

Analyse af organisering af indsatser og tilbudsvifte på 0-18- årsområdet i Næstved Kommune

Forelæggelse på budgetseminaret

25. september 2019



Indhold

Baggrund

Konklusion og anbefalinger

Baggrund

Baggrund

Udgangspunktet

Næstved Kommunes udgangspunkt

0-18 års området omfatter tilbud og indsatser på såvel normalområdet som på det specialiserede område rettet mod børn og unge og deres familier. Det er et væsentligt område i den kommunale opgaveløsning og et område, der anvender mange ressourcer og som har stor politisk opmærksomhed. Det er derfor hensigtsmæssigt at tage udgangspunkt i Næstved Kommunes serviceniveau på området. En kort, sammenfattende beskrivelse af serviceniveauet i en sammenlignelig form kan enklest udarbejdes med baggrund i VIVE-nøgletal.

I tabellen nedenfor er udgiftsniveauet i Næstved Kommune i budget 2019 sammenlignet med landsgennemsnittet

	Næstved Kommune	Landsgennemsnit	Index
Børnepasning kr. pr. 0-5 årig	66.120	73.388	90,1
Folkeskoleudgifter kr. pr. 6- 16- årig	72.734	78.763	92,3
Børn og unge med særlige behov kr. pr. 0-22 årig	10.397	10.059	103,4

Kilde: VIVE nøgletal 2019

Som det fremgår er Næstved Kommunes udgifter på området generelt lave sammenlignet med landsgennemsnittet, idet dog udgifterne til børn og unge med særlige behov ligger noget over landsgennemsnittet.

I den forbindelse er det værd at bemærke, at udgifterne til Børn og unge med særlige behov siden 2016 har været stigende, mens udgifterne til såvel børnepasning som folkeskoler har haft en mere varierende udvikling.

Det skal ligeledes bemærkes, at folkeskoleudgifterne indeholder udgifterne til den specialundervisning, der foregår på de enkelte folkeskoler – herunder den tungere del, der ydes efter folkeskolelovens § 20 stk. 2 og også udgifterne til specialafsnittet på Kobberbakkeskolen.

Generel baggrund

Landets kommuner oplever i disse år et stigende pres på det specialiserede børneområde. Nye grupper af børn med nye problemstillinger efterspørger bistand – med et stigende service- og udgiftspres til følge. Denne udvikling mærkes også i Næstved Kommune og er med til at presse 0-18 års området markant. På længere sigt vil udviklingen betyde udgiftsstigninger og det er nødvendigt at finde måder at imødegå presset på.

På den baggrund har Næstved Kommune allerede igangsat en række udviklingstiltag med henblik på at udvikle en fælles tilgang og fælles målsætninger for hele 0-18 års området på tværs af den gældende centerstruktur.

Denne analyse skal ses som et supplement til og et redskab for kommunens udviklingsstrategi på området.

Baggrund

Opgave og analysemetode

Opgaven

Næstved Kommune har besluttet at gennemføre en analyse af 0-18-årsområdet. Formålet med analysen er *”at sikre, at tilbuddene på området har den størst mulige effekt på det enkelte barn inden for den eksisterende økonomiske ramme på området. Analysen skal optimere arbejdet på området og bidrage til budgetoverholdelse på området.”* Der ønskes overordnet en analyse af kommunens organisering og brug af indsatser og tilbudsvifte på det samlede 0-18-års-område.

Analysen skal afdække, om der er noget i måden, området er organiseret på, og i måden, indsatser og tilbud anvendes på, som fremmer/hæmmer opnåelse af den bedst mulige effekt i forhold til en ønsket bevægelse mod almenområdet. Næstved Kommune har derfor bedt PricewaterhouseCoopers Statsautoriseret Revisionspartnerselskab (”PwC” eller ”vi”) om at analysere området.

Styregruppe

Arbejdet med analysen blev indledt med, at der blev nedsat en projektorganisation i et samarbejde mellem Næstved Kommune og PwC. Denne blev ledet af en styregruppe, bestående af: Hanne Dollerup, direktør, Lars Nedergaard, chef for Center for Dagtilbud og Skole, Thomas Carlsen, chef for Center for Børn og Unge, Steen Andersen, chef for Center for Koncernservice, Helle Eskildsen, leder af Børnefamilieenheden, Torben Møller Nielsen, skoleleder på Lille Næstved Skole, Ole Ditmann, leder af Dagplejen, Anne Korbo, chefkonsulent, samt deltagere fra PwC.

Direktør Hanne Dollerup har været formand for styregruppen.

Analysemetode

Analysen har taget sit udgangspunkt i en hypotesebaseret tilgang. Som indledning til analyseforløbet blev der i samarbejde med projektets styregruppe formuleret 15 hypoteser.

Hypoteserne blev efterfølgende afprøvet gennem interviews med seks skoler, fire dagtilbudsdistrikter, Ungdomsskolen, Centerledelser, virksomhederne under Center for Børn og Unge, Børnefamilieenheden, Fladsåprojektet og Center for Koncernøkonomi.

Baggrund

Opgave og analysemetode

De oprindelige 15 hypoteser

Det er svært for Skoler og dagtilbud at finde relevante/rigtige tilbud til visse målgrupper, for skolerne særligt ved anbringelser i andre kommuner

De kommunale tilbud må ofte tage flere børn ind end "normeringen", fordi der visiteres flere børn ofte med komplekse behov, hvorved fagligheden i tilbuddet presses.

Det er svært at finde relevante og tilstrækkelige tilbud til børn med særlige behov i 0-6 års området, som tage hånd om stigningen og understøtter en bevægelse mod almenområdet

Den forebyggende indsats i 0-6 års området kan styrkes med mindre behov for senere specialindsatser til følge.

Skolerne oplever den organisatoriske placering af PPR-opgaverne i Børnefamilieenheden som en samarbejds-mæssig barriere, hvilket kan hæmme en rettidig og helhedsorienteret indsats

Nogle af kommunens tilbud er så små, at der ikke kan tilvejebringes et målgruppefællesskab.

Siløøkonomi og forskellige incitamentsstrukturer forhindrer, at der udvikles tværgående løsningsmodeller.

Det opleves at tilbuddene i praksis "sander til" ved at optage bredere målgrupper.

Arbejdsgrundlaget i form af snitfladebeskrivelser, procesbeskrivelser og retningslinjer er for opdelt til at sikre et tværgående og samarbejdende fokus.

Det er vanskeligt at udvikle tilbudsviften løbende i forhold til udviklingen i behov.

En del af stigningen i behov skyldes, at flere børn "spottes" tidligt i forløbet.

Arbejdet i de tværfaglige teams retter sig mod konkrete sager, mens en indsats med at udvikle fælles retning og forståelse nedprioriteres.

Der er ikke tilstrækkelig videndeling og indblik i hinandens arbejdsopgaver på tværs og der er ikke fuld forståelse af forskellige arbejdsopgaver og fokuspunkter i det daglige arbejde, hvilket betyder, at der ikke sker fuld udnyttelse af de muligheder, der er.

Incitamentsstrukturen tilskynder til at visitere efter "de tomme hylders princip"

Rådgivningsområdet presses af et stigende behov.

På baggrund af interviewresultaterne og data om tilbudsviftens omfang, organisering og økonomi samt om normalundervisningens økonomi er hypoteserne blevet kvalificeret til 14 analysetemaer, opdelt i analysens fire spor.

Der således ikke tale om en "væg til væg" analyse af 0-18 års området, men om en fokuseret undersøgelse styret af de 14 temaer og de fire analysespor.

Baggrund

Opgave og analysemetode

Analyssetemaerne er listet nedenfor – opdelt i de fire analysespor:

Analysespor 1 – Tilbudsvifte og indsatser

1. Overdragelse af indsatser er begrænset, og der opleves en utilstrækkelig bro mellem sundhedsplejen og dagtilbud samt dagtilbud og førskoletilbud.
2. Fleksibilitet i tilbud og indsatser, som er tidssvarende med børns udfordringer i dag.
3. Ingen klarhed om rammen for kommunens serviceniveau – antallet af ankesager vurderes lavt.

Analysespor 3 – Proces og organisering

1. Begrænset og/eller ingen procedure for opfølgning og fokus på progression
2. Rammer for, hvornår der visiteres til specialtilbud og særlige indsatser – forskel på opfattelsen af, hvornår der skal ekskluderes og inkluderes.
3. Procedurer for visitation for de enkelte tilbud.
4. Forskellige distriktsopdelinger – skole, dagtilbud m.fl.
5. Børnefamilieenheden og Specialpædagogisk Netværk – roller, snitflader og organisatoriske forhold til Center for Dagtilbud og Skole.

Analysespor 2 – Samspil og samarbejde

1. Forskel i tilgange på centerledelsesniveau
2. Tværfagligheden er ikke tilstrækkelig i praksis, og silotænkning forhindrer tværfaglig prioritering
3. Der findes ikke fastlagte sagsgange og snitflader mellem centrene.
4. Forskellig styring og mangel på tværgående mål forhindrer samarbejdet mellem centrene.

Analysespor 4 – Økonomi og styring

1. Almenområdetets budgetter kan ikke rumme de nødvendige inklusionstiltag
2. Store forskelle i økonomiske forhold på skolerne, tildelingsmodellerne er i forvejen under revurdering

Baggrund

Status for arbejdet med analysens anbefalinger

Analysen blev forelagt for Børne- og Skoleudvalget den 11. juni 2019.

Udvalget har i sit møde den 19. august 2019 behandlet forvaltningens rammehandlingsplan, der er baseret på analysens anbefalinger.

I det følgende afsnit gengives analysens anbefalinger, som de blev forelagt for udvalget den 11. juni 2019.

Konklusion og anbefalinger

Konklusion

Samlet for spor 1, 2, 3 og 4

Tilbudsvift og indsats – spor 1

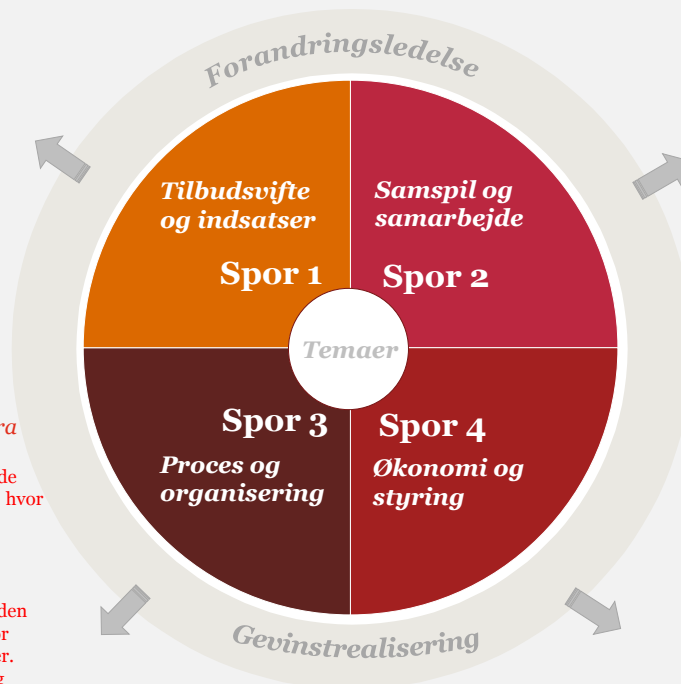
Fremsendte beskrivelser og observationer fra interviews peger på:

- Udarbejdelse af klare retningslinjer for samarbejdsfladerne ved overdragelse af indsatser med klare ansvarsfordelinger, samarbejdsrelationer og afklaring af forhold om tavshedspligt mv.
- Hyppigere visiteringer på dagtilbudsområdet
- Opfølgning på niveauet for ankesager om specialundervisning
- Udarbejdelse af beskrivelse af tilbudsviften sat i ramme i forhold til den enkelte indsats' karakter – inkluderende/segregerende
- Beskrivelse og forankring af kommunens serviceniveau på børne- og ungeområdet

Proces og organisering – spor 3

Fremsendte beskrivelser og observationer fra interviews peger på:

- Udarbejdelse af transparente og standardiserede rammer for visitationsprocedurer for skolerne, hvor det centraliserede element er en ramme for de decentrale procedurer.
- Revitalisering af arbejdet med at undersøge og fastlægge visitationsprocedurer.
- Flytning af hele eller dele af Børnefamilieenheden samt Specialpædagogisk Netværk fra Center for Børn og Unge til Center for Dagtilbud og Skoler.
- Udarbejdelse af fælles værktøj til opfølgning og vurdering af progression i indsatserne.
- Etablering af mere ensartet distriktsopdeling mellem sundhedsplejersker, dagtilbud, skoler, børnefamilieenhed, myndighedsområde osv. med henblik på at understøtte en helhedsorienteret indsats.



Samspil og Samarbejde – spor 2

Fremsendte beskrivelser og observationer fra interviews peger på:

- Formulering af klar retning for børne- og ungeområdet, hvor snitfladerne afklares og synliggøres, så der sikres mere entydighed i tilgang til indsatserne i de to centre.
- Etablering af et forpligtende samarbejdsforum i en fast mødestruktur med kompetence til at udøve konkrete løsninger med afsæt i konkrete opgaver.
- Fastlæggelse af klare rammer og kompetencer for det tværfaglige samarbejde. Faste procedurer for afløsning af personlige relationer.
- Fastlæggelse af tværgående mål for det samlede arbejde i området.
- Undersøgelse af incitamentsstrukturer – navnlig med henblik på risikoen for visitation efter ”de tomme hylders princip”.
- Udbredelse af Fladsåprojektets principper til andre distrikter i kommunen.

Økonomi og styring – spor 4

Kortlægning ved gennemgang af nøgletal, tildelingsmodeller og budgetopgørelser samt gennem interviews peger på:

- Separat registrering af udgifter på almen- og specialområdet med henblik på at styrke transparens og styringsmuligheder.
- Formulering af en langsigtet forebyggelsesstrategi, der i strategiperiodens begyndelse investerer i almenområdet og i forebyggelse, men med et fastlagt budgetteret mål for begrænsning af udgifterne på det specialiserede område i et flerårigt perspektiv.
- Fokusering på almenområdet, således at der kan allokeres ressourcer, der gør det muligt for almenområdet i højere grad at inkludere elever.
- Den almene tildeling.
- Tildeling til specialundervisning.
- Kobberbakkeskolens specialafsnit.

Anbefalinger

Vejledning

Prioritering af anbefalinger

Som en operationel tilgang til analysens overordnede konklusioner har vi valgt at opstille en række konkrete anbefalinger, som Næstved Kommune kan tilgå ud fra tre prioritetsforhold. Prioriteterne vil bygge på nedenstående metodiske opdelinger:

- 1. prioritet** omhandler anbefalinger, der umiddelbart kan igangsættes, og som vil have en umiddelbar effekt på opgaveløsningen på området.
- 2. prioritet** omhandler anbefalinger, der bidrager med særligt nye tilgange til øget økonomisk og faglig styring på længere sigt, og som ligeledes går på tværs af afdelinger/forvaltninger og kræver inddragelse heraf.
- 3. prioritet** omhandler opmærksomhedspunkter til brug for kommunens eget videre analysearbejde om ressourcefordeling.

Økonomisk virkning af anbefalinger

Der er ikke angivet konkrete økonomiske virkninger af de enkelte anbefalinger. Anbefalingerne handler først og fremmest om mere effektiv opgaveløsning og højere grad af transparens i opgaveløsningen. Det vil give en mulighed for løbende at monitorere ressourceforbruget på området i højere grad end nu og det vil give mulighed for løbende at finde omprioriteringsmuligheder i området med henblik på at målrette indsatserne og øge effekten af indsatserne.

Hvis der på den lange bane skal ses en forbedret styringsmulighed vil det være nødvendigt at følge anbefalingerne om en målrettet investeringsstrategi i normalområdet.

Anbefalinger – prioritet 1

Prioriterede anbefalinger

- Formulering af klar retning for børne- og ungeområdet, hvor snitfladerne afklares og synliggøres, så der sikres mere entydighed i tilgang til indsatserne i de to centre.
- Udarbejdelse af klare retningslinjer for samarbejdsfladerne ved overdragelse af indsatser med klare ansvarsfordelinger, samarbejdsrelationer og afklaring af forhold om tavshedspligt mv.
- Udarbejdelse af transparente og standardiserede rammer for visitationsprocedurer for skolerne, hvor det centraliserede element er en ramme for de decentrale procedurer.
- Hyppigere visiteringer på dagtilbudsområdet.
- Separat registrering af udgifter på almen- og specialområdet med henblik på at styrke transparens og styringsmuligheder.
- Opfølgning på niveauet for ankesager om specialundervisning.
- Etablering af et forpligtende samarbejdsforum i en fast mødestruktur med kompetence til at udøve konkrete løsninger med afsæt i konkrete opgaver.
- Fastlæggelse af klare rammer og kompetencer for det tværfaglige samarbejde. Faste procedurer til afløsning af personlige relationer.
- Fastlæggelse af tværgående mål for det samlede arbejde i området.
- Revitalisering af arbejdet med at undersøge og fastlægge visitationsprocedurer.

Anbefalinger – prioritet 2

Prioriterede anbefalinger

- Flytning af hele eller dele af Børnefamilieenheden samt dele af Specialpædagogisk Netværk fra Center for Børn og Unge til Center for Dagtilbud og Skoler.
- Formulering af en langsigtet forebyggelsesstrategi, der i strategiperiodens begyndelse investerer i almenområdet og i forebyggelse, men med et fastlagt budgetteret mål for begrænsning af udgifterne på det specialiserede område i et flerårigt perspektiv.
- Fokusering på almenområdet, således at der kan allokeres ressourcer, der gør det muligt for almenområdet i højere grad at inkludere elever.
- Udarbejdelse af fælles værktøj til opfølgning og vurdering af progression i indsatserne.
- Udarbejdelse af beskrivelse af tilbudsviften sat i ramme i forhold til den enkelte indsats' karakter – inkluderende/segregerende.
- Beskrivelse og forankring af kommunens serviceniveau på 0-18 års området.
- Undersøgelse af incitamentsstrukturer – navnlig med henblik på risikoen for visitation efter ”de tomme hylders princip”.
- Etablering af mere ensartet distriktsopdeling mellem sundhedsplejersker, dagtilbud, skoler, børnefamilieenhed, myndighedsområde osv. med henblik på at understøtte en helhedsorienteret indsats.
- Udbredelse af Fladsåprojektets principper til andre distrikter i kommunen.

Anbefalinger – prioritet 3

Prioriterede anbefalinger

Den almene tildeling

1. Er tildelingen til skolerne hensigtsmæssigt fungerende i forhold til matrikeltal og -størrelse – og er der matrikler, der utilsigtet må drives for dyrt på grund af lave klassekvotienter?
2. Er det hensigtsmæssigt at fastholde en høj vægtning af socialfaktor ved tildelingen af inklusionsmidler?

Tildelingen til specialundervisning

1. Bør den andel af midlerne, der fordeles efter elevtal, gøres større endnu?
2. Bør grænsen for central visitation af særligt dyre foranstaltninger sænkes fra de nuværende 400.000 kr. pr. år til et lavere beløb – finansieret som en ”forsikringsordning” af skolernes midler?

Kobberbakkeskolens specialafsnit

1. Det takstfinansierede afsnit bør udskilles i en budgetramme for sig selv.
2. Bør en økonomisk udskillelse føre til, at afsnittet etableres som en selvstændig specialskole med egen ledelse?



© 2019 PricewaterhouseCoopers Statsautoriseret Revisionspartnerselskab. Alle rettigheder forbeholdes. I dette dokument refererer "PwC" til PricewaterhouseCoopers Statsautoriseret Revisionspartnerselskab, som er et medlemsfirma af PricewaterhouseCoopers International Limited, hvor hver enkelt virksomhed er en særskilt juridisk enhed.