

KLIMAINVESTERING II - MINDRE KØRSEL AF ELEVER I SPECIALTILBUD OG MODTAGERKLASSER

Kort resumé: Elever i specialtilbud køres ofte få sammen eller individuelt til og fra skole. For at reducere klimaaftrykket og effektivisere driften foreslås en investering i et kørselskontor, der skal koordinere kørsel og sikre et ens serviceniveau på tværs af kommunen. Desuden investeres der i øget selvmestring for at give flere elever i specialtilbud kompetencerne til at bruge offentlig transport til og fra skole.

Fremstillende Børne- og Ungdomsforvaltningen
forvaltning:

1. Beskrivelse af forslag (fremgangsmåde og effekt)

Grønne investeringer i Børne- og Ungdomsforvaltningen

De 4 største udledningsgrupper af klimagasser i atmosfæren er industri, landbrug, strøm og varme til bygninger og transport. For at Børne- og Ungdomsforvaltningen (BUF), med 17.000 medarbejdere og 10 pct. af Danmarks børn og unge, bidrager til den grønne omstilling, foreslås investeringer for at reducere på samtlige store udledningsgrupper. Investeringer i tekniske løsninger og kompetencer kan sikre mindre forbrug af materialer, færre fossile brændsler og køretøjer, mindre mad fra dyr og madspild, samt mindre byggeri i mindre belastende materialer. De grønne investeringer koncentrerer sig i BUF om disse områder ved at kigge på skolerne og institutionernes mad, energi, transport og anlæg.

Kørsel til specialundervisning

Befordring af elever til specialundervisning er steget væsentligt de seneste år. Dette skyldes dels ændrede kørselsmønstre under covid-19, hvor elever og forældre blev vant til, at kørslen ofte var individuel, og dels flere specialelever med større støtte- og kørselsbehov.

For at reducere udgifterne og klimabelastningen fra kørsel af elever med særlige behov, foreslås der at investere i at opbygge en ny organisering af kørselsområdet, der kan ensarte serviceniveauet samt styrke elevernes mestring i trafikken. Organiseringen skal sikre et ensartet serviceniveau samt incitament og kompetencer til, at de elever der har mulighed for det først og fremmest transporterer sig selv, fx i den kollektive trafik, og hvis det ikke er muligt, transporteres eleverne sammen fx i minibus. Kun de elever der ikke har andre muligheder for at deltage i undervisningen bør køres alene fx i taxa.

Tabel 1 - Udgifterne til kørsel af elever i specialtilbud

(1.000 kr. - faktisk forbrug i løbende priser)	2018	2019	2020	2021	2022
Befordring specialundervisning	47.900	57.500	61.500	77.200	78.200

Der er sket en stigning i kørslen, som betyder, at den årlige udgift er steget med næsten 30 mio. kr. eller 60 % fra 2018 til 2021. I denne periode er der sket en stigning på 25 % i antallet af elever i specialtilbud.

Bevillingen af befordring sker i dag af skolen, som vurderer elevens behov for kørsel. Hvis der er behov for kørsel, aftales dette ofte konkret mellem vognmanden, der står for kørsel og forældrene. Betalingen for kørsel ligger derimod centralt i forvaltningen. Forvaltningen har derfor ikke indsigt i den konkrete kørsel og mulighed for at optimere kørslen fx med samkørsel. Der er samtidig ikke økonomisk incitament for skolerne eller forældrene til at begrænse kørslen, sikre samkørsel eller benytte kollektiv trafik.

Den nuværende organisering betyder, at der er væsentlige forskelle på, hvilken befordring specialelever får alt efter, hvilken skole de er indskrevet på, og hvilken praksis denne skole har. Nogle skoler arbejder pædagogisk med selvmestring, så eleverne øver og tilskyndes til at transportere sig selv. På nogle skoler koordinerer skolesekretærer kørslen, så der i videst muligt omfang samkøres med faste opsamlingssteder og tidspunkter. Andre skoler lader det være op til forældrene at aftale kørslen med vognmanden efter behov.

Kommunens befodringsforpligtigelse

Kommunen skal jf. Folkeskolelovens §26 sørge for befordring mellem skolen og hjemmet for børn der har længere skolevej end:

2 1/2 km i 0.-3. klassetrin,

6 km på 4.-6. klassetrin,

7 km på 7.-9. klassetrin

9 km i 10. klasse,

Samt børn, der har kortere skolevej, hvis hensynet til børnenes sikkerhed i trafikken gør det særlig påkrævet og for syge og invaliderede elever.

Denne befordring kan ske ved at eleverne får et buskort, køres i taxa eller samkøres med andre elever.

Ved at investere i organiseringen af kørslen kan der opnås et ensartet serviceniveau, hvor målet er et niveau for kørsel, der svarer til 2018 korrigeret for væksten i antallet af elever. Det kan bl.a. opnås ved, at kørslen i højere grad følger kommunens befodringsforpligtigelse end det kørselsmønter, som bl.a. under Covid-19, er opstået med mindre kollektiv kørsel og mindre samkørsel.

I det følgende vil det blive udfoldet, hvordan denne besparelse kan opnås ved at implementere et kørselskontor i BUF og styrke elevernes selvmestring.

Kørselskontor i BUF

Forvaltningens foreslår, at der investeres i etablering af et kørselskontor, der kontrollerer elevernes behov og ret til kørsel, samt sikre en effektiv udnyttelse af kørslen. Investeringen vil tilskynde elever og forældre til at benytte kollektiv trafik og give eleverne kompetencerne til selv at transportere sig. For elever, der ikke kan benytte kollektiv trafik, kan kørselskontoret sikre, at der benyttes samkørsel i videst muligt omfang.

Center for Indkøb og Forsikring (CFI) i ØKF har lavet en foranalyse af personbefordring, hvor erfaringerne med kørselskontorer fra Aarhus, Odense og Roskilde Kommune viser, at der er meget forskellige ordninger og omfang i organiseringen af kørselskontor. Erfaringerne fra kommunerne med etablering af kørselskontor er, at kontoret har reduceret udgifterne, ensartet serviceniveauet og ført til kvalitative forbedringer, da det er tydeligere, hvilken kørsel der kan forventes. Analysen vurderer, at det er muligt at hente væsentlige effektiviseringer i Københavns Kommunes kørsel ved etablering af et kørselskontor, gennem:

1. strammere og mere ensartet visitation (16-37 mio. kr. potentiel effektivisering),
2. systematisk styring og opfølgning (4-11 mio. kr. potentiel effektivisering) og
3. optimeret tilrettelæggelse af kørslen (11-27 mio. kr. potentiel effektivisering).

Effektiviseringen ved dette investeringsforslag forekommer primært fra de to første kategorier ved at ensrette, hvilken kørsel der bevilliges, sikre at der ikke køres ud over bevillingen, samt ved at give kompetencer og tilskynde til at eleverne transporter sig selv eller køre sammen med andre elever.

Der investeres frem mod 2026 i at etablere et kørselskontoret med 9 medarbejdere og én teamleder. Kørselskontoret skal sikre et ensartet serviceniveau på tværs af de forskellige specialskoler, hvor kørslen i højere grad følger kommunens befodringsforpligtigelse frem for forældrenes ønskede service. Det betyder, at der i videst muligt omfang under hensyntagen til elevernes behov skal benyttes kollektiv transport og samkørsel frem for solokørsel. Efter etablering af kørselskontoret og samling af funktioner, der er relateret til befordring, vurderes der at skulle varigt opnormeres med 6 medarbejdere og én teamleder til kørselskontoret, mens de sidste 3 medarbejdere til kontoret vurderes at kunne findes ved samling af det personale, der arbejder med området i dag. Den varige opnormering til kørselskontoret finansieres af effektiviseringen på kørsel. Bemandingen af kontoret tager udgangspunkt i bemandingen af Aarhus Kommunes kørselskontor, hvor der ligeledes var behov for en flere årig periode til at etablere kørselskontoret og konkretisere dets opgaver.

Selvmestring

Den indsats, som blev sat i gang med investering i selvmestring (Investeringscase i OFS 2021-2022) udvides ved, at der knyttes en pædagogisk indsats til kørselskontoret, hvorigennem eleverne får kompetencer og tilskyndes til at færdes i trafikken. Der investeres i 6 årsværk pædagogisk personale, der kan understøtte eleverne i at benytte kollektive trafik, hvilket svarer til én pædagog til hver anden specialskole. Det vurderes at tage tre år, hvor personalet har bistået skolerne, før at der er oparbejdet kompetencer og praksis på skolerne til, at skolerne selv kan understøtte selvmestring og hente den ønskede effektivisering.

Modtagerklasser

Lige som for elever med særlige behov er der for elever i modtagerklasser forskelligt serviceniveau mellem skolerne og stigende udgifter til området som følge af flygtningestrømmen fra krigen i Ukraine. Her ligger budgettet til kørsel dog på skolen, hvorfor der er incitament til at henvise til selvtransport eller kollektiv trafik frem for at køre elever. For de ældre elever er der dog et forskelligt serviceniveau, hvilket kunne ensformiges ved oprettelsen af et kørselskontor. Den samlede udgift til kørsel til modtagerklasser ligger på 2,8 mio. kr. pr. år og oprettelse af kørselskontoret og øget brug af kollektiv trafik vurderes at kunne hente en effektivisering på 200.000 kr. om året.

Inddragelse

Inddragelsen af specialskoler om investeringen viser at skolerne foretrækker oprettelse af kørselskontor, frem for at budgettet til kørsel lægges på skolerne. Skolerne peger på, at de har meget forskellige elever, med forskellige behov for kørsel, og at tildelingen af befordringer kræver en individuel vurdering, hvor der skal holdes øje med elevernes udvikling og foretages løbende justeringer.

Handicaprådet peger på at kørslen bør tage udgangspunkt i børnenes behov, og at det kan være en udfordring for udsatte børn, at vende tilbage til serviceniveauet før covid-19, med længere transporttid, øget samkørsel og offentlig trafik. Handicaprådet er ikke afvisende overfor forslaget, men bekymrede for at det kan føre til yderlig mistro, hvis udsatte elever ikke magter samkørsel eller offentlig trafik.

Forvaltningen vurderer, at det er muligt for et kørselskontor med en væsentlig dialog med elever, forældre og skoler at sikre de løbende tilpasninger, og at et kørselskontor vil sikre et ensartet serviceniveau, så det ikke kun er de skoler, der har fokus på området, der sørger for at flest mulige eleverne bruger offentlig transport eller samkørsel. Det at være vant til at køre sammen med andre eller bruge den offentlige trafik, er ligeledes vigtige kompetencer for, at børn og unge kan indgå i samfundet og fællesskaber.

Fælles kommunalt kørselskontor på tværs af BUF, SUF og SOF

Der arbejdes i CFI på et tværforvaltnings kørselskontor, og CFI søger på baggrund af analysen af personbefordring midler til en forundersøgelse i forbindelse med overførselssagen 2022/23. Et eventuelt fælles kontor skal koordinere kørsel på tværs af de tre forvaltninger med mest kørsel; BUF, SUF og SOF. Analysen viser, at jo mere volumen et kørselskontor kan styre desto større effektiviseringer.

Såfremt der træffes beslutning om et fælleskommunalt kørselskontor, vil BUF's investering derfor skulle rettes mod det fælles kontor. CFI og BUF vurderer, at investeringen i et kørselskontor i BUF ikke står i vejen for senere at samle kørslen i et kørselskontor for de tre forvaltninger.

Alternativ til kørselskontor - Kørselsbudget til skolerne

Alternativet til oprettelse af et kørselskontor, er, at budgettet til befordringer overføres til skolerne, så den befordringsmæssige aktivitet og ressourcerne hertil er samlet på skolerne. Dette vil sikre et incitament til, at bevillingerne til kørsel og udgifter ikke stiger, som det er sket under covid-19, og at der i højere grad indtænkes samkørsel, selvmestring og offentlig transport. Så fremt investeringsforslaget ikke fremmes, vil BUF fremlægge et effektiviseringsforslag til udvalget ud fra dette alternativ, for at udgå en fortsat vækst i udgifterne til specialkørsel.

Her angives om forslaget udspringer af et innovationsforslag:

- Ja
 Nej

2. Økonomi

Investeringsbehovet

På baggrund af erfaringerne med kørselskontor i Aarhus vurderes der at skulle etableres et kontor med 9 medarbejdere og én teamleder. Kontoret forslås delvist finansieret af effektiviseringen på specialkørsel, samt ved at investere i etablering og implementering af kørselskontoret, de første tre år, hvorefter parallelle opgaver samles i kontoret. Det er erfaringen at der er en længere etableringsperiode, hvor kørselskontorets opgaver og serviceniveauet for kørsel fastsættes i praksis. Efter etablering af kørselskontoret og samling af funktioner, der er relateret til befordring, vurderes der at skulle varigt opnormeres med 6 medarbejdere og én teamleder til kørselskontoret, mens de tre øvrige medarbejdere hentes fra parallelle opgaver der samles i kontoret. Beregningerne tager udgangspunkt i følgende gennemsnitslønninger og bemanning; én teamleder (895.000 kr.), seks HK-specialister (530.000 kr.), to AC'ere (580.000 kr.), én student (330.000), samt 70.000 kr. overhead pr. årsværk jf. Økonomikredsens fastsættelse. I alt er udgifterne til personale i kørselskontoret dermed 6.250.000 kr. pr. år.

Til selvmestring er der beregnet følgende; fem årsværk specialpædagoger (485.000 kr.) og én studerende (330.000 kr.) tillagt overhead. I alt er udgifterne til selvmestring dermed 3.150.000 kr. pr. år. Behovet for personale til selvmestring er vurderet ud fra tidligere investering i selvmestring - fra overførselsagen 2021/22. Skolerne vurderes at kunne varetage selvmestring når kompetencerne er opbygget efter 2027.

Kørselskontor og selvmestring træder i kraft fra august 2023, hvorfor investeringen i 2023 udgør 5/12 af de årlige udgifterne til kørselskontor og selvmestring.

Effektiviseringen

Der er taget udgangspunkt i en reduktion i udgifterne til kørsel til specialundervisningen på 15,5 mio. kr. årligt i forhold til 2021-niveauet når kørselskontor og selvmestring er fuldt indfaset i 2027. Denne effektivisering vurderes mulig, da det vil nedbringe udgifterne pr. barn til specialkørsel til 2018-niveauet. Med den fulde effektivisering vil udgifter til specialkørsel være steget 25 % og dermed svare til stigningen i antallet af specialelever. I 2024 vurderes det muligt at hente en besparelse på 5 mio. kr. hvilket svarer til en effektivisering af kørslen på ca. 8 %, stigende med 3,5 mio. kr. pr. år, som følge af implementering af kørselskontor og selvmestring.

Derudover vil investeringen give en besparelse på kørsel af elever til modtagerklasser på 200.000 kr.

Tabel 1. Forslagets samlede økonomiske konsekvenser

1.000 kr. 2024 p/l	Styrings- område	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Varige ændringer (effektiviseringer og drift)							
Reducere udgifter til specialundervisning kørsel	Service		-5.000	-8.500	-12.000	-15.500	-15.500
Reducere udgifter til kørsel til modtagerklasser	Service		-200	-200	-200	-200	-200
Kørselskontor (varigt)	Service		4.400	4.400	4.400	4.400	4.400
Samlet varig ændring	Service		-800	-4.300	-7.800	-11.300	-11.300
Implementeringsomkostninger (midler fra investeringspuljen)							
Etablering af kørselskontor	Service	2.600	1.850	1.850	1.850		
Styrkelse af selvmestring	Service	1.300	3.150	3.150	3.150		
Samlede implementeringsomkostninger		3.900	5.000	5.000	5.000		
Samlet økonomisk påvirkning		3.900	4.200	700	-2.800	-11.300	-11.300
Tilbagebetalingstid baseret på Serviceeffektivisering	5						
Tilbagebetalingstid baseret på Totaløkonomi	5						

Noter til alle tabeller: Forslaget skal udarbejdes i 2024 p/l, men udmøntes i overførselsagen i 2023 p/l. Alle besparelser er angivet med negativt (-) fortegn.

3. Implementering og opfølgning

Beskriv, hvordan forslaget implementeres og hvordan der følges op.

Opfølgningsmål	Hvordan måles opfølgningsmålet?	Hvem er ansvarlig for opfølgning?	Hvornår gennemføres opfølgningen?
Implementering og anvendelse af investeringsmidler			
Rekruttering af personale til kørselskontor og	I forbindelse med regnskabsprognoserne	ARC	2023
Faglige retningslinjer for befordring	Vedtagelse af retningslinjer for befordring i BUU	ARC og Policy	Ultimo 2023
Videreudbygning af skolerne praksis for selvbestring	I forbindelse med regnskab	FAC	Årligt 2023, 2024 og 2025
Realisering af effektiviseringer			
Reduktion i udgifterne til specialkørsel	I forbindelse med regnskabsprognoserne	ARC	

4. Risikovurdering

Ved specialkørsel er der et særligt stort behov for individuelle hensyn til børn og unge med særlige behov. I dag har forældrene og skolen/dagtilbuddet den direkte kommunikation med kørselsleverandørerne, hvilket muliggør en smidig og hurtig tilpasning af kørselsbehovet. Derfor kræver det et tydeligt koncept for kommunikationen mellem skoler/dagtilbud og kørselskontoret, eller at kommunikationen fortsat er mellem skole/forældre og udbyder, men indenfor fastsatte rammerne.

Implementeringen af et kørselskontor kan også gå ind og påvirke der, hvor der ydes en service, der ligger ud over det, der er forpligtelsen jf. lovgivningen. Et sådan ensartet serviceniveau vil betyde længere transporttid som følge af øget brug af samkørsel, offentlig trafik og lignende, hvilket kan presse udsatte elever og føre til utilfredshed og klager fra forældre, der er vant til et højere serviceniveau. Der tages højde for denne risiko ved at investere i kørselskontoret og øget selvbestring, så elever og forældre oplever, at der kommunikeres tydelige forventninger til transporten og at elever får kompetencer til selv at kunne mestre, at bruge den offentlige transport eller at køre sammen med andre børn.

Den overordnede risikovurdering er middel for etablering af kørselskontor.

ADMINISTRATIVT BILAG TIL INVESTERINGSFORSLAG

5. Effektivisering på administration

Økonomiudvalget har tidligere vist interesse for reduktion af kommunens administrative udgifter, senest med målsætningen om en reduktion på 10 pct. frem mod 2022. Effektivisering på administration skal derfor angives.

Tabel 2. Varige ændringer, administration

Nettoeffekt på administrative udgifter	1.000 kr. 2024 p/l					
	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Effekt på lønudgifter på hovedkonto 6 og øvrige adm. udgifter på hovedfunktion 6.45						
Effekt på øvrige administrative udgifter						
Varige ændringer totalt, administration						

Note: Reducerede administrative udgifter angives med negativt (-) fortegn og øgede administrative udgifter angives med positivt (+) fortegn.

6. Hvem er hørt?

	Ja/Nej	Dato for godkendelse
Center for Økonomi, Økonomiforvaltningen	Ja	Godkendt 13/1 2023

Relevante samarbejdspartnere i kommunen, der er inddraget

KEIDs Center for Indkøb (CFI) er hørt om forslaget. CFI har bidraget til vidensgrundlaget for investeringscasen i form af undersøgelse af potentialet for kørselskontor i Københavns Kommune. Undersøgelsen støtter behovet for et kørselskontor og peger på at et større volumen for kørselskontoret vil øge den potentielle effektivisering.

Slet herunder gerne kredse og udvalg, der ikke er relevante.

	Ja/Nej	Dato for godkendelse og evt. høringssvar
Ejendomsfaglig vurdering	Nej	Alle investeringsforslag, der indeholder midler vedr. ændrede m2-behov, herunder: - nye m2 - nyt lejemål, nybyggeri og tilbygning - samlokalisering - til- og fraflytning af lejemål - ændring af eksisterende lejemål - renovering skal have en ejendomsfaglig vurdering inden Center for Økonomi kan lave en endelig godkendelse af investeringsforslaget. Sendes til: OKFDL Budgetkoordinering
IT-kredsen	Nej	Digitaliseringsprojekter skal i høring i IT-kredsen. Høringen sker i samarbejde med Kontoret for Digitalisering i ØKF forud for overførselssagen og budgetforhandlingerne, jf. årshjul for IT-kredsen.

	Ja/Nej	Dato for godkendelse og evt. høringsvar
Koncern-IT	Nej	Alle nyanskaffelser af it-systemer skal vurderes af Koncern IT inden IT-anskaffelsen, men ikke inden CFØ's godkendelse.
MED-udvalg	Nej	
HR-kredsen	Nej	Alle investerings- og effektiviseringsforslag, som indeholder effektiviseringer på arbejdsgiverområdet, skal have været i høring i HR-kredsen inden Center for Økonomi kan lave en endelig godkendelse af investeringsforslaget.
Velfærdsanalytisk vurdering	Nej	