

# Budgetanalyse på området udsatte børn og unge

## Indhold

<b>1 Indledning</b>	<b>3</b>
1.1. Metode	4
1.2. Opbygning af afrapporteringen	5
<b>2 Rammer for specialområdet</b>	<b>7</b>
2.1. Politiske rammer	7
2.2. Økonomiske rammer	11
<b>3 De udsatte børn og unge</b>	<b>13</b>
3.1. Kategorier af problemstillinger	13
3.2. Fordeling af udsatte børn og unge mellem kategorier af problemstillinger	15
<b>4 Tilbuddene til de udsatte børn og unge</b>	<b>17</b>
4.1. Institutioner, skoler, grupper, klasser og enkeltintegration	17
4.2. Understøttende tilbud og aktiviteter	21
4.3. Ventetider	24
<b>5 Hvad koster tilbuddene?</b>	<b>27</b>
5.1. Almene tilbud	27
5.2. Specialtilbud	27
5.3. Budgetoplysninger om understøttende tilbud og aktiviteter	29
5.4. Sammenligning af enhedspriser mellem kommuner	29
<b>6 Udvikling i efterspørgslen på specialtilbud</b>	<b>32</b>
<b>7 Serviceniveau</b>	<b>37</b>
<b>8 Organisering og styring af specialområdet</b>	<b>39</b>
<b>9 Konklusioner</b>	<b>43</b>
<b>10 Anbefalinger</b>	<b>46</b>
<b>11 Bilag</b>	<b>49</b>
Bilag 1 Kommissorium for budgetanalyse på området udsatte børn og unge	49
Bilag 2 Katalog over specialtilbud	51
Bilag 3 Foreløbigt overblik over specialområdet til brug for budgetforhandlingerne for 2008 – forelagt BUU 20. juni 2007.	52

## Oversigt over tabeller

Tabel 1. Økonomiske rammer på specialområdet	11
Tabel 2. Antal udsatte børn og unge fordelt på aldersgruppe og hovedproblemstilling	16
Tabel 3. 0-6 årige fordelt på hovedproblemstilling og tilbud samt antal og andel af børn der anvender dem	18
Tabel 4. 7-16 årige fordelt på hovedproblemstilling og tilbud samt antal og andel af børn der anvender dem	18
Tabel 5. 7- 16 årige fordelt på hovedproblemstilling og tilbud samt antal og andel af børn der anvender dem	20
Tabel 6. 17-24 årige fordelt på hovedproblemstilling og tilbud samt antal og andel af unge der anvender dem	21
Tabel 7. Antal børn og unge fra andre kommuner i specialtilbuddene	21
Tabel 8. Antal børn og unge der modtager talehørepædagogisk bistand	22
Tabel 9. Antal psykiatriske udredninger af københavnske børn og unge	22
Tabel 10. Ventetid på specialtilbud og understøttende tilbud samt antal børn der benytter et tilbud mens de venter på et andet tilbud	24
Tabel 11. Almene tilbud	27
Tabel 12. Enkeltintegration	27
Tabel 13. Specialtilbud	27
Tabel 14. Sammenligning af gennemsnitlige enhedspriser på almene og specialtilbud	28
Tabel 15. Sammenligning af takster på undervisningstilbud til børn med generel udviklingshæmning	29
Tabel 16. Sammenligning af takster på undervisningstilbud til børn med gennemgribende udviklingsforstyrrelser (autisme)	29
Tabel 17. Sammenligning af takster på undervisningstilbud til børn med opmærksomhedsforstyrrelser (ADHD)	30
Tabel 18. Nettodriftsudgifter pr. 6-16 årige budget 2007	30
Tabel 19. Normering af psykologer pr. indbyggere	30
Tabel 20. Antal børn og unge i den vidtgående specialundervisning i folkeskolens 1. – 10. klasse i skoleårene 1995/96 – 2005/06	32
Tabel 21. Frekvensen af elever i den vidtgående specialundervisning i folkeskolens 1. – 10. klasse i skoleårene 1995/96 – 2005/06	33
Tabel 22. Andelen af elever i specialklasser 2006/2007	33
Tabel 23. Behovsprognosen på specialområdet (0-6 år) 2007 viser følgende behov for specialpladser	34
Tabel 24. Behovsvurdering	34
Tabel 25. Antal klager fra Københavns Kommune til Klagenævnet for vidtgående specialundervisning over afgørelse om vidtgående specialundervisning	35
Tabel 26. Udvikling i antal klager til Klagenævnet for vidtgående specialundervisning over afgørelse om vidtgående specialundervisning på landsplan	35
Tabel 27. Serviceniveau	37
Tabel 28. Visitation til specialtilbud	40
Tabel 29. Specialreform	47

## 1 Indledning

I november 2006 præsenterede CASA resultaterne af en kvalitativ analyse af Børne- og Ungdomsforvaltningens tilbud til udsatte børn og unge. Der er i forlængelse af den analyse og de aktuelle budgetdrøftelser behov for et overblik over ressourceanvendelsen og effektiviteten i indsatsen på området.

Børne- og Ungdomsudvalget besluttede den 24. januar 2007, at forvaltningen skal iværksætte en budgetanalyse af Børne- og Ungdomsforvaltningens tilbud til udsatte børn og unge 0-18 år med henblik på at kvantificere CASA-rapporten. (Kommissorium vedlagt i bilag 1). Nærværende analyse skal således ses i sammenhæng med CASA-rapportens anbefalinger.

Formålet med budgetanalysen er at skabe overblik over tilbud til udsatte børn og unge og deres typer af problemstillinger samt at skabe grundlag for:

- prioritering af indsatsen på området
- at kunne pege på ressourcer, der kan frigøres og rettes mod prioriterede områder
- drøftelse af hvordan der udvikles økonomiske incitamenter til at beholde udsatte børn i de almene tilbud
- fastsættelse af serviceniveau på området – i sammenligning med andre kommuner.

Budgetanalysen er gennemført som et projekt internt i Børne- og Ungdomsforvaltningen med fokus på, at den viden der opbygges gennem analysen, skal kunne anvendes fremadrettet:

- i arbejdet med delstrategi for kerneområdet ”udsatte børn og unge”.
- som fælles grundlag for styringen på området
- i arbejdet med etablering af et sagsstyrings- og ledelsesinformationssystem

Der har været nedsat en følgegruppe til projektet med repræsentanter fra skoler og institutioner, faglige organisationer, Socialforvaltningen, PPR og Distrikterne. Følgegruppen er blevet orienteret om analysen og har bidraget med faglige vurderinger af analyseresultater og anbefalinger. Medlemmerne i følgegruppen er ikke nødvendigvis enige i alle analysens resultater og anbefalinger.

Som følge af vedtagelsen af lov om ungdomsuddannelser til unge med særlige behov er der igangsat et særskilt arbejde med at kortlægge tilbud og behov på ungdomsområdet (jf. indstilling til BUU 20. juni 2007). Budgetanalysen går derfor ikke i dybden med ungdomsområdet og kommer ikke med anbefalinger på det område.

### **Sammenhæng med CASA-rapporten**

Denne budgetanalyse skal ses i sammenhæng med CASA-rapporten og bidrage til, at Børne- og Ungdomsudvalget er i stand til at træffe beslutninger om prioriteringer på området – kortsigtet såvel som langsigtet

Det er vigtigt at nærværende analyse ses i sammenhæng med CASA-rapporten, der indtil videre er den vægtigste analyse, der er lavet af indholdet af – og holdningerne til - Københavns kommunes specialområde. CASA-rapporten giver udtryk for de forskelligheder, der præger specialområdet. Forskelligheder både i forhold til tilgang og løsninger – forskelligheder der kommer til udtryk såvel mellem som indenfor faggrupper. Disse forskelligheder gør det vanskeligt at definere en entydig kurs for arbejdet på specialområdet, men giver på den anden side diskussion og dynamik i området.

På denne baggrund er det vigtigt, at så meget som muligt af arbejdet tager udgangspunkt i evidensbaseret viden. Der er en stigende interesse for forskning, der giver fingerpeg om, hvilke metoder og tilgange, der virker. Det er afgørende, at forskningen følges tæt og implementeres efterhånden, som vi får viden om effekt.

Lette svar og løsninger findes altså ikke på specialområdet. Det er et område, der er svært at overskue og er præget af mange forskellige individuelle løsninger – netop fordi alle børn og unge er forskellige. Derfor er det vigtigt, at der er ledelsesmæssig og politisk styring på området. Der er prioriteringer, der skal tages og indsatsområder, der skal vægtes. Samtidig skal økonomien hænge sammen.

Denne budgetanalyse suppleres med en fremlæggelse af Børneplan II for anlæg og udbygning af skoler og institutioner. Børneplan II afrapporteres årligt til BR i forbindelse med budgetforhandlingerne.

Ligeledes suppleres den med en indstilling om problemstillinger i forhold til demografi samt et forslag om efterspørgselsregulerede modeller på området.

Endvidere er det muligt at arbejdet med strukturtilpasning på almenområdet, vil få indflydelse på de tilbud, der findes på specialområdet.

### **1.1. Metode**

Budgetanalysen er baseret på en database med oplysninger om de forskellige typer af tilbud til udsatte børn og unge:

- Målgruppe (alder og problemstillinger)
- Kapacitet (antal pladser)
- Antal børn og unge der benytter tilbuddet (opgjort i aldersgrupper og kategorier af problemstillinger)
- Visitation (på hvilket niveau visiteres der)
- Ventetider (hvor lang ventetid er der og anvendes nogle tilbud som venteposition)
- Pris pr. enhed (hvad koster det enkelte tilbud pr. barn/ydelse)

Data er indsamlet via de enheder og fagfolk i forvaltningen, der visiterer udsatte børn og unge til de specialtilbud og støtteforanstaltninger.

#### **Metodiske problemstillinger**

Området ”udsatte børn og unge” er meget komplekst:

- Det er børn og unge med meget forskellige problemstillinger og behov
- Tilbuddene og indsatserne på området varierer fra kortvarig støtte og supervision til langvarige helhedstilbud på specialinstitutioner og –skoler

Det er derfor en udfordring at danne et overblik og samtidig rumme nuancerne.

Budgetanalysen giver først og fremmest et overblik som udgangspunkt for prioritering og fastlæggelse af retning for udviklingen på området. Beslutninger om eksempelvis konkrete ændringer af tilbud vil forudsætte dyberegående beskrivelser af konsekvenser mv.

### **Afgrænsning af gruppen "Udsatte børn og unge"**

Udsatte børn og unge er ikke en klart defineret og afgrænset gruppe, og der findes eksempelvis ikke et samlet journalsystem el.lign. Det er derfor ikke muligt at "tælle" hele gruppen.

Afgrænsningen af gruppen "udsatte børn og unge" er i analysen:

- de børn og unge, der er visiteret til et specialiseret tilbud i form af institution, skole, klasse, gruppe eller enkeltintegration.

Denne afgrænsning har den svaghed, at analysen ikke indfanger de udsatte børn og unge, som ikke er visiteret til et specialiseret tilbud – de såkaldte gråzonebørn. Gråzonebørn oplever kortvarigt forskellige belastningsfaktorer i deres liv, der kræver særlig opmærksomhed. De søges indfanget i analysen via den generelle viden, der findes på området. Det skal dog understreges, at der ikke er tale om faktisk verificerede tal.

### **Tidspunkt for opgørelse af data**

Det har ikke været muligt at opgøre alle data på samme tid – nogle oplysninger opgøres mest retvisende i skoleår og andre i kalenderår. Flest mulig data er søgt opgjort som et øjebliksbillede for marts 2007.

Det er en svaghed, at alle data ikke har kunnet opgøres på samme tidspunkt, og derfor er der i analysen også taget forbehold for de usikkerheder dette medfører. Generelt vurderes det dog ikke at give større problemer, da formålet med analysen først og fremmest er at skabe et overblik.

### **Sammenligning med andre kommuner**

Specialområdet er et af de områder, hvor Københavns Kommunes opgaveportefølje frem til 1. januar 2007 har været væsentlig anderledes end de øvrige kommuners. Med gennemførelsen af kommunalreformen forventes det fremadrettet at blive lettere at sammenligne priser, serviceniveau mv. med andre kommuner, men der er endnu ikke etableret data til sammenligning mellem de nye kommuner. Dette vil sandsynligvis være muligt i de følgende år, hvor der forventes harmoniserede takst-beregningsmetoder mellem kommunerne.

I analysen er der anvendt følgende datagrundlag, som vurderes at være de mest valide:

- Takster for køb og salg af pladser mellem kommunerne i Region Hovedstaden
- 6-by nøgletal
- Undervisningsministeriets statistik om den vidtgående specialundervisning, hvor København sammenlignes med amterne 10 år tilbage.

## **1.2. Opbygning af afrapporteringen**

Afrapporteringen består af ti kapitler.

Kapitel 1 er indledningen til budgetanalysen på specialområdet og indeholder desuden nogle metodiske problemstillinger.

Kapitel 2 beskriver rammerne for specialområdet - de økonomiske og politiske rammer, herunder lovgivning, BR-beslutninger og BUU-beslutninger. Formålet med kapitlet er at give et overblik over de rammer som er centrale for specialområdet.

Kapitel 3 beskriver mere detaljeret gruppen af ”udsatte børn og unge”. Formålet er at klargøre definitionen af kategorier af problemstillinger, samt beskrive fordelingen af udsatte børn og unge på problemstilling og aldersgruppe.

Kapitel 4 beskriver de forskellige tilbud til de udsatte børn og unge. Formålet er bl.a. en kortlægning af, hvilke tilbud der anvendes til hvilke problemstillinger samt forskellen på tilbud til forskellige aldersgrupper. Desuden beskrives antallet af børn fra andre kommuner, der benytter Børne- og Ungdomsforvaltningens specialtilbud samt ventetider på specialtilbud.

Kapitel 5 omhandler økonomien i forhold til de forskellige typer tilbud. Formålet med kapitlet er at beskrive priser for specialtilbud og sammenligne disse med priser for almene tilbud, samt at sammenligne takster på kommunes undervisningstilbud med købte pladser. Desuden er nettoudgifter til skolepsykolog og normering af psykologer pr. indbygger beskrevet i dette kapitel.

Kapitel 6 omhandler udviklingen i efterspørgslen på specialområdet. Formålet er at beskrive udviklingen og på baggrund heraf opstille en behovsprognose og et perspektiv for udviklingen inden for efterspørgslen på specialtilbud. Kapitlet indeholder desuden opgørelser over udviklingen af klager over afgørelser om vidtgående specialundervisning.

Kapitel 7 omhandler serviceniveauet for børn og unge med særlige behov. Formålet er at give overblik over den tilbudsstruktur der på nuværende tidspunkt eksisterer, herunder at børnenes forskellige problemstillinger afføder forskellige støttebehov og hermed at serviceniveauet også kan variere.

Kapitel 8 omhandler organisering og styring af specialområdet. Formålet er kort at beskrive organiseringen, som er under forandring (med udgangspunkt i anbefalingerne fra CASA rapporten) og opstille forslag til forbedring af styringsmodellen og organiseringen.

Kapitel 9 indeholder hovedkonklusionerne.

Kapitel 10 indeholder forvaltningens anbefalinger til den fortsatte udvikling og omprioritering på specialområdet.

## 2 Rammer for specialområdet

Rammerne for specialområdet består af:

- Politiske rammer
- Økonomiske rammer

### 2.1. Politiske rammer

Selv om specialområdet dækker hele aldersspektret fra 0-24 år, er der en række fælles overordnede referencepunkter, der er gennemgående i lovgivningen samt i Borgerrepræsentationens og Børne- og Ungdomsudvalgets vedtagelser på specialområdet. Beskrivelsen af de politiske rammer tager udgangspunkt i:

Lovgivning:

- Dagtilbudsloven
- Folkeskoleloven inkl.:
  - Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand
  - Bekendtgørelse om folkeskolens specialpædagogiske bistand til børn, der endnu ikke har påbegyndt skolegangen
- Lov om ungdomsuddannelser til unge med særlige behov

BR-beslutninger:

- Handicappolitiske visioner og målsætninger for Københavns Kommune
- Styrelsesvedtægt for Folkeskolen i København
- Forliget om Faglighed for Alle
- Københavns Kommunes Børne- og Ungepolitik

BUU-beslutninger:

- Pædagogisk Perspektivplan (vedtaget i FAU)
- Høringsudkast til autismepolitik for Børne- og Ungdomsforvaltningen
- Overordnet strategi for Børne- og Ungdomsforvaltningen

De politiske rammer kan sammenfattes i følgende fem punkter:

#### Tidlig indsats

Det fremgår af bekendtgørelse om folkeskolelovens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand at:

*”Formålet med den specialpædagogiske bistand er så tidligt som mulig at fremme udviklingen hos børn med særlige behov, således at de på lige fod med andre børn kan påbegynde skolegangen.”*

Af forligsteksten om ”Faglighed for Alle” fremgår:

*”At problemerne skal fanges tidligere end i dag. Indsatsen for de udsatte børn skal i højere grad rettes mod forebyggelse frem for behandling.”*

I BUF's overordnede strategi er et af de strategiske temaer for hele BUF's virksomhed *”Inkluderende tilbud og fokus på tidlig indsats”*. Temaet skal i efteråret 2007 udfoldes og konkretiseres i delstrategierne for BUF's syv kerneområder.

Af Københavns Kommunes Børne- og Ungepolitik fremgår:

*”Det væsentligste omdrejningspunkt i indsatsen overfor udsatte børn og familier er en tidlig indsats, hvor alle tilbud er organiseret på en måde, der sikrer et tæt samarbejde mellem faggrupper og forældre, så børn og familier oplever en hurtig og konkret indsats når problemer opstår.”*

Af Pædagogisk Perspektivplan fremgår:

*”At børn, der ikke profiterer af et almindeligt dagtilbud, får et dagtilbud, der imødekommer deres behov. Der kan være tale om en plads i basisgruppe, specialinstitution, støttepædagog til dagtilbuddet eller andre ekstraforanstaltninger.”*

Tidlig indsats er en af de politiske retningslinjer i høringsudkastet til Autismedpolitik for Børne- og Ungdomsforvaltningen

### **Inklusion**

Af Dagtilbudslovens § 1, stk. 3 fremgår at formålet er:

*”... at forebygge negativ social arv og eksklusion ved, at de pædagogiske tilbud er en integreret del af både kommunens samlede generelle tilbud til børn og unge og af den forebyggende og støttende indsats over for børn og unge med behov for en særlig indsats, herunder børn og unge med nedsat psykisk og fysisk funktionsevne.”*

I vejledningen til bekendtgørelsen om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand fremgår det at:

*”Specialundervisning(...) gives til elever, hvis udvikling kræver en særlig hensyntagen eller støtte, som ikke alene kan understøttes ved brug af undervisningsdifferentiering og holddannelse...”*

*”Udfordringen i en fælles folkeskole for alle elever består i til stadighed at arbejde med at øge den pædagogiske rummelighed i den almindelige undervisning for derved at begrænse, at elever udskilles begrundet i deres særlige behov og forudsætninger.”*

Af lov om ungdomsuddannelse for unge med særlige behov § 1, stk. 1, fremgår det at:

*”Formålet med ungdomsuddannelsen er, at unge udviklingshæmmede og andre unge med særlige behov opnår personlige, sociale og faglige kompetencer til en så selvstændig og aktiv deltagelse i voksenlivet som muligt og eventuelt til videre uddannelse og beskæftigelse.”*

Af de handicappolitiske visioner og målsætninger for Københavns Kommune fremgår det:

*”Undervisningen og uddannelsen af børn, unge og voksne handicappede skal tilrettelægges under hensyntagen til den enkelte handicappedes særlige behov og så vidt mulig kunne rummes og integreres i folkeskolen og det øvrige uddannelsessystem.”*

Af Københavns Kommunes Børne- og Ungepolitik fremgår at skoler og institutioner skal indrettes:

*”... så børn og unge med særlige behov har mulighed for at deltage på lige fod med andre”*

*”Børn og unge (skal) have tilbud om særlige støtte, når kommunens almindelige tilbud ikke længere opfylder deres behov. Børn og unge med særlige behov skal så vidt muligt støttes i deres nærmiljø og indsatsen tage hensyn til det enkelte barns alder, modenhed, kultur og normer.”*



Af Pædagogisk Perspektivplan fremgår det:

*"At børn, der ikke trives eller udvikler sig, kan få en individuel støtte, der fremmer deres trivsel og udvikling inden for det almene pædagogiske område, hvor de kan profitere af og spejle adfærden hos børn, der trives og udvikler sig."*

Af høringsudkastet til Autismepolitik for Børne- og Ungdomsforvaltningen fremgår det:

*"Inklusion er et bærende princip, hvilket betyder, at kommunes tilbud bør indrettes så børn og unge med autisme får mulighed for at indgå i uddannelses- og samfundslivet på lige fod med andre børn og unge."*

I BUF's overordnede strategi er et af de strategiske temaer for hele BUF's virksomhed

*"Inkluderende tilbud og fokus på tidlig indsats"*. Temaet skal i efteråret 2007 udfoldes og konkretiseres i delstrategierne for BUF's syv kerneområder.

### **Mindsteindgreb**

I vejledningen til bekendtgørelsen om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand fremgår:

*"Hovedprincippet ved tilrettelæggelse af den specialpædagogiske bistand er, at denne – såvel fysisk som psykisk – griber så lidt ind i barnets dagligdag som muligt."*

Af styrelsesvedtægten for folkeskolen i København fremgår:

*"Undervisningen af børn med særlige behov bør, såfremt det er muligt, gives i nær tilknytning til undervisningen i den almindelige klasse. Tilrettelæggelse af undervisningen bør altid ske efter et 'mindsteindgrebsprincip': Særlig støtte bør tilrettelægges med udgangspunkt i den almindelige undervisning og således, at det mindst indgribende tiltag altid søges etableret frem for et mere indgribende."*

### **Samarbejde med forældre**

Af Dagtilbudsloven, § 7, stk. 2 fremgår:

*"Dagtilbud skal i samarbejde med forældrene give børn omsorg og understøtte det enkelte barns alsidige udvikling og selvværd samt bidrage til, at børn får en god og tryk opvækst."*

Af styrelsesvedtægten for folkeskolen i København fremgår:

*"Iværksættelse af specialundervisning må ske i tæt samarbejde mellem skole og forældre."*

Af forligsteksten om "Faglighed for Alle" fremgår:

*"At indsatsen for udsatte børn skal være mere familieorienteret og rettet mod involvering og inddragelse af de ressourcer, der er i familien."*

Af høringsudkastet til Autismepolitik for Børne- og Ungdomsforvaltningen fremgår det:

*"Personalet skal lægge stor vægt på samarbejdet med forældrene, da forældrene er dem, som har det største ansvar for og indflydelse på barnets liv."*

Af Københavns Kommunes Børne- og Ungepolitik fremgår det at forældrene skal inddrages:

*"... ved tvivl om deres børns eller unges trivsel og udvikling. Støtteindsatsen skal skabe ro om både familiens, barnets og den unges situation og forebygge at eventuel mistrivsel forværres."*

Af Pædagogisk Perspektivplan fremgår:

*”Dagtilbuddene skal i samarbejde med forældrene sikre barnets trivsel og udvikling, og de skal i fællesskab skabe sammenhæng mellem barnets liv i institutionen og hjemmet.”*

I BUF's overordnede strategi er et af de strategiske temaer for hele BUF's virksomhed

*”Samarbejde og dialog med brugerne af BUF's tilbud”*. Temaet skal i efteråret 2007 udfoldes og konkretiseres i delstrategierne for BUF's syv kerneområder.

### **Sammenhæng**

Af Dagtilbudslovens § 1, stk. 4 fremgår, at lovens formål også er at:

*”... skabe sammenhæng og kontinuitet mellem tilbuddene og gøre overgange mellem tilbuddene sammenhængende og alderssvarende udfordrende for børnene.”*

Af styrelsesvedtægten for folkeskolen i København fremgår:

*”Der bør skabes en høj grad af sammenhæng mellem de to undervisningsformer. Denne sammenhæng skal også være tydelig for eleven. Specialundervisningen skal tilrettelægges således, at den understøtter den pædagogiske sammenhæng i elevens undervisning.”*

*”Undervisningen af elever med særlige behov bør i videst muligt omfang foregå på distriktsskolen, således at eleven bevarer tilknytningen til den lokale skole, fritidshjem, kammeratskabsgruppe m.v.”*

Af forligsteksten om ”Faglighed for Alle” fremgår:

*”At kommunens støtte til udsatte børn og deres familier skal ses som en sammenhængende indsats fra 0 til 17 år.”*

Af høringsudkastet til Autismpolitik for Børne- og Ungdomsforvaltningen fremgår det:

*”Der skal sikres bedst mulige overgange mellem de forskellige sammenhænge (skole, hjem, KKFO, fritidsklub, aflastning mm.) barnet eller den unge indgår i, gennem tæt samarbejde mellem familierne og de professionelle omkring barnet eller den unge.”*

I BUF nye overordnede strategi er et af de strategiske temaer for hele BUF's virksomhed *”Helhed og sammenhæng i barnets liv med fokus på overgange”*. Temaet skal i efteråret 2007 udfoldes og konkretiseres i delstrategierne for BUF's syv kerneområder.

### **Opsummering af politiske rammer**

I de politiske rammer for området udsatte børn og unge er der således fem gennemgående pejlemærker for tilrettelæggelsen af tilbuddene til udsatte børn og unge:

- Tidlig indsats
- Inklusion af børn og unge
- Mindsteindgreb
- Samarbejde med forældre
- Sammenhæng

Tilbuddet til det enkelte barn og den enkelte unge tilrettelægges med udgangspunkt i disse pejlemærker og på baggrund af en faglig vurdering af barnets/den unges behov, og hvordan de bedst muligt tilgodeses.

Der skal sikres en særlig indsats over for børn og unge, der ikke profiterer af almene pædagogiske tilbud. De specialiserede tilbud skal have høj kvalitet og ekspertise, der tilgodeser den enkeltes særlige behov.

## 2.2 Økonomiske rammer

Det er vanskeligt at opgøre de samlede økonomiske rammer på området udsatte børn og unge, fordi budgettet ikke på alle områder er isoleret til selvstændige budgetter og tilbud, men ofte indgår som en del af budgettet til de almene tilbud – f.eks. husleje, lederløn og driftsudgifter. Det gælder særlig på skoleområdet.

Med det forbehold anslås det, at det samlede budget til specialområdet i Børne- og Ungdomsforvaltningen udgør 915 mio. kr. ud af det samlede budget på ca. 7 mia. kr. svarende til 13 % af det samlede budget. De økonomiske rammer på specialområdet er fordelt på følgende måde mellem tilbudsområderne.

**Tabel 1. Økonomiske rammer på specialområdet**

Økonomiske rammer på specialområdet	
Dagtilbud	ca. 91 mio. kr.
Fritidshjem og Klubber	ca. 109 mio. kr.
Skoleområdet*	ca. 715 mio. kr.
I alt	ca. 915 mio. kr.

Kilde: Rammeafstemning 2007 - fra efterår 2006

\* Noget specialundervisning foregår på de almindelige skoler og dermed er der en mindre del af skolernes budgetter til husleje, drift, lederløn, evt. almindelig lærerløn, skatter og afgifter, vedligehold mv., der går til specialundervisning. Det er dog ikke muligt budgetmæssigt at adskille disse udgifter.

Den samlede budgetramme dækker udgifter til:

- Specialdagtilbud
- Specialskoler og –fritidstilbud
- Specialundervisning i regionale tilbud
- Observationstilbud
- Døgnpleje og døgninstitutioner
- Befordring
- Forebyggelse
- Specialundervisning for voksne
- Ungdomsskolen i Utterslev
- Skolepsykolog
- Specialpædagogisk bistand til børn i førskole alderen
- Skolepsykiatrisk center

## Perspektivering

Som det ses af foregående afsnit lægges der lovgivningsmæssigt stor vægt på inklusion og mindsteindgrebsprincipperne overfor udsatte børn og unge og deres familier. På trods af dette viser hverdagen i Københavns Kommune, at inklusion og rummelighed er vanskelige størrelser, for både børn og forældre på specialområdet og for ”helt almindelige” børn og forældre. CASA-rapporten viser, at lærere og pædagoger er indstillede på at rumme udsatte børn og unge i tilbuddene, men ser

ressourcemanglen i alment systemet som en direkte hindring for yderligere inkluderende tiltag. Derudover er inklusion en subjektiv størrelse, og der er i dag stor forskel på, hvilke skoler og daginstitutioner, der kan håndtere udsatte børn inden for de samme økonomiske og strukturelle rammer.

Inklusion kan således ikke sættes op på en "formel". I stedet må vi forsøge at geare både almen og specialområdet til at tænke og handle inkluderende. Det afgørende for at skabe rammerne for succesfuld implementering af inklusionstankegangen er, at lærere og pædagoger oplever, at der er hjælp, støtte og ressourcer til den faktiske gennemførelse. Når den inkluderende tankegang fungerer i praksis er det til fordel for alle, men der skal være accept af at det tager tid – ofte år – og at det kræver investeringer, opfølgning og politisk opmærksomhed.

Som redegjort under de "økonomiske rammer" og i notat på BUU den 20. juni 2007 (bilag 3) bruges der i Københavns kommune bruges mange penge på udsatte børn og unge. Ca. 915 mio. kr. ud af et samlet budget på ca. 7 mia. kr. Det er – uanset årsager – et højt ressourceforbrug når det samtidig tages i betragtning at der er tale om et budget på specialområdet der er under stærkt pres..

### 3 De udsatte børn og unge

Som tidligere beskrevet findes der ikke nogen entydig og klar afgrænsning af gruppen ”udsatte børn og unge”. Der er tale om børn og unge som af forskellige årsager har behov for forskellige former for særlige tilbud og støtte - permanent eller i perioder - for at kunne trives og udvikle sig.

CASA rapporten konkluderer, at der på tværs af aldersgrupperne er tre grupper af udsatte børn og unge:

- *Gråzonebørn og -unge* som er udsatte for psykosociale belastninger i en kortere periode på grund af en social begivenhed som fx arbejdsløshed, skilsmisse hos forældrene, sygdom eller dødsfald i nær familie, eller andre traumatiske oplevelser i nærmiljøet – eller vanskeligheder i tilknytning til eget liv og udvikling. Børnene har brug for ekstrahjælp, støtte og opmærksomhed fra det professionelle netværk i en periode for at forebygge, at vanskelighederne fører til en mere stationær udsathed, og at børnene føjes til gruppen af de mest udsatte børn og unge.
- *De mest udsatte børn og unge*, der ofte massivt og over en lang tidsperiode været udsat for og reageret på en række belastende forhold – uden effektiv hjælp og støtte. Børnene har store og vedvarende problemer med adfærd, tilpasning og trivsel og har brug for omfattende hjælp, hvis de skal klare sig videre i tilværelsen.
- *Børn og unge med diagnose* hvis symptomer og vanskeligheder ændrer sig med alderen – i udtryk, men ikke nødvendigvis i omfang. De vil derfor fortsat være meget ressourcekrævende.

Det anslås generelt, at gruppen af udsatte udgør 15-20 % af alle børn og unge<sup>1</sup> - nogenlunde ligeligt fordelt med de tre grupper.

Det er ikke muligt at opgøre præcist, hvor mange udsatte børn og unge der samlet set er i København, og hvad deres behov er. Der er ingen anledning til at tro, at gruppen af udsatte børn og unge i Københavns kommune er mindre end i resten af landet. I datamaterialet i denne analyse indgår alle de børn og unge, der er visiteret til et særligt tilbud eller støtte i Børne- og Ungdomsforvaltningens regi<sup>2</sup> – det vil sige størstedelen af gruppen ”børn og unge med diagnose”, dele af gruppen ”de mest udsatte børn” samt mindre dele af gruppen ”gråzonebørn og -unge”.

#### 3.1. Kategorier af problemstillinger

De udsatte børn og unge har mange forskellige typer og kombinationer af problemstillinger. Nogle af problemstillingerne er beskrevet gennem lægelig og psykiatriske diagnoser andre gennem pædagogiske og/eller psykologiske vurderinger.

I analysen anvendes ni kategorier af problemstillinger. Kategorierne dækker hver især over en stor variation i type og grad af vanskeligheder og behov, som det enkelte barn og den enkelte unge har.

Kategorierne af problemstillinger er følgende:

---

<sup>1</sup> Per Schultz Jørgensen i artiklen ”Risikobørn” i ”Leksikon for det 21. århundrede” på [www.leksikon.org](http://www.leksikon.org)

<sup>2</sup> For gruppen af udsatte unge (17-24 år) er det kun en mindre del, der får et tilbud i regi af Børne- og Ungdomsforvaltningen og dermed indgår i denne analyse. I forbindelse med vedtagelse af ”Lov om Ungdomsuddannelse for unge særlige behov” bliver der i efteråret 2007 gennemført en samlet kortlægning af denne gruppe og de tilbud, de benytter.

### **Udviklingshæmning (generelle indlæringsvanskeligheder)**

Børn og unge med udviklingshæmning (for nogle kombineret med autisme, hørenedsættelse, multiple funktionsnedsættelser m.m.) har en forsinket eller mangelfuld udvikling af intellektuelle, sproglige, motoriske og sociale færdigheder. Gruppen dækker over en bred mangfoldighed af vanskeligheder der pædagogisk almindeligvis beskrives som generelle indlæringsvanskeligheder. En del af børnene har andre tillægsdiagnoser (f.eks. epilepsi), der behandles medicinsk. Ligeledes vil en del af børnene have behov for særlige hjælpemidler.

### **Gennemgribende udviklingsforstyrrelse (Autisme/Asperger)**

Autisme er en kommunikationsforstyrrelse. Børn og unge indenfor autismspektret er kendetegnet ved vanskeligheder omkring socialt samspil, social kommunikation (forstå intentionerne bag de uskrevne sociale regler), forestillingsevne og manglende fleksibilitet (herunder modstand mod forandringer og tvangspræget adfærd). Barnet/den unge har vanskeligt ved at etablere gensidighed i sociale relationer. Elever med Aspergers syndrom kan, på trods af et veludviklet talesprog, have svært ved gensidig kommunikation – og dermed etablere socialt samspil med andre. Gruppen af børn og unge med autisme dækker hele intelligensspektret, ligesom autisme kan optræde i varierende grad. Et velbegavet barn med autisme kan have autisme i særdeles svær grad, mens et barn med generelle indlæringsvanskeligheder kan have autisme i mild grad. En del børn har tillægsdiagnoser i form af opmærksomhedsforstyrrelse (ADHD), Tourette, OCD m.m. En del elever er i medicinsk behandling især i relation til opmærksomhedsforstyrrelse.

### **Opmærksomhedsforstyrrelser (ADHD)**

Opmærksomheds- og koncentrationsvanskeligheder (med eller uden hyperaktivitet) betyder, at barnets sociale samspil og kommunikation påvirkes negativt. Det kan være svært for barnet at fastholde opmærksomhedsfokus i indlæringsituationen, hvilket ofte vil afstedkomme specifikke indlæringsvanskeligheder. Opmærksomhedsforstyrrelse i tilknytning til hyperaktivitet gør, at barnet opleves uroligt, omkringfarende, glemsomt og præget af impulsiv adfærd. Nogle af børnene har tillægsdiagnoser i form af Tourette og OCD. ADHD og autismspektret lapper over hinanden, hvilket f.eks. kan betyde, at et barn på diagnosetidspunktet fremtræder primært som et barn med ADHD, mens det senere primært vil blive opfattet som et barn med Aspergers Syndrom (eller omvendt). En hel del af børnene er i medicinsk behandling.

### **Sprog- og talevanskeligheder**

Børn og unge med vidtgående og specifikke sprog-, tale- og kommunikationsvanskeligheder har vanskeligt ved at tilegne sig det talte sprog, udtrykke sig og kommunikere med andre. De kan have vanskeligt ved at udtrykke sig på grund af utilstrækkeligt ordforråd, manglende evne til at konstruere sætninger og manglende evne til brug af grammatik, forkert udtale af ord, læspen, snøvlen, stammen samt stemmeproblemer.

### **Læsevanskeligheder**

Børn og unge med massive og vedholdende læse- og stavevanskeligheder. Da læsning er en sproglig aktivitet kan disse børn have vanskeligt ved at tilegne sig den mekaniske side af læseprocessen, at koble lyd og bogstav, kombinere lydene til stavelser og ord og huske lydbilledet. De kan endvidere have svært ved at huske det læste, så en sætning ikke giver mening. Andre kan tilegne sig den mekaniske proces, men pga. sproglige vanskeligheder giver det læste ingen mening.

### **Hørevanskeligheder**

Børn og unge med vidtgående hørevanskeligheder: er høreapparatbrugere, tegnsprogsbrugere eller CI opererede høreapparatbrugere. Der er forskellige grader af hørenedsættelser: let, middelsvær og svær, men kendetegnende for alle graderne er det, at det talte sprog ikke kan høres og forstås uden høreapparat. Hvis der er fysiske forhold, der gør, at høreapparatbehandling er udelukket, må kommunikationen foregå via tegn.

### **Synsvanskeligheder**

Børn der er svagtseende eller blinde. De har brug for tekniske hjælpemidler og praktisk medhjælp og/eller enkeltintegrationstimer i skolen og støtte i daginstitutionen.

### **Motoriske funktionsnedsættelser**

Massive motoriske funktionsnedsættelser hos børn og unge skyldes ofte skader i hjernen som følge af alvorlig sygdom, medfødte skader eller ulykker. Børnegruppen er en meget sammensat gruppe med meget forskellige støttebehov. Alle vil have behov for hjælpemidler og ofte også praktiske medhjælpere. Medicinsk og fysioterapeutisk behandling vil være dagligdag for denne børnegruppe.

### **Sociale/emotionelle vanskeligheder**

Gruppen dækker over en bred gruppe af børn og unge der i forskellig grad har svært ved at fungere i sociale sammenhænge. Sociale sammenhænge stiller forskellige krav og foreskriver forskellige måder at fungere på. Nogle børn kommer i sociale og emotionelle vanskeligheder, når de ikke kan udtrykke følelser og behov eller forstå andres intentioner og handlinger. Andre har ikke gennem deres opvækst fået den personlige støtte til at kunne indgå i sociale fællesskaber, hvorfor konflikter bliver en væsentlig del af samværet. Børnene i gråzonegruppen vil i overvejende grad høre til denne kategori.

## **3.2. Fordeling af udsatte børn og unge mellem kategorier af problemstillinger**

I analysens datagrundlag er der indhentet oplysninger, om hvilken hovedproblemstilling de enkelte børn og unge, der er visiteret til særlige tilbud og støtte, har. Fordelingen af udsatte børn og unge i aldersgruppe og hovedproblemstilling fremgår af tabel 2. Det er vigtigt at være opmærksom på to forhold ved denne opgørelse:

- Mange af de udsatte børn og unge har mere end én problemstilling fx kan et barn både have opmærksomhedsforstyrrelser og læsevanskeligheder
- Det er ikke alle børn og unge med disse problemstillinger, som er visiteret til særlige tilbud og støtte.

Opgørelsen er således ikke et udtryk for den samlede mængde af udsatte børn og unge i København. Det må ganske enkelt anses for en umulig opgave at kvantificere den samlede mængde af udsatte børn i kommunen. Det skal derfor understreges, at Tabel 2 udelukkende er et overblik over fordeling i aldersgrupper og problemstillinger blandt de børn og unge, der er visiteret til særlige tilbud og støtte.

**Tabel 2. Antal udsatte børn og unge fordelt på aldersgruppe og hovedproblemstilling**

	0-6 år (dagtilbud)	7-16 år (undervisnings- tilbud)	7-16 år (fritidstilbud)	17-24 år (ungdoms- tilbud)	I alt (uden/med fritid)*
Generel udviklingshæmning	191	533	538	69	793/1331
Gennemgribende udviklingsforstyrrelser (autisme)	184	226	167	0	410/577
Opmærksomhedsforstyrrelser (ADHD)	23	159	53	0	182/235
Sprog- og talevanskeligheder	37	97	5	0	134/139
Læsevanskeligheder	0	180	0	0	180/180
Hørevanskeligheder	18	63	96	4	85/181
Synsvanskeligheder	11	19	5	0	30/35
Motoriske funktionsnedsættelser	68	56	45	0	124/169
Sociale/emotionelle vanskeligheder	245	945	242	0	1190/1432
Ikke fordelt på kategori	0	0	0	341	341
I alt	777	2278	1151	414	3469/4620
Befolkningstal i København pr. 01.01.07	41.569	41.048	41.048	59.899	142.516
Andel af befolkning der benytter specialtilbud (%)	1,87	5,55	2,80	0,69**	

\*Det antages at stort set alle børn og unge i specialfritidstilbud også har en form specialundervisningstilbud. Derfor holdes de ude af den samlede opgørelse af antal udsatte børn og unge, så de ikke tæller dobbelt.

\*\* Andelen er lav, fordi det ikke hidtil har været en kommunal forpligtelse at tilbyde ungdomsuddannelse til unge med særlige behov. Det anslås, at ca. 3 % af de unge i én årgang vil have behov for et særligt tilbud om ungdomsuddannelse

Andelen af 0-6 årige og 7-16 årige (undervisning), der er visiteret til et specialtilbud er 3,7 %. Med den forskningsbaserede antagelse om, at 15-20 % af alle børn og unge i kortere eller længere perioder og i større eller mindre grad vil have behov for særlige tilbud eller støtte, så er der en stor gruppe (potentielt) udsatte børn og unge, hvis behov skal tilgodeses gennem de almene tilbud og understøttende tiltag og aktiviteter.

### Perspektivering

Som det ses af ovenstående har vi valgt at bruge ni kategorier til de udsatte børn – i denne analyse såvel som fremover. Kategoriseringen kan byde mange imod, men er nødvendig når der skal skabes overblik, styring og prioriteringer på specialområdet. Det er dog vigtigt at huske på, at mange udsatte børn ofte besidder mere end én problemstilling, og har kombinationer af problemstillinger, det udløser forskellige behov for indsatser.

Nærværende analyse har den svaghed, at det ikke er muligt at optælle det samlede antal gråzonebørn, hvilket må anses for at være en umulig opgave. Børn kan bl.a. karakteriseres som gråzonebørn i kortere perioder og livsfaser, hvor barnet har mistet et nærtstående familiemedlem, oplever skilsmisse eller lignende, der i langt de fleste tilfælde er livsfaser som almensystemet kan håndtere. Bl.a. har alle skoler og institutioner udarbejdet sorg-krise planer, hvilket ofte vil være tilstrækkeligt til at hjælpe barnet gennem sin sorg. Gråzone børn bliver altså ikke automatisk til udsatte børn.



## 4 Tilbuddene til de udsatte børn og unge

Børne- og Ungdomsforvaltningens tilbud til de udsatte børn og unge kan overordnet set deles i to grupper:

- De særlige tilbud i forhold til dag-, undervisnings- og fritidstilbud (Institutioner, skoler, grupper, klasser og enkeltintegration)
- De understøttende tilbud og aktiviteter

### 4.1. Institutioner, skoler, grupper, klasser og enkeltintegration

De findes en række forskellige typer af særlige dag-, undervisnings- og fritidstilbud samt mulighed for støtte til enkeltintegration i de almene tilbud. Tilbuddene er i analysen grupperet i følgende kategorier:

- Specialdaginstitution
- Basisplads
- Specialskole
- Klasserækker (specialklasserækker, klasserækker for børn med generelle indlæringsvanskeligheder, taleklasserække og læseklasserækker)
- Specialfritidstilbud
- Støtteforanstaltninger i institutioner
- Praktisk pædagogisk medhjælp
- Enkeltintegration i skoler
- Familieorienterede tilbud
- Obs-klasser
- Indskolingsklasser
- Skolegrupper (herunder § 12, stk. 2 "nedsat undervisningstid")
- Heldagsskole (i samarbejde med SOF)
- Undervisning på dag- og døgnbehandlingstilbud
- Grupperne
- Heltidsundervisning i Ungdomsskolen
- Ungdomsskolen i Utterslev
- Undervisningstilbud til børn og unge anbragt uden for kommunen

I bilag 2 findes et katalog med korte beskrivelser af de forskellige kategorier af tilbud samt et overblik over hvilke institutioner, skoler, grupper, klasser og støttemuligheder der findes inden for de enkelte kategorier. Kataloget er lavet med udgangspunkt i CASA rapportens kortlægning. Vi er opmærksomme på, at der udover ovenstående opstilling findes et utal af andre lokalt forankrede, semi-offentlige og projektfinsierede indsatser og tilbud. Disse indsatser er dog ikke medtaget her, idet vurderingen er, at tilbuddene hovedsageligt retter sig mod de såkaldte gråzonebørn, der ikke er visiteret i tilbud, og derfor ikke indgår i opgørelserne.

### Fordeling af udsatte børn og unge på hovedproblemstilling og tilbud

I tabel 3 er 0-6 årige der modtager et specialtilbud fordelt på deres hovedproblemstilling og de tilbud de benytter. På den baggrund er andelen af børn med samme hovedproblemstilling, der anvender forskellige typer af tilbud opgjort.

På 0-6 års området er der generelt set mange af de udsatte børn, som får støtte i de almene tilbud, frem for plads i specialdaginstitution. Den tilbudsstruktur kan til dels forklares ved, at mange af børnene (fx børn med generelle udviklingsforstyrrelser og opmærksomhedsforstyrrelser) først bliver egentlig udredt eller vurderet omkring 4-5 års alderen, hvor deres problemstillinger bliver tydelige. Ligeledes bliver mange af børnene først sendt til udredning i skoletiden, da det er her børnenes vanskeligheder med at begå sig inden for skolens institutionelle rammer, bliver fremtrædende.

**Tabel 3. 0-6 årige fordelt på hovedproblemstilling og tilbud samt antal og andel af børn der anvender dem**

Hovedproblemstilling	0-6 år (dagtilbud)		
	Tilbud	Antal børn	Andel i % for hver problemstilling
Generel udviklingshæmning	Specialdaginstitution	91	47,6
	Basisplads	37	19,4
	Støtteforanstaltninger i institutioner	63	33,0
Gennemgribende udviklingsforstyrrelser (autisme)	Specialdaginstitution	43	23,4
	Basisplads	23	12,5
	Støtteforanstaltninger i institutioner	118	64,1
Opmærksomhedsforstyrrelser (ADHD)	Støtteforanstaltninger i institutioner	23	100
Sprog- og talevanskeligheder	Støtteforanstaltninger i institutioner	37	100
Læsevanskeligheder			
Hørevanskeligheder	Basisplads	8	44,4
	Støtteforanstaltninger i institutioner	10	55,6
Synsvanskeligheder	Støtteforanstaltninger i institutioner	11	100
Motoriske funktionsnedsættelser	Specialdaginstitution	17	25,0
	Basisplads	8	11,8
	Støtteforanstaltninger i institutioner	43	63,2
Sociale/emotionelle vanskeligheder	Basisplads	81	33,1
	Støtteforanstaltninger i institutioner	163	66,5

I tabel 4 er antallet af 7-16 årige, der modtager et specialundervisningstilbud, opgjort fordelt på deres hovedproblemstilling og de tilbud de benytter. På den baggrund er andelen af børn med samme hovedproblemstilling, der anvender forskellige typer af tilbud opgjort.

Sammenlignet med tilbudsstrukturen på 0-6 årsområdet er der langt flere forskellige typer af tilbud på undervisningsområdet. Der er også en klar tendens til, at der på undervisningsområdet er en langt større andel af børn i de deciderede specialtilbud frem for enkeltintegration i de almene tilbud.

**Tabel 4. 7-16 årige fordelt på hovedproblemstilling og tilbud samt antal og andel af børn der anvender dem**

Hovedproblemstilling	7-16 år (undervisningstilbud)		
	Tilbud	Antal børn	Andel i % for hver problemstilling
Generel udviklingshæmning	Specialskole	256	48,0
	Specialskole købt i andre kommuner	43	8,1
	Klasserække for børn med generelle indlæringsvanskeligheder	215	40,3
	Enkeltintegration i skoler	4	0,8
	Indskolingsklasser	5	0,9
	Grupperne	10	1,9
Gennemgribende udviklingsforstyrrelser (autisme)	Specialskole	132	58,4
	Specialskole købt i andre kommuner	1	0,4

	Klasserække for børn med generelle indlæringsvanskeligheder	14	6,2
	Specialklasserække købt i anden kommune	2	0,9
	Enkeltintegration i skoler	45	19,9
	Obs-klasser	1	0,4
	Indskolingsklasser	17	7,5
	Skolegrupper	2	0,9
	Heldagsskole	1	0,4
	Grupperne	11	4,9
<b>Opmærksomhedsforstyrrelser (ADHD)</b>	Specialskole	70	44,0
	Specialskole købt i andre kommuner	1	0,6
	Klasserække for børn med generelle indlæringsvanskeligheder	16	10,1
	Enkeltintegration i skoler	41	25,8
	Familieorienterede tilbud (familieklasse)	2	1,3
	Obs-klasser	5	3,1
	Indskolingsklasser	12	7,5
	Skolegrupper	2	1,3
	Grupperne	10	6,3
<b>Sprog- og talevanskeligheder</b>	Taleklasserække	79	81,4
	Klasserække for børn med generelle indlæringsvanskeligheder	1	1,0
	Indskolingsklasser	4	4,1
	Grupperne	13	13,4
<b>Læsevanskeligheder</b>	Specialskole købt i andre kommuner	1	0,6
	Læseklasserække	149	82,8
	Enkeltintegration i skoler	10	5,6
	Grupperne	20	11,1
<b>Hørevanskeligheder</b>	Specialskole	21	33,3
	Specialklasserække købt i anden kommune	15	23,8
	Enkeltintegration i skoler	26	41,3
	Grupperne	1	1,6
<b>Synsvanskeligheder</b>	Specialskole købt i andre kommuner	3	15,8
	Klasserække for børn med generelle indlæringsvanskeligheder	6	31,6
	Enkeltintegration i skoler	10	52,6
<b>Motoriske funktionsnedsættelser</b>	Specialklasserække	38	67,9
	Klasserække for børn med generelle indlæringsvanskeligheder	5	8,9
	Praktisk pædagogisk medhjælp	12	21,4
	Grupperne	1	1,8
<b>Sociale/emotionelle vanskeligheder</b>	Klasserække for børn med generelle indlæringsvanskeligheder	54	5,7
	Familieorienterede tilbud (familieklasse)	26	2,8
	Obs-klasser	21	2,2
	Indskolingsklasser	29	3,1
	Skolegrupper	23	2,4
	Heldagsskole/klasse	38	4,0
	Undervisning på dag- og døgnbehandlingstilbud	570	60,3
	Grupperne	44	4,7
	Undervisningstilbud til børn og unge anbragt uden for kommunen	140	14,81

I tabel 5 er antallet af 7-16 årige, der modtager et specialfritidstilbud, opgjort fordelt på deres hovedproblemstilling og de tilbud, de benytter. På den baggrund er andelen af børn med samme hovedproblemstilling, der anvender forskellige typer af tilbud opgjort.

Sammenlignet med tilbudsstrukturen på skoleområdet er der få typer af tilbud på fritidsområdet. I lighed med undervisningsområdet er der en tendens til, at der er en stor andel af børn i de deciderede specialtilbud frem for enkeltintegration med støtte i de almene tilbud.

**Tabel 5. 7- 16 årige fordelt på hovedproblemstilling og tilbud samt antal og andel af børn der anvender dem**

7-16 år (fritidstilbud)			
Hovedproblemstilling	Tilbud	Antal børn	Andel i % for hver problemstilling
Generel udviklingshæmning	Specialfritidshjem	530	98,5
	Støtteforanstaltninger i institutioner	8	1,5
Gennemgribende udviklingsforstyrrelser (autisme)	Specialfritidshjem	120	71,9
	Støtteforanstaltninger i institutioner	47	28,1
Opmærksomhedsforstyrrelser (ADHD)	Specialfritidshjem	23	43,4
	Støtteforanstaltninger i institutioner	30	56,6
Sprog- og talevanskeligheder	Støtteforanstaltninger i institutioner	5	100
Læsevanskeligheder			
Hørevanskeligheder	Specialfritidshjem	96	100
Synsvanskeligheder	Støtteforanstaltninger i institutioner	5	100
Motoriske funktionsnedsættelser	Specialfritidshjem	29	64,4
	Støtteforanstaltninger i institutioner	16	35,6
Sociale/emotionelle vanskeligheder	Specialfritidshjem	187	77,3
	Støtteforanstaltninger i institutioner	55	22,7

Tabel 6 viser antallet af unge fordelt på hovedproblemstillinger i Børne- og Ungdomsforvaltningens ungdomstilbud. Børne- og Ungdomsforvaltningen har ikke hidtil været forpligtet til at levere tilbud om ungdomsuddannelse til unge med særlige behov, og tilbuddene i Børne- og Ungdomsforvaltningen er ikke et udtryk for det samlede udbud og omfang af tilbud til udsatte unge.

Der findes også en række tilbud i regi af Socialforvaltningen og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen. Som led i arbejdet med implementering af den nye lov om ungdomsuddannelse til unge med særlige behov bliver der i efteråret 2007 i samarbejde mellem de tre forvaltninger gennemført en kortlægning af de ungdomstilbud, som de udsatte unge anvender. Denne analyse går derfor heller ikke i dybden med ungdomsområdet.

**Tabel 6. 17-24 årige fordelt på hovedproblemstilling og tilbud samt antal og andel af unge der anvender dem**

Hovedproblemstilling	17-24 år (ungdomstilbud)		
	Tilbud	Antal unge	Andel i % for hver problemstilling
Generel udviklingshæmning	Ungdomsskolen i Utterslev	69	100
Gennemgribende udviklingsforstyrrelser (autisme)			
Opmærksomhedsforstyrrelser (ADHD)			
Sprog- og talevanskeligheder			
Læsevanskeligheder			
Hørevanskeligheder	Ungdomsskole købt i andre kommuner	4	100
Synsvanskeligheder			
Motoriske funktionsnedsættelser			
Sociale/emotionelle vanskeligheder			
Ikke fordelt på kategori	Heltidsundervisning i Ungdomsskolen	341	100

Københavns Kommune sælger også en række pladser i specialtilbud til andre kommuner. Antallet af børn fra andre kommuner i Børne- og Ungdomsforvaltningens specialtilbud fremgår af tabel 7.

**Tabel 7. Antal børn og unge fra andre kommuner i specialtilbuddene**

Antal børn og unge fra andre kommuner fordelt på tilbudstyper	
Specialdaginstitution	21
Specialskole	92
Specialfritidstilbud	91
Læseklasserække	2
Taleklasserække	1
Klasserække for børn med generelle indlæringsvanskeligheder	3
Specialklasserække	8
Indskolingsklasser	1
Ungdomsskolen i Utterslev	11
I alt	230

## 4.2. Understøttende tilbud og aktiviteter

Udover de særlige tilbud i forhold til dag-, undervisnings- og fritidstilbud, så findes der en række understøttende tilbud og aktiviteter, som retter sig mod en bredere gruppe af de udsatte børn og unge – herunder især gråzonebørn og – unge. I bilag 2 findes et katalog med korte beskrivelser af de forskellige kategorier af understøttende tilbud og aktiviteter.

Tilbuddene har forskellig karakter og kan overordnet set grupperes på følgende vis:

### Støtte til enkelte børns konkrete vanskeligheder:

- Specialcenter på alle folkeskoler, hvor elever modtager almindelig specialundervisning. Der er ikke opgjort tal for hvor mange elever, der modtager tilbud i specialcentrene.
- Tale-høre pædagogisk bistand via Pædagogisk Psykologisk Rådgivning. I tabel 8 er opgjort hvor mange børn der på et år modtager talehørepædagogisk bistand. For både 0-6 årige og 7-16

årige ligger tallet på omkring 5 % af alle børn i aldersgrupperne. Der er ikke ventetid på talehørepædagogisk bistand, men omfanget af tilbuddene justeres på baggrund af efterspørgslen.

**Tabel 8. Antal børn og unge der modtager talehørepædagogisk bistand**

PPR talehørepædagoger	Distrikt	0-6 år	7-16 år	17-24 år
Sprog- og talevanskeligheder	PPR NV	581	448	9
	PPR SV	425	243	10
	PPR NØ	592	661	13
	PPR Syd	408	352	1
	S&R	213	194	0
Hørevanskeligheder	PPR NV	0	0	0
	PPR SV	5	15	1
	PPR NØ	8	17	1
	PPR Syd	12	24	0
	S&R	12	0	0
<b>I alt</b>		<b>2256</b>	<b>1954</b>	<b>35</b>
<b>Befolkningstal i København pr. 01.01.07</b>		<b>41.569</b>	<b>41.048</b>	<b>59.899</b>
<b>Andel af befolkning der modtager talehørepædagogisk bistand (%)</b>		<b>5,43</b>	<b>4,76</b>	<b>0,06</b>

- Der ydes fysio- og ergoterapi til børn i specialskoler og – institutioner. Der udover ydes der ambulant fysioterapi til børn med har behov for individuel fysioterapi, og ikke er omfattet af den vederlagsfri ordning (sygesikringen). Behandlingen er primært rettet mod børn med sansemotoriske vanskeligheder, lettere cerebral parese eller motoriske handicaps. Derudover behandles også børn med sværere psykomotoriske handicaps, som venter på at komme i specialtilbud. Der er 10-12 måneders ventetid på ambulant fysioterapi

#### Vurdering og udredning

- Pædagogisk psykologisk Rådgivning (PPR) udarbejder pædagogisk psykologiske vurderinger af børn efter indstilling fra skoler, institutioner og forældre. Der skal i henhold til Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand foretages pædagogisk psykologisk vurdering forud for iværksættelse af specialpædagogisk bistand. I skoleåret 2005/2006 modtog PPR i alt 1.966 indstillinger.
- Psykiatriske udredninger af børn og unge i København foretages af Børne- og Ungdomspsykiatrisk afdeling på Bispebjerg Hospital og Skolepsykiatrisk center, som er Københavns Kommune eget tilbud. Oplysninger om antal børn og unge, der bliver psykiatrisk udredt fremgår af tabel 10.

**Tabel 9. Antal psykiatriske udredninger af københavnske børn og unge**

	2004	2005	2006
Skolepsykiatrisk center	-	169*	147**
Bispebjerg Hospital Børne- og ungdomspsykiatrisk afdeling	762	635	569
Samlet antal udredning	762	804	716
Antal udredninger der resulterede i diagnose	252	376	379***

\* Skoleåret 2005/2006 – der foreligger ikke tal for antal udredninger i 2004/2005.

\*\* Foreløbig opgørelse for skoleåret 2006/2007 – det er ikke opgjort hvor stor en andel der resulterede i diagnose.

\*\*\* Forudsat at andelen af udredning på Skolepsykiatrisk center der resulterer i diagnose er den samme som skoleåret 2005/2006

Der ser ud til at være en faldende tendens i antallet af københavnske børn og unge, der gennemgår en psykiatrisk udredning på Bispebjerg Børne- og Ungdomspsykiatriske afdeling. Det har ikke været muligt at få afklaret om det er et udtryk for faldende efterspørgsel eller mindre kapacitet på Bispebjerg, så der kun kan gennemføres færre udredninger. Forudsat at niveauet for 2005 og 2006 fortsætter, så vil der samlet set årligt være 250-350 københavnske børn som får en diagnose. Langt størstedelen af disse børn og unge vil have behov for en eller anden form for specialtilbud eller støtte i deres dag-, undervisnings- og fritidstilbud. Samtidig vil der årligt være 400-500 børn og unge, som har gennemgået en psykiatrisk udredning uden at få en diagnose, men stadig har vanskeligheder og problemstillinger, der er så alvorlige, at det har været relevant at gennemføre udredningen. Mange af disse børn og unge vil også have behov for støtte og særlige tilbud i en eller anden form.

- Børneklubben er et tilbud til familier med børn i førskolealderen, der har kommunikationsproblemer. Klinikens hovedopgaver er:
  - At undersøge og udrede førskolebørn (0-6 år) med høreproblemer eller andre kommunikationshandicaps.
  - At rådgive og vejlede familier.
  - At undervise og tilbyde kurser.

Udover forældre kan sundhedsplejersker, dagplejere, daginstitutionspædagoger, læger, psykologer og sagsbehandlere henvende sig direkte til Børneklubben med deres bekymring for et barns udvikling og trivsel.

### **Tværfagligt samarbejde**

- Tværfaglige grupper  
BUF har derfor sammen med SOF udarbejdet et nyt koncept for ”tværfaglige grupper”. Konceptet for det tværfaglige arbejde skal være med til at udvikle samarbejdet mellem forvaltningerne og de fagpersoner, der har tilknytning til målgruppen. Konceptet fungerer som en fælles ramme, der opstiller minimumskrav til samarbejdet.

Som udgangspunkt vil der være behov for en tværfaglig gruppe til førskolebørn og en tværfaglig gruppe til skolebørn i hver bydel. De tværfaglige grupper består af en psykolog fra PPR, en pædagogisk konsulent, en sagsbehandler fra SOF, en sundhedsplejerske eller kommunallæge. På småbørnsområdet deltager der desuden en talepædagog. Det kan på lokalt niveau vælges at supplere den faste gruppe af repræsentanter med andre faggrupper/personer enten på ad hoc basis i konkrete sager eller ved deltagelse af mere fast karakter.

Målet er en tidlig og effektiv indsats, når der i sundhedsplejen, institutionen eller i skolen opstår bekymring omkring et barn, og hvor der er behov for en særlig faglig eller tværfaglig indsats i håndteringen af bekymringen og det videre arbejde med barnet. Udgangspunktet er udvikling af rammer og kompetencer for det pædagogiske arbejde, således at barnet så vidt muligt sikres inklusion i institutionen eller i skolen.

De tværgående grupper træder i kraft ved skolestart 2007/2008. De tværfaglige grupper har ikke et økonomisk råderum til at iværksætte foranstaltninger for det enkelte barn. De tværfaglige grupper kan udelukkende rådgive, vejlede og viderehenvise efter behov. Til understøttelse af

dette arbejde er der udarbejdet en handlevejledning for tidlig indsats, der kan bruges, når ansatte er bekymring for et barn. Der vil løbende blive holdt kurser og konferencer om emnet.

- **Socialrådgivere på skoler**  
Der er ansat 11 socialrådgivere, der skal have deres faste gang på 25 skoler. Socialrådgiverne er organisatorisk forankret i socialcentre, så der hele tiden er overensstemmelse med, hvad der sker for det udsatte barn på skolen såvel som i sociallovgivnings-regi. Hensigten er, at socialrådgiverne skal kunne rådgive familierne samt vejlede skolens ansatte om, hvilke muligheder der er i det sociale system for at søge bistand til barnet og dets familie.

#### Ekstra ressourcetildeling til skoler og institutioner

- **Mønsterbrydningspuljen** er en pulje på ca. 14 mio. kr. der har til formål at sikre ressourcer til arbejdet med mønsterbrydning i skoler. 25 % af midlerne anvendes af PPR til konkrete projekter. De resterende 75 % fordeles mellem alle folkeskoler med en grundtildeling og derudover en tildeling efter kriterier for social belastning.
- **Socialkompensationspulje** er en pulje på ca. 7,7 mio. kr. der på baggrund af kriterier for social belastning fordeles til de ca. 25 mest belastede daginstitutioner med henblik på at give dem bedre mulighed for at arbejde med de udsatte børn og deres forældre. Tildelingen sker med et beløb pr. barn (ca. 5.000 kr.) årligt.

### 4.3. Ventetider

I dataindsamlingen er der også indhentet oplysninger om ventetid på de forskellige typer af tilbud. Der eksisterer ikke en ensartet måde at opgøre ventetider på og nogle steder er oplysningerne baseret på skøn. Ventetidsoplysningerne skal tages med disse forbehold. Generelt er der ikke ventetid på undervisningstilbud, fordi alle børn i den skolepligtige alder skal have et skoletilbud. Men der kan godt være nogle børn, som benytter et specialtilbud, mens de venter på et mere relevant tilbud. Oplysninger om gennemsnitlige ventetider og antal børn, der venter på et mere relevant tilbud, fremgår af tabel 10.

**Tabel 10. Ventetid på specialtilbud og understøttende tilbud samt antal børn der benytter et tilbud mens de venter på et andet tilbud**

Tilbudstype	Gennemsnitlig ventetid på tilbud (i mdr.)	Antal børn der benytter tilbudet som vente-position	Tilbud ventes der på
Specialdaginstitution	7,1	-	
Basisplads	6,2	-	
Støtteforanstaltninger i institutioner	6,4	49	Basisplads, psykiatrisk udredning, specialinstitution, Børneklivnikken, Charlottegården
Specialfritidshjem	-	-	
Specialklasserække	-	-	
Praktisk pædagogisk medhjælp	-	-	
Enkeltintegration i skoler	-	-	
Familieorienterede tilbud (familieklasser)	-	-	
Obs-klasser	-	1	Specialskole
Indskolingsklasser	-	8	Taleklasserække,



			Charlottegården, Frejaskolen, Specialskole, Specialskole for autisme
Skolegrupper	-	33	Behandling via SOF, Dagbehandling og psykiatrisk udredning
Heldagsskole/klasse	-	1	Specialskole for autisme
Undervisning på dag- og døgnbehandlingstilbud	-	10	Akutfdeling
Grupperne	3	2	Døgnbehandling
Ungdomsskolen i Utterslev	-	-	
Undervisningstilbud til børn og unge anbragt uden for kommunen	-	-	
Børneklivikken	7,0	-	Undersøgelse, rådgivning og vejledning
Skole psykiatrisk center	5,1	-	Psykiatrisk udredning
Ambulant fysioterapi	11	-	Fysioterapi
Talehørepædagogisk bistand	-	-	
Pædagogisk psykologisk vurdering	3	-	
I alt		100	

Det er især på 0-6 års området, at der er ventetid på specialinstitution og basisplads (6-7 måneder). Derudover er der ventetid på Ambulant fysioterapi, udredning på Skolepsykiatrisk center og på vejledning, rådgivning og undersøgelse på Børneklivikken.

I alt benytter 100 børn et specialtilbud som venteposition til et mere relevant tilbud. Særlig støtteforanstaltninger i institutioner og skolegrupper er tilbud der benyttes som venteposition.

### Perspektivering

Som det ses af ovenstående er der mange forskellige typer af tilbud til udsatte børn og unge. Dette forhold gør CASA-rapporten også opmærksom på, idet København beskrives som en kommune med tilbud til enhver type problemstilling. At have mange forskellige typer af tilbud er imidlertid ikke nok. For det første er det væsentligt, at der er pladser nok i de efterspurgte tilbud, og her har vi vanskeligt ved at imødekomme efterspørgselen. Dvs. at omkring 100 børn konstant står på venteliste til et mere relevant tilbud. Heraf er cirka 35-40 børn, der venter på et tilbud i SOF regi. Det er ikke klart om ventetiden på tilbud i SOF's regi skyldes sagsbehandlingstid eller mangel på tilbud.

I forlængelse heraf bør der tages en drøftelse af, i hvor stort omfang vi fortsat vil sælge pladser i vores specialtilbud til andre kommuner. Nok giver det os en indtægt, der svarer til pladsprisen således at vi ikke har udgifter forbundet med salget. Dog skal vi være opmærksomme på at specialtilbuddene i disse år er under så massivt pres, at vi ombygger og indretter os for mange penge for at imødekomme egne behov, jf. byggeri på Fensmarksgade og Peder Vedels gade.

For det andet mangler der en tydelig strategi i den måde vi indretter tilbuddene på. Med dette menes, at det er de allermest specialiserede tilbud, der er ventetid på. Dette er naturligt nok, men må imødegås af en målrettet strategi om, at de knap så specialiserede tilbud også kan være gode nok, hvis ressourcerne følger med. Der er altså behov for en mere fleksibel struktur mellem det allermest

specialiserede og de næste typer af tilbud i rækken – en bredere vifte af tilbud. Dette kan f.eks. gøres ved mere fleksibel økonomitildeling samt en åbning af specialskoler og institutioner til rådgivning ind i andre systemer.

For det tredje har vi et stigende antal børn, hvor der købes pladser på private dagbehandlingstilbud. Kommunen indgår en kontrakt med den private udbyder, men er derudover ikke i stand til dels at følge op på kvaliteten af tilbuddet og dels at medvirke til at børnene sluses tilbage til det almene system. Det sidste sker næsten aldrig. Derfor må vi opbygge et system, hvor vi kan sikre, at børnene får et kvalificeret tilbud og at flere sluses tilbage.

For det fjerde kan vi se, at nogle af kategorierne benytter en række forskellige tilbud, mens andre kategorier af børn kun benytter det mest specialiserede (f.eks. tale-høre børn i specialiserede tilbud). Dette tilsiger naturligvis, at der er stor forskel på belastningsgraden inden for de enkelte kategorier. Det kan dog også tyde på, at der faktisk er mulighed for at anvende dette mere fleksibelt. Altså at kunne skabe mere luft i ventelisterne samt et større inklusionspotentiale, hvis vi udnytter ressourcerne fra kompetencecentre i de mest specialiserede tilbud aktivt i forhold til de mindre specialiserede tilbud og almene tilbud.

## 5 Hvad koster tilbuddene?

Der findes mange forskellige måder og forudsætninger for at beregne udgifter på de forskellige områder og tilbud. I analysen af to typer af beregning af udgifter pr. tilbud:

- Enhedspris (den fulde omkostning inkl. husleje og lederløn). Bruges til at sammenligne internt imellem forskellige tilbud.
- Takst (Køb- og salgspriser, som bruges til afregning mellem kommunerne) – taksten vil som regel være større end enhedsprisen. Anvendes til at sammenligne priserne mellem tilbud på tværs af kommunerne.

### 5.1. Almene tilbud

For at kunne sammenligne priser/omkostningerne på specialområderne med almindelige pladser i dagtilbud, skoler og fritidshjem og klubber angives enhedsprisen for normalområdet her, som tallene er angivet i Budget 2007.

Tabel 11. Almene tilbud

Almene tilbud	
	Enhedspris fra vedtaget budget 2007
Dagtilbud – Vuggestue	108.083 kr.
Dagtilbud – Børnehave	70.418 kr.
Fritidshjem	25.110 kr.
Klubber	26.639 kr.
Skoler	50.289 kr.

### 5.2. Specialtilbud

Tabel 12. Enkeltintegration

Enkeltintegration		
	Gennemsnitlig enhedspris	Gennemsnitligt timetal pr. uge
Støtteforanstaltninger i daginstitutioner	127.214 kr. + enhedspris for almen tilbud	12,81
Støtteforanstaltninger i fritidstilbud	96.287 kr. + enhedspris for almen tilbud	9,69
Enkeltintegration i skole	189.491 kr. + enhedspris for almen tilbud	9,8

Tabel 13. Specialtilbud

Specialtilbud	Gennemsnitlig enhedspris	Variation i enhedspriser (bund/top)
Specialdaginstitutioner	453.203 kr.	342.228 – 577.487 kr.
Basispladser		
Vuggestuepladser	288.502 kr.	245.910 – 391.474 kr.
Børnehavepladser	234.953 kr.	203.227 – 286.174 kr.
Specialfritidsinstitutioner og klubber	189.146 kr.	99.231 – 322.801 kr.

<b>Specialskoler</b>	371.495 kr.	293.277 – 454.031 kr.
<b>Klasserækker</b>		
Specialklasserække og klasserække for børn med generelle indlæringsvanskeligheder	201.784 kr.	150.865 – 266.815 kr.
Taleklasserække	157.696 kr.	157.696 kr.
Læseklasserække	174.318 kr.	161.281 – 184.289 kr.
<b>OBS-Klasser</b>	141.475 kr.	161.281 – 184.289 kr.
<b>Indskolingsklasser</b>	148.185 kr.	118.846 – 195.563 kr.
<b>Skolegrupper</b>	235.354 kr.	121.707 – 369.994 kr.
<b>Grupperne</b>	91.011 kr.	91.011 kr.
<b>Heldagsskole /klasser</b>	111.368 kr.	108.383 kr. – 122.560 kr.
<b>Heltidsundervisning i Ungdomsskolen</b>	66.903 kr.	41.950 – 80.661 kr.
<b>Tilbud BUF køber hos andre kommuner eller private leverandører (købstaksten)</b>		
Undervisningstilbud til børn og unge anbragt i andre kommuner af SOF*.	170.826 kr.	102.000 – 332.304 kr.
Privat dagbehandling Børn anbragt af SOF – BUF overenskomst med institutionerne.	169.893 kr.	157.800 – 179.220 kr.

### Sammenligning af gennemsnitlige enhedspriser

I tabel 14 er de gennemsnitlige enhedspriser for de forskellige kategorier af specialtilbud sammenlignet med de gennemsnitlige enhedspriser for de tilsvarende almene tilbud. I den højre kolonne er forskellen mellem prisen på almene tilbud og specialtilbud opgjort i %. Da det er gennemsnitspriser der sammenlignes, kan prisforskellen for de enkelte tilbud være både større og mindre.

**Tabel 14. Sammenligning af gennemsnitlige enhedspriser på almene og specialtilbud**

Almene tilbud		Specialtilbud		Enhedspris på specialtilbud i forhold til almene tilbud i %
Vuggestue	108.083 kr.	<b>Basisplads</b>	288.502 kr.	267 %
Vuggestue	108.083 kr.	<b>Enkeltintegreret med støtte</b>	235.297 kr.	218 %
Børnehave	70.418 kr.	<b>Specialdaginstitution</b>	453.203 kr.	644 %
Børnehave	70.418 kr.	<b>Basisplads</b>	234.953 kr.	334 %
Børnehave	70.418 kr.	<b>Enkeltintegreret med støtte</b>	197.632 kr.	281 %
Fritidshjem	25.110 kr.	<b>Specialfritidshjem/KKFO</b>	189.146 kr.	753 %
Fritidshjem	25.110 kr.	<b>Enkeltintegreret med støtte</b>	121.397 kr.	483 %
Klub	26.639 kr.	<b>Specialklub</b>	189.146 kr.	710 %
Skole	50.289 kr.	<b>Specialskole</b>	371.495 kr.	739 %
Skole	50.289 kr.	<b>Specialklasserække</b>	201.784 kr.	401 %
Skole	50.289 kr.	<b>Taleklasserække</b>	157.696 kr.	314 %
Skole	50.289 kr.	<b>Læseklasserække</b>	174.318 kr.	347 %
Skole	50.289 kr.	<b>Obs-klasse</b>	141.475 kr.	281 %
Skole	50.289 kr.	<b>Indskolingsklasse</b>	148.185 kr.	295 %

Skole	50.289 kr	Skolegruppe	235.354 kr.	468 %
Skole	50.289 kr	Grupperne	91.011 kr.	181 %
Skole	50.289 kr	Heldagskole/klasse	111.368 kr.	221 %
Skole	50.289 kr	Enkeltintegreret med støtte	239.780 kr.	477 %
Skole	50.289 kr	Privat dagbehandling	169.893 kr.	338 %
Skole	50.289 kr	Undervisningstilbud til børn og unge anbragt i andre kommuner	170.826 kr.	340 %

Det fremgår af tabellen, at specialtilbuddene er mellem 1,8 og 7,5 gange dyrere end almentilbuddene. De største forskelle findes på specialfritidstilbuddene og specialskolerne mens de mindste forskelle findes på støtteforanstaltninger i vuggestuer og børnehaver, basisplaser i vuggestuer samt indskolingsklasser, heldagsskole, obs-klasser og Grupperne.

### 5.3. Budgetoplysninger om understøttende tilbud og aktiviteter

De understøttende tilbud og aktiviteter er bredt dækkende funktioner og kan ikke opgøres meningsfuldt i enhedspriser. Budgettet til de forskellige understøttende tilbud og aktiviteter er:

- Specialcenter: 74,8 mio. kr.
- PPR – talehørepædagogisk bistand og forebyggende indsats: 34,5 mio. kr
- Skolepsykolog: 44,1 mio. kr.
- Fysio- og ergoterapi: 6,1 mio. kr.
- Skolepsykiatrisk center: 8 mio. kr.
- Børneklubben: 2,5 mio. kr.

### 5.4. Sammenligning af enhedspriser mellem kommuner

Det er vanskeligt at sammenligne priser på specialtilbud på tværs af kommuner, fordi der kan være forskel på de pædagogiske tilbud og målgruppen af børn, og fordi der kan være forskel på udgifter til eksempelvis husleje. Den bedste mulighed er at sammenligne taksterne for sammenlignelige tilbud.

I tabel 15-17 sammenlignes takster for københavnske tilbud med takster for sammenlignelige tilbud i andre kommuner

**Tabel 15. Sammenligning af takster på undervisningstilbud til børn med generel udviklingshæmning**

KK heldagstilbud	Gennemsnitlig Salgstakst	Køb af pladser	Gennemsnitlig Købstakst
Øresundsskolen Strandparkskolen Skolen i Ryparken Fensmarksskole	692.850 kr.	Sofus Franck Skole Geelsgaard Skole sp.1	604.623 kr.

**Tabel 16. Sammenligning af takster på undervisningstilbud til børn med gennemgribende udviklingsforstyrrelser (autisme)**

KK heldagstilbud	Gennemsnitlig Salgstakst	Køb af pladser	Købstakst
Frejaskolen Skolen i Peter Vedels Gade	569.403 kr.	Bakkeskolen	714.600 kr.

**Tabel 17. Sammenligning af takster på undervisningstilbud til børn med opmærksomhedsforstyrrelser (ADHD)**

KK specialskole tilbud	Gennemsnitlig Salgstakst	Køb af pladser	Købstakst
Skolen i Charlottegården	335.956 kr.	Fjordskolen	316.090 kr.

I nogle tilfælde vil specialtilbud uden for København kunne købes billigere end i København. Dette skyldes bl.a. højere huslejer og lønninger i København.

Tabel 15-17 tal viser, at de tilbud BUF køber til udsatte børn og unge ofte er billigere i andre kommuner end Københavns egne tilbud. Dette skyldes bl.a. dyrere husleje i København. En nærliggende løsning kunne derfor være at satse mere strategisk på køb af tilbud i andre kommuner. Men Kommune Kontakt Rådet har besluttet, at kommunerne i Region Hovedstaden i videst muligt omfang skal være selvforsynende med specialtilbud til børn og unge. Denne beslutning er truffet med udgangspunkt i, at børn skal undervises i nærmiljøet og ikke bruge tid på at blive transporteret langt i bus til specialtilbud. Samtidig giver det store udgifter til transport, som lægges oven i taksterne.

I 6 by nøgletalsrapporten for budget 2007 sammenlignes en række nettodriftsudgifter til skoleområdet pr. 6-16 årige. Sammenligningen fremgår af tabel 18, hvor man kan se, at København placerer sig som den kommune der har de næstmindste udgifter til skolepsykolog. Hvad angår udgifter til kommunale specialskoler har København de højeste udgifter. Til gengæld har København de laveste udgifter til regionale tilbud. Det skyldes, at København sammenlignet med andre kommuner har mange højt specialiserede tilbud, og derfor kun i få tilfælde har brug for at købe tilbud hos regionen.

**Tabel 18. Nettodriftsudgifter pr. 6-16 årige budget 2007**

Kr. pr. 6-16 årig	Århus	Odense	Aalborg	Esbjerg	Randers	København
Skolepsykolog *	1.363	801	1.676	1.852	2.150	1.297
Kommunale specialskoler**	930	2.587	4.221	0	0	5.397
Specialundervisning i regionale tilbud	2.339	169	1.485	108	3.595	79

\* inkl. Kommunale udgifter til specialpædagogisk bistand til børn og voksne

\*\* inkl. Kommunale udgifter til observationsskoler

De relativt lave udgifter til skolepsykolog kan forklares med normering af psykologer i forhold til antal indbyggere. I tabel 19 er normeringen af psykologer sammenlignet med andre kommuner i hovedstadsregionen

**Tabel 19. Normering af psykologer pr. indbyggere**

	Rudersdal	Hillerød	Frederikssund	København
Antal psykologer	20	16	20	75
Antal indbyggere i alt	54.000	46.000	44.000	500.000
Antal indbyggere pr. psykolog	2.700	2.875	2.200	6.667

Kilde: oplysninger fra psykologforeningen

## **Perspektivering**

Der er store variationer i prisen på specialtilbud inden for kommunen. Det afspejler, at nogle børn har brug for et meget specialiseret tilbud. I Københavns Kommune har vi valgt at have mange selvstændige specialtilbud, som udgør en organisatorisk enhed og derved har udgifter i form af ledelse og husleje. Det må overvejes om opbygningen af specialtilbuddene kan ændres, så det sikres at ressourcerne i højere grad anvendes direkte til arbejdet med børn og unge. Ligeledes må det undersøges, om selve strukturen kan ændres, så flere tilbud kan ligge i forbindelse med almene tilbud. Det skal dog medtænkes, at en flytning af specialtilbud kun medfører, at der bliver ledige bygninger og derved sparet husleje, hvis der flyttes til eksisterende ledig kapacitet.

Nogle børn med specielle behov vil have brug for at være afsondret fra almensystemet, men en del af de specialiserede tilbud, kan muligvis rent fysisk implementeres i almensystemet. I mange omegnskommuner opereres der fx med såkaldte "gruppeordninger". Gruppeordninger er en gruppe af børn på 6-8 stykker, der går i skole i almensystemet, men har separat klasseværelse og et varierende antal fag sammen med de andre børn på skolen. Gruppeordningerne kan sammenlignes lidt med det, vi kender fra basisgrupperne i daginstitutionerne.

Sammenlignet med andre kommuner ligger normeringen til psykologer i BUF under gennemsnit. Det sammenholdt med en gennemsnitlig ventetid på 3 måneder på pædagogisk psykologisk vurdering peger på et behov for at opnormere psykologindsatsen.

## 6 Udvikling i efterspørgslen på specialtilbud

Der har på landsplan været en kraftig vækst i antallet af børn og unge med behov for specialtilbud. Den seneste undersøgelse fra Undervisningsministeriet af udviklingen i Folkeskolens vidtgående specialundervisning viser, at det samlede elevgrundlag for folkeskolen (6 -16 årige) fra 1996 til 2006 er steget med 19 pct. I samme periode er antallet af elever i den vidtgående specialundervisning steget med 49 pct. (Tabel 20).

Der er flere grunde til denne generelle tendens, at flere børn har brug for vidtgående tilbud:

- Diagnosesystemet har udviklet sig og i mange tilfælde erstatter en diagnose et langt hospitalsophold
- Forældrenes holdning til specialtilbud har ændret sig
- Flere børn med lav fødselsvægt (ca. 1500 g) overlever fødslen
- Der fødes flere børn med funktionsnedsættelser (Downs syndrom og mongolisme). Dette tilskrives højere fødselsalder hos kvinder, ændrede samlivsformer m.v.
- Vækst i antallet af forældre med misbrug af alkohol, medicin og narkotika
- Folkeskolens emne- og projektorienterede undervisning med høje krav til selvstændighed, koncentration mv.

**Tabel 20. Antal børn og unge i den vidtgående specialundervisning i folkeskolens 1. – 10. klasse i skoleårene 1995/96 – 2005/06**

Område/År	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06
Københavns Kom. *)	422	540	588	588	670	953	720	1.082	811	884	916
Frederiksberg Kom.	56	53	63	63	78	75	84	102	104	105	93
Københavns Amt	848	862	983	1.047	1.061	1.039	1.136	1.206	1.173	1.192	1.196
Frederiksborg Amt	418	486	520	580	599	559	681	713	695	740	810
Roskilde Amt	333	372	350	373	379	322	337	374	395	414	419
Vestsjællands Amt <sup>1</sup>	364	416	453	496	528	563	620	644	692	734	726
Storstrøms Amt	306	329	350	358	368	381	393	455	476	488	497
Bornholms Regionskom.	75	73	77	77	89	56	80	105	137	104	98
Fyns Amt	665	660	725	725	844	980	1.053	1.160	1.186	1.224	1.170
Sønderjyllands Amt	337	341	371	371	389	379	365	427	486	535	601
Ribe Amt	297	304	311	311	339	328	365	359	326	319	317
Vejle Amt	495	569	566	566	728	761	655	666	685	713	730
Ringkjøbing Amt	276	307	328	338	404	428	418	440	449	468	506
Århus Amt	1.033	1.133	1.196	1.196	1.335	781	821	995	989	996	999
Viborg Amt	330	339	394	394	478	319	328	359	366	375	399
Nordjyllands Amt	801	771	779	779	833	714	742	814	885	924	1.042
<b>I alt</b>	<b>7.056</b>	<b>7.555</b>	<b>8.054</b>	<b>8.262</b>	<b>9.122</b>	<b>8.638</b>	<b>8.798</b>	<b>9.901</b>	<b>9.855</b>	<b>10.215</b>	<b>10.519</b>

Kilde: Indberetninger fra amterne.

\*) Tallene for Københavns kommune er justeret for skoleårene 03/04 – 05/06 i overensstemmelse med de senest foreliggende oplysninger. I årene 00/01 -02/03 indgår et stort antal dag-/og døgnanbragte børn. Fra og med 03/04 indgår alene de børn, hvor årsudgiften overstiger det kommunale takstbeløb.

Som det fremgår af tabel 21 er Københavns Kommune det sted i landet, hvor der i hele perioden 1995/1996 til 2005/2006, er den største frekvens af elever i den vidtgående specialundervisning. Frekvensen er på landsplan steget med 24,1 % over de ti år, mens den i København er steget med 59,5 %. En væsentlig del af stigningen ligger fra 1995/1996 til 1996/1997. Fra 1996/1997 til



2005/2006 er frekvensen i København steget med 28,9 %. Der findes ikke nogen entydig forklaring på hvorfor frekvensen i København ligger højere end i resten af landet, men den primære årsag er de socioøkonomiske forhold og dermed befolkningssammensætning i København.

**Tabel 21. Frekvensen af elever i den vidtgående specialundervisning i folkeskolens 1. – 10. klasse i skoleårene 1995/96 – 2005/06**

Område/År	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06	Ændring i %
Københavns Kom.	1,26	1,56	1,65	1,64	1,76	2,40	1,76	2,56	1,83	1,97	2,01	59,5
Frederiksberg Kom.	1,05	0,98	1,15	1,23	1,32	1,23	1,33	1,55	1,52	1,48	1,24	17,9
Københavns Amt	1,18	1,19	1,33	1,39	1,37	1,31	1,39	1,43	1,36	1,38	1,35	14,5
Frederiksborg Amt	0,94	1,09	1,14	1,25	1,25	1,10	1,32	1,33	1,26	1,31	1,38	47,3
Roskilde Amt <sup>2</sup>	1,20	1,34	1,25	1,31	1,28	1,05	1,05	1,12	1,15	1,18	1,14	-4,9
Vestsjællands Amt	1,00	1,14	1,22	1,33	1,37	1,42	1,52	1,53	1,61	1,69	1,62	62,0
Storstrøms Amt	0,97	1,04	1,11	1,12	1,13	1,15	1,16	1,32	1,36	1,38	1,40	44,8
Bornholms Regionskom.	1,23	1,20	1,27	1,35	1,48	0,93	1,32	1,69	2,19	1,68	1,63	32,5
Fyns Amt	1,18	1,17	1,27	1,41	1,43	1,63	1,70	1,82	1,83	1,86	1,75	48,3
Sønderjyllands Amt	0,98	0,99	1,07	1,04	1,10	1,06	1,00	1,14	1,30	1,42	1,60	62,9
Ribe Amt	0,97	0,99	1,01	1,08	1,07	1,02	1,11	1,07	0,96	0,93	0,92	-5,4
Vejle Amt	1,15	1,32	1,30	1,32	1,61	1,64	1,38	1,36	1,36	1,39	1,38	20,3
Ringkjøbing Amt	0,73	0,81	0,89	0,96	1,04	1,10	1,04	1,08	1,08	1,12	1,20	64,7
Århus Amt	1,37	1,50	1,56	1,66	1,67	1,00	0,98	1,15	1,12	1,10	1,08	-21,1
Viborg Amt	1,05	1,07	1,24	1,36	1,47	1,00	0,97	1,04	1,04	1,06	1,12	6,4
Nordjyllands Amt	1,28	1,23	1,24	1,60	1,29	1,09	1,10	1,18	1,27	1,32	1,49	16,6
Hele landet – gns.	1,12	1,19	1,26	1,36	1,38	1,26	1,27	1,38	1,33	1,35	1,39	24,1

Kilde: Indberetninger fra amterne.

\*) Tallene for Københavns kommune er justeret for skoleårene 03/04 – 05/06 i overensstemmelse med de senest foreliggende oplysninger. I årene 00/01 -02/03 indgår et stort antal dag-/og døgnanbragte børn. Fra og med 03/04 indgår alene de børn, hvor årsudgiften overstiger det kommunale takstbeløb

I 6 by nøgletalsrapporten for budget 2007 er andelen af elever i specialundervisningen sammenlignet mellem 6 byerne. Sammenligning fremgår af tabel 22. Mens tallene i tabel 21 alene omfatter den vidtgående specialundervisning (det der tidligere var den amtslige opgave) rummer 6 by sammenligning alle elever specialklasser og derfor er andelen højere. Sammenligningen i tabel 22 viser, at København sammen med Odense har den højeste andel elever i specialklasser.

**Tabel 22. Andelen af elever i specialklasser 2006/2007**

	Århus	Odense	Aalborg	Esbjerg	Randers	København
Andel elever i specialklasser*	3,9 %	4,4 %	3,9 %	3,3 %	3,0 %	4,4 %

\*Eksklusive enkeltintegrerede elever

### Behovsprognose 2007 fordelt på aldersgruppe og problemstilling

På 0-6 års området skelnes der mellem følgende typer af børn på det generelle specialområde:

- Basisbørn med psykosociale vanskeligheder
- Immunsvage basisbørn
- Basisbørn med varig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne (lettere grad)
- Specialbørn med varig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne (jf. § 16 i lov om social service)

**Tabel 23. Behovsprognosen på specialområdet (0-6 år) 2007 viser følgende behov for specialpladser**

	01.01.2007 Prognose (2006)	01.01.2008 Prognose (2006)
Basispladser til autister	75	78
Basispladser til udviklingshæmmede	71	72
Basispladser til fysisk handicappede	32	32
Specialpladser	77	78
<b>Total handicappede</b>	<b>255</b>	<b>260</b>
Basispladser til børn med psykosociale vanskeligheder	95	96
<b>Total psykosociale</b>	<b>95</b>	<b>96</b>
Basispladser til immunsvage børn	8	8
Basisdagplejen	26	26
ABA/DOMAN	14	14
<b>Total</b>	<b>398</b>	<b>404</b>

Behovsprognosen for 0-6 års området (tabel 23) er udarbejdet i 2007 og afdækker behovet i 2007 og 2008. Prognosen er baseret på ventelistetal for december 2006. Behovet for pladser sammensættes ved at lægge de udbudte pladser i København sammen med ventelisten for de respektive pladstyper. Behovet fremskrevet med 4 % årlig stigning for autister og med 1 % for de øvrige grupper. Denne fremskrivning baserer sig på de tidligere behovsprognoser. Prognosen inddrager kun de fysiske pladser. Dvs. at behovet for støtteforanstaltninger i almene dagtilbud ikke er medregnet.

Behovsprognosen for 6-16 og 16-24 års området (tabel 24) er udarbejdet for skoleåret 2007/08. Behovsprognosen er for 6-16 års området er baseret på konkrete vurderinger fra Kontoret for Støtte, Rådgivning og Sundhed. Prognosen inddrager kun de fysiske pladser. Dvs. at behovet for støtte i form af enkeltintegration, støttepædagog, praktisk medhjælp mv. ikke er medregnet.

**Tabel 24. Behovsvurdering**

Behovsvurdering 6-24 år		6-16 år (1)	16-24 år (2)
1	Generel udviklingshæmning	325 → 346 = 6,5 %	120 pr. årgang
2	Gennemgribende udviklingsforstyrrelse (autisme/asperger)	185 → 215 = 16,2 %	
3	Opmærksomhedsforstyrrelser	111 → 125 = 12,6 %	
4	Hørevanskeligheder	145 → 123 = - 15,2 %	
5	Synsvanskeligheder	19 → 14 = - 26,3 %	
6	Motoriske funktionsnedsættelser	54 → 54 = 0,0 %	
7	Vidtgående sprog- og talevanskeligheder	86 → 86 = 0,0 %	
8	Sociale/emotionelle vanskeligheder*	---	
9	Læsevanskeligheder	171 → 173 = 1,2 %	

\*Gruppen af børn med sociale/emotionelle vanskeligheder er indeholdt i gruppe 3, børn med svære opmærksomhedsforstyrrelser.

Samlet set viser behovsprognoser en stigning i efterspørgslen på pladser til primært børn og unge med gennemgribende udviklingsforstyrrelser, generel udviklingshæmning og opmærksomhedsforstyrrelser. For 7-16 årsområdet er der et fald i behovet for pladser til børn og unge med høre- og synsvanskeligheder.

### Klager over afgørelser om vidtgående specialundervisning

Forældre har mulighed for at klage til Klagenævnet for vidtgående specialundervisning under Skolestyrelsen over kommunens afgørelser om vidtgående specialundervisning til deres børn. Af tabel 25 fremgår det, at antallet af klager fra københavnske forældre over afgørelser om vidtgående specialundervisning er mere en tredoblet i perioden 2003/2004 til 2006/2007. Det foreløbige antal klager vedrørende 2007/2008 ligger væsentlig højere end perioden 2003/2004 til 2005/2006.

**Tabel 25. Antal klager fra Københavns Kommune til Klagenævnet for vidtgående specialundervisning over afgørelse om vidtgående specialundervisning**

Skoleår	Forlig mellem forældre og kommune	Medhold til forældrene	Medhold til kommunen	Antal klager i alt
2003/2004	5 (24 %)	6 (28 %)	10 (48 %)	21
2004/2005	9 (35 %)	8 (30 %)	9 (35 %)	26
2005/2006	15 (41 %)	13 (35 %)	9 (24 %)	37
2006/2007	18 (25 %)	35 (48 %)	20 (27 %)	73
2007/2008				59*

\*indkomne klager pr. 8.6.2007, der foreligger endnu ingen afgørelser fra Klagenævnet

Andelen af klagere fra København, der fik medhold er i perioden 2003/2004 til 2006/2007 steget fra 28 % til 48 %.

Af tabel 26 fremgår det, at Københavns kommunes andel af det samlede antal klager til Klagenævnet på landsplan har været stigende fra 9,8 % i 2003/2004 til 22,4 % i 2005/2006.

**Tabel 26. Udvikling i antal klager til Klagenævnet for vidtgående specialundervisning over afgørelse om vidtgående specialundervisning på landsplan**

Skoleår	Samlet antal klager	Klager fra København	Københavns andel af samlet antal klager
2003/2004	215	21	9,8 %
2004/2005	191	26	13,6 %
2005/2006	165	37	22,4 %
2006/2007	Ikke opgjort endnu	73	
2007/2008	Ikke opgjort endnu	59*	

\*indkomne klager pr. 8.6.2007

Der findes ikke nogen entydig forklaring på den kraftige stigning i antallet af klager over afgørelser om vidtgående specialundervisning. Det vurderes, at være et samspil mellem flere forskellige årsager:

- At der bliver truffet flere afgørelser om vidtgående specialundervisning jf. tabel 20
- At visitationsprocedurerne i PPR blev ændret for skoleåret 2006/2007
- Større bevidsthed blandt forældre om mulighederne for at klage
- Udviklingen i kapacitet og ressourcer til den vidtgående specialundervisning ikke har fulgt udviklingen i behovet

Der findes ikke en tilsvarende adgang til at klage over andre kategorier af tilbud på specialområdet, og det er derfor ikke muligt at opgøre antallet af klager for de øvrige tilbud. Fra 2007 er adgangen til at klage til Klagenævnet udvidet til også at omfatte småbørn med behov for specialpædagogisk bistand i henhold til bekendtgørelsen om specialpædagogisk bistand

### **Perspektivering**

Ovenstående afsnit viser, at specialområdet udvikler sig i rivende hast. Som beskrevet er der mange årsager til hastigheden i væksten. Det er i notatet om manko'en på specialområdet (bilag 3) beskrevet, hvordan specialområdet i BUF ikke har været reguleret økonomisk tilfredsstillende gennem mange år. Det betyder, at hver gang der etableres et nyt tilbud, så udhules alle de andre en lille smule. Gennem årene betyder det serviceforringelser uden det rigtigt er synligt for beslutningstagerne.

Som det ses fortsætter udviklingen. Det tilsiger to ting. For det første skal der arbejdes videre med en efterspørgselsregulerende model på specialområdet. For det andet skal der tænkes i, hvordan vi kan lave gode og kvalitetsfyldte støtte- og specialtilbud, men samtidig forsøge at gøre det så billigt som muligt.

Antallet af tabte klagesager understreger, at det ikke er de professionelle visitatorer i BUF, der er for 'large' i deres vurderinger af hvilke børn der skal have specialtilbud – tværtimod. De mange klagesager skal ses som et symptom på, at efterspørgsel og udbud ikke længere matcher hinanden. Hvis antallet af klagesager ikke skal stige yderligere er der behov for flere penge eller succesfulde omprioriteringer på området.

## 7 Serviceniveau

### Serviceniveau

At kategorisere komplekse problemstillinger som kendetegner de udsatte børn og unge og samtidig optegne et typisk serviceniveau for disse børn og unge er en udfordrende opgave. De børn og unge, der modtager støtte og specialforanstaltninger er jo netop defineret ved at have særlige behov i forhold til netop deres individuelle problemstilling. Alligevel giver det god mening, idet at det tydeliggøres at der nogle linier inden for de forskelliges børns særlige forhold som kan skabe retningslinier for arbejdet i praksis.

Nedenstående er et forsøg på at optegne et serviceniveau er baseret på de kategorier, der er benyttet tidligere i budgetanalysen, og den tilbudsstruktur der eksisterer i dag (tabel 27). Inden for disse kategorier er børnenes problemstillinger meget forskellige ligesom det enkelte barns støttebehov og dermed serviceniveau også vil være forskelligt. Belastningsvariablene i barnets liv kan være meget forskellige ligesom barnet kan have op til flere problemstillinger der går på tværs af den kategorisering vi har valgt. Nedenstående serviceniveau må derfor ikke betragtes som en facitliste på udsatte børns behov, men alene et udtryk for den typiske prioritering af tilbud til børn med den kategoriserede problemstilling som primært problem.

Tabel 27. Serviceniveau

Serviceniveau			
Almen- og specialtilbud	Tilbud til 0- 6 år		Tilbud til 7-16 år
<b>Almentilbud som alle børn modtager</b>	Sundhedspleje Dagtilbud Tandpleje	Folkeskole Fritidstilbud	Tandpleje Kommunallæge Sundhedspleje
<b>Specialtilbud til børn og unge med generel udviklingshæmning</b>	Specialdaginstitution Basisplads Støtteforanstaltninger i institutioner	Specialskele Specialskele købt i andre kommuner Klasserække for børn med generelle indlæringsvanskeligheder Enkeltintegration i skoler	Indskolingsklasser Grupperne Specialfritidshjem Støtteforanstaltninger i institutioner
<b>Specialtilbud til børn og unge med gennemgribende udviklingsforstyrrelser (autisme)</b>	Specialdaginstitution Basisplads Støtteforanstaltninger i institutioner	Specialskele Specialskele købt i andre kommuner Klasserække for børn med generelle indlæringsvanskeligheder Specialklasserække købt i anden kommune Enkeltintegration i skoler Obs-klasser	Indskolingsklasser Skolegrupper Heldagsskole Grupperne Specialfritidshjem Støtteforanstaltninger i institutioner
<b>Specialtilbud til børn og unge med opmærksomhedsforstyrrelser (ADHD)</b>	Støtteforanstaltninger i institutioner	Specialskele Specialskele købt i andre kommuner Klasserække for børn med generelle indlæringsvanskeligheder Enkeltintegration i skoler Familieorienterede tilbud (familieklasser)	Obs-klasser Indskolingsklasser Skolegrupper Grupperne Specialfritidshjem Støtteforanstaltninger i institutioner

<b>Specialtilbud til børn og unge med sprog- og talevanskeligheder</b>	Støtteforanstaltninger i institutioner	Specialklasserække Klasserække for børn med generelle indlæringsvanskeligheder Indskolingsklasser	Grupperne Støtteforanstaltninger i institutioner
<b>Specialtilbud til børn og unge med læsevanskeligheder</b>		Specialske købt i andre kommuner Læseklasserække	Enkeltintegration i skoler Grupperne
<b>Specialtilbud til børn og unge med hørevanskeligheder</b>	Basisplads Støtteforanstaltninger i institutioner	Specialske Specialklasserække købt i anden kommune Enkeltintegration i skoler	Grupperne Specialfritidshjem
<b>Specialtilbud til børn og unge med synsvanskeligheder</b>	Støtteforanstaltninger i institutioner	Specialske købt i andre kommuner Klasserække for børn med generelle indlæringsvanskeligheder	Enkeltintegration i skoler Støtteforanstaltninger i institutioner
<b>Specialtilbud til børn og unge med motoriske funktionsnedsættelser</b>	Specialdaginstitution Basisplads Støtteforanstaltninger i institutioner	Specialklasserække Klasserække for børn med generelle indlæringsvanskeligheder Praktisk pædagogisk medhjælp	Grupperne Specialfritidshjem Støtteforanstaltninger i institutioner
<b>Specialtilbud til børn og unge med sociale/emotionelle vanskeligheder</b>	Basisplads Støtteforanstaltninger i institutioner	Klasserække for børn med generelle indlæringsvanskeligheder Familieorienterede tilbud (familieklasse) Obs-klasser Indskolingsklasser Skolegrupper Heldagsskole/klasse	Undervisning på dag- og døgnbehandlingstilbud Grupperne Undervisningstilbud til børn og unge bragt uden for kommunen Specialfritidshjem Støtteforanstaltninger i institutioner

### Perspektivering

Med den nuværende tilbudsstruktur på specialområdet er der som CASA rapporten også konkluderer generelt set tilbud til børn og unge med alle typer af forskellige problemstillinger. For nogle kategorier af problemstillinger er der en bred vifte af tilbud mens der for andre kategorier kun er få typer af tilbud. Det kan både være udtryk for karakteren af de vanskeligheder som børn og unge med de forskellige kategorier af problemstillinger har, men det kan også have historiske og organisatoriske forklaringer.

Generelt gælder det at de enkelte udsatte børn og unge kan have meget varierede behov også selvom de har den samme primære problemstilling. Det vil derfor være relevant at se nærmere på mulighederne for at udvikle forskellige mellemformer af tilbud – tilbud som ligger i feltet mellem almen- og specialområdet.

## 8 Organisering og styring af specialområdet

CASA rapporten gjorde opmærksom på, at der var en række uklarheder og dilemmaer omkring strategierne og visitationerne på specialområdet. Således oplevede skoler og institutioner at centralforvaltningen udmeldte initiativer, der er vanskelige at implementere, mens man lokalt var i tvivl om sin handleforpligtigelse og råderum. Ligeledes beskriver CASA-rapporten en uklarhed i forbindelse med visitationen til de særlige tilbud til børn og unge, idet familierne oplever at det er dem selv, der er tovholdere for at sikre at deres barn får det rette tilbud.

På baggrund af denne kritik har forvaltningen iværksat forskellige indsatser for at formalisere roller, ansvar og beslutningskompetencer på de forskellige niveauer i BUF. Forvaltningen arbejder derfor på at sikre en bedre styringslogik på området, så roller, ansvar og kompetencer følger de politiske og økonomiske grænser, vi opererer indenfor. Arbejdet er dog langt fra færdigt, og hvis det skal gennemføres succesfuldt, kræver det politisk vilje til omprioritering af indsatsen. Nedenfor beskrives de organisatoriske rammer specialområdet i dag opererer indenfor. Ligeledes beskrives forslag til forbedring af disse rammer samt alternative muligheder for styringslogikker.

### Organisering af det tværfaglige samarbejde

Det er en politisk og ledelsesmæssig opgave at organisere arbejdet, så der fokuseres på barnets behov frem for kommunale sektoropdelinger og –grænser. BUF har derfor sammen med SOF udarbejdet et nyt koncept for ”tværfaglige grupper”. Konceptet lægger en ramme for det tværfaglige arbejde om udsatte børn. Målet er en tidlig og effektiv indsats, når der i sundhedsplejen, institutionen eller i skolen opstår bekymring omkring et barn, og hvor der er behov for en særlig faglig eller tværfaglig indsats i håndteringen af bekymringen og det videre arbejde med barnet. Udgangspunktet er udvikling af rammer og kompetencer for det pædagogiske arbejde, således at barnet så vidt muligt sikres inklusion i institutionen eller i skolen. Det tværfaglige samarbejde i Københavns Kommune skal sikres ved:

1. Etablering af tværfaglige grupper i de lokale bydele/distrikter, hvor der kontinuerligt kan trækkes på forskellige professionelle kompetencer, viden og erfaring. I den tværfaglige gruppe har voksne omkring børnene mulighed for at få kvalificeret rådgivning og hjælp.
2. Etablering af samarbejdsgrupper efter behov i lokale bydele/distrikter, hvor de faggrupper, der er tættest på børnene kan dele viden og drøfte generelt forebyggende tiltag.

Samtidig er der ansat 11 socialrådgivere, der vil få deres faste gang på 25 skoler. Socialrådgiverne er organisatorisk forankret i socialcentrene, så der hele tiden er overensstemmelse med, hvad der sker for det udsatte barn på skolen såvel som i sociallovgivnings-regi. Hensigten er, at socialrådgiverne skal kunne rådgive familierne samt vejlede skolens ansatte om, hvilke muligheder der er i det sociale system for at søge bistand til barnet og dets familie.

Disse initiativer er iværksat med henblik på at skabe fælles forståelse af det enkelte barns behov samt afhjælpe tendensen til kasse-tænkning.

## Visitation og beslutningskompetence

Der er indført en ny visitationsmodel i BUF, så mest muligt af visitation, beslutningskompetence og økonomien er udlagt til BUF's otte distrikter. CASA-rapporten anbefaler en så decentralt styret model som muligt bl.a. med baggrund i Københavns størrelse, der vanskeliggør en centraliseret styring af samtlige ressourcer på specialområdet. Denne udlægning af økonomi og kompetence skal bidrage til, at der kan findes unikke og individuelle løsninger for det enkelte barn. De tungeste foranstaltningstyper er dog fortsat placeret i et centralt visitationsudvalg i BUF.

Argumentet for i første omgang at beholde visitationen til de mest specialiserede tilbud i Centralforvaltningen er dels, at dette område er meget udgiftstungt, og dels at ekspertisen på de mest belastede børn er placeret samlet i Centralforvaltningen.

Visitationen af børn og unge elever med behov for specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand foregår på tre forskellige niveauer (tabel 28).

**Tabel 28. Visitation til specialtilbud**

	Omhandler	Revurdering	Beslutningstagere
<b>Niveau 1 (skoleniveau)</b>	<p>Forebyggende og inkluderende foranstaltninger, som ydes på den enkelte skole f.eks.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• holddannelse</li> <li>• undervisningsdifferentiering</li> </ul> <p>Hvis en elev har særlige undervisningsbehov, som ikke kan opfyldes indenfor rammerne af ovenstående undervisning, indstilles eleven til pædagogisk psykologisk vurdering, der <b>kan</b> foreslå en særlig specialpædagogisk foranstaltning til skolelederen. I de mest specialiserede tilfælde kan PPR beslutte at inddrage den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation (VISO) efter samråd med forældrene.</p>	Efter aftale om en særlig indsats i institution eller skole er indgået, bør der maksimalt gå 3 måneder før der følges op på indsatsen omkring barnet.	Det er <b>skolelederen</b> der har ansvaret for henvisning til disse foranstaltninger.
<b>Niveau 2 (distrikts-niveau)</b>	<p>Særlige specialpædagogiske foranstaltninger i de lokale Børne- og Ungdomsdistrikter, f.eks.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• specialskoler og fritidstilbud for børn med generelle indlæringsvanskeligheder</li> <li>• indskolingsklasser,</li> <li>• grupper</li> <li>• foranstaltninger til enkelte elever med behov for specialpædagogisk bistand</li> <li>• enkeltintegration,</li> <li>• enkeltmandsundervisning</li> <li>• Læseklasser</li> <li>• Støtteforanstaltninger i dagtilbud</li> </ul>	1 gang årligt (støtteforanstaltninger i dagtilbud ½ årligt)	<p>Visitationen til disse foranstaltninger foretages af et <b>visitationsudvalg i distriktet</b> nedsat af den lokale chef for Børne- og Ungdomsdistrikter.</p> <p>Skolelederen indstiller til visitationsudvalget på baggrund af en pædagogisk psykologisk vurdering.</p> <p>Chefen for Børne- og Ungdomsdistriktet har visitationskompetencen, der evt. kan uddelegeres.</p>
<b>Niveau 3 (centralt niveau)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Basis- og specialpladser i dagtilbud (inkl. basisdagplejen),</li> <li>• specialskoler,</li> <li>• specialklasserækker</li> <li>• specialfritidstilbud</li> </ul>	1 gang årligt	<p>Visitationen til specialskoler, specialklasserækker og specialfritidstilbud foretages af det <b>centrale visitationsudvalg</b> i Støtte, Rådgivning og Sundhed efter henvisning fra det lokale visitationsudvalg.</p> <p>Visitationen til basis- og specialpladser i dagtilbud inkl. basisdagplejen varetages af et centralt visitationsudvalg, idet tilbuddene er bydækkende uanset deres geografiske placering</p>



## **Økonomi**

Med decentraliseringen af Børne- og Ungdomsforvaltningen pr 1. januar 2006 er flere opgaver flyttet fra centralforvaltningen til de otte distrikter, herunder PPR pr. 1. august 2007. Herudover er der udlagt et eget ansvar til skoler/institutioner for løsning af en del af de udsatte børns behov. Det betyder, at der i dag er bundet økonomisk ansvar til flere forskellige ansvars niveauer.

Distrikterne har ansvaret for visitation og økonomi til alle børn fra 0 – 18, som ikke har brug for et vidtgående tilbud. Det vil sige, at distrikterne visiterer støttepædagogressourcer til skolernes specialundervisning, specialtilbud som ikke regnes for vidtgående samt enkeltintegreerede børn.

Denne styringslogik vil i nogen grad imødekomme de udfordringer, der er på specialområdet som helhed. Der er dog lang vej endnu. Flere af initiativerne har kun få måneders erfaring bag sig, eller er slet ikke gået i gang endnu. Selvom disse initiativer viser sig at virke efter hensigten, vil der fortsat være behov for investeringer i massive forbedringer, en mere fleksibel ressourceudnyttelse og et kontinuerligt ledelsesmæssigt og politisk fokus.

## **Forslag til forbedring af den nuværende styringsmodel**

Hvis almentilbuddene i højere grad skal kunne møde det enkelte barns behov og tilbyde fleksible løsninger, er der behov for at omprioritere ressourcer fra specialområdet til almentilbuddene. Der skal skabes et økonomisk og fagligt råderum til inklusion. I dag er de typiske handlemønstre, at børn med behov bliver vurderet og undersøgt for derefter at blive visiteret til et specialtilbud. Det udløser de nødvendige ekstraressourcer, og er ofte den eneste mulighed for at få ekstra ressourcer til børn med særlige behov. Hermed opstår muligheden for kasse-tænkning, idet systemerne er organiseret således, at det er muligt at flytte problemer rundt for at undvige ansvar – økonomisk og fagligt. Når ressourcerne kun ligger i specialområdet, er der stor risiko for, at børn med særlige behov tvinges over i specialsystemet, selvom barnet muligvis ville kunne trives med støtte i almentilbudssystemet. Hvis kassetænkning skal undgås, skal det økonomiske ansvar følge kompetencen til at vælge løsninger på tværs af sektorer

## **Andre måder at organisere sig på**

Der findes forskellige former for styringsmodeller og logikker, der kan lægges ned over specialområdet. Det er først inden for de seneste 5-7 år, at kommunerne her i landet er blevet opmærksomme på vigtigheden af stram politisk og økonomisk styring af specialområdet. Opmærksomheden er steget i takt med, at antallet af bl.a. diagnosticerede børn og unge nærmest er eksploderet. Nedenstående tre modeller er ikke umiddelbart de tre mest anvendte styringsparadigmer i de danske kommuner, men København lader sig vanskeligt sammenligne med de øvrige kommuner pga. volumen. De tre nedenstående modeller skal ses som alternativ til den meget decentraliserede model for styring, som forvaltningen i dag forsøger at indarbejde på specialområdet.

### *Styringsmodel 1: Centralisering*

En mulighed for stram styring af specialområdet kan være en højere grad af specialisering af indsatsen. Fordelen ved centralisering vil være, at der kan etableres et samlet overblik over alle specialtilbud, prisstruktur samt visitationer. Visitationerne kan således gennemføres hurtigt og effektivt. Ulemperne ved denne styringsmodel vil være, at lokalområderne vil have en meget lille

grad af handlefrihed til at sammensætte individuelle tilbud. Flexibiliteten og sammensætningen af individuelle tilbud vil vanskeliggøres. Hvis ikke denne model følges af en høj grad af ressourceudlægning til alment systemet, vil skoler og institutioner finde incitament til at beskrive børns mangler frem for kompetencer for at sikre støttetimer til barnet.

#### *Styringsmodel 2: Bestiller – udfører model*

Flere kommuner i landet har indført bestiller-udfører model på specialområdet i forsøg på at sikre styring og højere grad af tværfaglighed på specialområdet. Bestiller-udfører modellen går helt overordnet ud på at sammenlægge budgetterne til specialområdet (specialpædagogisk bistand og specialundervisning) samt socialområdet (servicelovens paragraffer om udsatte børn). Arbejdet organiseres således at udfører-leddet dvs. f.eks. PPR psykologer, socialrådgivere og andre fagpersoner, der tillægges denne kompetence, beskriver og indstiller barnet til bestiller-leddet, der sikrer at der iværksættes den bedst og billigst mulige handling omkring barnet. Bestiller-leddet laver visitationen, beskriver de handlinger, der skal igangsættes mv. og overdrager derefter ”sagen” til udfører-leddet, der sikrer at handlingerne implementeres og følges op. Fordelen ved denne model er, at der tænkes i helhedsløsninger omkring det enkelte barn, idet barnets skole/institutionsliv sammentænkes med barnets sociale og familiære situation. Der kan på denne måde sammensættes individuelle og unikke løsninger for det enkelte barn. Ulempen ved denne model er, at København vil være stor og nærmest uoverskuelig i sine lokale muligheder for den centrale bestiller-enhed. Det betyder at en konsekvens kan være, at der skabes løsninger om det enkelte barn der er dyrere og mere indgribende, end hvis lokalområdet selv skulle have løst problemstillingen.

#### *Styringsmodel 3: Pengene følger barnet*

I Pengene følger barnet modellen er styringslogikken, at barnet får tildelt ekstra midler som en rygsæk, det bærer med sig. En central visitationsenhed afgør én gang årligt, hvilken takst barnets problemstillinger berettiger, og denne takst bærer barnet med sig. Pengene tildeles i udgangspunktet til skole/institution, men forlader barnet skolen/institutionen, så følger pengene øjeblikkeligt med. Målet er, at børn med særlige behov får ekstra midler med sig og at de midler gør det økonomisk attraktivt for skole eller daginstitution at inkludere barnet. Fordelene ved denne model er, at den økonomiske styring ligger central, idet et centralt visitationsudvalg afgør, hvilke takster de enkelte problemstillinger udløser. Fordelen er at handlingen på problemstillingen, dvs., selve støtte foranstaltningen ligger lokalt, og der er incitament til at løse problemstillingen i alment systemet. Modellen kræver at PPR opdeles i hhv. en rådgivningsenhed, der rådgiver forældre, skoler og institutioner samt i en visitationsenhed med økonomisk ansvar, der takst-fastsætter.

#### **Perspektivering**

Der er behov for en et intensivt arbejde med at udvikle styringslogikken på specialområdet, så politikere og forvaltninger få bedre muligheder for at træffe og gennemføre beslutninger som kan imødegå behovene og udviklingen på området.

Budgetanalysen er et lille skridt i arbejdet med at tilvejebringe samlet viden og data om specialområdet. Der er behov for at udvikle og implementere et samlet sags- og ledelsesinformationssystem, der kan sikre, at den viden og de data, der er nødvendige for at kunne følge og styre udviklingen på området, er tilgængelige.

Det vil også være relevant at analysere sagsgange på området nærmere med henblik på at undersøge om der er behov for afklaringer af roller og ansvar og mulighed for at optimere processerne.

## 9 Konklusioner

### De udsatte børn og unge

Samlet set er der 3.055 børn og unge, som modtager en form for specialtilbud eller støtte til enkelt integration i almene tilbud (dagtilbud eller undervisningstilbud). Det svarer til 3,7 % af det samlede antal 0-16 årige. Heraf benytter ca. 1.150 børn og unge også et specialfritidstilbud. Det er det mest udgiftstunge tilbud til de udsatte børn og unge. Hertil kommer ca. 4.000 børn og unge, der modtager tale- og hørepædagogisk bistand, samt ca. 2.700 børn og unge der årligt indstilles til pædagogisk psykologisk vurdering i PPR eller psykiatrisk udredning på Skolepsykiatrisk center. Nogle børn og unge modtager flere af disse ydelser, men samlet set svarer det til ca. 12 % af det samlede antal 0-16 årige i København.

Dertil kommer børn og unge der modtager undervisning på specialcenter på skoler, særlig vejledning via Ungdommens Uddannelsesvejledning, Ungdomsskolen i Utterslev, heltidsundervisning i Ungdomsskolen mv.

De typer af hovedproblemstillinger, der omfatter flest børn og unge, er:

- Sociale og emotionelle vanskeligheder
- Generel udviklingshæmning
- Gennemgribende udviklingsforstyrrelser (autisme)

Overordnet set er der en klar tendens til, at andelen af børn, der i dag får en form for specialtilbud er ca. dobbelt så stor på skoleområdet, som den er på dagtilbud og fritidstilbud.

På landsplan er København det sted, hvor der udskilles den største andel af børn til den vidtgående specialundervisning. Set i forhold til 6-byerne er København sammen med Odense den kommune, der har den højeste andel af elever i specialskoler og -klasser.

Det er ikke muligt at opgøre præcis hvor mange børn og unge, der alene benytter de almene tilbud, men som i kortere eller længere perioder og større eller mindre omfang har brug for en særlig støtte eller indsats for at trives og udvikle sig (gråzonebørn). På baggrund af den generelle antagelse om, at der er 15-20 % udsatte børn og unge, vil der samlet set være ca. 12.400 - 16.500 0-16 årige i København, som i et eller andet omfang er udsatte.

### Tilbudsstruktur

Der er stor forskel på sammensætningen af tilbud til udsatte børn på henholdsvis dagtilbudsområdet (0-6 år) og undervisnings- og fritidsområdet (7-16 år).

- På dagtilbudsområdet er der få kategorier af tilbud. Der er mange enkeltintegrerede børn med støtte i almene tilbud og børn i basisgrupper integreret i almene tilbud. Kun en mindre andel går i særskilte specialinstitutioner.
- På undervisningsområdet er der flere kategorier af tilbud. En stor andel af udsatte børn går på særskilte specialskoler eller i særlige klasserækker, hvoraf nogle er integrerede på folkeskoler, mens andre er særskilte skoler. En mindre andel af børnene er enkeltintegrerede med støtte i de almene undervisningstilbud.

- På fritidsområdet er der få kategorier af tilbud. Langt de fleste udsatte børn går i specialfritidstilbud, mens en mindre del er enkeltintegrerede med støtte i de almene tilbud.

En del af forskellen på tilbudsstrukturen til hhv. 0-6 årige og 7-16 årige kan forklares ved, at de udsatte børns problemstillinger for en dels vedkommende først bliver rigtig tydelige og evt. udredt i børnehvealderen. Det betyder, at børnene typisk går i almene tilbud – nogle gange med støtte – mens deres problemstillinger bliver vurderet/udredt. For en del børn sker det så tæt på skolestart, at de slet ikke når at benytte fx basispladser, før de skal starte i skole.

En anden del af forklaringen skal formentlig findes i de forskellige formål og strukturer i hhv. dagtilbud, hvor børnegrupperne er relativt små, der er få børn pr. voksen, og fokus er på barnets personlige samt sociale udvikling og læring af basale færdigheder, og i skolen hvor der er større grupper, mange børn pr. voksen, og fokus er på børnenes faglige/boglige læring og udvikling.

Strukturen på fritidsområdet er tilsyneladende i vid udstrækning etableret med udgangspunkt i skolestrukturen.

Endelige må en del af forklaringen også findes i historiske forskelle på, hvordan de forskellige områder har været styret.

### **Serviceniveau**

Med den nuværende tilbudsstruktur på specialområdet er der, som CASA rapporten også konkluderer, generelt set tilbud til børn og unge med alle typer af problemstillinger. For nogle kategorier af problemstillinger er der en bred vifte af tilbud, mens der for andre kategorier kun er få typer af tilbud.

Generelt gælder det, at de enkelte udsatte børn og unge kan have meget varierede behov også selvom de har den samme primære problemstilling. Det vil derfor være relevant at se nærmere på mulighederne for at udvikle forskellige mellemformer af tilbud – tilbud som ligger i feltet mellem almen- og specialområdet.

### **Økonomi**

Specialtilbuddene er mellem 1,8 og 7,5 gange dyrere end almentilbuddene. De største forskelle findes på specialfritidstilbuddene og specialskolerne, mens de mindste forskelle findes på støtteforanstaltninger i vuggestuer og børnehaver, basispladser i vuggestuer samt indskolingsklasser, heldagsskole, obs-klasser og Grupperne.

En væsentlig del af forskellen skyldes, at der er forskel på målgruppen for de forskellige tilbud og dermed også tyngden i problemstillinger blandt børnene i tilbuddene.

En anden forklaring ligger i organiseringen af tilbuddene, fordi de selvstændige specialinstitutioner og –skoler, har større udgifter til husleje, drift mv. end de tilbud, der er en integreret del af de almene tilbud.

Med de gennemsnitlige timetal der ydes, er enkeltintegration med støtte i dagtilbud et af de forholdsmæssigt billigste specialtilbud, mens enkeltintegration med støtte i skoler ligger lidt under

niveauet for de billigste specialskoler, men over niveauet for klasserækker. En del af den forskel kan forklares ved forskellen i lønudgifter til pædagoger og lærere, da det i dagtilbud er pædagoger, der varetager støtten, og i skoler er lærere, som har en højere timeløn.

Der er ingen direkte økonomiske incitamenter til at inkludere børnene i de almene tilbud – nogle midler tildeles skoler og institutioner på baggrund af sociale kriterier med henblik på, at de kan løfte opgaver i forhold til udsatte børn og unge.

Udviklingen i antallet af børn, der købes pladser til i de private dagbehandlingstilbud er steget væsentligt gennem de senere år. Dette medfører, at der bør iværksættes en indsats, som sikrer kvalitet og tilbagevenden til det almene system, når det er muligt. Priserne vil stige, hvis ikke forvaltningen får mulighed for at komme tættere på behandlingstilbuddene.

### **Ventetider**

Det er især på 0-6 års området, at der er ventetid på specialtilbud (6-7 måneder). Derudover er der ventetid på udredning på Skolepsykiatrisk center og på vejledning, rådgivning og undersøgelse på Børneklubben.

I alt venter benytter 100 børn et specialtilbud som venteposition til et mere relevant tilbud. Særlig støtteforanstaltninger i institutioner og skolegrupper er tilbud, der benyttes som venteposition.

### **Udviklingen i behov**

Udviklingen i behovet for specialtilbud er steget kraftigt og der er ikke noget, der indikerer at udviklingen vil gå i den anden retning. Hvis udviklingen skal bremses, må der gennemføres en målrettet indsats med henblik på at sikre at størstedelen af alle børn, kan få kvalitativt gode og relevante pædagogiske og undervisningsmæssige tilbud indenfor rammerne af de almene tilbud.

### **Tværasektorielt samarbejde**

En stor andel af børnene med sociale/emotionelle vanskeligheder er børn, der enten er anbragt uden for hjemmet eller i dagbehandling. For den gruppe af børn er der behov for et velfungerende og udstrakt samarbejde mellem Socialforvaltningen og Børne- og Ungdomsforvaltningen, for at sikre helhed i tilbuddene og en god udnyttelse af ressourcerne. Med den nye Børne- og Ungepolitik er der en fælles platform udvikling af samarbejdet.

### **Styring og organisering**

Der er iværksat en række initiativer med henblik på at forbedre og udvikle styringslogikken og organiseringen på specialområdet. Fokus er på at sikre mest muligt beslutningskompetence decentralt. Der er behov for at arbejde videre med styringen og organiseringen, så politikere og forvaltning får bedre muligheder for at træffe og gennemføre beslutninger, som kan imødegå behovene og udviklingen på området.

## 10 anbefalinger

Med nærværende analyse er Børne- og Ungdomsudvalget nu i besiddelse af viden om de forskellige dimensioner af specialområdet;

- CASA-rapporten gav viden og indsigt om den kvalitative del af specialområdet, herunder forældre, lærere og pædagogers syn på og holdninger til organisering, samarbejde, indhold og råderum på specialområdet
- Notat om Økonomi på specialområdet, der blev fremlagt på BUU den 20. juni 2007 gav indblik i de økonomiske udfordringer på specialområdet i såvel bagudrettet som fremadrettet perspektiv. Her opgøres det, at der er en manko på specialområdet på cirka 100 millioner kroner.
- Nærværende analyse, der er igangsat som en kvantificering af CASA-rapporten med henblik på at give overblik over, hvor mange børn og unge, der benytter specialtilbuddene, organiseringen af arbejdet samt det aktuelle serviceniveau på specialområdet

I nedenstående afsnit kobles denne samlede viden i en række anbefalinger for prioritering af indsatsen på området de kommende år. Anbefalingerne kan udgøre de overordnede politiske perspektiver på specialområdet i de kommende år.

Analysen viser, at der var været en stærk stigning i antallet af børn og unge med behov for specialiserede tilbud og at der ikke er noget, der indikerer at udviklingen vil gå i den anden retning. En stor del af Børne- og Ungdomsforvaltningens samlede budget (915 mio. kr. ud af ca. 7 mia. kr.) anvendes således også til specialområdet. I KL's bidrag til rummelighedsdebatten (Pjecen "Råd til rummelighed") tilrådes kommunerne, at omfordele ressourcer mellem special- og almenområdet i den forstand, at det forudsætter investeringer i almenområdet at kunne knække kurven i forhold til den stigende andel af børn og unge, der visiteres til specialiserede tilbud.

Der er fortsat behov for stærkt specialiserede tilbud til børn og unge med ganske særlige problemstillinger. Men for at kunne sikre flere børn og unge gode dag-, undervisnings- og fritidstilbud er der brug for samtidig at tænke afgørende nyt i forhold til ressourceanvendelsen, tilbudstyper, differentiering i faggrupper, fleksibilitet i specialtilbuddene mv.

Overordnet set anbefales det:

- at Børne- og Ungdomsforvaltningen fortsat skal have en række højtspecialiserede tilbud til de udsatte børn og unge, som har behov for det
- at Børne- og Ungdomsforvaltningen skal have en bred vifte af tilbud, der modsvarer de udsatte børn og unges meget forskellige behov
- at de højtspecialiserede tilbud i fremtiden også anvendes som kompetencecentre, der kan yde fleksibel rådgivning og vejledning i forhold til fagfolk, der arbejder med udsatte børn, der er integreret i de almene tilbud samt udlåne højt specialiserede medarbejdere til konkrete opgaver i almensystemet.
- at styrke de understøttende og inkluderende indsatser i de almene tilbud for at sikre, at andelen af børn og unge, der udskilles fra de almene tilbud, ikke øges.
- at forbedre ressourceudnyttelsen gennem ændrede modeller for ressourcefordeling og ændrede muligheder for anvendelse af ressourcerne til eksempelvis forskellige faggrupper samt på kørslen af børn med særlige behov

- at der arbejdes på at udvikle en mere fleksibel tilbudsstruktur med fokus på mellemformer af specialtilbud som fx gruppeordninger i skoler og institutioner

### En samlet reform af specialområdet

Vil man for alvor nytænke området skal det gennemtænkes grundigt. Der er behov for yderligere delanalyser samt politiske diskussioner om, hvordan området optimalt kan indrettes. Det foreslås derfor, at de overordnede anbefalinger udmøntes gennem en samlet reform af specialområdet, hvor der over en 3 årig periode omprioriteres op til 10 % af den samlede økonomiske ramme på specialområdet (pt. ca. 91 mio. kr.) med henblik på at investere inkluderende indsats på almenområdet og mere effektfulde tilbud til flere af de udsatte børn og unge.

Specialreformen skal sikre:

- At organiseringen på både almen- og specialområdet understøtter kvalificerede, tidlige og inkluderende indsats i forhold til udsatte børn og unge
- At lærere og pædagoger bliver bedre klædt på til og oplever, at de har de fornødne redskaber til at kunne inkludere alle børn i både almen- og specialtilbud
- At den faglige viden der findes i specialtilbuddene i højere grad bringes i anvendelse i forhold til alle udsatte børn og unge, så almenrådets muligheder for at arbejde kvalificeret med udsatte børn og unge forbedres.
- At indsatserne på specialområdet evalueres og effekterne dokumenteres, så den fremadrettede udvikling på området i højere grad kan baseres på dokumenteret viden.

Forvaltningen anbefaler følgende målsætning for perioden 2007-2010:

- At frekvensen af børn og unge, der udskilles fra almenområdet ikke stiger i forhold til 2007 (måltal etableret på baggrund af databasen i budgetanalysen).

Det anbefales, at specialreformen indeholder følgende hovedelementer:

**Tabel 29. Specialreform**

Forslag til investeringer		Forslag til omprioriteringer
I år 1 (2008) er fokus primært på at sikre, at lærere og pædagoger i såvel almen- som specialtilbud føler sig ordentligt klædt på til at håndtere udfordringerne med de udsatte børn og unge. Det betyder, at der sættes på kurser, undervisning og andre "voksen-rettede" tiltag, der skal bidrage til at geare medarbejderne til at håndtere den fremtidige udfordring. Samtidig arbejdes der med at etablere ressourcer til omprioritering og med at implementere og opbygge et sags- og ledelsesinformationssystem som grundlag for en forbedret styring af økonomi og kapacitet på området.		
År 1 2008	<p>Kursusforløb for pædagoger og lærere med henblik på at give personalet på almenområdet den rette viden og de rigtige redskaber til at arbejde med inklusion af udsatte børn og unge.</p> <p>Kursusforløb for nyuddannede/nyansatte pædagoger og lærere</p> <p>Indkøb og implementering af et sags- og ledelsesinformationssystem, der skal sikre et overblik over området for udsatte børn og unge. Systemet skal medvirke til at økonomi, kapacitet og køb og salg kan styres bedre end i dag.</p> <p>At udvikle de højt specialiserede tilbud som</p>	<p>At der ikke bruges flere anlægskroner til oprettelse af de mest specialiserede tilbud på 0-16 årsområdet.</p> <p>At der indføres en ny metode til indgåelse af kontrakter om kørsel</p> <p>At forvaltningen i dialog med specialskoler og specialfritidstilbud foretager en gennemgang af ressourcefordeling til specialskoler og specialfritidstilbud med fokus på:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Parametre i ressourcefordelingen</li> <li>- Tildeling af midler til drift</li> <li>- Forskelle i ressourcefordelingen mellem skolerne</li> <li>- Mulighed for at udnytte forskellige typer af faglige</li> </ul>

	kompetencecentre, så de bliver vidensformidlere og kan yde support til alment systemet	kompetencer  At der gennemføres en nærmere analyse af tilbuddene på Skolepsykiatrisk center og Børneklivnikken med henblik på at vurdere, hvordan ressourcerne i de to tilbud bedre kan understøtte den inkluderende indsats i alment systemet og implementeringen af autismepolitikken.  At der gennem opkrævning ved de private dagbehandlingstilbud skabes mulighed for at etablere en central enhed, som kan sikre, at kvaliteten af tilbuddene er i orden og at der skabes mulighed, for at et antal børn hvert år kan vende tilbage til alment systemet.  At analysere mulighederne ved at gennemføre en strukturreform for specialtilbuddene i forlængelse af strukturreformen på almenområdet
I år 2 (2009) satses der på at tilføre både almen- og specialområdet en massiv indsprøjtning af ressourcer til faktisk og praktisk håndtering af de udsatte børn og unge. Det vil sige, at fokus er rettet på at tilføre personaleressourcer til såvel de direkte såvel som de understøttende aktiviteter som f.eks. støttepædagoger, PPR mv. Samtidig arbejdes der videre med muligheder for at omprioritere ressourcer og udvikle af nye mellemformer af tilbud.		
År 2 2009	At der foretages investering i de inkluderende indsatser på almenområdet – herunder blandt andet støtte til udsatte børn og unge der er enkeltintegreret i almene tilbud.  At der foretages investering i støttefunktioner som psykologer, talehørelærere og fysioterapeuter  At sikre større helhed og sammenhæng mellem undervisnings- og fritidstilbud.	At etablere flere "mellemordninger" som f.eks. gruppeordninger for specialelever i alment systemet og familieorienterede tilbud, der kan benyttes af børn der kan profitere af specialordninger i alment systemet.  At gennemgå ressourcefordelingsmodeller på almen og specialområdet med henblik på at sikre økonomiske incitamenter til at inkludere flest mulige børn og unge i de almene tilbud.  At gennemføre nærmere analyse af feltet mellem SOF og BUF med henblik på at vurdere om ressourcer og tilbud udnyttes bedst muligt..
I år 3 (2010) forventes det, at de overordnede rammer og strukturer på specialområdet er analyseret, beskrevet og besluttet og at implementering er påbegyndt. Det betyder, at år 3 i høj grad vil have fokus på at understøtte den enkelte skole og institutions individuelle modeludvikling og på at gennemføre besluttede strukturelle ændringer		
År 3 2010	At støtte modeludvikling på den enkelte institution/skole	At gennemføre besluttede strukturelle ændringer – både i forhold til ressourcefordeling og organisering af tilbud og aktiviteter

Fælles for alle tre år er, at der løbende skal arbejdes med at udvikle og styrke styringen af økonomi og kapacitet på området.

Hvis forslaget om en samlet reform af specialområdet bliver godkendt, skal der udarbejdes konkrete udrulningsplaner, som forelægges til politisk godkendelse.



## 11 Bilag

### Bilag 1 Kommissorium for budgetanalyse på området udsatte børn og unge

<b>Kommissorium for budgetanalyse på området udsatte børn og unge</b>	
<b>Baggrund</b>	<p>I november 2006 præsenterede CASA resultaterne af en kvalitativ analyse af Børne- og Ungdomsforvaltningens tilbud til udsatte børn og unge. Der er i forlængelse af den analyse og de aktuelle budgetdrøftelser behov for et overblik over ressourceanvendelsen og effektiviteten i indsatsen på området.</p> <p>Børne- og Ungdomsudvalget besluttede den 24. januar, at forvaltningen skal iværksætte en budgetanalyse af Børne- og Ungdomsforvaltningens tilbud til udsatte børn og unge 0-18 år.</p>
<b>Formål</b>	<p>Formålet med budgetanalysen er at skabe overblik over tilbud til og typer af udsatte børn og unge samt at skabe grundlag for:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>prioritering af indsatsen på området</li><li>at kunne pege på ressourcer, der kan frigøres og rettes mod prioriterede områder</li><li>drøftelse af hvordan der udvikles økonomiske incitament til at beholde udsatte børn i de almene tilbud</li><li>fastsættelse af serviceniveau på området – i sammenligning med andre kommuner</li></ul>
<b>Indhold</b>	<p>Analysen bygger på to datagrundlag – et der har fokus på børn og unge og et der har fokus på tilbuddene til udsatte børn og unge – samt CASA rapporten, behovsprognoser, evalueringer mv. samt det kommende arbejde med delstrategi for området.</p> <p><b>Datagrundlag om udsatte børn og unge</b> Datagrundlaget om de udsatte børn og unge består af 4 typer af oplysninger:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>antal</li><li>alder</li><li>problemstillinger</li><li>hvilke tilbud de benytter</li></ul> <p>På baggrund af oplysningerne grupperes de udsatte børn og unge i forskellige kategorier.</p> <p><b>Datagrundlag om tilbuddene til udsatte børn og unge</b> I datagrundlaget om tilbuddene indgår følgende typer af tilbud:</p> <p><b>Institutioner, skoler, grupper og klasser:</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>Specialdaginstitutioner</li><li>Basispladser (i dagplejen, daginstitutioner samt fritidsinstitutioner)</li><li>Specialfritidsinstitutioner og -klubber</li><li>Specialskoler</li><li>Specialklasserækker</li><li>Obs-klasser</li><li>Indskolingsklasser</li><li>Skolegrupper</li><li>Familieklasser/skoler/pladser/kolonier</li><li>Heldagsskoler</li><li>Undervisning på dag- og døgnbehandlingstilbud (herunder også Sjakket, U-turn og Akademiet)</li><li>Grupperne</li><li>Heltidsundervisning i Ungdomsskolen</li></ul>

	<p>Ungdomsskolen i Utterslev  Undervisningstilbud til børn og unge anbragt uden for kommunen  Støtteforanstaltninger i institutioner – herunder støttepædagog  Praktisk medhjælp  Enkeltintegration  Private tilbud  Pladser der købes i andre kommuner</p> <p>For disse tilbud opgøres:  Målgruppe  Indhold  Antal pladser – herunder salg til andre kommuner  Budgettildelingsmåde og pris pr. plads  Visitationsansvar  Ventetider</p> <p><b>Understøttende tilbud og aktiviteter:</b>  Specialcenter  PPR talehørepædagoger/lærere  PPR psykologer  Mønsterbrydning  Social kompensationspulje  Skole Psykiatrisk Center  Børneklinikken  Ungdommens Uddannelsesvejledning  Tværfaglige grupper  Socialrådgivere på skoler</p> <p>For disse tilbud opgøres:  Målgruppe  Indhold  Antal børn, unge eller skoler/institutioner der er omfattet af tilbuddet/aktiviteten  Budget  Visitationsansvar  Ventetider</p> <p><b>Analyse</b>  Ved at sammenholde de to datagrundlag kan analysen blandt andet vise:  Hvilke kategorier af udsatte børn og unge, der anvender hvilke tilbud og til hvilken pris  Sammenligning af forskellige tilbud til samme grupper af børn og unge  Hvilke typer af tilbud hvor der er lang ventetid til/hvor er efterspørgslen større end udbuddet?  Sammenligning af Københavns Kommunes tilbud og udgifter sammenlignet med andre kommuner.  Overblik over køb og salg af pladser/tilbud – herunder vurdering af hvordan efterspørgslen på tværs af kommunegrænserne forventes at udvikle sig og hvilke konsekvenser det har for udbuddet af tilbud i København.</p> <p><b>Anbefalinger</b>  På baggrund af analysens resultater konkluderes om der overordnet set er ressourcer nok på området til at dække behovet. Derudover udarbejdes konkrete anbefalinger til blandt andet:  hvordan ressourcer og tilbud til udsatte børn og unge kan anvendes mere effektivt  hvordan ressourcer kan omprioriteres og målrettes prioriterede områder</p>
--	---

	<p>hvordan de administrative sagsgange organiseres og håndteres mest effektivt</p> <p>kobling mellem undervisnings- og fritidstilbud</p> <p>fremadrettet anvendelse af evaluering og opfølgning på tilbud og indsatser</p>
<b>Inddragelse af interessenter</b>	<p>Der etableres en følgegruppe til analysen med repræsentanter for brugergrupper, faggrupper mv. Følgegruppen skal dels orienteres om analysen og dels vurdere analyseresultater og anbefalinger set fra interessenternes perspektiv.</p> <p>Deltagere i følgegruppen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>1 specialskoleleder</li> <li>1 specialdaginstitutionsleder</li> <li>1 specialfritidshjemsleder</li> <li>1 skoleleder</li> <li>1 daginstitutionsleder</li> <li>1 Børne- og ungdomschef</li> <li>1 PPR leder</li> </ul> <p>KLF LFS BUPL SOF</p>
<b>Tidshorisont og milepæle</b>	<p>Milepæle:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>30. marts 2007: analysedesign etableret</li> <li>15. maj 2007: datagrundlag etableret</li> <li>12. juni 2007: udkast til afrapportering klar til direktionsbehandling</li> <li>28. juni 2007: afrapportering af analysen færdig</li> <li>15. august 2007: afrapportering af analysen forelægges for BUU</li> </ul>

## Bilag 2 Katalog over specialtilbud

Findes som selvstændigt dokument.

### **Bilag 3 Foreløbigt overblik over specialområdet til brug for budgetforhandlingerne for 2008 – forelagt BUU 20. juni 2007.**

Nedenstående er en foreløbigt overblik over specialområdet for så vidt angår driftsudgifter/-indtægter.

Oversigten omhandler kun driftsområderne. Det forudsættes, at der skal være særskilte drøftelser om fastsættelse af anlægsrammen for Børne- og Ungdomsudvalget.

Der er igangsat et arbejde mellem Økonomiforvaltningen, Socialforvaltningen og Børne- og Ungdomsforvaltningen med henblik på at udarbejde et forslag til justering af budgetmodellen på specialområdet. Dette arbejde er planlagt afsluttet i medio 2007.

På grundlag heraf forventes fremlagt indstillinger til de pågældende udvalg i august 2007.

Derudover har Børne- og Ungdomsudvalget besluttet at foretage en budgetanalyse på specialområdet. Denne analyse vil bl.a. beskrive antallet af brugere indenfor de enkelte områder og samtidig indeholde vurderinger af behovet de kommende år.

I folketinget er den 1. juni 2007 vedtaget en lov om obligatorisk ungdomsuddannelse for unge med særlige behov. Der henvises til særskilt sag på Børne- og Ungdomsudvalgets dagsorden den 20. juni 2007. Udgifterne hertil indgår ikke i nedenstående, idet det forudsættes, at der i forbindelse med behandlingen af DUT-sagen herom sikres dækning af samtlige udgifter i forvaltningen. Tilsvarende gælder for evt. andre nye lovinitiativer.

Der er i øjeblikket en stærk udvikling imod enkeltintegration og inklusion af børn med særlige behov på alle områderne. I nedenstående indgår alene de beløb til dette emne, der er opgjort i forbindelse med genopretningen af forvaltningens økonomi i 2007 samt beløb udløst af den sædvanlige demografitildeling via budgetmodellen. Det er således ikke medregnet yderligere stigninger i den støtte der gives på normalområdet dvs. støtteforanstaltninger i institutionerne og den almindelige specialundervisning i folkeskolen. På disse områder må også forventes et stigende behov. Omfanget heraf kan dog ikke opgøres på nuværende tidspunkt.

#### **Regulering af budgetramme til specialområdet som følge af ændring i børnetal**

For at sikre, at serviceniveauet bl.a. på specialområdet kan fastholdes uanset udvikling i børnetallet, foretages en justering af budgetrammerne ud fra prognose over udviklingen i børnetallet i Københavns kommune.

Denne ordning har været gældende for undervisning og fritidsinstitutioner/-klubber.

For dagtilbud har specialområdet været en del af Børneplanen. Udgifterne har derfor været afholdt indenfor den samlede budgetramme til Børneplanen. Fremover skal børneområdet også reguleres efter den almindelige budgetmodel.

Udgangspunktet for regulering er politisk fastlagte enhedspriser og dækningsgrader. Ud fra befolkningsprognosen kan der herefter opgøres ændringen i børne-/elevtal og dermed den nødvendige rammekorrektion.

Til og med 2005 har den beregning der foretages i forbindelse med udmeldingen af budgetrammer været endelig.

Fra og med 2006 sker der en regulering af budgetramme i budgetåret ud fra den reviderede befolkningsprognose.

Der foretages således ikke reguleringer som følge af evt. ændringer i enhedspriser eller dækningsgrader.

I notatet er ikke indregnet evt. konsekvenser på specialområdet af reguleringen af Børne- og Ungdomsudvalgets budgetramme i 2007 som følge af ny befolkningsprognose jf. budgetmodellen.

### Udviklingen i udgifter på specialområdet

Område	Regnskab	Budget	Regnskab	Budget	Regnskab	Budget
	2005	2005	2006	2006	2007 *)	2007 *)
Dagtilbud			75.064	99.647	98.642	99.742
Undervisning	365.174	387.419	547.980	510.700	544.137	545.764
Fritidsinstitution			104.646	109.068	107.532	113.032
<b>Total</b>	<b>365.174</b>	<b>387.419</b>	<b>727.690</b>	<b>719.415</b>	<b>750.311</b>	<b>758.538</b>

\*) Jf. kalkule behandlet i Børne- og Ungdomsudvalget den 9. maj 2007.

I 2005 og tidligere var der ikke en særskilt registrering af specialområderne.

Det er derfor alene de tal, der er registreret på de funktionsområder der indgår fuldstændigt i vidtgående specialundervisning, der fremgår af tabellen.

Fra og med 2006 er der oprettet særlige budgetrammer for de enkelte specialområder. Det er derfor muligt at trække fuldstændige regnskabs- og budgetoplysninger ud fra dette tidspunkt.

For 2007 er der i forbindelse med kommunalreformen sket mindre justeringer af særligt budgetrammen for specialundervisning, idet bl.a. specialundervisning for voksne nu indgår heri. De anførte beløb for 2007 er det forventede regnskabsresultat jf. kalkulen behandlet på udvalgets møde den 9. maj 2007.

De anførte budgettal er de reviderede budgettal incl. tilførsel fra andre områder herunder andre udvalg på i alt 54,7 mio. kr. jf. nedenfor. Denne overførsel er alene gældende for 2007. Der skal derfor skaffes dækning for denne udgift i 2008 og fremover.

## Udvikling i børne- og elevtal indenfor specialområdet

I nedenstående oversigter er vist de senest kendte tal på de forskellige områder suppleret med prognoser for 2008 (skoleårene 2007/2008 og 2008/2009)

### Dagområdet special

Emne	2006	2007	2008 *)
Autister	66	66	78
Andre handicapgrupper	315	315	326
<b>I alt</b>	<b>381</b>	<b>381</b>	<b>404</b>

\*) prognose

### Specialundervisningsområdet

Emne	Skoleår 00/01	Skoleår 01/02	Skoleår 02/03	Skoleår 03/04	Skoleår 04/05	Skoleår 05/06	Skoleår 06/07	Skoleår 07/08 *)	Skoleår 08/09 **)
Generelle indlæringsvanskeligh.	225	251	260	275	305	313	325	346	573
Udviklingsforstyrrelser	68	86	101	115	140	166	180	205	
Bevægelses- hæmmede	42	48	51	56	54	58	54	54	581
Svære spec. indlæringsvansk.	68	72	72	78	87	101	111	125	
Tale- og sprog- vanskeligheder	83	90	90	90	90	91	86	86	
Hørevanskelig- heder	157	167	166	160	151	147	145	123	
Synshandicap	27	30	23	22	21	21	19	14	
Læsevanskelig- heder	165	171	169	171	184	176	171	173	
ABA/Doman							5	10	
<b>I alt folkeskolen</b>	<b>835</b>	<b>915</b>	<b>932</b>	<b>967</b>	<b>1.032</b>	<b>1.073</b>	<b>1.091</b>	<b>1.126</b>	<b>1.175</b>
Underv. Dag- og døgninstitutioner						1301	1339	1364	1389

\*) Foreløbige tal \*\*) Prognose

### Fritidsinstitutioner og -klub special

Emne	2006	2007	2008
Specialfritidsinst.	617	702	
Specialklubber	28	67	
Specialpladser ikke opdelt			800
<b>I alt</b>	<b>645</b>	<b>769</b>	<b>800</b>

## Udviklingen i behovet/efterspørgslen for specialpladser

### Antal registrerede handicappede i København under 18 år.

I henhold til opgørelser fra Socialforvaltningen har der været følgende udvikling i antallet af registrerede handicappede i Københavns kommune

### Antal registrerede handicappede i København under 18 år, samt den procentvise ændring

	2002	2003	2004	2005	2006
0-17 år (antal registrerede)	763	757	796	1.259	1.733
0-17 år (udvikling i pct.)		-0,79	5,15	58,17	37,65

### Antal diagnoser

Antallet af børn, der bliver diagnosticeret er følgende.

	2004		2005		2006	
	ADHD 1)	Autisme	ADHD 1)	Autisme	ADHD 1)	Autisme
Bispebjerg Børnepsykiatriske Afdeling	92	160	66	166	69	176
Hele landet						

1) ADHD er Attention Deficit Hyperactivity Disorder (Damp)

Derudover er der i 2006 diagnosticeret 109 børn med ADHD og 25 børn med Autisme samt 12 børn med andre diagnoser på Skolepsykiatrisk Center. Der foreligger ikke tal for tidligere år.

## Antal børn og unge i vidtgående specialundervisning

I henhold til opgørelse fra UNI-C (Rapport af 20. april 2007) har udviklingen i folkeskolens vidtgående specialundervisning været følgende i København sammenholdt med andre (amts)kommuner og landsgennemsnit:

**Tablet 3.2 Antal børn og unge i den vidtgående specialundervisning i folkeskolens 1. – 10. klasse i skoleårene 1995/96 – 2005/06 (KK 06/07)**

Område/År	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06	Ændring i % 1)
Københavns Kom.	1,26	1,56	1,65	1,64	1,76	2,40	1,76	2,56	1,83	1,97	2,01	59,5
Frederiksberg Kom.	1,05	0,98	1,15	1,23	1,32	1,23	1,33	1,55	1,52	1,48	1,24	17,9
Københavns Amt	1,18	1,19	1,33	1,39	1,37	1,31	1,39	1,43	1,36	1,38	1,35	14,5
Frederiksborg Amt	0,94	1,09	1,14	1,25	1,25	1,10	1,32	1,33	1,26	1,31	1,38	47,3
Roskilde Amt <sup>2</sup>	1,20	1,34	1,25	1,31	1,28	1,05	1,05	1,12	1,15	1,18	1,14	-4,9
Vestsjællands Amt	1,00	1,14	1,22	1,33	1,37	1,42	1,52	1,53	1,61	1,69	1,62	62,0
Storstrøms Amt	0,97	1,04	1,11	1,12	1,13	1,15	1,16	1,32	1,36	1,38	1,40	44,8
Bornholms Regionskom.	1,23	1,20	1,27	1,35	1,48	0,93	1,32	1,69	2,19	1,68	1,63	32,5
Fyns Amt	1,18	1,17	1,27	1,41	1,43	1,63	1,70	1,82	1,83	1,86	1,75	48,3
Sønderjyllands Amt	0,98	0,99	1,07	1,04	1,10	1,06	1,00	1,14	1,30	1,42	1,60	62,9
Ribe Amt	0,97	0,99	1,01	1,08	1,07	1,02	1,11	1,07	0,96	0,93	0,92	-5,4
Vejle Amt	1,15	1,32	1,30	1,32	1,61	1,64	1,38	1,36	1,36	1,39	1,38	20,3
Ringkjøbing Amt	0,73	0,81	0,89	0,96	1,04	1,10	1,04	1,08	1,08	1,12	1,20	64,7
Århus Amt	1,37	1,50	1,56	1,66	1,67	1,00	0,98	1,15	1,12	1,10	1,08	-21,1
Viborg Amt	1,05	1,07	1,24	1,36	1,47	1,00	0,97	1,04	1,04	1,06	1,12	6,4
Nordjyllands Amt	1,28	1,23	1,24	1,60	1,29	1,09	1,10	1,18	1,27	1,32	1,49	16,6
<b>Hele landet – gns.</b>	<b>1,12</b>	<b>1,19</b>	<b>1,26</b>	<b>1,36</b>	<b>1,38</b>	<b>1,26</b>	<b>1,27</b>	<b>1,38</b>	<b>1,33</b>	<b>1,35</b>	<b>1,39</b>	<b>24,1</b>

Analyse på baggrund af indberetninger fra amterne.

\*) Tallene for Københavns kommune er justeret for skoleårene 03/04 – 05/06 i overensstemmelse med de senest foreliggende oplysninger. Endvidere er tilføjet oplysninger for 2006/2007 jf. den seneste indberetning.

I årene 00/01 -02/03 indgår et stort antal dag-/og døgnanbragte børn. Fra og med 03/04 indgår alene de børn, hvor årsudgiften overstiger det kommunale takstbeløb.

**Tablet 4.1 Frekvensen af elever i vidtgående specialundervisning i folkeskolens 1. – 10. klasse i skoleårene 1995/96 – 2005/06**

Område/År	95/96	96/97	97/98	98/99	99/00	00/01	01/02	02/03	03/04	04/05	05/06	06/07
Københavns Kom. *)	422	540	588	588	670	953	720	1.082	811	884	916	963
Frederiksberg Kom.	56	53	63	63	78	75	84	102	104	105	93	
Københavns Amt	848	862	983	1.047	1.061	1.039	1.136	1.206	1.173	1.192	1.196	
Frederiksborg Amt	418	486	520	580	599	559	681	713	695	740	810	
Roskilde Amt	333	372	350	373	379	322	337	374	395	414	419	
Vestsjællands Amt <sup>1</sup>	364	416	453	496	528	563	620	644	692	734	726	
Storstrøms Amt	306	329	350	358	368	381	393	455	476	488	497	
Bornholms Regionskom.	75	73	77	77	89	56	80	105	137	104	98	
Fyns Amt	665	660	725	725	844	980	1.053	1.160	1.186	1.224	1.170	
Sønderjyllands Amt	337	341	371	371	389	379	365	427	486	535	601	
Ribe Amt	297	304	311	311	339	328	365	359	326	319	317	
Vejle Amt	495	569	566	566	728	761	655	666	685	713	730	
Ringkjøbing Amt	276	307	328	338	404	428	418	440	449	468	506	
Århus Amt	1.033	1.133	1.196	1.196	1.335	781	821	995	989	996	999	
Viborg Amt	330	339	394	394	478	319	328	359	366	375	399	
Nordjyllands Amt	801	771	779	779	833	714	742	814	885	924	1.042	
<b>I alt</b>	<b>7.056</b>	<b>7.555</b>	<b>8.054</b>	<b>8.262</b>	<b>9.122</b>	<b>8.638</b>	<b>8.798</b>	<b>9.901</b>	<b>9.855</b>	<b>10.215</b>	<b>10.519</b>	



Københavns kommune har traditionelt ligget højere mht. specialområdet end landsgennemsnittet pga. hovedstadens særlige forhold: Koncentration af særlige sårbare grupper, andre opvækstforhold for den enkelte elev, mindre fast familiestruktur, mange to-sprogede m.m.

Som det fremgår, er der en stigende frekvens af børn/elever, der modtager specialtilbud.

Dette er en generel tendens, der gør sig gældende i hele landet.

Der er flere grunde hertil:

- Det lægefaglige diagnosesystem samt udviklingen i den pædagogiske metode har udviklet sig og har gensidigt påvirket hinanden. Dette har indebåret en mere præcis og tidligere diagnosticering, som bl.a. har haft betydning for autistiske børn og børn med hjerneorganiske vanskeligheder. Hvad der tidligere var lange hospitalsophold på psykiatriske afdelinger, er nu ofte afløst af undervisning på specialskoler.
- Ændret holdning til elevgruppen har betydet større åbenhed og opmærksomhed om problemerne. En af effekterne har været, at flere forældre end før ønsker deres barn på en specialskole.
- Flere børn med lav fødselsvægt (omkring 1500 g.) overlever fødslen.
- Samlet set fødes der lidt flere børn med funktionsnedsættelser end tidligere, bl.a. er der konstateret et stigende antal børn med diagnosen Downs Syndrom ("Mongolisme") og cerebral parese ("Spastisk lammelse"). Stigningen kan muligvis bl.a. tilskrives en højere fødselsalder hos kvinderne eller konsekvenser af, at abort undgås i større omfang. Endvidere kan ændrede samlivsformer for handicappede - og dermed større risiko for nedarvet handicap hos børnene - have bidraget til udviklingen. Der er endvidere større risiko for at tidligt fødte børn får handicap, om end gruppen talmæssigt er lille. Dansk forskning har påvist, at en stigning i ægteskaber mellem meget nære slægtning også resulterer i flere børn med funktionsnedsættelse. Den nyeste forskning på området tyder dog på, at denne effekt ikke er så markant, som først antaget.
- Vækst i antallet af forældre med misbrug af alkohol, medicin og narkotika.
- Folkeskolens emne- og projektorienterede undervisningsform stiller højere krav til den enkelte elev m.h.t. selvstændighed, koncentration m.v. En følgevirkning heraf er, at den enkelte elevs problemer bliver tydeligere og dermed også tydeliggør behovet for specialundervisning.

## Økonomi

- **Opskrivning af budgettet for 2007**

I forbindelse med genopretningen af økonomien i Børne- og Ungdomsforvaltningen har forvaltningen fået tilført ekstra midler i 2007.

Heraf er 54,7 mio. kr. tilført specialområdet.

Dette udgiftsbehov vil også være til stede i 2008 og det er derfor nødvendigt at tilføre området et tilsvarende beløb for at være i stand til at opretholde det nuværende serviceniveau.

- **Nedsættelse af åbningstiden i specialfritidstilbud**

På trods af ovennævnte opskrivning af budgettet for 2007 har det været nødvendigt at foreslå nedsættelse af åbningstiden med en time på specialfritidshjem for at sikre finansieringen af yderligere 42 pladser i specialfritidstilbud tilknyttet forskellige specialskoler.

Udgiften på de eksisterende fritidstilbud nedsættes herved med 10,4 mio. kr.

- **Ændring i pladspriser/enhedspriser**

Tilførslen af ekstra midler til specialområdet indebærer, at de pladspriser/enhedspriser, der har været anvendt ved beregningen i budgetmodellen af mertildelingen som følge af flere børn/elever har været for lave og dermed er merudgifter undervurderet.

På nuværende tidspunkt er det ikke muligt at opgøre konsekvenserne heraf. Det afventer de endelige beslutninger om budgettet for 2007.

- **Ændring i frekvens**

Som det fremgår af ovenstående har der gennem perioden været en stigende andel af børn/elever i specialtilbuddene.

Budgetmodellen anvender senest kendte frekvenser/andele ved beregningen af mertildelingen.

Forskellen i pladspriser er på undervisningsområdet ca. 250.000 kr. og på institutionsområdet op til 135.000 kr.

Det indebærer, at forvaltningen ikke fuldt ud i det aktuelle år får dækket merudgifterne ved det stigende antal børn/elever i det aktuelle år.

Dertil kommer, at budgetrammen for forvaltningen ikke reguleres bagud dvs. der i fastsættelsen af budgetrammen for 2008 ikke foretages en korrektion af den for lidt tildelte demografi vedrørende 2007. Den manglende tildeling skal således permanent finansieres af forvaltningen. På nuværende tidspunkt er det ikke muligt at opgøre merudgifterne hertil for 2008

Som det fremgår af ovenstående skønnes der på nuværende tidspunkt at der kommer følgende stigninger i efterspørgslen i 2008:

Område	Antal
Dagtilbud Special	23
Vidtgående specialundervisning	49
Undervisning Dag- og døgnanbragte	25
Fritidsinstitution/-klub special	31

Det er ikke muligt på nuværende tidspunkt præcist at angive udgifterne hertil, men et forsigtigt skøn viser et beløb på op til 25,8 mio. kr.

Det bemærkes, at der derudover anvendes 53,2 mio. kr. i 2007 til støtteforanstaltninger i dagtilbud og fritidsinstitutioner. På dette område må der også forventes et stigende behov.

I undervisningen er der 172 enkeltintegrerede elever excl. ABA/Doman. Også på dette område forventes en stigning.

- **Ændring i budgetmodel**

Til og med 2005 blev der som nævnt ikke foretaget ændringer i de tildelte demografitildelingen uanset nyere og lavere befolkningsprognoser.

Økonomiforvaltningen har udarbejdet opgørelser, der viser, at der som følge heraf er fordelt for mange penge som følge af demografi specielt til Uddannelses- og Ungdomsudvalget.

For årene 2000- 2005 har Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen dokumenteret, at den for store tildeling pga. overvurderingen af folketallet har muliggjort dækning af merudgifter primært på specialområdet. Bl.a. i 2001 har Økonomiudvalget således besluttet, at merudgifter på specialområdet skulle dækkes af denne mertildeling.

Forvaltningens opgørelser viser, at dette ikke fuldt ud er tilstrækkeligt. I perioden 2003 – 2005 var der således merudgifter ud over demografitildelingen på i alt 16,5 mio. kr.

Med virkning fra budgettet for 2006 blev tildelingen som følge af demografi ændret ud fra den seneste befolkningsprognose. Som påpeget i udvalgets høringskrivelse indebærer dette, at muligheden for - ved hjælp af interne bevillingsflytninger – at dække udefrakommende merudgifter på specialområdet forsvinder. Forslaget blev dog vedtaget og forvaltningens budgetramme blev som en konsekvens heraf nedskrevet med 12,8 mio. kr. Det er forudsat nedenfor at der med de budgetjusteringer der er besluttet er skabt økonomisk dækning for denne udgift.

- **Faste udgifter**

Budgetmodellen regulerer alene for den marginale udgift.

Som følge af den voldsomme stigning i behovene på specialområdet er der behov for at oprette nye institutioner.

I skoleåret 2007/2008 oprettes således en ny specialskole i Stevnsgade/Fensmarkgade.

Dette udløser en række faste udgifter f.eks. husleje og ledelse.

For den nye skole drejer det sig om 3,7 mio. kr.

Disse merudgifter får forvaltningen ikke umiddelbart kompensation for via budgetmodellen.

- **Andre forhold**

Et af de områder, hvor Børne- og Ungdomsforvaltningen kan konstatere en markant vækst i udgifterne er til undervisning af dag- og døgnanbragte københavnere.

Socialforvaltningen er tildelt ekstra midler til dækning af udgifterne til døgnanbringelse.

Børne- og Ungdomsforvaltningen har derimod ikke fået opskrevet budgetrammen ud over almindelig demografi.

Som følge af stigningen i antallet af anbragte børn opstår i 2008 en merudgift på 4,6 mio. kr.

## **Konklusion:**

Af nedenstående oversigt fremgår de områder hvor der er et finansieringsbehov i 2008 på specialområdet:

Emne	Beløb (mio. kr.)
Ekstraordinær opskrivning i 2007	54,7
Nedsættelse af åbningstid i 2007	10,4
Ændring i pladspriser/enhedspriser	ikke opgjort
Ændring i frekvens	25,8
Ændring i budgetmodel	0
Faste udgifter	3,7
Andre forhold	4,8
<b>Total</b>	<b>99,4</b>

Oversigten viser, at det på nuværende tidspunkt skønnes at være et samlet finansieringsbehov vedrørende driften på i alt 99,4 mio. kr. Såfremt udvalgets ramme ikke opskrives med dette beløb vil det være nødvendigt at finde kompenserende besparelser på andre områder jf. nedenfor.

Hertil kommer udgifter til anlæg. Spørgsmålet om anlægsrammer indgår i drøftelserne om Børneplan II og er ikke medregnet.

Såfremt der ikke sker den ovenfor nævnte opskrivning af budgettet for 2008 vurderes konsekvenserne til at være følgende:

Opskrivning af budgettet i forbindelse med genoprettelse af økonomien 54,7 mio. kr. årligt.

	2007 Budget	Pladser	Manko beløb	Manko Pladser	Manko pladser 5/12 år
Dagtilbud	91.467	172	6.530	12	29
Undervisning	565.990	1106	40.407	79	189
Fritid og klub	108.747	769	7.764	55	132
<b>I alt</b>	<b>766.204</b>	<b>2047</b>	<b>54.700</b>	<b>146</b>	<b>351</b>

Ovenstående tabel viser hvor mange pladser der vil mangle, hvis der ikke i 2008 og årene frem tilføres 54,7 mio. kr. årligt. Bemærk, at der i dagtilbud indgår ikke basispladser. Alle beløb er 2007 priser og angivet i 1.000 kr.

Manko pladser 5/12 år, viser antal pladser der mangler, hvis det først er praktisk muligt at reducere antal pladser pr. 1/8-08.

Hvis pladserne på undervisningsområdet nedlægges, må det forventes at antallet af klager med medhold vil stige væsentligt, hvilket vil medføre yderligere omkostninger. Forvaltningen kan allerede på nuværende tidspunkt konstatere en stigning i antallet af klagesager

År/Klagesager	Forlig	Medhold forældre	Afviste	Total
2003/04	5	6	10	21

2004/05	9	8	9	26
2005/06	15	13	9	37
2006/07	18	35	20	73
2007/08				59

Ligeledes må det forventes at den generelle forældretilfredshed vil dale.

Det må forudsiges at for netop denne gruppe af børn, der har behov for særlig specialpædagogik, vil have vanskeligt ved at trives og udvikles i et almindeligt tilbud.

Nedsættelse af åbningstiden på specialfritidsinstitutionerne 10,4 mio. kr. årligt

Såfremt der ikke tildeles yderligere 10,4 mio. kr. må nedsættelsen af åbningstiden fastholdes.

Stigning i efterspørgsel på specialtilbuddene 25,8 mio. kr. årligt

Hvis specialområdet ikke får tildelt 24,6 mio. kr. årligt, vil antallet af børn på venteliste forøges væsentligt.

Vækst i undervisning af døgnanbragte 4,8 mio. kr. årligt

Såfremt de angivne budgetmidler til dag- og døgnanbragte børn ikke bliver bevilget, vil det medføre en merudgift, der må kompenseres på andre områder, idet eleverne er undervisningspligtige.