

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

Juni 2019



Indhold

Baggrund

Konklusion og anbefalinger

Analyseresultater

Spor 1: Tilbudsvifte og indsatser

Spor 2: Samspil og samarbejde

Spor 3: Proces og organisering

Spor 4: Økonomi og styring

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 lidt 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 centerledelser i Center for Børn og Unge, Center for Dagtilbud og Skole samt Center for Koncernservice samt med repræsentanter fra skoler (herunder Ungdomsskolen), dagtilbudsområdet samt fra virksomheder/institutioner på børn- og ungeområdet. Derudover er der afholdt interview med repræsentanter fra Fladsåprojektet.

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

Konklusion og anbefalinger

Konklusion

Samlet for spor 1, 2, 3 og 4

Tilbudsvift og indsats – spor 1

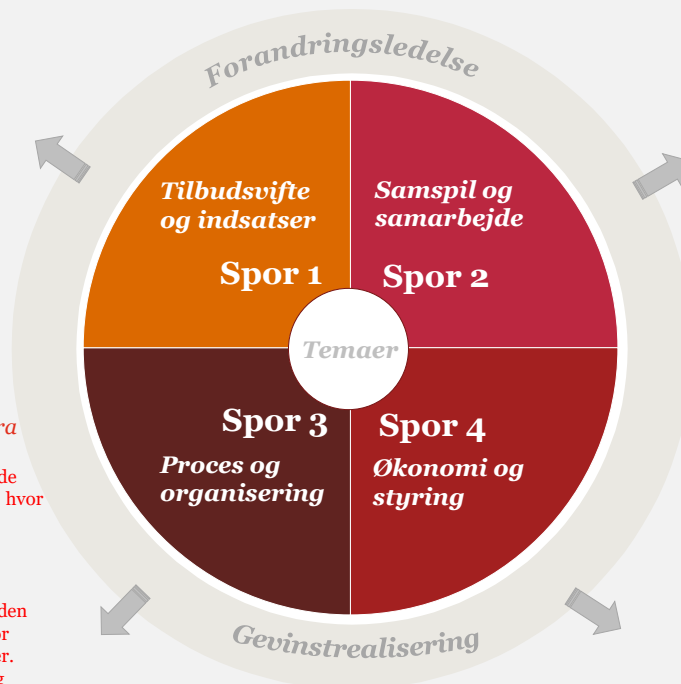
Fremsendte beskrivelser og observationer fra interviews peger på:

- 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 ressourcetildeling.

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?

Analyseresultater

Spør 1 – Tilbudsvifte og indsatser

Tema 1: Overdragelse af indsatser er begrænset, og der opleves en utilstrækkelig bro mellem sundhedsplejen og dagtilbud samt dagtilbud og førskoletilbud.

Tema 2: Flexibilitet i tilbud og indsatser, som er tidssvarende med børns udfordringer i dag.

Tema 3: Ingen klarhed om rammen for kommunens serviceniveau – antallet af ankesager vurderes lavt.

Tema 1: Overdragelse af indsatser er begrænset, og der opleves en utilstrækkelig bro mellem sundhedsplejen og dagtilbud samt dagtilbud og førskoletilbud – 1

Analyse

I de afholdte interviews blev det adskillige gange påpeget, at der generelt mangler bro mellem centrene og i indsatserne for aldersgruppen 0-18 år.

PwC har fået tilsendt et overgangsskema "Overgangsskema-Sundhedsplejen", som har til formål at følge børns overgange mellem hjem og dagtilbud. Overgangsskemaet udfyldes af sundhedsplejen i samarbejde med forældre og danner grundlag for en samtale mellem forældre og sundhedsplejen i forbindelse med barnets kommende overgang til dagtilbud.

PwC har under afholdte interviews observeret, at dagtilbudsgrupperne har udtrykt, at der mangler bro mellem sundhedsplejen og dagtilbud. Med afsæt i PwC's observation fra de afholdte interviews vurderes det, at overgangsskemaet endnu ikke anvendes optimalt, da dagtilbud flere gange har udtrykt, at de ikke modtager tilstrækkelig information fra sundhedsplejen. Det tyder derfor på, at der er viden, som ikke bliver kanaliseret videre til dagtilbuddene. Det er PwC's vurdering, at samarbejdsfladen mellem sundhedsplejen og dagtilbud trænger til særligt fokus i forbindelse med udbredelsen af overgangsskemaet.

PwC har yderligere observeret, at der - både mellem centrene men også internt i det enkelte center - er uklarhed om, hvornår de forskellige fagpersoner har tavshedspligt, da det ofte opleves som en stopklods for videregivelsen af information.

Analysen viser, at der generelt er en udfordring i overgangen fra dagtilbud og førskoletilbud. Både CDS og CBU påpeger, at den sene visitation samt samarbejdet vedrørende visitation giver udfordringer. Begge centre begrundet det med den sene visitation, som finder sted ultimo marts, hvor indskolingen begynder den 1. april. Samtidig observerede PwC, at der er forskellige opfattelser af hinanden og tilgangen til visitationen, og at der er manglende kommunikation, herunder kanalisering af papirer, dokumenter og beskrivelser af børnene, til skolerne.

Anbefalinger

PwC anbefaler, at der bliver udarbejdet klare retningslinjer for samarbejdsfladen, og at der bliver afholdt dialogmøde mellem sundhedsplejen og dagtilbud, som tager afsæt i overgangsskemaet, for dermed at sikre, at al relevant viden fra sundhedsplejen bliver kanaliseret videre til dagtilbuddene. Det vil kræve en prioritering af ressourcer og en ledelsesmæssig opfølgning.

PwC anbefaler, at sagsgangen bliver beskrevet, og det ledelsesmæssigt bliver besluttet, hvem der har ansvaret for, at der bliver afholdt møde om overdragelse mellem hhv. sundhedsplejen og dagtilbud samt dagtilbud og førskoletilbud.

PwC anbefaler, at det ledelsesmæssigt bliver synliggjort, i hvilke henseender en given fagperson har tavshedspligt, og hvilke henseender en fagperson er berettiget til at videregive information, så der sikres klare retningslinjer herfor. Der kunne fx udarbejdes en vejledning, som indeholder en præcisering af lovgivningen og konkrete eksempler, som bliver delt med både dagtilbud og sundhedsplejen, for dermed at skabe fælles forståelsesramme for hinandens fagområder. Dette skal sikre forankring af retningslinjer på tværs af områderne, således at afdelingerne har samme "juridiske" udgangspunkt.

Det anbefales, at der udarbejdes klar procedure for visitation og sagsgange samt procedure for overlevering, som skal sikre bro mellem dagtilbud og førskoletilbud. Broen skal sikre, at der tidligt sker en involvering af "overtagende" skoletilbud. Den overtagende skole skal afsætte ressourcer til overdragelsen, både til overdragelsesmøde men også efterfølgende for at sikre, at der etableres konkrete tilbud, som er relevante, og i forlængelse af de indsatser, der i dagtilbuddet, er sat i gang. Det er her vigtigt, at der refereres til den sammenhængende børne- og ungepolitik for 0-18-årsområdet.

Tema 1: Overdragelse af indsatser er begrænset, og der opleves en utilstrækkelig bro mellem sundhedsplejen og dagtilbud samt dagtilbud og førskoletilbud – 2

Analyse

PwC har observeret, at der flere gange gives udtryk for, at den nye centerstruktur har resulteret i et godt samarbejde mellem dagtilbud og skole. Som noget nyt er Næstved Kommune også begyndt at afholde "overdragelsesmøder" mellem dagtilbud og skolerne, hvilket opleves at fungere godt og skaber rum for at handle forud for skolestart. Analysen viser, at det generelt er den sene visitation, som skaber frustration og mindsker mulighederne for at imødekomme børnenes behov. Det har bl.a. vist sig at give udfordringer i forhold til at tilbyde barnet det rette tilbud, og i nogle tilfælde kan det betyde, at barnet skal vente op til et år, hvis de ikke visiteres i nærværende år. Det vurderes, at børns retssikkerhed påvirkes af, at der er forskel i visitationsniveauet år til år. Der henvises også her til analysen vedrørende procedure for visitation for de enkelte tilbud under spor 3, tema 3.

Det er af flere omgange blevet fremhævet under de afholdte interviews, at der mangler tidlig indsats på 0-6-årsområdet, og det ofte er for sent at gribe ind, når børnene er startet i skole. Det er PwC's opfattelse, at der er mulighed for at gribe ind i 0-6-årsalderen, da der er forskellige tilbud, som peger ind i den aldersgruppe, men udfordringen ligger ofte i placeringen af ressourcer (dog kan der være fx behandlingstilbud for aldersgruppen 0-6 år, som Næstved Kommune ikke tilbyder på nuværende tidspunkt). PwC oplever, at der mangler en samlet tilbudsvifte med beskrivelser og indsigt i de forskellige tilbud samt afvejning af ressourcer i forhold til, hvornår en indsats skal prioriteres. Fx kan en investering i en tidlig indsats (måske) resultere i et mindre ressourcebehov på lang sigt.

Anbefalinger

PwC anbefaler, at Næstved Kommune overvejer, om visitation én gang årligt er optimal på dagtilbudsområdet. PwC vurderer, at man i stedet bør foretage hyppigere visiteringer for dermed at øge sandsynligheden for, at børnene får det rette tilbud i rette tid, og Næstved Kommune undgår, at børnene skal vente i op til et år, inden de kan blive visiteret.

PwC anbefaler, at der bliver udarbejdet en samlet tilbudsvifte med oversigt over samtlige tilbud i Næstved Kommune, herunder korte beskrivelser af, hvad tilbuddene omfatter og aldersgrupper. Det anbefales, at tilbuddene visualiseres, så de refererer til "Tilgange på børne- og ungeområde" (cirklerne), det vil sige gående fra de mindst indgribende indsatser (inkluderende) til de tunge indsatser (ekskluderende). Det anbefales samtidig, at priserne for de enkelte tilbud gøres synlige.

PwC anbefaler ligeledes, at Næstved Kommune undersøger og analyser strategien for kort- og langsigtede mål. Det er PwC's anbefaling, at der fokuseres på det forebyggende område for at sikre en tilstrækkelig indsats og dermed en korrekt fordeling af opgaver og økonomi mellem bl.a. førskoleområdet og skoleområdet. Ligeledes skal det bidrage til mere langsigtede mål, som skal reducere behovet på den lange bane og samtidig sikre sammenhængende forløb/indsatser for børn i alderen 0-18 år.

Det anbefales i den forbindelse at formulere 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.

Tema 2: Flexibilitet i tilbud og indsatser, som er tidssvarende med børns udfordringer i dag

Analyse

PwC har forud for analysen gennemgået fremsendte tilbudsbeskrivelser for:

- *Åben rådgivning fra Børnefamilieenheden (yderligere tilbud om ergoterapi og fysioterapi samt ydelseskatalog fra tale-høre-teamet)*
- *Rammer og indhold i ressourceinstitutionerne samt specialpædagogiske vejleders opgaver/roller*
- *Visitationsudvalget vedrørende særlig indsats til børn og unge 0-18 år i dagtilbud*

PwC er i løbet af afholdte interviews flere gange blevet gjort opmærksomme på, at børns udfordringer i dag har ændret karakter og i højere grad vedrører psykiske lidelser, stress, almen dannelse, manglende nærvær mv. Samtidig har PwC gennem eksempler, som blev fremhævet under de afholdte interviews, observeret at der er et stigende behov i Næstved Kommune for vejledning og indsatser til målgrupper, der ikke nødvendigvis omfattes af den nuværende tildelingsmodel.

Som nævnt ovenfor, opleves der en stigende tendens til, at børns udfordringer i dag differentierer sig fra tidligere. Der er flere børn, som har udfordringer af psykisk karakter, hvilket kræver mere fleksible tilbud, da børnenes behov kan være meget individuelle og derfor svære at placere i standardiserede tilbud. Det kan derfor være udfordrende at tilbyde det rette tilbud til barnet. Dette understøttes yderligere af, at det under flere interviews også blev nævnt, at det er børnene/opgaven, som skal i centrum, og det ikke handler om at få børnene til at passe ind i et tilbud. Det er PwC's vurdering, at det ofte er små justeringer, der er behov for, men som ofte opleves som en stopklods, da der ikke er klare retningslinjer, og der ofte er tvivl om, hvem der har bemyndigelse til at træffe beslutninger, og at der derudover mangler tydelighed omkring finansieringsforhold.

Anbefalinger

Det anbefales som tidligere nævnt (spor 1, tema 1), at der udarbejdes en tilbudsvifte, som både beskriver og visualiserer de enkelte tilbud, som er til rådighed i Næstved Kommune. Det skal bidrage til at tilbyde børn og unge samt forældre det rette tilbud. Ligeledes forventes det at give mulighed for fleksibilitet, da tildelingen forventes at følge tankegangen, som fremgår af "cirklerne" (se spor 3, tema 2).

Hvis der skal skabes fleksibilitet i tilbuddene, kræver det opbakning fra ledelsen. PwC anbefaler, at ledelsen tager afsæt i "cirklerne", hvorfor der i den mere operationelle tilgang til cirklerne, som anbefales i spor 3, tema 2, også skal indarbejdes en mulighed for fleksibilitet i "cirklerne", som åbner op for muligheden for at imødekomme børns udfordringer i dag. Det vil være nødvendigt at der skabes bedre muligheder for støttende foranstaltninger tættere på normalområdet.

Endvidere anbefales det, at alle medarbejdere er bevidste om, hvad de har bemyndigelse til at træffe beslutninger om. Det vil kræve, at ledelsen går forrest og får forankret klare retningslinjer herfor. Det vil sikre hurtigere beslutninger om tildeling, hvor børn/unge kommer i centrum og ikke får tildelt tilbud i henhold til et standardtilbud. Der kan være en risiko forbundet med, at mere fleksible tilbud giver mange afvigelser fra de standardiserede tilbud – det er derfor vigtigt, at den øverste ledelse fra både CBU og CDS får udarbejdet klare retningslinjer, og at disse forankres hele vejen ned igennem styringskæden og når helt ud til udførende enheder. Det er vigtigt, at dette gennemføres på en måde, så der ikke igen centraliseres beslutningsgange og –kompetencer, men i stedet skabes transparens og gennemsigtighed om procedurerne og tilbuddenes karakter.

Tema 3: Ingen klarhed om rammen for kommunens serviceniveau – antallet af ankesager vurderes lavt

Analyse

Det er PwC's opfattelse med afsæt i Næstved Kommunes hjemmeside og efter at have deltaget i forskellige mødefora med Næstved Kommune, at der ikke er udarbejdet en ramme for kommunens serviceniveau på 0-18 års området. Børnefamilieenheden har orienteret PwC om, at sundhedsplejerskernes serviceniveau er beskrevet, men Børnefamilieenheden stiller spørgsmålstejn ved, om nogen er bekendt med denne beskrivelse. Det er PwC's opfattelse, at der fx ingen beskrivelser er af serviceniveauet for psykologerne, hvilket vurderes at give udfordringer i samarbejdet med daginstitutioner og skoler. Det tyder derfor på, at nogle enheder ingen beskrivelser har, mens enkelte enheder kan have udarbejdet beskrivelser af serviceniveauer – men disse ikke nødvendigvis er kendt på tværs. Det bekræfter samtidig, at der ikke er klarhed om kommunens serviceniveau.

Det er ved afholdelsen af interviews blevet nævnt, at antallet af ankesager er lavt i kommunen. PwC har undersøgt antallet af ankesager, og det har vist sig at være væsentlig højere, end der er blevet givet udtryk for:

Folkeskolesager	Afsluttede klagesager	Realitetsbehandlede klagesager
Næstved kommune	14	12
Guldborgsund kommune	10	6
Vordingborg kommune	1	0
Esbjerg kommune	1	0
Sorø kommune	2	1
Faxe kommune	0	0
Holbæk kommune	1	1
Ringsted kommune	6	3
Slagelse kommune	5	3
Alle kommuner	273	183

** Årsrapport 2018: Klagenævnet for Specialundervisning*

PwC vurderer, at der mangler en klar ramme for kommunens serviceniveau på området, og opfattelsen af antal ankesager i kommunen på skoleområdet er sløret.

Anbefalinger

PwC anbefaler, at Næstved Kommune får beskrevet og forankret rammen for kommunens serviceniveau på 0- 18 års området. Det skal sikre retning og kan bidrage til at fastsætte tværfaglige mål, som er uddybet i spor 2, tema 4.

Ligeledes kan den overordnede ramme for hele 0-18 års området anvendes i organisationen og danne grundlag for de specifikke områder, fx skolerne, daginstitutioner, psykologer mv.

Det anbefales, at der arbejdes med bevidstheden om antallet af ankesager, som vurderes at være højt i forhold til kommunens størrelse, og når der sammenlignes med andre kommuner. Næstved Kommune har fået stadfæstet sin afgørelse i 9 af de 12 realitetsbehandlede sager, mens 3 er hjemvist. Klagenævnet har således ikke umiddelbart fundet anledning til at omgøre afgørelser fra Næstved Kommune.

Det anbefales samtidig, at der bliver arbejdet henimod dels at kunne besvare "hvorfor", der er dette høje antal ankesager, dels at skolerne har en realistisk vurdering af situationen.

Analyseresultater

Spør 2 – Samspil og samarbejde

Tema 1: Forskel i tilgange på centerledelsesniveau.

Tema 2: Tværfagligheden er ikke tilstrækkelig i praksis, og silotænkning forhindrer tværfaglig prioritering.

Tema 3: Der findes ikke fastlagte sagsgange og snitflader mellem centrene.

Tema 4: Forskellig styring og mangel på tværgående mål forhindrer samarbejdet mellem centrene.

Tema 1: Forskel i tilgange til indsatser på centerledelsesniveau

Analyse

Børne- og ungeområdet i Næstved Kommune består i dag af to centre. Center for Børn og Unge (CBU) og Center for Dagtilbud og Skole (CDS). Hvert center har en centerledelse.

PwC har observeret under de afholdte interviews, at der er blevet udtrykt stor forskel i tilgangene på centerledelsesniveau.

Det er PwC's vurdering, at oplevelsen af de forskellige tilgange på centerledelsesniveau giver store udfordringer ved tværfagligt samarbejde; specifikt, når opgaven ikke er konkret defineret. Det er bl.a. kommet til udtryk ved oplevet mangel på klarhed om retning og styring fra centerledelsesniveau, hvilket medfører, at der ofte modarbejdes og opstår misforståelser på tværs. Ligeledes resulterer det også i usikkerhed omkring roller og ansvar.

På de afholdte interviews blev det italesat, at medarbejderne gerne vil samarbejde på tværs af centrene, hvilket både er kommet til udtryk i CBU og CDS, men begge centre er udfordret af manglende fælles ledelsesretning og forståelse på tværs af centrene. Når medarbejderne har den oplevelse, er det vurderingen, at de forskellige tilgange giver udfordringer ned igennem styringskæden og gør det svært for medarbejderne at navigere i, da der mangler en fælles forståelsesramme. Det blev bl.a. udtrykt ved, at det er svært at kræve, at det nederste lag skal arbejde sammen, når ledelsen ikke gør. Der flourer altså en fortælling her, som ledelsesmæssigt skal imødegås.

Anbefalinger

PwC anbefaler, at der på øverste ledelsesniveau fastsættes klar retning for børne- og ungeområdet, og at snitfladerne afklares og synliggøres. Det skal sikre mere entydighed i tilgang til indsatserne i de to centre, CBU og CDS.

Det er væsentligt, at der tydeligt er sat retning for tilgang, samarbejdsflader og ensartethed i kompetencer i samarbejdende organer. En fælles tilgang til delegation af ansvar og beslutningskompetence kombineret med krav til transparens i processer og serviceniveauer er afgørende.

Anbefalingen skal ses i sammenhæng med dette spors øvrige anbefalinger om det tværfaglige samarbejde og om sagsgange og snitflader mellem centrene.

Anbefalingerne skal i øvrigt ses i sammenhæng med den udvikling, der allerede er igangsat, og som de lægger sig i forlængelse af.

Tema 2: Tværfagligheden er ikke tilstrækkelig i praksis, og silotænkning forhindrer tværfaglig prioritering

Analyse

Der er år tilbage blevet udarbejdet en pjece om det ”Tværfaglige samarbejde i praksis” i Næstved Kommune.

Interviewene har vist, at der er lagt op til tværfagligt samarbejde gennem etablering af tværfaglige teams, men samarbejdet er ofte udfordret og i nogle tilfælde ikke eksisterende grundet lav eller ingen mødedeltagelse samt mangel på fælles forståelsesramme, snitfald og placering af tovholderfunktion. Det blev udtrykt ved, at der er mangel på lokal forankring, specifikt for sundhedsplejersker og psykologer, hvor mødedeltagelsen ofte har været oplevet lav eller ikke eksisterende. Udfordringen blev pointeret af både CBU og CDS.

Af pjecen fremgår et overblik over materialer til det tværfaglige samarbejde, men analysen har vist, at materialet sjældent bliver anvendt i praksis og i de tilfælde, hvor det anvendes, er det typisk personbåren. Pjecen refererer også til, at tværfagligt samarbejde skal være med respekt for hinandens faglighed. Analysen viser, at dette mangler i praksis, da CDS og CBU udtrykker, at de mangler en fælles forståelse for hinandens faglighed og de rammebetingelser, som de hver især er underlagt. Analysen peger også på, at udfordringer i det tværfaglige samarbejde skyldes kulturelle forskelle, noget historik, strukturen i de to centre og forskelle i ledelsesstile (som beskrevet i spor 2, tema 1).

I analysen ses en tendens til, at der er meget silotænkning mellem de to centre. Det begrundes med afsæt i, at der under de afholdte interviews er givet forskellige bud på, hvad der forstærker silotænkningen, herunder manglende sammenhæng og koordinering, uenighed i ledelsen, økonomi, fokus på kassetænkning i stedet for udvikling, at man holder meget på egne ressourcer mv. Det er PwC's vurdering, at silotænkningen ofte forhindrer tværfaglig prioritering, da centrene ofte kun har fokus på deres egen ”kasse”, og der samtidig mangler transparens for at kunne udføre tværfaglig prioritering. Ligeledes vurderer PwC også, at dette skyldes mangel på fællesforståelse og gennemsigtighed.

Anbefalinger

PwC anbefaler, at der fastlægges klare rammer for det tværfaglige samarbejde, herunder tydelig rolle- og ansvarsfordeling. Det anbefales, at der udarbejdes praksis for, hvem der skal tage initiativ, er tovholder, samt hvem der deltager i tværgående møder, således at alle organisatoriske enheder kan træffe beslutninger om konkrete indsatser eller videre proces i en sag. Det er PwC's anbefaling, at der etableres en struktureret videndeling på tværs af henholdsvis dagtilbud, skoler og supercentre. Fokus skal være på målgrupper, indsatser, opfølgning, progression, effekter og input til alternative indsatser – for herigennem at sikre en tidlig indsats og udnytte de synergieffekter, der ligger ”gemt”, og med det formål at løfte kompetenceniveauer for hele 0-18-årsområdet.

I tillæg til pjecen anbefales det, at der formuleres en særskilt strategi. Strategien skal konkret beskrive, hvordan det i praksis sikres, at flere børn og unge får den fornødne opmærksomhed for derigennem at blive i stand til at håndtere og mestre krav og opnå kompetencer, som sikrer, at de kan begå sig i daginstitutionen, skolen og senere hen i uddannelse og beskæftigelse. Det kan anbefales, at strategien har fokus på at styrke den tidlige indsats (0-6 år) og en helhedsorienteret indsat i skoleregi, hvor der arbejdes med hele familien.

Opgøret med silotænkning er en udfordrende størrelse og kræver opbrud med nuværende tankegang og mere transparens på børne- og ungeområdet. PwC anbefaler, at der udmøntes et samarbejdsforum, som består af en gruppe, der er i besiddelse af de rette kompetencer til at udøve konkrete løsninger med afsæt i konkrete opgaver. Det skal sikre udvikling, som bevæger sig mod det almene område. Det anbefales samtidig, at der laves en fast mødestruktur, og der fastlægges en konkret strategi for at bryde nuværende silotænkning i de to centre. Skal det lykkes, skal ledelsen gå forrest og sikre, at det bliver forankret hos alle ansatte – også dem, som arbejder ude på gulvet. Endvidere er det PwC's forventning, at en omorganisering af de to centre, se spor 3 tema 5, vil bidrage til opbrud af eksisterende silotænkning.

Tema 3: Der findes ikke fastlagte sagsgange og snitflader mellem centrene

Analyse

PwC fik forud for afholdelsen af interviews fremsendt forskelligt baggrundsmateriale. Ved en gennemgang af det fremsendte materiale har det ikke været muligt at finde beskrivelser af sagsgange og snitflader. Ved afholdelsen af interviews med hhv. CBU og CDS blev der spurgt ind til sagsgange og snitflader, og her blev det bekræftet, at der på nuværende tidspunkt ikke foreligger nogle officielle dokumenter. Det blev samtidig nævnt, at eftersom der ikke er fastlagte sagsgange, er sagsgangene ofte personbåret.

PwC vurderer, at dette har en forstærkende effekt på, at det tværfaglige samarbejde er udfordret i praksis, og at silotænkning forhindrer tværfaglig prioritering, som er beskrevet under spor 2, tema 2.

Fladsåprojektet blev flere gange fremhævet som et positivt eksempel, hvor sagsgange og snitflader er tydelige, da opgaverne er mere konkrete, og der samtidig er fastsat rammer og klar retning for projektet. Dog blev projektet kritiseret for, at ikke alle fagligheder og kompetencer deltager, herunder sundhedsplejen. Det blev udtrykt ved, at sundhedsplejen ikke har ønsket at deltage, medmindre de fik tildelt flere midler, da sundhedsplejen ikke mener at have tilstrækkeligt med ressourcer. Det er PwC's vurdering, at tildeling af midler ikke skal være en afgørende faktor for deltagelse i et projekt og et tværfagligt samarbejde. Det skal være børn, unge og deres familier, der er i centrum og drivkraften for at lykkes og for at understøtte Næstved Kommunes 0-18-års-strategi.

Analysen viser, at der er en generel mangel på tydelige snitflader, hvilket kom til udtryk, da der ikke var klarhed omkring initiativ, ansvarsområder og opfølgning – der opleves tvetydighed i rollefordelingen. Samtidig viser analysen også, at det har medført lange sagsbehandlingsstider, og sagerne ikke altid er blevet gennemført i prioriteret rækkefølge, da sagsgangene ikke er tydelige og ofte personbåret.

Anbefalinger

På baggrund af analysen anbefaler PwC, at Næstved Kommune igangsætter beskrivelser af alle overgange og snitflader, så rammerne for det tværfaglige samarbejde fremover udspringer af formelle sagsgange frem for personlige relationer, hvilket vil understøtte og styrke et robust tværfagligt samarbejde.

En sag opleves ofte som en succes, når en sag er konkret. Det styrker det tværfaglige samarbejde, da der er klare snitflader og sagsgange for opgaveudførelsen. I Fladsåprojektet har der været flere succeshistorier, da snitfladerne er klare og sagerne konkrete. Det anbefales derfor, at projektet, herunder tankegangen i projektet, overføres til andre distrikter i Næstved Kommune. Det skal både sikre et bedre tværfagligt samarbejde, som i dag er udfordret mellem de to centre, samt at børn/unge kommer i centrum og bliver drivkraften for opgaveudførelsen.

Samtidig skal det sikre, at familien får tilknyttet én indgang til kommunen i stedet for flere, hvilket giver forældrene et bedre helhedsbillede af barnet og dets udvikling. Det anbefales, at det er alle enheder inden for børne- og ungeområdet, som inddrages i samarbejdet, herunder også sundhedsplejen, for dermed at sikre, at alle perspektiver og kompetencer bliver medtaget og 0-18-års-strategien understøttes. Ligeledes vil en udbredelse af projektet bidrage til at mindske silotænkningen på tværs og styrke kommunikationen blandt de inddragede kompetencer, som sammen skal bidrage til at øge synergieffekten for barnets udvikling. Denne anbefaling om udbredelse af Fladsåprojektet til andre distrikter vil kræve en anden tilrettelæggelse af Næstved Kommunes praksis og et differentieret syn, hvor der er mere fokus på sammenhæng i indsatserne, og hvor udvikling af børn/unge er centrum for en bevægelse mod det almene område.

Der peges igen på behovet for at formulere en langsigtet forebyggelsesstrategi, for at forhindre udgifterne i at løbe løbsk.

Tema 4: Forskellig styring og mangel på tværgående mål forhindrer samarbejdet mellem centrene – 1

Analyse

Strukturelt er der nogle grundelementer, som gør, at de to centre styres forskelligt. Det skyldes forskel i den primære opgavevaretagelse. CBU har en række udførende støtteopgaver (sundhedsplejen, psykologer, tale-høreteamet, børneergo- og fysioterapeuter og familienetværket), men varetager derudover også tunge myndighedsopgaver. CDS er udfører og varetager den primære drift af skoler og dagtilbud. Samtidig er der en forskel i, hvordan midlerne bliver tildelt de to centre. I CBU er der en fast budgetramme, der fastlægges årligt, men ikke varierer, hvis aktivitetsniveauet ændres i årets løb. I CDS følger penge barnet mellem skolerne; det betyder, at midlerne i højere grad er aktivitetsbestemt i årets løb.

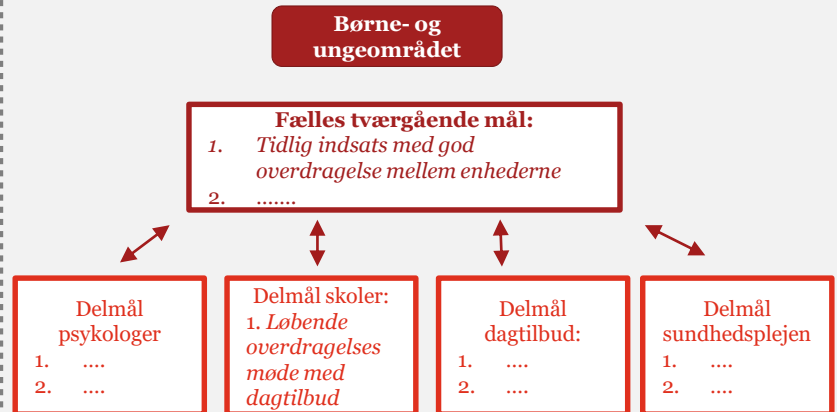
PwC har observeret, at de forskellige styringsformer samt overlap i varetagelse af driftsopgaverne giver udfordringer i samarbejdet. Det vurderes at skyldes, at der overordnet ikke er opstillet fælles tværgående mål og oplevelsen blandt de interviewede om mangel på ensretning fra øverste ledelse. Ligeledes er der observeret, at forskellen i styringen også medfører forskellige incitamentsstrukturer i de to centre. CBU har bl.a. udtrykt, at de oplever, at distriktsskolerne har valgt at lave deres egne små specialklasser, da der er et incitament i at beholde børnene lokalt. Det resulterer i mindre specialiserede enheder og en tendens til, at centrene i nogle tilfælde modarbejder hinanden.

Forskel i incitamentsstrukturer vurderes at hindre tilgangen om et "helhedsbillede". Der kan fx være incitament til at beholde børnene i længere tid på institutionerne, da finansieringen er aktivitetsbestemt – men det bør i stedet handle om, at barnet kommer hurtigst muligt ud igen, når det har modtaget rette behandling. Modsat er der andre steder, hvor der bliver målt på anbringelsestiden, hvilket kan medføre en kort anbringelsestid, der betyder, at barnet kan få tilbagefald, fordi indsatsen er blevet standset for tidligt – hvilket kan have økonomiske konsekvenser på lang sigt. Forskel i styringen vurderes at medføre barrierer for samarbejdet mellem centrene.

Anbefalinger

Anbefaling vedrørende organisering henvises til spor 3, tema 5.

PwC anbefaler, at der på øverste ledelsesniveau fastsættes tre til fem fælles og tværgående mål, som alle underenhederne i centrene kan se sig ind i og kan udarbejde delmål efter. Nedenstående er et eksempel på, hvilke mål og delmål, som kan opstilles:



PwC anbefaler, at nuværende incitamentsstrukturer undersøges og analyseres nærmere for dermed at sikre, at de rette incitamenter etableres ud fra den model, Næstved Kommune har valgt, og samtidig understøtter 0-18-årsområdet tilsvarende med anbefaling i tema 3, spor 3.

Tema 4: Forskellig styring og mangel på tværgående mål forhindrer samarbejdet mellem centrene – 2

Analyse

Det er PwC's erfaring, at forskelle i strukturelle grundelementer, herunder opgavevaretagelse af forskellige karakter (myndighed og drift) kan give udfordringer.

Det er PwC's vurdering, at det bør undersøges nærmere, om Næstved Kommune har de rette snitflader mellem centrene. Specifikt har CDS udtrykt stort ønske om, at fx psykologerne bliver decentraliseret og bliver en del af CDS. Ønsket er afledt af, at der er lange ventetider på op til ét år, og PwC har observeret, at der er stor utilfredshed og dårligt samarbejde mellem psykologerne og CDS med undtagelse af, når samarbejdet er relationsbåret. Denne problemstilling er eksplicit beskrevet i spor 3 under tema 5.

Det er PwC's vurdering, at der både kan være fordele og ulemper. Af fordele, er der en forventning om, at sammenlægningen vil lette de styringsmæssige udfordringer og lette samarbejdet på tværs. Under de afholdte interviews blev der sået tvivl ved, om en decentralisering af CBU's drift vil medføre en udvanding af fagspecifikke kompetencer, specifikt ved decentralisering af de specialpædagogiske vejledere. Ligeledes blev det flere gange udtrykt, at en decentralisering muligvis ikke er løsningen, da der fortsat forventes at være en udfordring, hvis centerledelsen ikke kommer til enighed om retning.

Det er PwC's vurdering, at der mangler fælles retning og mål fra centerledelsen, da forskellige retninger i toppen medfører uklarheder og misforståelser ned igennem styringskæden, hvilket skaber frustration blandt de ansatte. Dette er bekræftet flere gange under de afholdte interviews. Hvis centerledelsen ikke er enig, er det PwC's vurdering, at en decentralisering af CBU's driftsopgaver ikke vil afhjælpe udfordringen.

Anbefalinger

PwC anbefaler, at det undersøges nærmere, om Næstved Kommune har de rette snitflader mellem centrene. Hertil anbefales det, at organiseringen tages op til overvejelse.

En løsning kunne være en mere decentral styring af CBU's udførende opgaver og krav om større transparens og gennemsigtighed i CDS' processer og serviceniveauer eller en omorganisering mellem de to centre – eller en kombination (der henvises til tema 3, spor 5).

Analyseresultater

Spør 3 – Proces og organisering

Tema 1: Begrænset og/eller ingen procedure for opfølgning og fokus på progression.

Tema 2: Rammer for, hvornår der visiteres til specialtilbud og særlige indsatser – forskel på opfattelsen af, hvornår der skal ekskluderes og inkluderes.

Tema 3: Procedurer for visitation for de enkelte tilbud.

Tema 4: Forskellige distriktsopdelinger – skole, dagtilbud m.fl.

Tema 5: Børnefamilieenheden og Specialpædagogisk Netværk – roller, snitflader og organisatoriske forhold til Center for Dagtilbud og Skole.

Tema 1: Begrænset og/eller ingen procedure for opfølgning og fokus på progression – 1

Analyse

Det er PwC's opfattelse, at der er meget begrænsede og/eller ingen procedure for opfølgning, og der mangler fokus på progression. Opfattelsen afledes af, at der under de afholdte interviews er blevet spurgt indtil opfølgning og progression – men at flere har udtrykt, at der generelt er potentiale for mere opfølgning med henblik på mere systematisering og mere målbare handleplaner.

Yderligere afledes opfattelsen af, at flere mødedeltagere har udtrykt, at de i forhold til progression har svært ved at følge op kvantitativt, og at det sker i meget begrænset omfang. Under de afholdte interviews er der også givet udtryk for, at der mangler "rigtig" dokumentation for effekterne – det er en udfordring at måle og det vil kræve mange antagelser. Det er PwC's vurdering, at progression er en vigtig del for børn og unges udvikling, men vi anerkender også, at det kan være udfordrende at måle, og det typisk vil kræve en længere årrække at måle effekten af forskellige indsatser.

Grundlæggende er det PwC's vurdering, at det vil kræve fælles retning og standarder for, hvilken progression der forventes af de forskellige indsatser for de børn, som tildeles tilbud/indsatser. Ligeledes kræver det principper for, hvordan man i Næstved Kommune vil måle disse effekter. PwC er blevet oplyst, at der foretages målinger af:

- *indskrivning/udskrivning*
- *kortvarig adfærdsændring*
- *psykologitest*
- *skoletest*
- *nationaltest*
- *børns anbringelsestid.*

Men der foretages ingen målinger på effekten af indsatser samt målinger på langsigtede effekter.

Anbefalinger

Det anbefales, at der inden for hvert tilbud udarbejdes et værktøj, som indeholder følgende:

- hvornår skal der være opfølgning?
- hvordan opfølgningen skal foregå?
- hvem har ansvaret for at udføre opfølgningen (så der efterfølgende er dialog med andre fagligheder og/eller familien)?

For at imødegå nuværende udfordringer vedrørende opfølgning anbefaler PwC, at fx skolerne tilbydes støtte fra visitationsudvalget/ administrationen i forbindelse med opfølgning, således at de skoler, der efterlyser øgede kompetencer, i højere grad klædes på i forhold til at gennemføre en fagligt kvalificeret opfølgning med tydeligt fokus på indhentning af status, progression, justering af indhold, varighed og pris.

Samtidig er der et behov for fokus på progression også uden for servicelovens område, hvorfor PwC anbefaler, at der udarbejdes handleplaner, og det af handleplanerne fremgår, hvilken progression som forventes, en tidsramme og endelig, hvad der skal ske, hvis/hvis ikke indsatsen efterlever forventningen til progressionen. Ligeledes anbefaler PwC, at der er en konkret beskrivelse af, hvordan en overlevering skal foregå, og hvem der har ansvaret for overleveringen, samt hvilke parter som bør inddrages. For at opnå succes er det vigtigt, at ledelsen følger op på disse beskrivelser, og at de bliver anvendt aktivt i det daglige arbejde. Det betyder derfor også, at PwC anbefaler, at beskrivelserne eventuelt udformes som et skema, hvor ovennævnte parametre er nemme at udfylde, for at mindske ressourceforbruget.

Tema 1: Begrænset og/eller ingen procedure for opfølgning og fokus på progression – 2

Analyse

Der er givet udtryk for, at der stor forskel i sagsbehandlingen og begrænset sammenhæng, hvilket PwC vurderer, skyldes mangel på handleplaner og forankring af opfølgning. Det vurderes ikke blot at være tilstrækkeligt, at børn og unge tilbydes en indsats. Der er behov for, at der sættes mål, følges op og foretages en afvejning af progressionen – ellers vurderes det at have konsekvenser på lang sigt, både økonomisk og behandlingsmæssigt. Skolerne udarbejder planer for eleverne, men planerne kritiseres ofte af CBU, da planerne kræver dialog mellem CDS og CBU, hvilket på nuværende tidspunkt ikke finder sted. Det er PwC's vurdering, at dette er afgørende for opfølgning og for at opnå progression for børn og unge med særlige behov.

PwC har ligeledes observeret, at der i overleveringsfasen til fx skolerne mangler opfølgning, hvilket flere gange er blevet begrundet med manglende ressourcer på skolerne. Det er PwC's vurdering, at der mangler handleplaner og dialog ved opfølgning og overlevering.

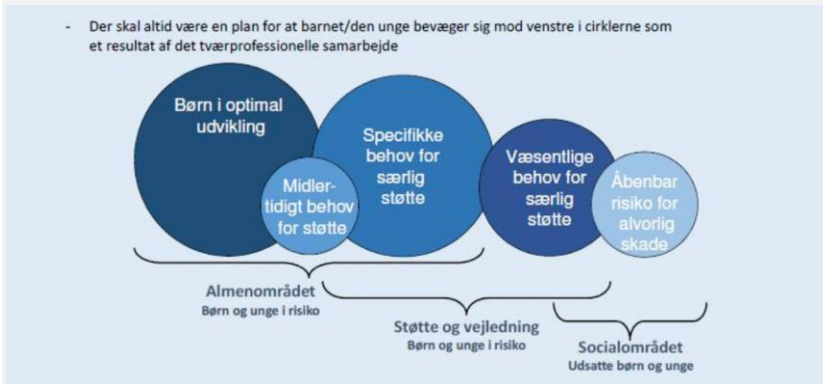
Der er generelt en opfattelse af, at der sker opfølgning og er fokus på progression, når der ses på isolerede forløb, fx på anbringelsessteder og daginstitutionerne – men så snart der skal ske tværgående opfølgning, fejler det. Det er, som tidligere nævnt, et udtryk for manglende kommunikation, fælles forståelse og forankring af ansvar på tværs.

Anbefalinger

Tema 2: Rammer for, hvornår der visiteres til specialtilbud og særlige indsatser – forskel på opfattelsen af, hvornår der skal ekskluderes og inkluderes – 1

Analyse

I Næstved Kommune er der sat en proces i gang med henblik på at nedenstående tilgang skal danne grundlag for udførelsen af opgaver inden for børne- og ungeområdet:



PwC har observeret, at det i dag ikke altid er tilfældet, at tankerne i denne tilgang bliver fulgt. Det er en naturlig følge af at tankegangen og tilgangen er under implementering, og at vi er i en meget tidlig fase af denne implementering.

I interviewene kommer det frem, at der er forståelse for baggrunden for tilgangene, men der er ikke i dag en operationel parathed til at ”gribe bolden”.

Anbefalinger

PwC anbefaler, at tilgangen bliver gjort mere operationel, og ledelsen får tilgangen eksekveret fra top til bund i styringskæden. En operationalisering af tilgangen forventes at bidrage til mere entydighed i opfattelsen af, hvornår der skal hhv. ekskluderes og inkluderes. En forankring af tilgangen fra top til bund skal ligeledes sikre, at der skabes ensretning for de to centre, herunder de dertilhørende fagområder. Samtidig anbefales det, at en operationalisering af tilgangen skal give mulighed for mere fleksibilitet for dermed at sikre børns udfordringer i dag (spor 1, tema 2).

Tema 2: Rammer for, hvornår der visiteres til specialtilbud og særlige indsatser – forskel på opfattelsen af, hvornår der skal ekskluderes og inkluderes – 2

Analyse

Det blev flere gange udtrykt under de afholdte interviews, at ”støttegrupper” ofte kommer med et specialsyn og ikke et inklusionssyn, hvilket kan tolkes, som om de kommer med et ”mangel”-syn. Det vurderes at resultere i eksklusion og manglende fokus på inklusion. Det er PwC’s vurdering, at der mangler klare retningslinjer og entydighed på tværs af faggrupperne.

I 2009 blev skoleområdet decentraliseret. Efterfølgende er der flyttet penge fra det almene område til 20.2. PwC har observeret, at der kanaliseres flere og flere midler til 20.2 fra det almene område, hvilket har den konsekvens, at der ikke er ressourcer på det almene område til at håndtere børn med behov for ”særlige ressourcer”, og de børn i stedet flyttes til 20.2. Det understøtter PwC’s vurdering af, at der i nogle tilfælde arbejdes mod ”cirklerne”, hvilket modarbejder tilgangen om inklusion. Yderligere er der blevet udtrykt bekymring for, at de specialfaglige konsulenters tilgang resulterer i mere eksklusion frem for inklusion. Det understøtter ligeledes PwC’s vurdering om, at der er mangel på klare retningslinjer og entydighed på tværs af faggrupperne.

Den økonomiske analyse under spor 4 sandsynliggør, at presset på specialundervisningen (20.2) medfører, at ressourcer fra normalområdet anvendes til at finansiere specialindsatser. (Spor 4, tema 1)

Anbefalinger

Tema 3: Procedurer for visitation for de enkelte tilbud – 1

Analyse

Analysen har vist, at der findes beskrivelser af proceduren for visitation for:

- *Specialpædagogisk Netværk i henhold til lov om social service § 11, stk. 3.*
- *Visitationsudvalget vedrørende særlig indsats til børn og unge 0-18 år i dagtilbud. Visitationsudvalget visiterer og træffer beslutning i forhold til følgende tilbud: Præmaturgruppen, ressourceinstitutioner, Akaciehuset, Egehuset samt puljen til særlige opgaver (bl.a. fokuserede vejledningsforløb) og praktisk hjælp.*

Herudover foreligger der specifikke procedurebeskrivelser vedrørende akutte anbringelser samt beskrivelse af, hvordan der indstilles til Børnefamilieenheden, herunder psykolog, tale-høre-teamet og ergo- og fys-teamet.

Det vurderes derfor, at der mangler officielle beskrivelser af visitationsprocedurer for skoler. Det blev understøttet i de afholdte interviews, hvor det blev fremhævet, at der opleves stor forskel i, hvordan der visteres på skolerne, hvilket vurderes at skyldes, at der ikke er en entydig procedure. Det blev ligeledes udtrykt, at der mangler et samlet billede af visitationen. PwC observerede op til flere gange under de afholdte interviews, at det er svært at se struktur i visitationsproceduren.

Anbefalinger

PwC anbefaler, at der udarbejdes standardiserede visitationsprocedurer på skoleområdet, som er gældende på tværs af alle skoler i Næstved Kommune. Det er vigtigt for en succesfuld implementering, at det centraliserede element bliver en del af en ramme, som udfyldes decentralt – med en forventning om små afvigelser, men som med ensrettede visitationsprocedurer er transparente. En fælles visitationsprocedure på skolerne giver transparens på området, hvilket efterspørges i dag, da der er forskel i visitationen, og der mangler gennemsigtighed. Konkret anbefales det, at der igangsættes en visitationsanalyse af de enkelte visitationer med det formål at få vurderet, hvilke kriterier de enkelte skoler visiterer efter.

Det anbefales også, at opbygningen af incitamentsstrukturen skal revurderes, så man mindsker incitamentet til at tildele pladser efter ”tomme hylders princip”. Det anbefales, som nævnt i spor 2, tema 4, at nuværende incitamentsstrukturer skal undersøges og analyseres nærmere for dermed at sikre, at de rette incitamenter etableres ud fra den model, Næstved Kommune har valgt, og samtidig understøtter 0-18-årsområdet. Det skal sikre, at der ikke er incitament til at visitere efter ”tomme hylders princip” – men incitamentet i stedet bliver understøttende for kerneopgaven.

Tema 3: Procedurer for visitation for de enkelte tilbud – 2

Analyse

I indsamlingen af kvalitativ data blev der spurgt ind til tildeling af pladser. Det blev tilkendegivet, at der i nogle tilfælde bliver tildelt pladser efter de ”tomme hylders princip” særligt i forbindelse med specialafsnittene på Koberbakkeskolen. Det blev begrundet med, at med et barn følger ressourcer, og man derfor har incitament til at have alle pladser belagt, da man ellers vil miste midler. PwC vurderer på baggrund heraf, at der er udfordringer i opbygningen af incitamentsstrukturen, da det vurderes at medføre fejlvisitation, og der afviges fra visitationsproceduren, hvilket kan skyldes, at visitationsproceduren er mangelfuld eller mangler helt på området. Ligeledes vurderes det, at der er udfordringer med opbygningen af incitamentsstrukturer. Det er også blevet udtrykt under de afholdte interviews, at der i nogle tilfælde bliver tildelt efter hjerte frem for hjerne. Det understøtter vurderingen af, at der er behov for en opstramning af visitationsprocedurerne, og der skal udarbejdes klare retningslinjer for visitationsproceduren specifikt på skolerne, hvor der er ingen eller forskellige visitationsprocedurer.

Visitationen består både af revisitationer og nye visitationer – der er i øjeblikket observeret uklarhed om, hvordan der skal vurderes – skal man fx medtage, at ”nye” børn er dårligere end børn i revisitationen? CBU har udtrykt, at man ikke er skarp nok på at reorganisere. Der er også givet udtryk for, at visitationen er for låst og mangler fleksibilitet, så man kan rumme de børn i ressourceinstitutionerne, som har behov – så man ikke kun medtager de dårligste børn.

Anbefalinger

Der er ingen specifikke kriterier for revisitationer og uklarhed om, hvordan der eventuelt skal prioriteres. Det er PwC's anbefaling, at der på ledelsesniveau træffes beslutninger om kriterier for revisitationer. Kriterierne skal være synlige og klare for alle i både CBU og CDS.

Tema 3: Procedurer for visitation for de enkelte tilbud – 3

Analyse

Der har i Næstved Kommune været nedsat en arbejdsgruppe, som skulle undersøge visitationsproceduren, da man tidligere har konkluderet, at visitationsproceduren ikke var tilstrækkelig. Det er på nuværende tidspunkt ikke lykkedes at komme frem til en forstærket visitationsprocedure. Dette begrundes med dårligt samarbejde, uklarhed om bestillerrollen, manglende retningslinjer og uklar udmelding fra ledelsen. Yderligere blev det nævnt, at der var uoverensstemmelse om tilgangen til inklusion og eksklusion. Det understøtter flere af de observationer, som PwC har gjort. Ligeledes understøtter det PwC's observation om, at der er huller i visitationsproceduren.

PwC observerede, at CDS oplever, at der inden for ressourceinstitutioner er tendens til, at der er flere visitationer, som derfor brødføder sig selv, da der opleves en tendens til, at de visiterer flere til egen ressourceinstitutioner. Det er ikke nødvendigvis alle børn, som skal på specialcenter og ekskluderes; nogle kan være gode nok til at blive på almenområdet, men med behov for øget indsats. Det vil kræve flere ressourcer på almenområdet, hvilket kan forklare, hvor der ses en større tendens til visitation. Det er PwC's vurdering, at der er flaskehalse, da der mangler klar udmelding om visitationen.

Generelt vurderes det, at der mangler visitation, og dem som sidder i visitationsudvalget skal have bemyndigelse fra ledelsen til at træffe beslutninger, da der op til flere gange er udtrykt frustration herom, og det ofte har betydning for længden af sagsbehandlingen.

Anbefalinger

Der har tidligere været nedsat en arbejdsgruppe, som skulle undersøge visitationsproceduren, hvilket dog ikke er lykkedes. Det er PwC's anbefaling, at den øverste ledelse skal give en klar udmelding om retning. Ligeledes skal der i arbejdsgruppen ikke være tvivl om, hvem der er bestiller på opgaven og hvad formålet er med arbejdet. Konkret anbefales det, at ledelsen udarbejder et notat, som beskriver bestillingen af arbejdet, eksempelvis:

- Formål
- Tilgang i ny visitationsprocedure (inkluderende/ekskluderende)
- Krav til udspecificering i visitationsproceduren (kriterier, ansvar, roller)
- Deltager i arbejdsgruppen, herunder roller (udpegning af tovholder)
- Deadline for udspil til ny visitationsprocedure
- Mv.

Notatet skal anvendes i arbejdsgruppen for at bidrage til samarbejdet på tværs af de to centre. Der er behov for, at øverste ledelse udtrykker retning, hvis arbejdsgruppen skal nå i mål med en forstærket visitationsprocedure. Ligeledes anbefales det, at der afholdes løbende opfølgingsmøder med den øverste ledelse, så der sikres retning og fremdrift i arbejdet.

Tema 4: Forskellige distriktsopdelinger – skole, dagtilbud m.fl.

Analyse

I Næstved Kommune har man tidligere haft 18 skoler, hvor man i dag har reduceret antallet af skoler til seks. Tilsvarende er der sket en reduktion inden for daginstitutioner, hvor Næstved Kommune er gået fra at have 41 daginstitutioner til i dag at have fire dagtilbudsdistrikter.

PwC har observeret, at forskellige distriktsopdelinger giver udfordringer i udførelsen og samarbejdet om opgaver. Det understøttes af, at det blev fremhævet på de afholdte interviews, at i de områder, hvor der ikke er en-til-en (en skole til et dagtilbudsdistrikt), er der udfordringer – det kom til udtryk ved, at de forskellige distriktsopdelinger gør opgaveløsningen kompleks og ikke altid er hensigtsmæssig, og det opleves, at forskellene i distriktsopdelingerne udgør en barriere.

Anbefalinger

Det anbefales at ensrette distriktsopdelingen i Næstved kommune på børne- og ungeområdet, men også på tværs af de andre områder i kommunen, hvor der er andre distriktsopdelinger, som differentierer inden for 0-18 års området. Formålet med en mere ensrettet distriktsopdeling er at sikre klare snitflader i Næstved kommune.

Specifikt anbefales det, at der sker en mere ensrettet distriktsopdeling inden for sundhedsplejen, dagtilbud og skoleområdet. Det kan ikke undgås, at skolerne skal arbejde sammen med flere daginstitutioner – men med mere ensretning vil snitfladerne være mere synlige, og der vil være en forventning om brug af færre ressourcer til koordinering og udfordringer i samarbejdet.

PwC anbefaler i spor 2, tema 3, at Fladsåprojektet udbredes til de resterende distrikter i Næstved Kommune. I denne sammenhæng vil en ensretning af distrikterne være en forudsætning for at kunne udbrede Fladsåprojektets metodik og bidrage til at styrke det tværfaglige samarbejde blandt fx sundhedsplejen, dagtilbud og skoler. En mere ensrettet distriktsopdeling vil samtidig understøtte 0-18-årsstrategien.

Tema 5: Børnefamilieenheden og Specialpædagogisk Netværk – roller, snitflader og organisatoriske forhold til Center for Dagtilbud og Skole – 1

Analyse

Børnefamilieenheden er placeret i CBU i Næstved Kommune og består af:

- *Sundhedsplejen*
- *Familienetværket*
- *Tale-høre-teamet*
- *Børneergo- og fysioterapeuter*
- *Psykologer*

PwC har observeret store udfordringer med samarbejdet mellem CDS og Børnefamilieenheden; specifikt er der en særlig stor udfordring mellem CDS og psykologerne. Problemstillingen blev fremhævet under afholdte interviews. Både CDS og CBU bekræftede, at de oplever, at der er en udfordring på området. Det blev gentagne gange nævnt, at der er uklarhed omkring roller og snitflader. Yderligere blev den høje udskiftning blandt psykologer også nævnt som et argument for dårligt samarbejde samt de lange ventetider.

Analysen viser, at de organisatoriske forhold giver udfordringer. Det vurderes ud fra, at de to centres roller er forskellige.

CBU varetager tunge myndighedsopgaver samtidigt med mere driftsorienterede opgaver dels i forbindelse med rådgivning i forhold til CDS dels i forbindelse med drift af specialinstitutioner.

CDS varetager i høj grad driftsopgaver, og i hvert fald dele af Børnefamilieenheden har driftsmæssig karakter. Det understøttes af, at CBU selv pointerer, at der mangler en centralt opbygget logik, hvor det bliver eksplicit, hvordan man vil anvende psykologerne. Endvidere blev det understreget, at der mangler central styring og fælles mål.

Anbefalinger

PwC anbefaler, at Næstved Kommune kigger på en ny organisering af de to centre. PwC anbefaler, at hele eller dele af Børnefamilieenheden organiseres over i CDS. Det skal:

- Sikre en bedre bro mellem sundhedsplejen og dagtilbud (spor 1, tema 1)
- Styrke tværfagligheden i praksis og mindske silotænkningen, som i dag mindsker den tværfaglige prioritering i Næstved Kommune (spor 2, tema 2)
- Synliggøre snitflader og lette sagsgangene (spor 2, tema 3)
- Mindske udfordringerne, som skyldes den grundlæggende styring, da driftsopgaverne i CBU i dag er centrale og med en ny organisering fremover vil blive decentrale, tilsvarende med andre driftsopgaver, som i dag ligger i CDS (spor 2, tema 4).

Desuden anbefales det, at De Specialpædagogiske Vejledere, der ligner de støttende funktioner i Børnefamilieenheden, flyttes til CDS.

Ved en organisatorisk ændring som den foreslåede, skal der være opmærksomhed på, at nye og andre snitfladeproblemstillinger vil kunne opstå.

De krav om transparens i samarbejdsfladerne som er baggrunden for anbefalingerne under Tema 2 vil også gælde her og fx en ny snitflade mellem sagsbehandlere i CBU og sundhedsplejersker flyttet til CDS vil skulle beskrives og håndteres.

Tema 5: Børnefamilieenheden og Specialpædagogisk Netværk – roller, snitflader og organisatoriske forhold til Center for Dagtilbud og Skole – 2

Analyse

PwC har observeret, at der er udfordringer i opfattelsen af hinanden i de to centre. CBU har bl.a. udtalt, at de ikke oplever et ligeværdigt samarbejde mellem CBU og CDS. I dele af Børnefamilieenheden har man ofte en opfattelse af, at CDS ikke ser Børnefamilieenheden som en værdsat samarbejdspartner. I Børnefamilieenheden føler man sig ofte afvist, når man forsøger at tage kontakt. Omvendt er CDS af den opfattelse, at Børnefamilieenheden er afvisende og fx ikke deltager i de tværfaglige teams. Det understøtter, at der er et mismatch i opfattelsen og forståelsen af hinanden.

Det understøtter analysen i, at roller, snitflader samt organisatoriske forhold mellem Børnefamilieenheden og CDS er udfordret og giver store samarbejdsvanskeligheder, da der opleves en tendens til, at man har en "skæv" opfattelse af hinanden, og der ikke er klare rammer, og der samtidig gives udtryk for, at der mangler ledelse.

Specialpædagogisk Netværk er placeret i CBU i Næstved Kommune og består af:

- Akaciehuset
- Egehuset: Klubben og Kometen
- De Specialpædagogiske Vejledere
- Sanserum (i Egehuset)

I forbindelse med samarbejdet mellem De Specialpædagogiske Vejledere og dagtilbuddene – herunder navnlig ressourceinstitutionerne – gives der i interviewene udtryk for vanskeligheder for samarbejdet, der ligner det, der gives udtryk for i samarbejdsfladen mellem skoler og dele af Børnefamilieenheden. Desuden peges der på forskel i tilgangen til inklusion og inkluderende tiltag.

Anbefalinger

Analyseresultater

Spor 4 – Økonomi og styring

Tema 1: Almenområdets budgetter kan ikke rumme de nødvendige inklusionstiltag.

Tema 2: Store forskelle i økonomiske forhold på skolerne; tildelingsmodellerne er i forvejen under revurdering.

Tema 1: Almenområdets budgetter kan ikke rumme de nødvendige inklusionstiltag – 1

Analyse

I interviewene er vi ofte stødt på den vurdering, at skolerne anvender midler fra almenområdet til at afholde udgifter til specialundervisning og specialforanstaltninger, fordi tildelingen ikke dækker behovet. Resultatet heraf bliver, at der sker en serviceglidning. Når skolerne ikke inden for almenområdets økonomi kan rumme de nødvendige inklusionstiltag, vil flere elever blive henvist til segregerede tilbud, og udgifterne til specialundervisning vil stige yderligere.

Vi kan ikke ved sammenligninger af data over tid entydigt fastslå, om den vurdering kan understøttes af data. I forbindelse med decentraliseringen af specialundervisningsmidler er registreringspraksis ændret, så det ikke er muligt at se udgifterne til kommunale specialskoler og -klasser opgjort for sig.

Vi har derfor måttet gå en omvej og holde udviklingerne på dette område op mod udviklingen på anbringelsesområdet ud fra en hypotese om, at der er en – ikke direkte – men dog vis sammenhæng mellem disse udgiftsudviklinger.

Nedenstående tabel viser udviklingen i udgifter pr. 6-16-årig til kommunale og regionale specialskoler i perioden 2013-2018:

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Næstved Kommune	14.243	14.262	2.884	3.590	3.605	3.685
Smln.gruppen	7.686	7.984	6.761	6.450	6.309	6.280
Regionen	10.537	10.544	9.746	9.101	9.086	8.890
Hele landet	8.101	8.081	7.851	7.027	7.168	7.360

Det er værd at bemærke, at Næstved Kommune ligger højt indtil 2015, hvor registreringspraksis ændres.

(Alle tabeller er baseret på VIVEs nøgletal for Næstved Kommune)

Anbefalinger

Som udgangspunkt anbefales det, at Næstved Kommune hurtigst muligt sikrer en budget- og regnskabsmæssig registrering, der gør det muligt at adskille udgifter til almen og specialundervisning. ØIM's konteringsregler indebærer ganske vist ikke denne adskillelse, når specialundervisningen ikke foregår på specialskoler, men selv om ressourcerne er decentraliseret, og kompetencen lagt på skolerne, er der et styringsmæssigt hensyn, der bør tilgodeses i forbindelse med dannelsen af økonomidata.

Desuden anbefales det at fokusere på almenområdet, således at der kan allokeres ressourcer, der gør det muligt for almenområdet i højere grad at inkludere elever. Det er bemærkelsesværdigt, at det må vurderes, at almenområdets ressourcemulighed ligger mere end 10 % lavere end i sammenlignelige kommuner.

Det anbefales i den forbindelse at formulere 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.

I en budgetmodel kunne en investerings- og forebyggelsesstrategi se således ud (modeltal):

	2020	2021	2022	2023	2024
Investering i normalområdet	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Effekt på specialområdet	0	-1,0	-2,0	-4,0	-5,0

Det må forudses, at udviklingen på området gør at udgiftspresset også i de kommende år vil være markant. Uden en investeringsstrategi vil det være særdeles vanskeligt at styre områdets udgifter

Tema 1: Almenområdet budgetter kan ikke rumme de nødvendige inklusionstiltag – 2

Analyse

En tabel over udviklingen i de samlede folkeskoleudgifter, inklusive udgifter til kommunale og regionale specialskoler i samme periode (2013-2018), ser således ud:

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Næstved Kommune	65.843	69.668	68.288	68.565	69.991	75.565
Smln. gruppen	67.874	71.476	72.793	72.718	73.819	75.552
Regionen	71.438	74.617	75.537	75.029	75.917	78.271
Hele landet	71.501	74.755	75.742	75.765	77.433	78.856

Som det fremgår, ligger Næstved Kommune relativt lavt på sine samlede folkeskoleudgifter – i 2014 med indeks 97 i forhold til sammenligningsgruppen, mens udgiften til specialskoler i 2014 er høj – indeks 178 i forhold til sammenligningsgruppen.

Hvis man i 2014 – som er det sidste år, hvor udgifterne til specialforanstaltninger er registreret separat – trækker almenområdet ud, vil det se således ud:

2014 – udgifter pr. 6-16-årig	Folkeskolen i alt	Heraf special	Almen	Indeks
Næstved Kommune	69.668	14.262	55.406	87,3
Smln. gruppen	71.476	7.984	63.492	

Almenområdets økonomi lå altså i 2014 på indeks 87,3 i forhold til VIVEs sammenligningsgruppe. På grund af ændringen i registreringspraksis kan det ikke på baggrund af folkeskolens regnskaber og budgetter vurderes direkte, om denne fordeling fortsat er gældende.

Vi kan imidlertid se på udviklingen på områder, der er beslægtet og hvor der vil være et vist sammenfald i udviklingen

Anbefalinger

Tema 1: Almenområdet budgetter kan ikke rumme de nødvendige inklusionstiltag – 3

Analyse

Fra 2014 har andelen af børn i Næstved Kommune, der er anbragt uden for hjemmet, og børn, der modtager forebyggende foranstaltninger, udviklet sig som vist nedenfor:

Anbragt uden for hjemmet:

Børn pr. 1.000 0-22-årige	2014	2015	2016	2017
Næstved Kommune	8,9	9,4	9,7	10,4
Smln.gruppen	11,7	12,0	11,8	11,9
Regionen	11,8	11,8	12,0	12,3
Hele landet	9,3	9,2	9,1	9,1

Modtagere af forebyggende foranstaltninger:

Børn pr. 1.000 0- 22-årige	2014	2015	2016	2017
Næstved Kommune	5,8	5,7	6,7	6,5
Smln.gruppen	12,4	12,5	12,3	12,4
Regionen	11,7	11,8	13,0	14,0
Hele landet	10,5	11,1	11,3	11,6

Begge tal viser en stigende tendens efter 2014 – den ene mere end den anden – så der er ikke grund til at antage, at presset på skolernes specialundervisning har haft en anden udvikling.

Det er i øvrigt værd at bemærke den forholdsvist lave forebyggelsesgrad.

Det skal bemærkes, at tallene er behæftet med nogen usikkerhed, men at VIVE-analysen fra august 2018 for Region Sjælland tegner det samme billede.

Anbefalinger

Tema 2: Store forskelle i økonomiske forhold på skolerne, tildelingsmodellerne er i forvejen under revurdering – 1

Analyse

Næstved Kommune har igangsat et arbejde med revurdering af skolernes tildelingsmodeller, og en egentlig tilbundsående analyse af dem er derfor ikke en del af denne analyse.

Undervejs i arbejdet er vi imidlertid stødt på et par virkninger af de gældende fordelingsmodeller, som vi vil sætte fokus på. Hertil kommer, at regnskabsresultaterne for de enkelte skoler udviser stor variation skolerne imellem og rejser spørgsmålet om, hvorvidt ressourcetildelingen utilsigtet efterlader skolerne med forskellige grundvilkår.

Resultatet af selvforvaltningsaftalerne samt den akkumulerede overførsel er vist i nedenstående tabel:

Opgørelse af selvforvaltning skoleåret 17/18 mio. kr.	Bruttobudget 17/18	Resultat 17/18	Overførsel fra 16/17	Akkumuleret overførsel	i % af bruttobudget
Ll. Næstved skole	155,1	4,6	2,1	6,7	4,3
Kobberbakkeskolen	156,3	- 3,5	1,4	-2,1	-1,3
Fladsåskolen	65,6	0,6	1,7	2,3	3,5
Susåskolen	121,0	-0,7	1,2	0,5	0,4
Holmegaardskolen	77,6	1,0	-0,2	0,8	1,0
Ellebækskolen	87,6	-0,9	1,8	0,9	1,1
Ungdomsskolen	14,3	0,1	0,3	0,4	2,9
I alt	677,6	1,3	8,3	9,6	1,4

Opgørelsen viser, at skolernes økonomiske råderum er påvirket af overførslerne i et spænd fra -1,3 % af bruttobudgettet til 4,3 % af bruttobudgettet. Kobberbakkeskolen er undergivet særlige forhold – bl.a. på grund af det seneste store underskud – men også fordi, budgettet rummer et stort takstfinansieret område.

Anbefalinger

Denne analyse omfatter som nævnt ikke en tilbundsående analyse af tildelingsmodellen, idet Næstved Kommune har igangsat et arbejde med revurdering af skolernes tildelingsmodeller.

Vi vil imidlertid som en del af vores anbefalinger pege på nogle opmærksomhedspunkter til brug for kommunens eget videre analysearbejde.

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 end nu?
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 egne ledelse?

Tema 2: Store forskelle i økonomiske forhold på skolerne, tildelingsmodellerne er i forvejen under revurdering – 2

Analyse

Den almene tildeling til skolerne

De store udsving giver anledning til at vurdere, om tildelingen til skolerne i forhold til antallet af matrikler fungerer hensigtsmæssigt – herunder, om der er matrikler/afdelinger, der drives med et underskud, der har utilsigtede belastende virkninger for resten af den pågældende skole.

I tildelingen af midler til inklusionsindsats – der er en del af den almene tildeling – tildeles ca. 2/3 af midlerne efter elevtal * socialfaktor.

Under spor 1, tema 2 er det påvist, at børns udfordringer i dag har ændret karakter og i højere grad vedrører psykiske lidelser, stress, almen dannelse, manglende nærvær mv. og på den måde er mindre afhængige af de problemer, som socialfaktoren behandler. Samtidigt er der tale om en gruppe af børn, hvor en tidlig inkluderende indsats må forventes at give et varigt positivt resultat.

Tildelingen til specialundervisning

Ved tildelingen af specialundervisningsmidlerne tildeles som udgangspunkt 58 % af budgettet efter socialfaktor beregnet af EPINION og vægtet i tre kategorier. Halvdelen af udsvingene fra år til år udlignes derefter skolerne imellem.

Som ovenfor nævnt har børns udfordringer i dag ændret karakter og er mindre afhængige af de problemer, som socialfaktoren behandler. Hertil kommer, at med den gældende skolestruktur, hvor skolerne er blevet større og distrikterne sammensat af tidligere distrikter med en større variation i den sociale sammensætning, kan der argumenteres for, at andelen, der fordeles efter elevtal, bør gøres større end nu.

Anbefalinger

Tema 2: Store forskelle i økonomiske forhold på skolerne, tildelingsmodellerne er i forvejen under revurdering – 3

Analyse

Særligt dyre special- og behandlingstilbud visiteres centralt med finansiering af en fælles pulje. Beløbsgrænsen for disse visitationer ligger p.t. på 400.000 kr. årligt.

Efter de erfaringer, vi har fra lignende visitationspuljer i andre kommuner, er en beløbsgrænse på 400.000 kr. forholdsvis høj. Grænsen kan overvejes sænket, men det vil betyde, at skolerne skal bidrage mere til puljen af deres budgetter. Til gengæld vil en lavere beløbsgrænse nedsætte den økonomiske risiko for den enkelte skole.

Kobberbakkeskolens specialafsnit

Kobberbakkeskolen har et stort specialafsnit med stærkt specialiserede indsatser målrettet mod børn med svære handicap. Afsnittet betjener også andre kommuner end Næstved men er ikke en del af det regionale samarbejde om specialskoler, der betjener mindst fem kommuner.

Afsnittet er imidlertid takstfinansieret både i forhold til interne og eksterne børn. Specialafsnittets økonomi har direkte påvirket Kobberbakkeskolens samlede økonomi, idet det takstfinansierede specialafsnit er integreret i skolens samlede økonomiske ramme. En forkert takstberegning eller manglende ajourføring har derfor direkte påvirkning på skolens samlede økonomi. En del af baggrunden for Kobberbakkeskolens økonomiske udfordringer ligger heri.

Anbefalinger



© 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.