arbejde med udvikling af nye budgetmodeller over to etaper. Etape 1 vil håndtere de segregerede tilbud, mens der i etape 2 vil blive udviklet budgetmodeller til den samlede område, herunder også de segregerede tilbud for så vidt dette er nødvendigt at hensyn til overordnede/strukturelle sammenhænge inden for området.

Resultatkravene i specialreformens delspor 3 - ressourcemodellerne - er:

- en udvikling af budgetmodeller på specialområdet til såvel normering som drift, jfr. ovenstående
- Implementering af modeller
- Evaluering af modeller

En anden målsætning i specialreformen er, at der etableres de bedst mulige visitationsprocedurer på specialområdet. Der skal skabes en øget sammenhæng mellem visitation og ressourcetræk og sikres den bedste styring af ressourcerne, hvilket ligeledes spiller tæt sammen med udviklingen af nye ressourcefordelingsmodeller.

Resultatkravene i specialreformens delspor 7 – styring og visitation - er:

- Etablering og implementering af nyt sags- og ledelsesinformationssystem (KIS)
- Ekstern analyse af visitation til handicapområdet jævnfør budgetaftalen 2008(Rambøll Analysen)
- Intern analyse af sammenhæng mellem visitation og ressourcetræk

Særlige tiltag: en vejledende fordelingsnøglemodel

For at give distrikterne bedre mulighed for at danne sig overblik over, hvor mange specialpladser de potentielt kan råde over i et budgetår, skal der udvikles en fordelingsnøglemodel. Fordelingsnøglemodellen er alene vejledende.

Nedenstående er udelukkende et foreløbigt forslag, baseret på

demografi/befolkningstal uden andre vægtninger. Implementering af en fordelingsnøglemodel vil formentlig indebære definition og implementering af en række organisatoriske og økonomiske budget/regnskabsmæssige ansvarsændringer.

**Bevillingsområdernes aldersmålgruppe –
bevillingen fordeles efter antal personer i målgruppen**

| Alder | 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | |
|--|-------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---------------------|---------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|--|
| BHV(Specialbørnehaver) (0-6 år) | 42.066 børn | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| FRH KKFO (7-9 år) FRH Basispladser (7-9 år) | | | | | | | | | | 13.347 børn | | | | | | | | | | |
| F&K (Fritidsklubber) (10-17 år) | | | | | | | | | | | 31.068 børn og unge | | | | | | | | | |
| Specialundervisning (Skoler) (7-16 år) | | | | | | | | | | 41.660 børn og unge | | | | | | | | | | |

Bemærk: Antal børn, angiver hvor mange børn der i det hele taget er i aldersgruppen. Ikke kun dem, der er visiteret til specialtilbud

I de følgende tabeller er hvert distrikts andel af aldersgruppen omsat til en procentmæssig fordeling.

Det giver en rettesnor for hvor stor en andel af pladserne/ressourcerne på et område, distriktet kan påregne at kunne råde over. Der mangler endnu en sikker opgørelse af brutto antal pladser.

| BHV (0-6 år) (Specialbørnehaverne) | | | |
|---|--------------|------------------|---------------|
| Distrikt | Alder 0-6 år | Fordeling i pct. | Antal pladser |
| Amager | 8.424 | 20,0 | |
| Bispebjerg | 3.368 | 8,0 | |
| Vanløse, Brønshøj-Husum | 6.754 | 16,1 | |
| Indre by | 3.412 | 8,1 | |
| Nørrebro | 6.192 | 14,7 | |
| Valby | 3.774 | 9,0 | |
| Vesterbro/Kongens Enghave | 4.595 | 10,9 | |
| Østerbro | 5.547 | 13,2 | |
| Hovedtotal | 42.066 | 100,0 | Mangler |

| Fritidshjem (KKFO og Basispladser) dækker 7-9 år | | | |
|---|--------------|------------------|---------------|
| Distrikt | Antal 7-9 år | Fordeling i pct. | Antal pladser |
| Amager | 2.605 | 19,5 | |
| Bispebjerg | 1.067 | 8,0 | |
| Vanløse, Brønshøj-Husum | 2.479 | 18,6 | |
| Indre by | 1.035 | 7,8 | |
| Nørrebro | 1.979 | 14,8 | |
| Valby | 1.289 | 9,7 | |
| Vesterbro/Kongens Enghave | 1.145 | 8,6 | |

| | | | |
|-------------------|---------------|--------------|----------------|
| Østerbro | 1.748 | 13,1 | |
| Hovedtotal | 13.347 | 100,0 | Mangler |

| Fritidsklubber (10-17 år) | | | |
|----------------------------------|-----------------------|-------------------------|----------------------|
| Distrikt | Antal 10-17 år | Fordeling i pct. | Antal pladser |
| Amager | 6.390 | 20,0 | |
| Bispebjerg | 2.521 | 7,9 | |
| Vanløse, Brønshøj-Husum | 6.516 | 20,4 | |
| Indre by | 2.326 | 7,3 | |
| Nørrebro | 4.626 | 14,5 | |
| Valby | 3.389 | 10,6 | |
| Vesterbro/Kongens Enghave | 2.286 | 7,2 | |
| Østerbro | 3.914 | 12,2 | |
| Hovedtotal | 31.968 | 100,0 | Mangler |

| Specialundervisning (7-16 år) | | | |
|--------------------------------------|----------------------|-------------------------|----------------------|
| Distrikt | Antal 7-16 år | Fordeling i pct. | Antal pladser |
| Amager | 8.252 | 19,8 | |
| Bispebjerg | 3.283 | 7,9 | |
| Vanløse, Brønshøj-Husum | 8.236 | 19,8 | |
| Indre by | 3.108 | 7,5 | |
| Nørrebro | 6.106 | 14,7 | |
| Valby | 4.263 | 10,2 | |
| Vesterbro/Kongens Enghave | 3.191 | 7,7 | |
| Østerbro | 5.221 | 12,5 | |
| Hovedtotal | 41.660 | 100,0 | Mangler |

Særlige tiltag: Bufferpulje

I de seneste år har man i Støtte, Rådgivning og Sundhed arbejdet med en meget begrænset økonomisk buffer. Dette har sammenholdt med udviklingen i antallet af klagesager, hvor forældre får medhold (med baggrund i stram visitation), bevirket en betydelig øget omkostning til foranstaltninger på niveau 3, som ikke var forudset.

I forbindelse med tilførsel af ekstra midler i 2008 som følge af frekvensopskrivningen er det aftalt, at der laves en buffer til niveau 3-foranstaltninger på ca. 6 mill.kr. til især dækning af øgede omkostninger på klagesager.

Desuden er der som tidligere en fast buffer på praktisk medhjælp niveau 3 på ca. 10 pct. til uforudsete ekstra behov på specialskolerne. Desuden er der som noget nyt oprettet en central buffer på talehøreområdet på ca. 5 pct. af det udmeldte budget til bydækkende og uforudsete behov.

Særlige tiltag: Årshjul for specialundervisning

Nedenfor fremgår, i grafisk form, årshjul knyttet til specialundervisningen, der kan bidrage til at skabe overblik over den samlede proces.

