



## Afrapportering af analyser af specialområdet

### Indhold

1. Indledning og fremgangsmåde .....	2
2. Politiske rammer og tilbud inden for special- og inklusionsområdet.....	5
3. Hvad påvirker andelen af børn og unge i specialtilbud? .....	17
4. Analyser af visitationsprocessen .....	24
5. Finansiering af specialområdet .....	36
6. Den økonomiske konsekvens af stigning i dækningsgrader....	41
7. Faglige resultater og trivsel for i specialklasser og -skoler .....	44
8. Mulighed for håndtering på kort og lang sigt.....	47

6. marts 2019

Sagsnr.  
2018-0293386

Dokumentnr.  
2018-0293386-43

Sagsbehandler  
Rune Hejlskov Schjerbeck

**Inklusion, Integration og  
Sundhed**

Gyldenløvesgade 15  
1600 København V

EAN nummer  
5798009374301

## 1. Indledning og fremgangsmåde

I budgetaftalen for 2019 aftalte parterne ”at Børne- og Ungdomsforvaltningen i samarbejde med Økonomiforvaltningen igangsætter en analyse af aktivitetsudviklingen på special, dag og skoleområdet. Analysen skal indeholde handlingsplaner for fremadrettet styring og håndtering på kort og lang sigt. Analysen skal foreligge til overførelsessagen 2018-2019.”

Nærværende redegørelse indeholder beskrivelser af specialområdets udvikling ift. aktivitet, dækningsgrader, tilbud og udgifter.

Den samlede analyse kan inddeles i tre hovedområder med underliggende analyser:

- *Hvad der påvirker dækningsgraderne inden for specialområdet*, herunder a) udviklingen blandt børn og unge i Københavns Kommune, herunder af udviklingen fx i socioøkonomi og psykiatriske diagnoser b) skoler og institutioners praksis i forhold til børn og unge i vanskeligheder og specialpædagogisk behov c) økonomiske incitament.
- *Udviklingen i dækningsgraden på specialområdet*, herunder a) udviklingen i skoler og institutioners praksis i forhold til indstillinger og pædagogisk psykologiske vurderinger b) udviklingen i andelen af børn og unge, der er i specialtilbud, hvornår de visiteres og hvor længe de bliver i specialtilbuddene c) afprøvning af den faglige praksis i forbindelse med visitationer.
- *Håndtering af øgede dækningsgrader*, herunder a) enhedspriser og prisudvikling b) budgetmodeller og incitamentsstrukturer c) tilbudsvifte.

Konkret er følgende analyser gennemført:

- BUF har gennemført en række dataanalyser samt kvalitative analyser af specialområdet og gennemgang af forskellige indstillinger og visitationer til specialområdet. Der er i mindre omfang inddraget nationale analyser til at belyse området.
- En dækningsgradsanalyse i et samarbejde mellem Økonomiforvaltningen og Børne- og Ungdomsforvaltningen.
- En kvalitativ analyse af skoler i forhold til andelen af visitationer og segregerede elever, gennemført af konsulentvirksomheden Struensee og co.

## Resume

Igennem de seneste 10-12 år har der både nationalt og i København været et stigende fokus på specialområdet, hvilket ikke mindst skyldes stigningen i antallet af børn og unge med særlige behov. Udviklingen på specialområdet er ikke særegen for København, idet de fleste kommuner i Danmark oplever det samme og er udfordret af voksende udgifter.

Antallet af børn og unge der diagnosticeres inden for autismeområdet er stigende. Der ses en udvikling, hvor flere børn diagnosticeres i førskoletiden og flere diagnosticeres med mere end én diagnose.

Der ses en stigning i antallet af indstillinger til visitation til specialundervisning de seneste år. Samtidigt ses en stigning i andelen af nyvisiterede elever, herunder særligt blandt skolestartere og indenfor børn med autisme og ADHD eller lignende vanskeligheder samt en stigende dækningsgrad inden for specialfritidstilbud. De seneste år ses endvidere et fald i andelen af elever i specialklasser og -skoler, der revideres til den almene undervisning.

Dette giver samlet set stigende udgifter på specialområdet, der kan tilskrives to sammenhængende effekter. Dels medfører de stigende dækningsgrader på specialområdet i sig selv flere udgifter, men stigningen sker også indenfor de tilbud som er forholdsvis dyre. De samlede udgifter til specialområdet er derfor steget til trods for, at elevsatsen til specialundervisningstilbud er faldet fra 2016 til 2018 som resultat af effektiviseringer. De stigende dækningsgrader i perioden fra 2015 til 2018 har samlet set givet øgede udgifter svarende til cirka 43 mio. kr. på dagtilbudsområdet og 87 mio. kr. på skoleområdet. Hvis der ikke gøres noget for at ændre denne udvikling, så er det forventningen, at udgifterne fortsat vil stige de kommende år.

Der er de seneste år taget en række politiske initiativer til at styrke skolernes og klyngernes mulighed for at styrke de forebyggende indsatser i forhold til børn med særlige behov og specialundervisning. Det gælder blandt andet indsatser til tidlig opsporing, fleksible tilbud, etablering af ressourcecentre og ressourcecenter på alle skoler og klynger samt socialrådgivere på alle skoler og klynger. Der ses imidlertid en variation i skolernes praksis på området, og der er betydelige forskelle i hvordan skolerne benytter sig af fleksible tilbud som alternativ til andre specialtilbud. En ekstern analyse viser, at skoler med forholdsvis lav andel af visitationer adskiller sig ved et klart ledelsesfokus, tydelighed om fælles børnesyn og systematik i opfølgningen på elever med støttebehov.

### Boks 1. Opsummering af centrale tal

- I perioden fra 2015 til 2018 er dækningsgraden af børn i specialtilbud på dagtilbudsområdet steget med i alt cirka 209 børn. Samlet medfører det øgede udgifter for cirka 43 mio. kr.,
- Dækningsgraden i specialtilbud og fleksible tilbud på skoleområdet er i perioden 2015 til 2018 steget med, hvad der svarer til en forøgelse på i alt cirka 408 ekstra elever. De økonomiske konsekvenser af de øgede dækningsgrader i specialtilbud på skoleområdet slår primært igennem i forhold til tilbud til elever med autisme, ADHD eller lignende på i alt cirka 79 mio. kr., men samlet set giver det øgede udgifter for 87 mio. kr.
- Der diagnosticeres cirka 15 med autisme per 1.000 0-17-årige i København, mens det til sammenligning er 10 per 1.000 0-17-årige i 6-byerne.
- Antallet af indstillinger til specialundervisning er steget fra 424 i skoleåret 2015/16 til 561 i 2017/18.
- Andelen af klager til klagenævn for specialundervisning er steget fra 3 % i 2014/15 til 7 % i 2017/18.
- I skoleåret 2015/16 blev lidt flere end 6 elever per 1.000 børn nyvisiteret til et specialundervisningstilbud. Dette var i 2017/18 steget til næsten 8 per 1.000 børn.
- Andelen af nyvisiterede 6-årige er steget markant de seneste to år fra cirka 10 ud af 1.000 børn i skoleåret 2015/16 til cirka 17 ud af 1.000 børn i skoleåret 2017/18.
- 82 % af eleverne, der gik 0.-6. klasse i specialklasse og -skole fra årgang 2012/13 modtog fortsat undervisning i en specialskele eller specialklasse tre år efter. Andelen var steget til 86 % for årgangen 2014/15.

## **2. Politiske rammer og tilbud inden for special- og inklusionsområdet**

### *Resume*

Dette afsnit beskriver de politiske beslutninger, der er gældende inden for special- og inklusionsområdet, herunder samarbejdet mellem Børne- og Ungdomsforvaltningen og Socialforvaltningen. Der er endvidere en gennemgang af de forskellige specialtilbud i København Kommune.

### **Special- og inklusionspolitik**

Den nuværende inklusionspolitik blev besluttet i 2009. Formålet med inklusionspolitikken er, at pædagogik og organisering underbygger, at der skabes den bedst mulige ramme for at støtte alle børn og unge i at blive ligeværdige deltagere i fællesskaber, hvor de trives og udvikles.

Derudover skal der skabes åbne og udviklingsorienterede miljøer for alle børn og unge, hvori de sikres faglig, personlig og social udvikling, og de inkluderende fleksible tilbud på almenområdet skal imødekomme børn og unges forskellige behov. Hovedsigtet er at medvirke til, at flere børn og unge forbliver på almenområdet.

Der blev forud for beslutningen om inklusionspolitikken taget en række politiske beslutninger inden for special- og inklusionsområdet som – i nogle tilfælde i revideret form – fortsat er gældende. Det gælder blandt andet:

- Grundlaget for de nuværende budgetmodeller på specialområdet, herunder rammerne for de nuværende specialundervisningstilbud (fx de forskellige økonomiske kategoriseringer af specialtilbuddene).
- Etablering af kompetencecentre til at støtte almenskolernes specialpædagogiske indsatser og inklusion (antallet af kompetencecentre er senere udvidet og der findes i dag i alt 14 kompetencecentre).
- Etablering af en central visitationsproces efter indstilling fra dagtilbud og skole i samspil med områderne.
- Udvikling af inklusionsguide til almenskoler om deres indsats for elever med behov for støtte.

## **Boks 2. Overblik over kompetencecentre med supportopgaver inden for specialpædagogisk bistand og inklusion**

- Inkluderende læringsmiljø, Øster Farimagsgades Skole
- Læse- og skrive-vanskeligheder, Blågård Skole
- Autisme og ADHD, Skolen i Charlotttegården
- Autismelignende vanskeligheder, Frejaskolen
- Generelle indlæringsvanskeligheder, Engskolen
- Psykisk sårbare og forældresamarbejde, Hafniaskolen
- Indsatser for udsatte børn og familier, Eksperimentalinstitutionen
- Børn hvis adfærd og udvikling vækker bekymring, Specialklyngen

### Tidlig indsats og inklusion

Rammerne for mange af de indsatser, der i dag gøres for at understøtte, at børn og unge med forskellige former for vanskeligheder tidligt og hurtigt får en indsats samt forebyggende indsatser blev vedtaget i en større pakke af beslutninger i 2011. Formålet med pakken var at vægte den tidlige forebyggende indsats højt, med henblik på at forebygge udskillelse og understøtte chancelighed ift. socialt udsatte børn og unge. Pakken præciserede en række indsatser for børn og unge fra 0-18 år samt fritidstilbud for unge 18-25-årige med handicaps og den indsats, der skal være for disse målgrupper.

Pakken præciserede bl.a., at ”alle københavnske børn skal have et godt dag- og skoletilbud. Det gælder også de omkring 20-25 % af alle børn, der i et eller andet omfang – kortvarigt eller langvarigt – har brug for særlig undervisningsmæssig eller pædagogisk indsats. Nogle børn har så svære handicap og vanskeligheder, at de har brug for helt særlige tilbud.”

Der blev i forbindelse med pakken iværksat en række konkrete initiativer, herunder inklusionspædagoger på alle almene folkeskoler og varig finansiering af familiepladser på dagtilbudsområdet (som indtil da var udført som et projekt), udviklingsinitiativer inden for psykologernes arbejde med tidlig opsporing, indsatser om inklusionsparat indretning, kompetenceudvikling og bedre videnoverdragelse mellem hjem, dagtilbud og skole samt etablering af ressourcecentre på alle folkeskoler (almene skoler og specialskoler).

#### *Ressourcecentre, pædagogiske læringscentre og fritidstilbud*

Der har siden 2012 været etableret et Ressourcecenter på alle skoler, der skal styrke skolens kompetenceudvikling og kapacitet i forhold til udvikle inkluderende læringsmiljøer for alle elever.

Fra 2014 blev Ressourcecenteret udvidet med Pædagogiske Læringscentre med henblik på kompetenceudvikling og formidling af viden om primært generel pædagogik samt udvikling af læringsmiljøer, læringsunderstøttende aktiviteter, læremidler, Åben Skole-tilbud og arbejdet med it m.m.

Fra 2016 er der taget beslutning om, at der skal være et styrket samarbejde med fritidsinstitutioner og -centre, der således er en integreret del af Ressourcecenteret med henblik på et systematisk og helhedsorienteret samarbejde mellem fritidsinstitutioner, fritidscentre og skoler som grundlag for vidensoverdragelse, gode overgange og sammenhæng.

Medarbejdersammensætningen i Ressourcecenteret er forskellig fra skole til skole og indeholder dels egne medarbejdere med forskellige vejlednings- og udviklingsopgaver samt eksterne medarbejdere fra den tværfaglige support, jf. tabel 1.

**Tabel 1. Ressourcepersoner i ressourcecenteret**

Skolens medarbejdere	Eksterne medarbejdere
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pædagogisk leder/souschef</li> <li>• Leder af PLC</li> <li>• Teamkoordinator og funktionslærer</li> <li>• Inklusions-pædagoger</li> <li>• Læringsvejvisere/</li> <li>• årgangskonferencer</li> <li>• Læsevejleder</li> <li>• Matematikvejledere</li> <li>• AKT-vejledere</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PPR-psykologer</li> <li>• Skole-socialrådgiver</li> <li>• Sundhedsplejersker</li> <li>• Integrationsvejleder</li> <li>• U&amp;U-vejleder</li> <li>• SSP</li> <li>• Tale-hørelærer</li> <li>• Fraværslæsevejleder</li> </ul>

#### *Fleksible tilbud*

Der blev i 2012 taget beslutning om en række ændringer af den nuværende tilbudsvifte indenfor special- og inklusionsområdet. Blandt de væsentligste ændringer var etableringen af fleksible tilbud i form af BUF-flex og Skole-flex<sup>1</sup> som alternative specialundervisningstilbud til specialundervisning i specialklasser og -skoler samt et alternativ til dagbehandling.

BUF-flex er etableret som et alternativ til specialundervisningstilbud og elever i BUF-flex-forløb er i målgruppen til en plads på en specialskole eller specialklasserække, og som samtidig kan profitere af at forblive i almenkolen med tildeling af særlige ressourcer til at lave en ekstraordinær indsats.

Skoleflex retter sig mod børn med behov for en samlet social- og undervisningsmæssig indsats, hvor de sociale og behandlingsmæssige indsatser overfor barnet og barnets familie fra SOF kombineres med specialundervisning. Børnene er i målgruppen til dagbehandling, men det vurderes at de kan profitere af et tilbud i almenkolen. Det konkrete

---

<sup>1</sup> Se afsnittet ”Fleksible tilbud og specialpædagogisk bistand i almene folkeskoler” på side 15 for uddybning af disse tilbud.

tilbud skal tilrettelægges via Aftaleforum, som er et netværkssamarbejde mellem forældre, skole og socialforvaltningen.

#### Strategi for Børne- og Ungdomsudvalgets arbejde

Børne- og Ungdomsudvalget har i efteråret 2018 taget beslutning om en strategi ”Vores Børn – Fælles Ansvar”, der blandt andet har som et væsentligt mål at sikre bedre sammenhæng mellem special og almenområdet ved at styrke inkluderende fællesskaber for alle børn. Det fremgår af strategien, at Børne- og ungdomsudvalget i 2019 på baggrund af analyser af specialområdet udarbejder en indsatsplan for inkluderende fællesskaber. Fokus er på tidlige og forebyggende indsatser og en løbende visitation, hvor man genbesøger barnets eller den unges behov for at finde ud af, om det rette tilbud er et almen- eller specialtilbud.

#### De senere års fælles politiske beslutningen vedr. samarbejdet mellem BUF og SOF

Børne- og Ungdomsudvalget og Socialudvalget har særligt siden 2011 vedtaget en række fælles samarbejdsindsatser ift. de børn, der får en indsats i begge forvaltninger. De gældende politiske beslutninger er beskrevet nedenfor:

- Etablering af samarbejdsfora. Fælles samarbejdsfora mellem forvaltningerne, barnet og familien med henblik på at finde det tilbud og de indsatser, der bedst støtter barnet eller den unges behov.
- Skolesocialrådgivere på alle skoler. Ordningen har til formål at forebygge, at elever i vanskeligheder og deres familier støttes så tidligt som muligt, så en eventuel sag i det sociale system ikke er nødvendig.
- Socialrådgivere i dagtilbud. For at styrke den tidlige indsats overfor udsatte børn har Københavns Kommune siden 2011 haft socialrådgivere tilknyttet de mest belastede daginstitutioner i hvert område. Socialrådgivere har til formål at styrke tidlig opsporing og forebyggende indsats over for børn og unge, hvor der er bekymring for barnets trivsel, og hver socialrådgiver er i gennemsnittet tilknyttet 10 daginstitutioner.
- Fælles BUF-SOF-måltal for elevfravær. Børne- og Ungdomsudvalget og Socialudvalget besluttede i januar 2017 at indføre fælles måltal for elevfravær (BUU 11.1.17, SUD 18.1.17).
- BEKU. Det lokale Beslutnings og Koordinationsudvalg (BEKU) sikrer en ensartet og bydækkende praksis ift. iværksættelse af en fælles, koordineret indsats i de sager, hvor der overvejes dagbehandling eller skoleflex.

#### **Boks 3. Rammer og deltagere i BEKU**

Alle sager, hvor der overvejes dagbehandling, Skoleflex eller Tilbageslutningsflex skal igennem det lokale Beslutnings- og Koordinationsudvalget (BEKU).



#### *Deltagere i BEKU*

- BUF: ledelsesrepræsentant (tværfaglig chef/områdechef), medarbejder fra Tværfaglig Støttefunktion, og skoleleder med kompetencer ift. opgaven.
- BBU: Repræsentant fra lokal ledelse (områdechef eller afdelingsleder) samt medarbejder, der varetager sekretærfunktion (indkaldelse og referat), og deltager i sager, hvor det er relevant.
- BCH: Ledelsesrepræsentant (områdechef eller afdelingsleder) deltager i de sager, hvor BBU vurderer, at der er betydelige/varige funktionsnedsættelser fx vanskeligheder indenfor autisme-spektrumforstyrrelser.

Ud fra de sager, der skal drøftes i udvalget, aftales lokalt, hvorledes møderne tilrettelægges i forhold til relevante deltagere fra BBU/BCH samt BCK. Udover de faste medlemmer af udvalget, deltager sagsbehandler, skoleleder, lærere og evt. andre repræsentanter fra barnets/den unges skole og fritidsdel, når deres sag er til behandling. Repræsentanterne deltager både under fremlæggelsen af sagen, og når udvalget træffer afgørelse.

#### **Boks 4. Fælles BUF, SOF og ØKF autismeanalyse bestilt af parterne bag Budget2018**

- Af budgetaftalen for Budget18 fremgår det, at der opleves en stor stigning i antallet af børn og unge med en autismediagnose, og at udviklingen og mulighederne for at nedbringe udgifterne skal analyseres frem mod budget 2019. Herunder skal nye støttemuligheder og omkostnings-effektive tilbud til målgruppen undersøges.
- Analysen er etapeopdelt i to faser, og der blev afrapporteret på første etape ifm. budget 2019.
- Første etape indeholder en deskriptiv dataanalyse af udviklingen i børn og unge med autismespektrumsforstyrrelser i Københavns Kommune, og dels en afdækning af nationale og internationale erfaringer med omkostningseffektive tilbud til målgruppen.
- Analysen er gennemført i regi af en arbejdsgruppe med deltagelse fra Socialforvaltningen, Børne- og Ungdomsforvaltningen og Økonomiforvaltningen.
- Etape to løber frem mod august 2019, og skal udmøntes i konkrete, udgiftsreducerende tiltag, som kan præsenteres i forbindelse med Budget20 forhandlingerne.

Anm.: Socialforvaltningen, Børne- og Ungdomsforvaltningen og Økonomiforvaltningen (2018): Afrapportering fra arbejdsgruppen vedr. børn og unge med autisme. Opfølgning på budgetaftale 2018.

#### **Tilbud til børn og unge med særlige behov**

Tilbuddene til børn og unge med særlige behov er sammensat af en vifte af indsatser og tilbud, som netop er kendetegnet ved at skulle imødekomme børnenes forskellige behov for støtte. Nogle børn

profiterer af at være knyttet til almenmiljøet, mens andre børn har brug for særlige tilbud. Desuden er der gennem årene etableret en række mere fleksible tilbud, der fungerer som en slags mellemform mellem specialtilbud og almentilbud.

De respektive tilbud beskrives neden for efter en beskrivelse af visitationsprocessen forud for placering i specialtilbud.

#### Visitation til specialtilbud

De overordnede rammer og procedurer i forbindelse med visitationsprocessen er vedtaget i 2008 og tager udgangspunkt i den gældende lovgivning på området. Det er grundlæggende de samme rammer og faglige standarder, der arbejdes efter i dag. Dog er der vedtaget nogle mindre ændringer i forhold til den løbende visitation forud for skoleåret 2017/18, hvorved der frem for en løbende visitation blev vedtaget en række faste tidspunkter i løbet af året, hvor nye visitationssager bliver behandlet.

En nyvisitering af en elev til specialundervisning kan inddeles i forskellige trin. Hvis der tages udgangspunkt i skoleområdet så omhandler det første trin, at ledelse, medarbejdere og forældre oplever, at eleven har brug for så massiv støtte, at det kræver specialundervisning. Specialundervisning er ifølge lovgivningen defineret ud fra omfanget af elevens støttebehov, der således skal være på mindst ni klokketimer (12 lektioner om ugen).

Skolen er forpligtet til at yde støtte til den enkelte elev, hvis det er nødvendigt for at eleven profiterer af undervisningen. Dette er også tilfældet selvom behovet ikke er af et omfang, at det kan betegnes som specialundervisning. Dette betyder også, at den enkelte skole forud for indstilling til specialundervisning skal have forsøgt sig med forskellige former for støtte til eleven, og den enkelte elev vil typisk også være kendt af områdets tværfaglige support (fx psykologer, tale- og hørelærere osv.) inden man kommer frem til den konklusion, at elevens støttebehov er så massivt, at eleven skal indstilles specialundervisning.

Den næste fase omhandler, at skolen i samarbejde med den tværfaglige support udarbejder en konkret afdækning af elevens omfang af støttebehov. Der er her et bredt fokus på elevens faglige niveau samt om elevens trives og fungerer med omgivelserne, det vil sige, at der er fokus på elevens funktionsniveau. Dette sker ud fra en lovpligtig pædagogisk og psykologisk vurdering (PPV). Der er ikke konkrete lovkrav til en PPV, der således udarbejdes på baggrund af faglige standarder på området. PPV'en vil altid indeholde en beskrivelse fra skolen og forældrene. Derudover vil PPV'en alt efter, hvad man har mistanke om er udfordringen for eleven indeholde forskellige test og observationer af eleven. Skole og forældre kan også blive enige om, at eleven skal have en psykiatrisk udredning, der kan indgå i PPV'en.

Det er den enkelte skoleleder, der tager indstilling til, hvorvidt eleven på baggrund af PPV'en skal indstilles til specialundervisning. Er det tilfældet fremsendes indstilling, PPV samt evt. andet relevant materiale til et visitationsudvalg i forvaltningen.

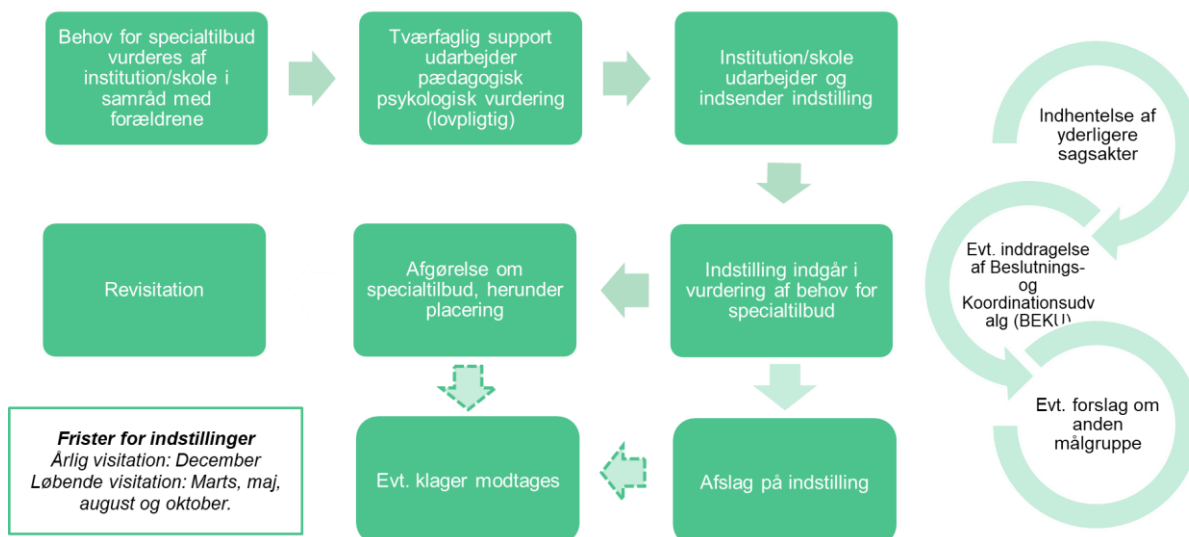
Visitationsudvalget tager først stilling til, om elevens støttebehov er tilstrækkeligt belyst. Det omhandler både, om der er beskrivelser af eleven, der ikke fremgår af materialet, som er afgørende for vurderingen, men det kan også være, at det konstateres, at der ikke er tilstrækkeligt med beskrivelser af, hvad skolen har gjort for at støtte eleven inden indstilling til visitationen.

Dernæst vil visitationsudvalget tage stilling til om eleven har et støttebehov, der kan betegnes som specialundervisning. Er det ikke tilfældet får skolen og forældre afslag til specialundervisning. Ved afslag kan forældrene vælge at klage over afgørelsen til klagenævnet for specialundervisning. Det er en fast procedure ved klager til klagenævnet, at kommunen skal genbehandle sagen. Fastholdes afgørelsen, bliver sagen behandlet af klagenævnet, der på den baggrund kan pålægge kommunen forskellige foranstaltninger i forhold til eleven.

I de tilfælde, hvor visitationsudvalget visiterer eleven til specialundervisning skal der tages stilling til, hvilket specialundervisningstilbud eleven skal have. Det fremgår af lovgivningen, at skolelederen har ansvar for at vurdere om skolen kan løfte forpligtelserne med specialundervisningen på skolen. I praksis betyder det, at skolelederen i samarbejde med forældrene skal være enige om at indstille eleven til et BUF-flex forløb. I de tilfælde, hvor skolen ikke vurderer at kunne løfte den specialpædagogiske opgave, er det forvaltningens opgave at skoleplacere barnet, hvilket typisk vil være i en specialklasse eller -skole, der har ekspertise inden for de vanskeligheder eleven har.

Den samlede visitationsproces er skitseret i figur 1.

**Figur 1. Visitationsprocessen**



Elever, der har brug for støtte i mindre end ni undervisningstimer ugentligt skal have støtte inden for den almindelige undervisning. I undervisningen kan blandt andet anvendes undervisningsdifferentiering, holddannelse, tolærerordninger og undervisningsassistenter, som både kan hjælpe den enkelte elev og klassen som helhed. Specialundervisningen skal følge de samme regler for fag, timetal, kompetencemål, færdigheds- og vidensmål, elevplaner, afgangsprøver og test, som den almene undervisning.

### Særlige dagtilbud og basispladser

På dagtilbudsområdet er det forvaltningen<sup>2</sup>, der har ansvar for vurdering af et barns behov for ekstra støtte eller specialtilbud i dialog med forældrene. Det er den tværfaglige support, der i samarbejde med dagtilbud og forældre udarbejder indstilling til særlige dagtilbud eller tager beslutning om tildeling af støtte. Det skal altid ske på baggrund af forudgående pædagogisk psykologisk vurdering.

Serviceovens §32 foreskriver, at særligt dagtilbud skal bevilges til børn, der på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for hjælp eller særlig støtte, som ikke kan dækkes i et almindeligt dagtilbud efter dagtilbudsloven.

Optagelse i særligt dagtilbud sker ikke kun på baggrund af diagnose eller karakteren af funktionsnedsættelsen. Optagelse skal ske på baggrund af en grundig og helhedsorienteret tværfaglig undersøgelse og vurdering af det enkelte barns behov for hjælp, støtte og træning i et særligt dagtilbud.

<sup>2</sup> På vegne af kommunalbestyrelsen.

Udover særligt dagtilbud tilbyder Københavns Kommune såkaldte basispladser. Basispladser er en organisatorisk mellemform for børn, der har behov for ekstra støtte, men der er ikke tale om et specialtilbud. Basispladser er placeret i almindelige daginstitutioner med ekstra personale og specialpædagoger. Børn skal visiteres til basispladser, og pladserne tildeles således efter en pædagogisk-psykologisk vurdering (PPV) af barnet.

#### **Boks 5. Antallet af basispladser og særlige dagtilbudspladser (2018)**

##### *Basisdagplejepladser*

29 pladser fordelt på 23 dagplejere.

##### *Basispladser*

270 pladser fordelt på 36 institutioner.

##### *Særlige dagtilbudspladser*

206 pladser fordelt på 7 institutioner.

#### **Fem kategorier af specialtilbud**

Specialundervisning i Københavns Kommune er inddelt i fem forskellige kategorier samt dagbehandling, der bevilges i samarbejde med Socialforvaltningen. Kategoriernes inddeling er bestemt på baggrund af deres finansiering, og der kan derved være flere målgrupper inden for samme kategori, jf. boks 5.

#### **Boks 6. Specialundervisningskategorier**

##### **Kategori 1**

Elevmålgruppe: Elever med lettere generelle indlæringsvanskeligheder og psykisk sårbare elever

Antal skoler m. undervisning inden for kategori 1: 7

Undervisning: Skema med individuelle tilrettelæggelse ud fra vant fagrække.

Kvadratmeter pr. elev v. nybyg: 9,2m<sup>2</sup> inkl. fritid

Elevsats (skole): 142.190 kr.

Pladspris (fritid): 83.246 kr.

##### **Kategori 2**

Elevmålgruppe: Specialklasserækker på almenområdet for elever med normalbegavelse og læse/sprogvanskeligheder samt heldagsklasser

Antal skoler m. klasserækker inden for kategori 2: 4

Undervisning: Skema med individuelle tilrettelæggelser ud fra vant fagrække.

Kvadratmeter pr. elev v. nybyg: Ikke fastlagt

Elevsats (skole): 152.256 kr.

Pladspris (fritid): 25.970 kr. (almen)

##### **Kategori 3**

Elevmålgruppe: Elever med normalbegavelse og en vifte af funktionsnedsættelser (specifikke indlæringsvanskeligheder,

kontakthæmmede og bevægelseshæmmede, herunder autisme og ADHD lignende vanskeligheder)

Antal skoler m. undervisning inden for kategori 3: 10

Undervisning: Skema med individuelle tilrettelæggelser ud fra vant fagrække.

Kvadratmeter pr. elev v. nybyg: 8m<sup>2</sup>

Elevsats (skole): 281.546 kr.

Pladspris (fritid): 133.967 kr.

#### **Kategori 4**

Elevmålgruppe: Elever med udviklingshæmning (vidtgående generelle indlæringsvanskeligheder)

Antal skoler m. undervisning inden for kategori 4: 4

Undervisning: Individuel tilrettelæggelse med udgangspunkt i mål og fagrækker

Kvadratmeter pr. elev v. nybyg: 10-14m<sup>2</sup>

Elevsats (skole): 263.914 kr.

Pladspris (fritid): 192.591 kr.

#### **Kategori 5a og 5b**

Elevmålgruppe: Elever med så vidtgående specialundervisningsbehov, at de ikke kan indgå i almindelige specialundervisningstilbud.

Antal skoler m. undervisning inden for kategori 5: Ingen skoler har kun denne elevgruppe

Undervisning: Individuel tilrettelæggelse med helt særlig organisering

Kvadratmeter pr. elev v. nybyg: Ikke fastlagt

Elevsats (skole) a/b: 526.840/774.205 kr.

Pladspris (fritid) a/b: 251.590/302.306 kr.

#### **Dagbehandling**

Elevmålgruppe: Børn/unge, der af de sociale myndigheder af sociale grunde er henvist til et dagbehandlingstilbud, og hvor der er brug for specialpædagogisk bistand i undervisningen.

Antal skoler m. undervisning inden for dagbehandling: Dagbehandling kan foregå både i kommunale og private tilbud.

Undervisning: Individuel tilrettelagt undervisning

Kvadratmeter pr. elev v. nybyg: Ikke fastlagt

Elevsats (skole): 243.390 kr.

Pladspris (fritid): Er en del af dagbehandling

Anm.: Priserne er jf. budgetmodellerne den pris skoler og institutioner modtager pr. ekstra barn og ikke den fulde budgetmæssige omkostning

#### Fleksible tilbud og specialpædagogisk bistand i almene folkeskoler

Målgrupper, indhold og økonomi for de fleksible tilbud er beskrevet i boks 6.

## Boks 7. Fleksible tilbud

### **BUF-flex**

#### *Målgruppe*

Elever, som er i målgruppen til en plads på en specialskole eller specialklasserække, og som samtidig kan profitere af at forblive i almenskolen med tildeling af særlige ressourcer til at lave en ekstraordinær indsats.

#### *Indhold*

Almenskolens ressourcecenter planlægger i samarbejde med klasse teamet en specialpædagogisk indsats, som er målrettet barnets individuelle behov

#### *Økonomi*

75 pct. af elevsatsen i kr. – 2018				
	Kategori 1	Kategori 2	Kategori 3	Kategori 4
0.-9.- klasse	106.643	114.192	211.160	197.936
10. klasse	95.136	100.409	183.809	165.378

### **Skoleflex**

#### *Målgruppe*

Børn, der har behov for specialpædagogisk bistand for at forblive inkluderet i hjemskolen, samt en social foranstaltning, der imødekommer barnets vanskeligheder i fritiden og/eller familien.

#### *Indhold*

Skoleflex fungerer som et alternativ til dagbehandling i form af en fleksibel og inkluderende indsats for barnet på skolen og en fælles samlet social og undervisningsmæssig indsats mellem BUF og SOF.

#### *Økonomi*

Udover den almene skoletakst tildeles almenskolen 100.000 kr. til Skole-flex indsatsen samt 100.000 kr. fra SOF til arbejdet med familien i SOF-regi.

### **Tilbagesluningsflex**

#### *Målgruppe*

Tilbagesluningsflex er et fleksibelt tilbud målrettet de børn/unge, som fortsat har behov for specialpædagogisk bistand og social indsats, men vil kunne profitere af at blive tilbagesluset fra et dagbehandlingstilbud til almen skole med særlige indsatser fra både BUF og SOF i op til 2 år.

#### *Indhold*

Tilbagesluningsflex indeholder en specialpædagogisk indsats i skolen og en social indsats fra Socialforvaltningen. Indsatserne i hhv. BUF og SOF koordineres og samstemmes, og den sociale indsats har til formål at støtte barnets/den unges fastholdelse i eller tilbageførelse til

almenskolen.

#### *Økonomi*

Skolen modtager 150.000 kr. for ét år til Tilbageslusningsflex, og Socialforvaltningen iværksætter en social indsats til 150.000 kr.

### **Boks 8. Evaluering af de fleksible tilbud**

Rambøll Management gennemførte i efteråret 2017 en evaluering af fleksible tilbud, herunder med særligt fokus på om de virker efter hensigten.

Evalueringen af de fleksible tilbud viser overordnet set, at de fleksible tilbud under de rette omstændigheder har stor virkning for eleverne, samtidig med at ordningen kan styrke det pædagogiske personales kompetencer og skolens samlede kapacitet til at arbejde med inklusion af elever med særlige støttebehov (både fagligt, socialt og familiemæssigt) i den almene skole. Evalueringen giver flere eksempler på vellykkede forløb.

Evalueringen viser imidlertid også, at der er forskel på, i hvilken grad det lykkes at skabe et godt forløb i forhold til den enkelte elev, på den enkelte skole og i det enkelte område. Evalueringen peger i forlængelse heraf på en række tværgående konklusioner, som har en væsentlig indvirkning på mulighederne for at gennemføre fleksible forløb, som eleverne kan profitere af. Rambøll sammenfatter de tværgående konklusioner til tre overordnede pejlemærker

- Flexibilitet i udmøntning og igangsættelse af indsatsen
- Kvalitet i tilbuddet
- Kontinuitet i indsatsen



### 3. Hvad påvirker andelen af børn og unge i specialtilbud?

#### Resume

Antallet af børn og unge der diagnosticeres inden for autismeområdet er stigende. Samtidig ses en stigning blandt de børn og unge, der diagnosticeres med mere end én diagnose. Dette gælder for København, men kan også ses i resten af landet. Det er endvidere gældende, at flere bliver diagnosticeret i dagtilbudsalderen. Det er ligeledes gældende, at udviklingen på autismeområdet ikke i særlig grad påvirkes af forældrenes socioøkonomiske baggrund.

Der ses endvidere en væsentlig variation i andelen der visiteres og er segregeret i de respektive skoledistrikter, og der er betydelige forskelle i hvordan skolerne benytter sig af fleksible tilbud som alternativ til andre specialtilbud.

#### Særligt om udviklingen blandt børn og unge med autisme og ADHD

De samlede analyser peger på, at en væsentlig del af stigningen i andelen af børn og unge i specialtilbud kan tilskrives, at der ses en stigning i børn og unge, der diagnosticeres med autisme og i mindre grad også ADHD. I afsnit 4 fremgår analyser af, hvorledes det netop er tilbud rettet mod denne elevgruppe, hvor der kan ses en stigning.

En analyse fra 2018 viser en gennemsnitlig årlig stigning i antallet af 0-17-årige med en autismediagnose i København på 4,5 pct. for perioden 2013-2016. Derudover viser analysen, at antallet af børn og unge med dobbeltdiagnosen Infantil autisme og ADHD i København er vokset fra ca. 7 per 1.000 0-17-årige i 2013 til 10 per 1.000 0-17-årige i 2016. Derved ses der en stigning, der går ud over demografien hos nogle af de børn og unge, der har de største vanskeligheder, og som har brug for dyre, specialiserede tilbud, jf. tabel 2.

**Tabel 2. Udviklingen 0-17-årige diagnosticeret med autisme i Københavns Kommune**

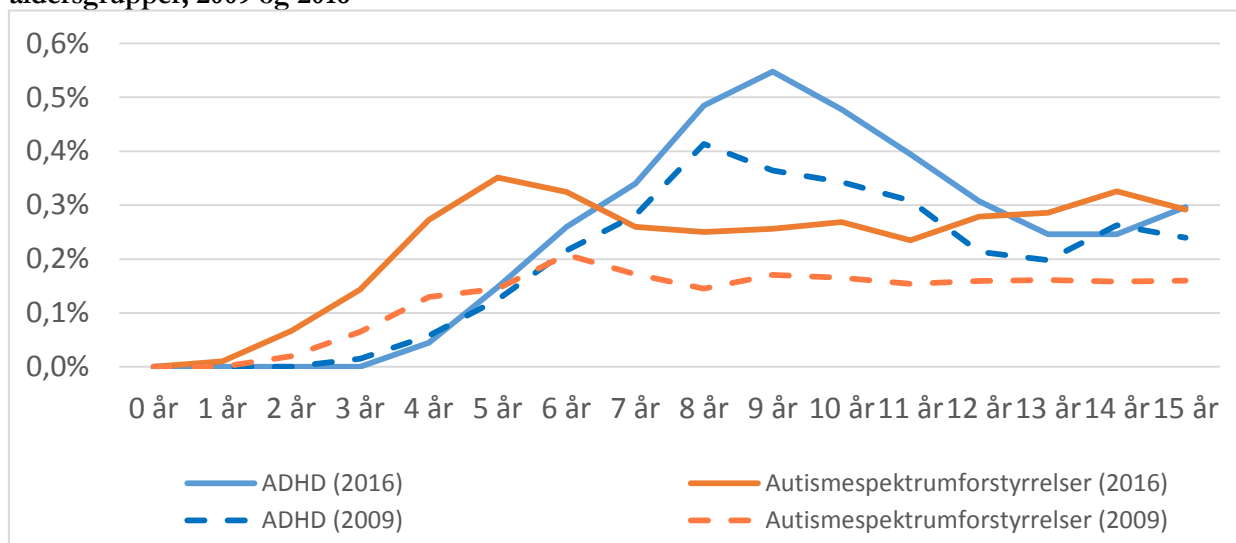
	2013	2014	2015	2016	Gns. årlig stigning
Antal diagnosticeret med autisme (0-17-årige) i KK	1.373	1.458	1.521	1.568	
Årlig udvikling i pct. i autismediagnoser (0-17-årige) i KK		6,2	4,3	3,1	4,5 pct.
Antal med multiple diagnoser pr. 1.000 – Autismen og ADHD	0,69	0,68	0,88	0,99	

Anm.: Socialforvaltningen, Børne- og Ungdomsforvaltningen og Økonomiforvaltningen (2018): Afrapportering fra arbejdsgruppen vedr. børn og unge med autisme. Opfølgning på budgetaftale 2018.

Udviklingen er ikke særegen for Københavns Kommune, da der ses en stigning i antallet af børn og unge, der diagnosticeres med autisme i hele

landet. En analyse fra KL viser således, at der både er en stigning i andelen af børn og unge, der diagnosticeres med autisme eller ADHD, men også, at de diagnosticeres tidligere og for autisme bliver børn i større omfang diagnosticeret før barnet starter i skole. Konkret viser analysen, at der er sket mere end fordobling i andelen af børn i alderen 4-5 år, når de første gang diagnosticeres med en autisme-diagnose fra 2019 til 2016. Den samlede andel af børn, der diagnosticeres med enten autisme og ADHD er stigende i perioden, jf. figur 2.

**Figur 2. Udvikling i andelen af førstegangsdagnosticeret i forskellige aldersgrupper, 2009 og 2016**



Kilde: KL (2018): Børns diagnoser og skoletyper.

Analysen af autismeområdet foretaget af Københavns Kommune viser imidlertid, at andelen af børn og unge i Københavns Kommune med en autisme diagnose er betydeligt højere end for andre dele af landet. Andelen i København er således markant højere med cirka 15 diagnosticerede børn og unge per 1.000 end de øvrige byer i 6-by-samarbejdet, hvor der er diagnosticeret cirka 10 per 1.000. Analysen viser samtidigt, at andelen af børn og unge med autisme de senere år er steget meget andre steder i landet, og at resten af landet derved nærmer sig niveauet i København. Analysen viser, at det er Region Sjælland og Region Hovedstaden, der ligger tættest på niveauet i Københavns Kommune med hhv. cirka 15 og cirka 14 diagnosticerede per 1.000 0-17-årige, jf. tabel 3.

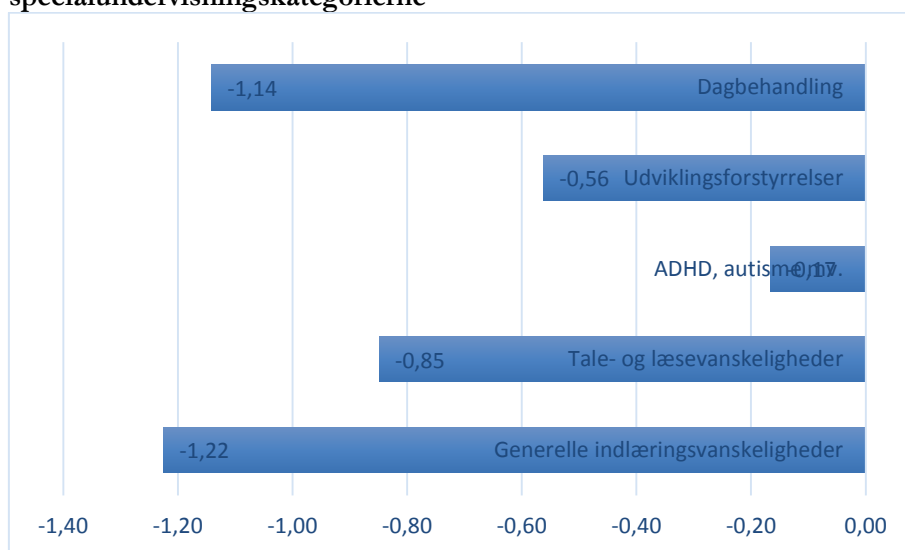
**Tabel 3. Udviklingen i antallet børn og unge per 1.000 med en autismediagnose i København og andre dele af landet**

Geografisk udvikling i autismediagnoser	2013	2016	Udvikling 2013-2016
København	13,67	14,81	1,14
Øvrige 6-byer	7,87	10,39	2,52
Region Nordjylland	8,74	10,28	1,54
Region Midtjylland	9,06	12,15	3,09
Region Syddanmark	6,95	8,54	1,60
Region Hovedstaden	11,67	13,63	1,96
Region Sjælland	11,61	15,46	3,85

Anm.: Socialforvaltningen, Børne- og Ungdomsforvaltningen og Økonomiforvaltningen (2018): Afrapportering fra arbejdsgruppen vedr. børn og unge med autisme. Opfølgning på budgetaftale 2018.

Analyserne viser endvidere, at andelen af elever i specialtilbud rettet mod elever med autisme eller ADHD-lignende vanskeligheder ikke følger den demografiske udvikling. Det betyder, at selvom der ses en fremgang i børn og unges socioøkonomiske baggrund i København, så har det ikke den store indflydelse på udviklingen i antallet af børn og unge med autisme og ADHD. Elevernes ESCS, der er en indeks for elevernes socioøkonomiske baggrund, er betydeligt højere hos elever autisme, ADHD og lignende (kategori 3) end for de øvrige specialundervisningskategorier, jf. figur 3.

**Figur 3. Elevernes socioøkonomiske baggrund (ESCS) i forskellige specialundervisningskategorierne**



Anm.: Gennemsnittet af elevernes ESCS er 0. En negativ socioøkonomi er således udtryk for, at eleven har en svagere socioøkonomisk baggrund end gennemsnittet. Det kan bemærkes, at flere specialskoler i kategori 3, der primært har elever med autisme lignende vanskeligheder har en gennemsnitlig positiv ESCS-værdi, hvilket dog ikke fremgår af figuren. Dette tyder på, at det primært er inden for elever med ADHD, at der ses en sammenhæng til forældrenes socioøkonomiske baggrund.

Det kan endvidere bemærkes, at andelen af elever i specialtilbud rettet mod elever med autisme og ADHD ikke følger udviklingen i andelen af tosprogede. Der er i gennemsnit cirka 27 % tosprogede i de københavnske folkeskoler, mens andelen af tosprogede i specialtilbud rettet mod elever med autisme og ADHD er 11 % mod 59 % blandt elever inden for generelle indlæringsvanskeligheder, jf. tabel 4.

**Tabel 4. Antal og andel tosprogede i forskellige specialundervisningskategorier**

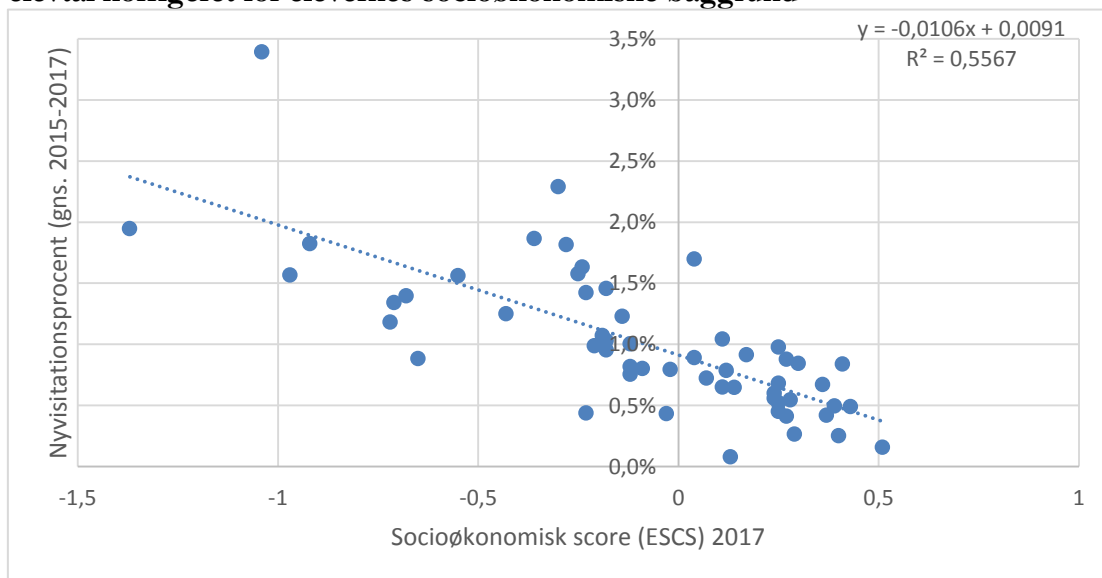
	<b>Antal tosprogede</b>	<b>Antal i alt</b>	<b>Andel tosprogede</b>
Generelle indlæringsvanskeligheder	213	362	58,8%
Tale- og læsevanskeligheder	76	224	33,9%
ADHD, autisme mv.	65	568	11,4%
Udviklingsforstyrrelser	106	388	27,3%

Anm.: BUFs egne beregninger på baggrund af datatræk pr. 5.9.2017

### Skolernes praksis og støtteindsatser

Der er lavet en række analyser, der viser sammenhængen mellem segregeringsgrad og en række forklarende variable, herunder skolernes socioøkonomi, andelen af tosprogede, karaktergennemsnit, elevfravær og overgang til ungdomsuddannelser. Det gælder generelt, at der er væsentlig variation i segregeringsgraderne på tværs af skoledistrikter, når man inddrager elevernes socioøkonomi som forklarende variabel. Det betyder, at nogle skoler får betydeligt flere elever visiteret til specialtilbud end andre sammenlignelige skoler, når der tages udgangspunkt i elevernes socioøkonomi. Nedenfor vises sammenhængen mellem skolernes socioøkonomi og den samlede andel af nyvisiterede elever til specialundervisning over en treårig periode, jf. figur 4.

**Figur 4. Andel nyvisiterede 2015/16-2017/18 i forhold til skolens elevtal korrigeret for elevernes socioøkonomiske baggrund**



Anm.: Den samlede andel nyvisiterede er udregnet som andelen af elever på skolen visiteret til specialskole, specialklasserække eller dag- og døgnbehandling inden for det seneste år set ift. det samlede antal elever i skolens elevtal og korrigeret for elevernes socioøkonomiske baggrund. Det er tale om et eksempel blandt flere beregninger af skolernes segregeringsgrader.

Struensee og Co. har gennemført en kvalitativ analyse på skoler med forholdsvis få elever, der modtager specialundervisning, og skoler med forholdsvis mange elever, der modtager specialundervisning. På denne baggrund konkluderes det, at der er fire hovedtemaer, som alle er vigtige for etableringen af den gode inklusionspraksis: Skoleledelse, pædagogisk personale, skolens resourcecenter og arbejdet med støtteindsatser, jf. boks 9.

### **Boks 9. Analyse: Fire forhold har betydning for skolens støtteindsatser og segregeringsantal**

Struensee og Co. konkluderer, at skoler, der segregerer færre end deres socioøkonomi tilsiger, særligt gør det godt ift. arbejdet med inklusion og støtteindsatser, der er kendetegnet ved:

- At skoleledelsen i) udfører tæt faglig ledelse, ii) formår at have en god driftsstyring med langsigtet planlægning, iii) inddrager forældre tidligt og tæt samt iv) opbygger en inklusionskultur på skolen.
- At der arbejdes aktivt med at opbygge specialpædagogiske kompetencer blandt det pædagogiske personale, som er organiseret i årgangsteams.
- At der i organiseringen af ressourcecenteret er et klart ledelsesmandat, og at der er udarbejdet en række processer, der sikrer systematik i arbejdet.
- At der i arbejdet med støtteindsatser i) anvendes mange forskellige tests til at identificere elever med støttebehov, ii) at der er en klar proces for, hvordan støtteindsatser eskaleres, iii) at personalet dokumenterer løbende arbejdet med eleverne, og iv) at der laves løbende opfølgninger i faste intervaller.

Det konkluderes endvidere, at der ikke på samme vis kan identificeres større fællestegn blandt skoler, der har en forholdsvis høj andel af segregerede elever. Det nævnes eksempelvis, at det på én skole er tydeligt, at skolen mangler mange af de elementer, der kendetegner den gode praksis. Modsat er mange af disse elementer tilstede på en anden skole, men denne skole er udfordret af, at skolen for nogle år tilbage var ved at 'bukke under', idet skolen oplevede en massiv elevflugt og stort sygefravær blandt personalet. Skolen er (selv efter skolelederskift og indførelse af ny og bedre praksis) stadig udfordret af et stort efterslæb, hvor de løbende opdager elever, der førhen har været overset, og som vil profitere af at være i et specialtilbud.<sup>3</sup>

Anm.: Struensee og Co. (2019): Analyse af specialområdet.

Der ses også en stor variation i antallet af elever i BUF-flex på de almene folkeskoler. En opgørelse viser, at fire skoler ikke har elever i BUF-flex-forløb, mens én skole har 11 elever i BUF-flex-forløb.

## 4. Analyser af visitationsprocessen

### Resume

Der ses en stigning i antallet af indstillinger til visitation til specialundervisning de seneste år. Samtidigt ses en stigning i andelen af nyvisiterede elever, herunder særligt blandt skolestartere og indenfor børn med autisme og ADHD eller lignende vanskeligheder samt en stigende dækningsgrad inden for specialfritidstilbud. De seneste år ses endvidere et fald i andelen af elever i specialklasser og -skoler, der revideres til den almene undervisning.

### Udviklingen i det forberedende arbejde og indstillinger

Som led i analyserne på specialområdet er processen omkring visitationen til specialtilbud ligeledes blevet undersøgt. Formålet har været at undersøge udviklingen i dele af visitationsprocessen, herunder antallet af pædagogiske-psykologiske vurderinger og antallet af klager over afgørelser i indstillinger til specialtilbud, og teste den konkrete sagsbehandling i forbindelse med visitation til specialundervisning blandt andre kommuner på udvalgte områder.

### Udvikling i antallet af pædagogiske-psykologiske vurderinger (PPV'er)

Det er lovpligtigt, at der skal gennemføres en PPV forud for visitation til specialundervisning blandt elever i folkeskolen. Det samme gælder for børn i særlige dagtilbud. Derudover gennemføres der også en PPV forud for visitation til basisplads i dagtilbud. Der skal ligeledes ligge en PPV til grund for revisitation af et barn eller elev i et specialtilbud, men der er ikke lovmæssige formkrav til det. PPV'er gennemføres af den tværfaglige support i områderne.

En opgørelse viser, at der de seneste år har været en stor stigning i antallet af PPV'er frem til 2017, men at antallet er faldet lidt i 2018. Stigningen ses både på dagtilbuds- og skoleområdet, jf. tabel 5.

**Tabel 5. Antal PPV gennemført i Københavns Kommune i perioden 2015-2017**

	2015	2016	2017	2018
Antal PPV'er i alt	1325	1471	1769	1536
Antal PPV'er børn i dagtilbud	659	771	970	884
Antal PPV'er børn i skolealderen	666	700	799	652

Anm.: BUFs egen opgørelse på baggrund af oprettede sager. Bemærk, at tallene ikke er demografiregulerede og tager således ikke højde for, at der også er flere børn i København.

Der er ikke foretaget en analyse af sammenhængen mellem antallet af PPV, og hvor mange elever der indstilles til specialundervisning. Det fremgår dog nedenfor, at antallet af indstillinger til specialundervisning i samme periode er stigende, men at stigningen ser ud til at fortsætte også i



skoleåret 2018/19 selvom der ses et fald i antallet af PPV i 2018 i sammenligning med 2017.

#### Udviklingen i antallet af indstillinger, som behandles i visitationen

Stigningen i antallet af indstillinger til specialundervisning afspejler den stigning i andel af elever i specialundervisningstilbud, som Københavns Kommune oplever. Antallet af indstillinger til specialundervisning/tilbud er således steget fra 424 i skoleåret 2015/16 til 561 i skoleåret 2017/18. Der er ligeledes en væsentlig stigning i antallet af indstillinger i skoleåret 2018/19. Opgørelsen viser endvidere, at andelen af visitationer er stort set uændret på 88-90 % af indstillingerne år for år, jf. tabel 6.

**Tabel 6. Antallet af indstillinger til specialundervisning og andel visiterede**

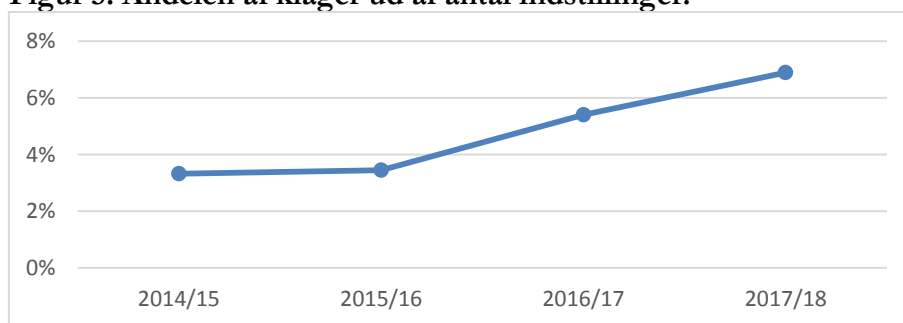
	2015/16	2016/17	2017/18	2018/19*
Antal indstillinger	424	531	561	716
Samlet andel, der visiteres	89%	88%	90%	Ikke opgjort

Anm.: Antallet af indstillinger og visitationer opgøres manuelt af BUF. \*Skoleåret 2018/19 er ikke afsluttet.

#### Udviklingen i klager på specialundervisningsområdet

Der har de seneste år været en stigning i andelen af klager over afgørelser om specialundervisning fra lidt mere end 3 % i 2014/15 af afgørelserne til 7 % i skoleåret 2017/18, jf. figur 5.

**Figur 5: Andelen af klager ud af antal indstillinger.**



Anm.: Antallet af klager opgøres manuelt af BUF.

Stigningen i andelen af klager ser ud til at hænge sammen med, at der de seneste år er oprettet nye specialundervisningstilbud. Cirka halvdelen af klagerne i skoleåret 2017/18 omhandlede indholdet i foranstaltningen. Det omhandler typisk, at forældrene klager over, hvilken skole eleven er visiteret til. En stor del af disse sager løses af forvaltningen, da det oftest beror på, at forvaltningen ikke er vidende om forældrenes ønsker, før der indgives klage. Fem klager er behandlet af klagenævnet, hvoraf BUF har fået medhold i 4 ud af de 5 sager.

Hvis forældre klager over en afgørelse om indstilling til specialundervisning, er det en fast procedure, at kommunen skal

genbehandle indstillingssagen, før den behandles af klagenævnet. Hovedparten af klagerne bliver løst efter genbehandlingen. Dette sker typisk, fordi forvaltningen giver forældrene helt eller delvist medhold.

I skoleåret 2017/18 blev der endvidere indgivet i alt seks klager over afslag på specialundervisning. Dette er sager, hvor der ikke er tildelt specialundervisning af nogen art. I disse tilfælde har forvaltningen givet forældrene medhold i 5 sager. En sag er behandlet i klagenævnet, hvor forældrene fik medhold.

Der er indgået i alt 13 klager over BUF-Flex-ansøgninger. Tre klager har ført til, at forvaltningen har ændret sin afgørelse, mens 10 sager er behandlet af klagenævnet. I syv sager fik forældrene medhold af klagenævnet, jf. tabel 7.

**Tabel 7. Oversigt over klager til klagenævn for specialundervisning**

Skoleåret 2017/18	Antal klager i alt	Klagenævnet har givet forældre medhold	Klagenævnet har givet BUF medhold	BUF har givet forældre medhold (genvurdering/forlig)
Klage over afslag på specialundervisning	6	1	0	5
Klage over afslag på specialundervisning (BUF-Flex-ansøgning)	13	7	3	3
Klage over indhold i foranstaltningen	20	1	4	15
<b>I alt</b>	<b>39</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>23</b>

Anm.: Oversigten over klager er opgjort manuelt af BUF.

#### Visitationspraksis på tværs af kommunerne

BUF har bedt to andre kommuner foretage en faglig vurdering af indstillingssager på en række udvalgte områder. Denne del af analysen er fortsat i gang, da de kontaktede kommuner har bedt om ekstra tid til at gennemføre gennemgangen af sagerne. BUF har foreløbig modtaget svar fra Albertslund Kommune, der har vurderet et udvalg af anonymiserede indstillingssager inden for kategori 1 (lettere generelle indlæringsvanskeligheder). Tilbage meldingen viser, at Albertslund Kommune i nogle sager har en anden vurdering af tildeling af specialundervisningstilbud. De har ligeledes en lidt anderledes tilbudsvifte, hvorfor de i nogle tilfælde også vil tilbyde eleverne et andet specialtilbud. Det er samtidigt Albertslund Kommunes umiddelbare vurdering er at sagsmaterialet generelt er for omfattende. Grundet bl.a. forskelle i tilbudsvifter skal resultaterne undersøges nærmere.

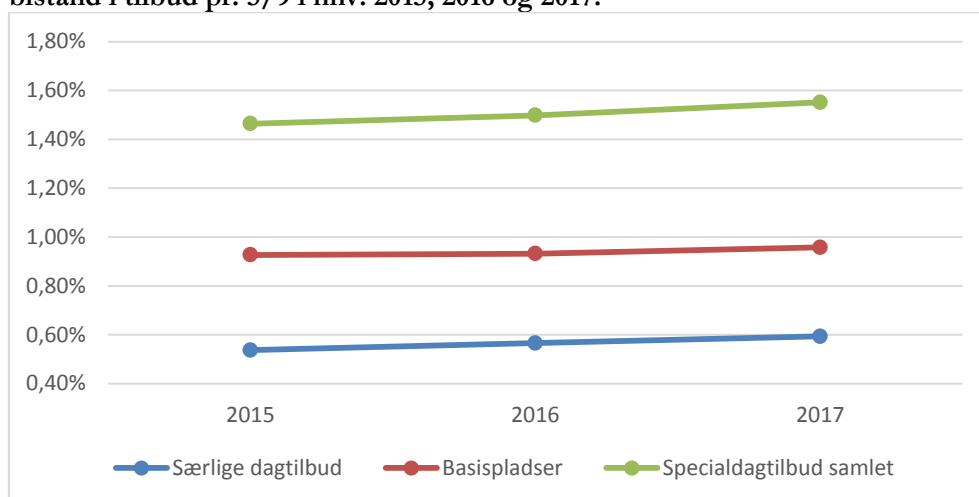
BUF afventer tilbagemelding fra Aarhus Kommune i forhold til anonymiserede sager om dagbehandling samt inden for sager om elever med autisme eller ADHD lignende vanskeligheder.

## Aktivitetsudvikling på specialområdet

### Udviklingen i andelen af børn i basispladser og særlige dagtilbud

Der har de seneste år været en mindre stigning i andelen af børn, der kommer i basispladser eller særlige dagtilbudspladser. Stigningen ses både i andelen af særlige dagtilbudspladser og i andelen i basispladser, jf. figur 6.

**Figur 6. Andel af børn i dagtilbud, der er visiteret til specialpædagogisk bistand i tilbud pr. 5/9 i hhv. 2015, 2016 og 2017.**



Anm.: Segregeringsprocenterne er beregnet ud fra alle børn i dagtilbud pr. 5/9. Børn udenfor dagtilbud er ikke en del af beregningen. Børn i alle aldre er inkluderet.

Børn i almindelige dagtilbud, der har et særligt behov kan også tildeles støtte, men der er ikke en opgørelse af, hvor mange der modtager denne form for støtte.

Diagrammet nedenfor viser udviklingen i de faktiske antal børn og ændring i dækningsgraden omsat til antal børn i de tre kategorier på specialfritid (elever med læse- og talevanskeligheder er i almene fritidstilbud). Udviklingen viser, at antallet af elever i fritidstilbud rettet mod autisme og ADHD-lignende vanskeligheder (kategori 3) næsten er fordoblet i perioden – fra 190 børn i 2013 til 346 børn i 2018 – en stigning på 156 børn. Ud af denne stigning, er de 125 børn en stigning i dækningsgraden, som BUF ikke er blevet kompenseret for i demografimodellen. Tilsvarende er der en stor stigning på børn med udviklingsforstyrrelser (kategori 4) med 43 børn i dækningsgradsstigning. I forhold til elever med generelle indlæringsvanskeligheder (kategori 1) er der en lille stigning i antal børn, men samlet set et lille dækningsgradsfald., jf. figur 7.

**Figur 7. Udviklingen i antal børn og ændring i dækningsgrad (børn) i specialfritid**

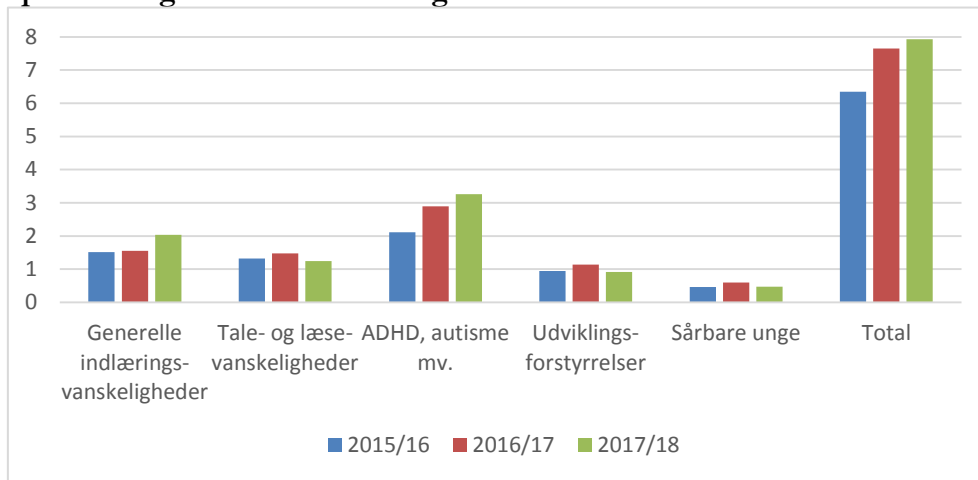


Anm.: Egne beregninger baseret på data fra KMD-IS og DTA-analyse samt omregnet til børn og økonomi af BUF. Kategori 1: Lettere generelle indlæringsvanskeligheder; kategori 3: ADHD, autisme mv.; kategori 4: vidtgående generelle indlæringsvanskeligheder/udviklingsforstyrrelser.

#### Udviklingen i andelen af nyvisiterede elever og skolestartere

Andelen af nyvisiterede elever har været stigende de seneste tre år og er højere end den demografiske udvikling i Københavns Kommune. I skoleåret 2015/16 blev lidt flere end 6 elever per 1.000 børn nyvisiteret til et specialundervisningstilbud. Dette var i 2017/18 steget til næsten 8 per 1.000 børn. Opgørelsen viser, at stigningen blandt de nyvisiterede elever særligt ses inden for elever med autisme eller ADHD lignende vanskeligheder og i mindre grad også inden for kategori 1, jf. figur 8.

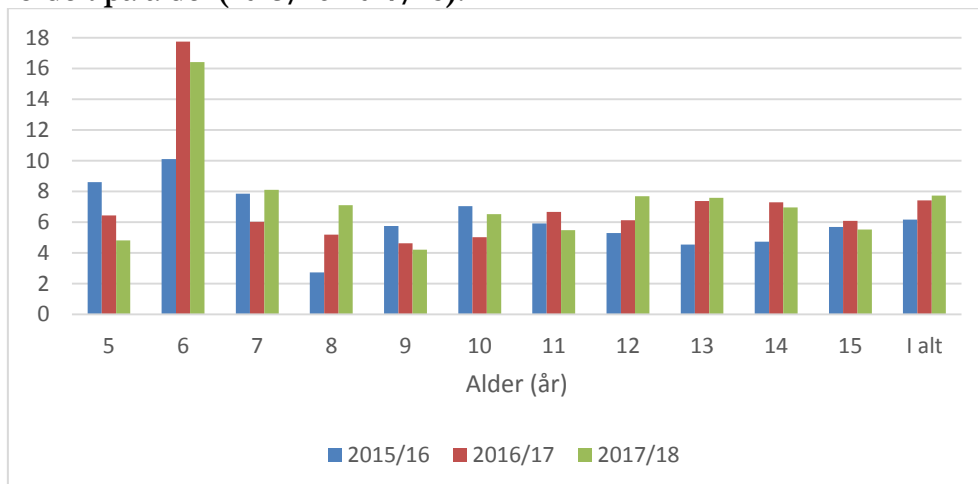
**Figur 8: Antal nyvisiterede pr. 1000 børn i de forskellige specialkategorier samt udviklingen over de seneste år.**



Anm.: Nyvisiterede dækker over alle elever visiteret til specialundervisning det pågældende skoleår, som ikke var visiteret til specialundervisning det foregående år. Demografireguleringerne er baseret på det totale antal skolebørn i Københavns Kommune i alderen 5-15 år de pågældende år. Sårbare unge opgjort selvstændigt i denne figur, da tilbuddet til eleverne er ændret i tidsperioden, og således ville forstyrre sammenligningsgrundlaget.

Der er en stor stigning i nyvisiterede skolestartere, hvor andelen af nyvisiterede 6-årige er steget markant de seneste to år fra cirka 10 ud af 1.000 børn i skoleåret 2015/16 til cirka 17 ud af 1.000 børn i skoleåret 2017/18, jf. figur 9.

**Figur 9: Antal nyvisiterede til specialundervisning pr. 1.000 børn fordelt på alder (2015/16-2017/18).**



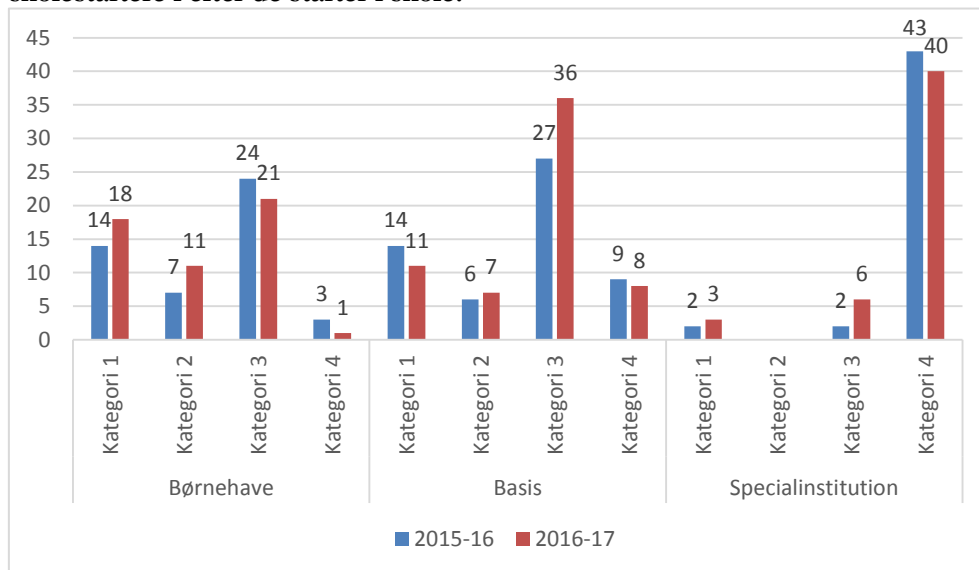
Anm.: Alderen er pr. 5/9 de pågældende år. Demografireguleringerne er baseret på antal skolebørn i Københavns Kommune i de pågældende aldersgrupper de pågældende år, mens totalen er baseret på det totale antal 5-15-årige de pågældende år.

### Analyser og karakteristik af nyvisiterede skolestartere

Analyserne viser, at der særligt ses en stigning blandt nyvisiterede skolestartere. Det vil sige børn, der i forbindelse med skolestarten starter enten direkte i et specialundervisningstilbud eller kort efter skolestart. En gennemgang af de nyvisiterede skolestartere viser, at cirka 1/3 af nyvisiterede skolestartere kommer fra en almindelig daginstitutionsplads, cirka 38 % kommer fra en basisplads og cirka 30 % kommer fra et særligt dagtilbud. Der er med andre ord cirka en tredjedel af de nyvisiterede skolestartere, hvor der først sker en visitation til et specialtilbud, idet de begynder i skole.

Gennemgangen viser samtidig en vis variation i forhold til, hvad det er for specialundervisningstilbud de nyvisiterede skolestartere visiteres til alt efter, hvorvidt de har været i et særligt dagtilbud, basisplads eller i en almindelig dagtilbudsplads. Hovedparten af de børn, der er i særlige dagtilbud, starter i specialundervisningstilbud rettet mod elever med udviklingsforstyrrelser (kategori 4). Der er dog også enkelte, der starter inden for generelle indlæringsvanskeligheder (kategori 1) og autisme, ADHD mv (kategori 3). Blandt de nyvisiterede skolestartere, der har været i basisplads, er der flest, som starter i specialtilbud rettet mod elever med autisme eller ADHD-lignende vanskeligheder (kategori 3), men der er også en del elever, der starter i de øvrige kategorier. Ses der på de nyvisiterede skolestartere, der kommer fra almindelige dagtilbud, kommer cirka 41 % af disse elever i specialtilbud rettet mod elever med autisme eller ADHD-lignende vanskeligheder, mens 35 % starter i specialtilbud til generelle indlæringsvanskeligheder og hovedparten af de øvrige starter i specialtilbud til elever med læse- og talevanskeligheder (kategori 2), mens der sjældent starter børn fra almindelige dagtilbud i specialtilbud til elever med udviklingsforstyrrelser (kategori 4), jf. figur 9.

**Figur 9. Hvilke specialundervisningskategorier starter nyvisiterede skolestartere i efter de starter i skole?**



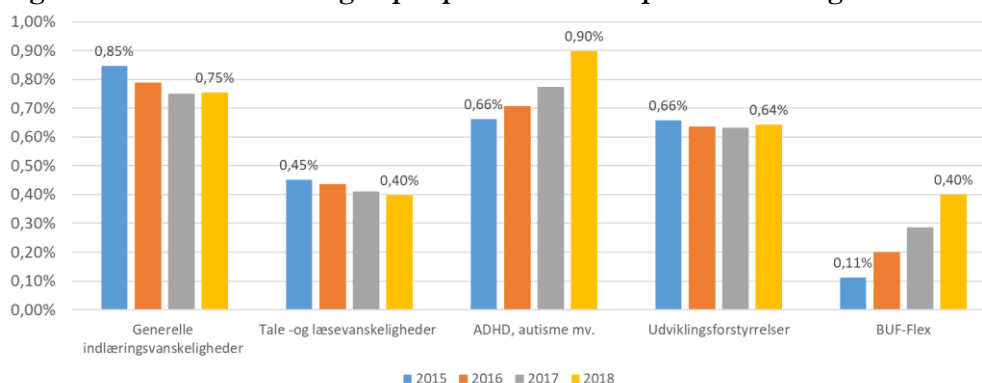
Anm.: Opgørelsesåret er det år, hvor eleven er visiteret. For langt hovedparten betyder det, at de reelt først påbegynder skole skoleåret efter. Kategori 1: Lettere generelle indlæringsvanskeligheder; kategori 2: tale- og læsevanskeligheder; kategori 3: ADHD, autisme mv.; kategori 4: vidtgående generelle indlæringsvanskeligheder/udviklingsforstyrrelser.

Der er lavet en gennemgang af de nyvisiterede skolestarteres indstillingssager for de elever, som kommer fra en almindelig dagtilbudsplads, og som startede i skole i skoleåret 2017/18. Det drejer sig om i alt 41 sager. Gennemgangen viser, at i en væsentlig andel af sagerne har børnenes vanskeligheder været kendt af både daginstitution og den tværfaglige support i en længere periode. I de sager, hvor barnet går direkte fra det almindelige dagtilbud til et specialundervisningstilbud har de i 83 % af tilfældene været en del af et målrettet støtteforløb rettet mod barnet. Men for flere sager gør det sig gældende, at vanskelighederne identificeres ganske tæt på skolestart. I cirka 10% af sagerne har der været en forholdsvis omfattende støtteindsats rettet mod barnet i dagtilbuddet. Gennemgangen viser imidlertid også, at cirka 10 % af de nyvisiterede skolestartere fra almindelige dagtilbud ikke har været i vuggestue og derfor har barnets vanskeligheder ikke været kendt før barnet er startet i børnehave, og 16 % er kendetegnede ved, at der sket væsentlige ændringer i barnets trivsel/relationer til andre indenfor det seneste år.

### Udvikling i andelen af elever i specialundervisningstilbud

Der er en stigning i andelen af børn, som bliver visiteret til specialundervisningstilbud. Stigningen ses især hos børn med ADHD og autisme lignende vanskeligheder (kategori 3), der i perioden 2015-2018 er steget fra 0,66% til 0,91% svarende til 170 børn, jf. figur 10.

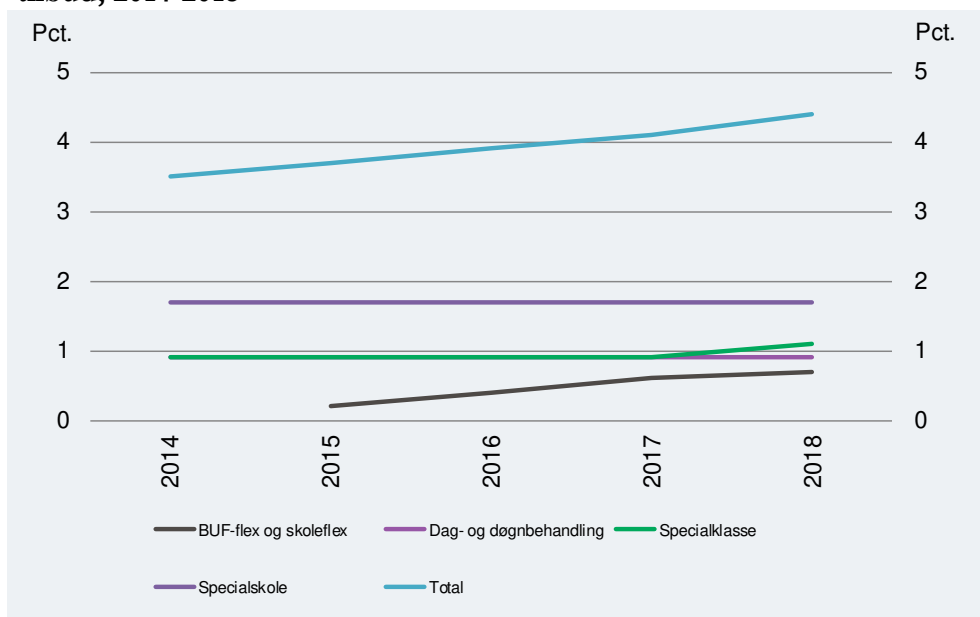
**Figur 10. Aktivitetsudviklingen på specialområdet opdelt efter kategorier**



Kilde: Egne beregninger på baggrund af regnskabstal.

Stigningen sker både i de traditionelle specialtilbud med specialskoler og specialklasserækker, men er mest markant i de fleksible tilbud, jf. figur 11.

**Figur 11. Udviklingen i dækningsgrader for børn i specialundervisning, dag- og døgnbehandling samt KK-specifikke tilbud, 2014-2018**



Kilde: Egne beregninger baseret på data fra KMD-elev pba. kategoriseringer lavet af Børne- og Ungdomsforvaltningen i Københavns Kommune.

### Udvikling af andelen af elever i fleksible tilbud

Der er sket en stigning år for år i de fleksible tilbud, siden de blev introduceret, og i 2017 var antallet steget til 375 elever i de fleksible tilbud, jf. tabel 8.



**Tabel 8. Udviklingen i antallet af elever i fleksible tilbud**

	2015/16	2016/17	2017/18
BUF-flex	82	135	205
Skoleflex	55	151	170

Anm.: BUFs egen opgørelse på baggrund af budgettal.

#### Revisitation af elever i specialskoler og -klasser

Elever, der visiteres til specialundervisning, skal revisiteres mindst en gang årligt. Det er skolelederen, hvor eleven modtager undervisning der har ansvar for repositionen. En opgørelse viser, at det er et forholdsvist beskedent antal af elever i specialklasser og -skoler, der ved reposition kommer tilbage til den almene undervisning, jf. tabel 9.

**Tabel 9. Antal elever, der revisiteres til den almene undervisning (årligt)**

	2015/16	2016/17	2017/18
Antal elever i specialundervisningstilbud, der revisiteres til almen undervisning	26	30	29

Anm.: BUFs egen opgørelse af elever, der året før har været visiteret til specialtilbud og som det pågældende år pr. 5/9 modtager undervisning i den almene undervisning.

Der er gennemført en analyse af omfanget af repositioner af elever i specialskoler eller -klasser, der skifter til undervisning på almene skoler eller fri-/privatskoler over en tre-årig periode. Analysen er gennemført blandt elever i 0.-6. klassetrin for skoleårene 2012/13 til 2014/15.

Analysen viser, at andelen af elever, der fortsat modtager undervisning på en specialskole eller -klasse tre år efter opgørelsesåret er stigende. Det var således 82 % af eleverne, der fra årgang 2012/13 fortsat modtog undervisning i en specialskole eller specialklasse tre år efter, mens andelen var steget til 86 % for årgangen 2014/15. Analysen viser, at stigningen både skyldes, at færre elever skifter til de almene folkeskoler, og at lidt færre modtager undervisning i dagbehandling, jf. tabel 10. Analysen konkluderer ikke, hvorvidt stigningen skyldes, at eleverne er yngre når de nyvisiteres eller ændret praksis for reposition tilbage til almenundervisning

**Table 10: Andel elever i specialundervisningstilbud, der stadig går i specialskole eller -klasse efter 3 år – sammenligning i udviklingen fra skoleåret 2012/13 til 2014/15 og tre skoleår frem.**

	Fra 12/13 til 15/16 ud af fødselsårgang 00-06	Fra 13/14 til 16/17 ud af fødselsårgang 01-07	Fra 14/15 til 17/18 ud af fødselsårgang 02-08
<b>Periode, som er undersøgt</b>	3-årig	3-årig	3-årig
<b>Folkeskole - KK</b>	8,7 %	7,7 %	6,1 %
<b>Privatskole - KK</b>	4,5 %	3,8 %	4,1 %
<b>Dagbehandling</b>	5,0 %	4,2 %	3,9 %
<b>Specialskole/klasserække</b>	<b>81,8 %</b>	<b>84,3 %</b>	<b>86,0 %</b>
<b>Antal elever</b>	797	732	727
<b>Antal elever der er flyttet</b>	58	59	71

Anm.: BUFs egne beregninger på baggrund af opgørelser den 9/5 det pågældende år. <sup>4</sup>

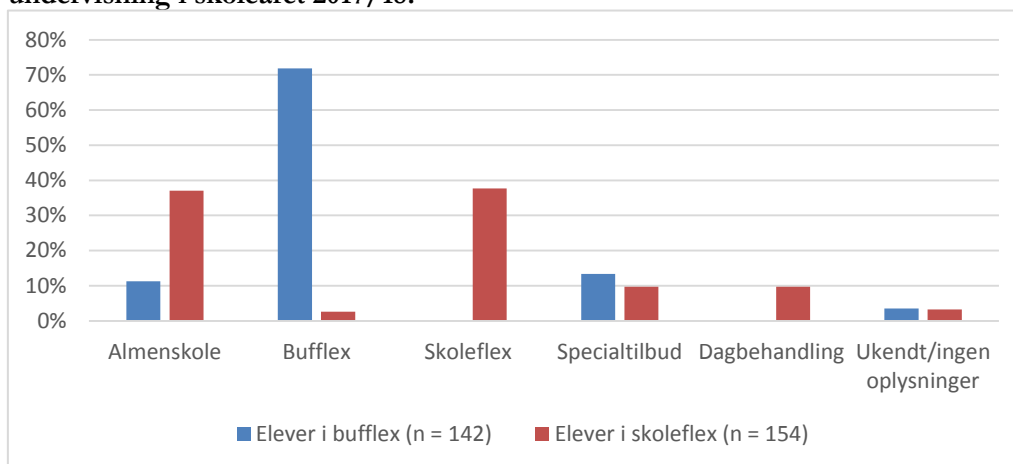
Ses der på omfanget af revisitation af elever i fleksible tilbud tegner der sig et lidt andet billede. Det skal i den forbindelse bemærkes, at det er skolelederen som har ansvar for revisitation af elever i BUF-flex, hvilket der skal tages stilling til mindst en gang årligt. Rammerne for skoleflex er anderledes, idet der mindst en gang om året skal tages stilling til skoleflex efter indstilling til BEKU. Den enkelte skoleleder kan derved ikke vælge at forlænge et skoleflex forløb året efter med mindre det er bevilget af BEKU.

En analyse viser, at cirka 10 % af eleverne i BUF-flex skoleåret efter er i den almindelige undervisning, men uden BUF-flex-midler. Derudover er cirka 12 % af eleverne skiftet til en specialklasse eller -skole og resten – cirka 70 % - er året efter fortsat i et BUF-flex-forløb.

Samme analyse af elever i skoleflex viser, at cirka 38 % af disse elever også året efter er visiteret til et skoleflex-forløb. Derudover er cirka 10 % skiftet til enten en specialklasse eller -skole og yderligere cirka 10 % er skiftet til dagbehandling. Cirka 38 % af eleverne modtager undervisning i den almene undervisning uden skoleflex året efter, jf. figur 12.

<sup>4</sup> Det er muligt at gå tilbage til 12/13 i denne analyse, da vi ved, hvilket klassetrin de er på 2015/16. Dette er derfor den eneste analyse, der går så langt tilbage

**Figur 12. Hvor modtager elever i fleksible tilbud i skoleåret 2016/17 undervisning i skoleåret 2017/18?**



Anm.: Analysen bygger på data om, hvor eleverne er indskrevet 5/9 i henholdsvis. Der indgår i alt 142 BUF-flex-elever i analysen og 154 skoleflex-elever i analysen.

## 5. Finansiering af specialområdet

### Resume

Dette afsnit gennemgår budgetmodeller på specialområdet, herunder elevsatser. Afsnittet viser, at de øgede udgifter på specialområdet særligt skyldes en stigning i andelen af elever indenfor ADHD- og autismeområdet, der er betydeligt dyrere end flere af de øvrige tilbud. De højere elevtakster indenfor ADHD- og autismeområdet skyldes relativt høje personale omkostninger per elev og derved også højere udgifter til ledelse, der følger antallet af ansatte i specialtilbuddene.

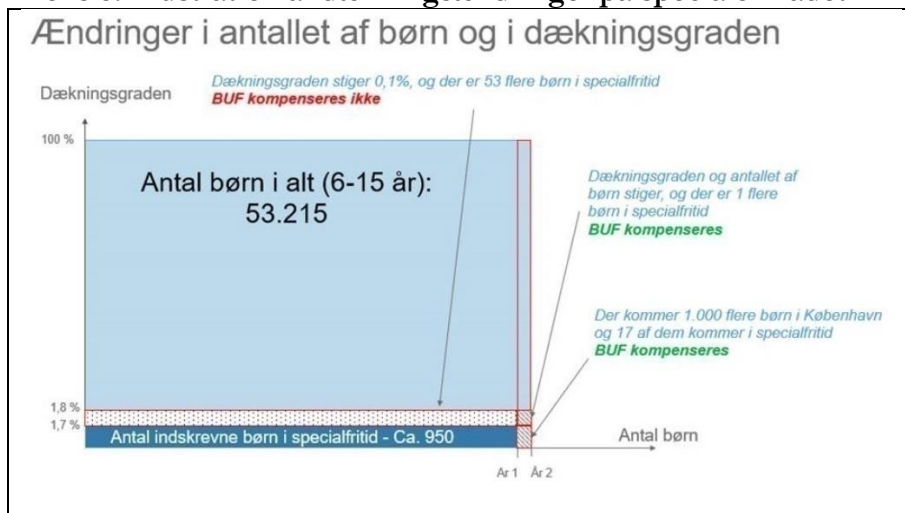
### Budgetmodeller og regulering

Børne- og Ungdomsforvaltningens bevillinger til specialområdet bliver marginalt ændret hvert år. Det betyder, at det er et historisk fastsat niveau, som årligt bliver tilpasset med en pris- og lønfremskrivning, med særlige budgettildelinger ifm. budgetaftaler og med demografireguleringen i forhold til den marginale ændring i befolkningen.

Demografireguleringen skal sikre, at når København får flere børn, så justeres BUFs budgettrammer med en finansiering af disse børns pasnings- og skoletilbud. Specialområdet bliver også demografireguleret, så når byen vokser med eksempelvis 100 børn, tilpasses budgettrammen til specialområdet med den aktuelle andel af specialbørn (dækningsgraden) på 2-3 % - altså 2-3 børn for hver 100 nye børn.

Hvis en større andel af befolkningsgruppen har brug for et specialtilbud, betegnes det som en dækningsgradsstigning, der kun finansieres for den marginale af modellen. Hvis der ovenikøbet er tale om, at børnenes behov ændrer sig som er tilfældet med stigningen i tilbud til elever med autisme og ADHD-lignende vanskeligheder, er der også en ufinansieret prisseffekt af dækningsgraden, der er illustreret i boks 8.

### Boks 8. Illustration af dækningsændringer på specialområdet



### Skolernes og institutionernes budgetmodeller

Børn med behov for særlige pasnings- og undervisningstilbud har en højere pladspris og elevtakst end børn i almentilbud. Derudover er der en grundudgift pr. elev knyttet til husleje, befordring mv. som også er højere end for almenområdet, da de fysiske rammer omkring børnene er større og mere specialiseret.

Specialskoler og -dagtilbud modtager en elevsats og pladspris, der er større end på almenområdet. Beløbene er fastsat i forbindelse med budgetmodellernes vedtagelse og afspejler det besluttede serviceniveau og støttebehov pr. kategori.

Når der udmeldes budgetter til de enkelte skole- og dagpasningstilbud, gøres dette ud fra forventningen til årets aktivitet og derved til det faktisk antal indskrevet børn og elever i både almen og specialtilbud.

I budgetudmeldingen tilstræbes det altid at give skoler og institutioner de mest retvisende budgetter så tidligt på året som muligt. Der udmeldes således midler til den forventede aktivitet i året.

#### Specialdagtilbud (herunder fritid og klub)

På specialdagtilbud tildeles institutionerne en pladspris pr. barn og gennem en årlig regulering af budgettet (pladsafregning), sikres det at der kompenseres for alle indskrevne børn. Alle institutioner modtager desuden et grundbeløb. Pladsprisen ses i tabel 9 herunder.

#### Specialundervisning

Specialskoler og skoler med specialklasserækker får en elevsats pr. elev baseret på det støttebehov/kategori eleven har. I nedenstående tabel 11 ses elevsatserne for de enkelte kategorier. Ud over elevsatsen får skolerne en grundbevilling til at dække husleje, vedligehold, mv.

På almenområdet får skolerne budget efter antal elever indskrevet pr. 5. september – den elevtalsafhængige takst gælder for hele skoleåret uafhængigt af elevtallet. Det samme gælder på specialområdet, dog bliver skolerne kompenseret for udsving i elevtallet i løbet af skoleåret, hvis der er tale om solister, da de kræver meget støtte.

**Tabel 11: Pladspriser og elevsatser, 2018**

Tilbud og område	Budget 2018
<b>Specialdagtilbud</b>	
Basis 0-5 år (gennemsnit)	240.487
Basis 6+ år	118.429
Specialbørnehave lav	363.303
Special børnehave lav + fysioterapi	387.518
Specialbørnehave høj	502.219

Tilbud og område	Budget 2018
Special børnehave høj + fysioterapi	536.120
Specialfritid kategori 1	83.246
Specialfritid kategori 3	133.967
Specialfritid kategori 4	192.591
Specialfritid kategori 5a	251.590
Specialfritid kategori 5b	302.306
Specialklubber (gennemsnit)	134.976
Hørehæmmede	150.707
<b>Specialundervisning</b>	
Hørehæmmede	353.142
Specialundervisning - kat. 1	142.190
Specialundervisning - kat. 2	152.256
Specialundervisning - kat. 3	281.546
Specialundervisning - kat. 4	263.914
Specialundervisning - kat. 5a	526.840
Specialundervisning - kat. 5b	774.205
Specialundervisning - kat. 1,10.kl	126.848
Specialundervisning - kat. 3,10.kl	245.078
Specialundervisning -kat. 4,10.kl.	220.504

Anm.: BUFs egen opgørelse over pladspriser og elevsatser, som er de beløb skoler og institutioner reguleres pr. barn. Dette er ikke udtryk for den samlede udgift pr. barn. Kategori 1: Lettere generelle indlæringsvanskeligheder; kategori 2: tale- og læsevanskeligheder; kategori 3: ADHD, autisme mv.; kategori 4: vidtgående generelle indlæringsvanskeligheder/udviklingsforstyrrelser.

#### Beskrivelse af elevsatserne

Elevsatserne er opdelt i midler til undervisningspersonale, ledelse m.m. jf. nedenstående, og giver mulighed for et forskelligt serviceniveau pr. kategori. Der ses en forholdsvis stor variation i omkostninger i de forskellige kategorier i forhold til undervisningspersonale, der beror på at antallet af børn pr. personale er ret forskelligt i specialtilbuddene. Det fremgår, at specialtilbud rettet mod elever med ADHD og autisme har de største omkostninger til undervisningspersonale (med undtagelse af de helt særlige solisttilbud). Der ses også en pæn variation i omkostningerne til ledelse, der dog i nogen grad hænger sammen med, at tilbud med mange personale også modsvares af flere penge til ledelse, jf. tabel 12.

**Tabel 12: Opdelt elevsats og omregning til normering**

Elevsatsen opdelt	Generelle indlæringsvanskeligheder	Læse og hørevanskeligheder	ADHD, autisme mv.	Udviklingsforstyrrelser	Solister 5a	Solister 5b
Andet personale	4.294	4.987	9.647	26.352	41.446	61.763
Undervisningspersonale	110.427	126.289	227.531	198.997	435.790	650.087
Ledelse	11.085	7.387	19.718	20.933	30.511	40.850
Teknisk personale	1.828	2.747	3.017	3.199	3.657	3.657

Drift	6.645	7.240	10.527	10.613	9.868	10.336
Administration	1.865	1.554	3.599	3.820	5.569	7.514
Personlig assistance	6.046	2.054	7.507			
<b>I alt</b>	<b>142.190</b>	<b>152.256</b>	<b>281.546</b>	<b>263.914</b>	<b>526.840</b>	<b>774.205</b>

	Generelle indlæringsvanskeligheder	Læse og hørevanskeligheder	ADHD, autisme mv.	Udviklingsforstyrrelser	Solister 5a	Solister 5b
Undervisningspersonale	5,2	4,5	2,5	2,9	1,3	0,9
Ledelse	72,6	109,0*	40,8	38,5	26,4	19,7

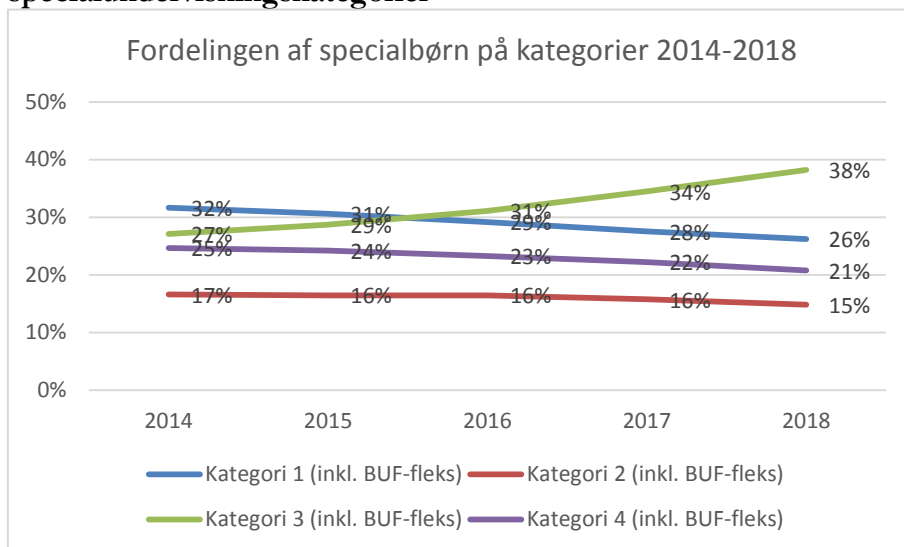
	Generelle indlæringsvanskeligheder	Læse og hørevanskeligheder	ADHD, autisme mv.	Udviklingsforstyrrelser	Solister 5a	Solister 5b
Undervisningspersonale	14,0	24,1*	16,2	13,4	20,1	22,4

Anm.: BUFs egne opgørelser på baggrund af elevsatsen jf. budgetmodel. Tallene for tilbud til elever med læse- og hørevanskeligheder er elevsatsen for specialklasserækker, mens prisen for de øvrige er for specialskoler.

Udover ovenstående er der også midler til undervisningspersonale og ledelse i grundbevillingen til hver skole og i den særlige pulje til personlig assistance (vidtgående generelle indlæringsvanskeligheder/udviklingsforstyrrelser) til kategori 4.

Såfremt antallet af børn stiger mere end forudsat i demografimodellen vil den elevafhængige budgetmodel tildele skolerne flere midler end BUUs ramme til området, medmindre elevsatsen reduceres i takt med det stigende børnetal. Det samme gør sig gældende, såfremt, der er en ændring fra et tilbud til et dyrere tilbud. I nedenstående tabel ses fordelingen af specialområdets budget mellem kategorier, hvor der sker en bevægelse fra de billigere specialiserede tilbud (kategori 1 og 2) til de mere omkostningstunge (kategori 3 og 4), jf. figur 13.

**Figur 13. Udviklingen i andelen af børn i de fire specialundervisningskategorier**



Anm.: BUFs egen opgørelse på baggrund KMD og DTA-data.



## 6. Den økonomiske konsekvens af stigning i dækningsgrader

### Resume

Der ses stigende dækningsgrader på specialområdet. I perioden 2015 til 2018 ses en stigning i antallet af børn i specialtilbud på dagtilbudsområdet på 209 børn og for skoleområdet ses en stigning på 408 elever. Stigningen ses særligt inden for tilbud rettet mod børn og unge med autisme, ADHD og lignende vanskeligheder. Dette medfører samlet set ekstra udgifter på 130 mio. kr. fordelt med 43 mio. kr. på dagtilbudsområdet og 87 mio. kr. på skoleområdet.

Det skal bemærkes, at arbejdet med analysen, som udføres af Den tværgående Analyseenhed i samarbejde med BUF, ikke er endeligt afsluttet endnu. Nedenstående afsnit giver et billede af udviklingen på baggrund af data fra KMD (institution og elev) og Danmarks Statistik, og kan ændre sig i den endelige afrapportering fra DTA.

### Udviklingen i dækningsgrader og antal børn på specialområdet

Der har i perioden fra 2015 til 2018 været en øget mængde dækningsgradsbørn i specialdagtilbud, der omregnet giver en stigning på 209 børn. Den største stigning ses indenfor tilbud til børn med autisme og ADHD mv., hvor der ses en stigning på 125 børn, men der ses også stigninger inden for børn med udviklingsforstyrrelser og indenfor basispladser, jf. tabel 13.

**Tabel 13. Udviklingen i dækningsgrader omregnet til antal børn i specialtilbud på dagtilbudsområdet (antal børn).**

	2014	2015	2016	2017	2018	I alt
Lettere generelle indlæringsvanskeligheder	-4	-8	-6	2	9	-7
Autisme, ADHD mv.	11	5	24	41	45	125
Udviklingsforstyrrelser/vidtgående generelle indlæringsvanskeligheder	17	18	-1	8	1	43
Basisbørnspecialbørnehave og specialklub	12	12	4	20	1	49
<b>I alt</b>	<b>36</b>	<b>27</b>	<b>21</b>	<b>70</b>	<b>55</b>	<b>209</b>

Anm.: Egne beregninger baseret på data fra KMD-IS og DTA-analyse samt omregnet til børn og økonomi af BUF. \*Udviklingen er her opgjort for basispladser, specialbørnehave og specialklubtilbud for aldersgruppen 0-17 år. Tallene for basispladser dækker også over hørehæmmede børn i denne opgørelse.

Der har samlet set været en stigning i dækningsgraden på specialundervisningsområdet i perioden 2015 til 2018, der svarer til en forøgelse på 408 ekstra elever i specialundervisningstilbud og fleksible tilbud. Den største stigning ses indenfor tilbud til børn og unge med autisme, ADHD mv, hvor der ses en stigning 259 elever. Der ses også en stor stigning inden for Skoleflex, der er steget med cirka 103 elever i perioden, jf. tabel 14.

**Tabel 14. Udviklingen i dækningsgrader omregnet til antal børn i specialtilbud på skoleområdet (antal elever)**

	2015	2016	2017	2018	I alt
Lettere generelle indlæringsvanskeligheder	-9	-11	5	25	<b>10</b>
Læse- og talevanskeligheder	8	9	-3	0	<b>14</b>
Autisme, ADHD mv.	35	48	73	102	<b>259</b>
Udviklingsforstyrrelser/vidtgående generelle indlæringsvanskeligheder	0	2	5	4	<b>11</b>
Dag- og døgnbehandling og skoleflex*	27	59	42	-15	<b>113</b>
<b>I alt</b>	<b>62</b>	<b>107</b>	<b>122</b>	<b>116</b>	<b>408</b>

Anm.: Egne beregninger baseret på data fra KMD-IS og DTA-analyse samt omregnet til børn og økonomi af BUF. \*Tallene dækker over dag- og døgnbehandling, skoleflex og hørehæmmede.

#### Økonomiske konsekvenser af øget dækningsgrad

De øgede dækningsgrader medfører også stigende udgifter på specialdagtilbudsområdet. Samlet medfører den øgede dækningsgrad øgede udgifter for cirka 43 mio. kr., hvoraf tilbud til børn med autisme og ADHD udgør cirka 19 mio. kr., børn med udviklingsforstyrrelser og vidtgående generelle indlæringsvanskeligheder udgør en stigning på 9 mio. kr. og udviklingen i basispladser mv. udgør cirka 16 mio. kr., jf. tabel 15

**Tabel 15. Økonomiske konsekvenser af øgede dækningsgrader på specialdagtilbudsområdet (mio. kr.)**

	2014	2015	2016	2017	2018	I alt
Lettere generelle indlæringsvanskeligheder	-0,4	-0,7	-0,6	0,2	0,8	<b>-0,7</b>
Autisme, ADHD mv.	1,7	0,7	3,6	6,1	6,7	<b>18,8</b>
Udviklingsforstyrrelser/vidtgående generelle indlæringsvanskeligheder	3,3	3,5	-0,1	1,6	0,2	<b>8,6</b>
Basisbørn, specialbørnehave og specialklub*	0,7	2,8	2,8	7,4	2,2	<b>16,0</b>
<b>I alt</b>	<b>5,3</b>	<b>6,4</b>	<b>5,7</b>	<b>15,3</b>	<b>9,9</b>	<b>42,6</b>

Anm.: Egne beregninger baseret på data fra KMD-IS og DTA-analyse samt omregnet til børn og økonomi af BUF. Dækningsgradsmængder jf. ovenstående ganget med officielle og estimerede demografipriser. Tallene for basispladser dækker også over hørehæmmede børn i denne opgørelse.

De økonomiske konsekvenser af de øgede dækningsgrader i specialtilbud på skoleområdet slår primært igennem i forhold til tilbud til elever med autisme, ADHD eller lignende på i alt cirka 79 mio. kr., men det ses også i mindre grad i forhold til tilbud til elever med udviklingsforstyrrelser, hvor der er øgede udgifter på cirka 4 mio. kr. De økonomiske konsekvenser af stigningen inden for dag- og døgnbehandling samt Skoleflex er på cirka 5 mio. kr.

**Tabel 16. Økonomiske konsekvenser af øget dækningsgrad i specialtilbud på skoleområdet (mio. kr.) inkl. fleksible tilbud**

	2015	2016	2017	2018	I alt
Lettere generelle indlæringsvanskeligheder	-2,3	-2,5	0,3	3,8	<b>-0,7</b>
Læse- og talevanskeligheder	1,4	1,1	-1,2	-0,3	<b>0,9</b>
Autisme, ADHD mv.	10,3	14,2	22,6	31,4	<b>78,5</b>
Udviklingsforstyrrelser/vidtgående generelle indlæringsvanskeligheder	0,0	0,7	1,5	1,5	<b>3,7</b>
Dag- og døgnbehandling mv.*	1,8	6,0	2,2	-5,3	<b>4,7</b>
<b>I alt</b>	<b>11,1</b>	<b>19,5</b>	<b>25,5</b>	<b>30,9</b>	<b>87,0</b>

Anm.: Egne beregninger baseret på data fra KMD-IS og DTA-analyse samt omregnet til børn og økonomi af BUF. Dækningsgradsmængder jf. ovenstående ganget med officielle og estimerede demografipriser. Tallene er inklusiv fleksible tilbud. \*Tallene dækker over dag- og døgnbehandling, skoleflex og hørehæmmede.

## 7. Faglige resultater og trivsel i specialklasser og -skoler

### *Resume*

Der ses generelt en forholdsvis stor variation i de faglige resultater og resultaterne af trivselsmålingen blandt elever i specialklasser og -skoler. Det skyldes bl.a., at der er forskel på elevgrundlaget, herunder elevernes kognitive niveau, i de forskellige specialundervisningstilbud, hvilket har betydning for de faglige resultater og antal elever, der kan aflægge afgangsprøve.

### Folkeskolens prøver

Det varierer fra år til år, hvor mange elever i specialundervisningstilbuddene som er til afgangsprøve og deres resultater, jf. tabel 17. Grundet variationen i antallet af elever, der går til afgangsprøver i specialundervisningstilbuddene er det vanskeligt at konkludere noget om, hvorvidt variationerne i resultaterne er udtryk for ændringer i den faglige kvalitet i undervisningen.

**Tabel 17: Gennemsnit i de enkelte udvalgte bundne prøvfag i specialundervisningstilbuddene, København (antallet, der har taget prøven i parentes)**

Gennemsnit i enkelte bundne prøvfag	2014	2015	2016	2017	2018
Dansk, skriftlig fremstilling	5,0 (39)	4,0 (42)	3,7 (66)	4,3 (83)	4,0 (54)
Matematik med hjælpemidler	4,5 (41)	3,7 (38)	4,1 (64)	4,0 (78)	3,9 (52)

Anm.: BUFs egne beregninger på baggrund af opgørelse af afgangsprøve- og afgangseksamensresultater juni det pågældende år.

### Trivsel

Der ses en stor variation i svarene i de nationale trivselsmålinger blandt elever, der går i specialklasser og -skoler. Det er i gennemsnit 60 % af eleverne i specialklasser og -skoler, der tilkendegiver, at de tit eller meget tit er glad for deres skole, jf. tabel 18. På almenområdet er det i gennemsnit 77 % af eleverne, der tilkendegiver, at de tit eller meget tit er glad for deres skole.

Det skal bemærkes, at tallene alene er for de elever, der har gennemført den nationale trivselsmåling, og resultatet er ikke opgjort for de specialklasser eller -skoler, hvor færre en 10 elever har besvaret trivselsmålingen.

**Tabel 18. Andelen af elever, der tit eller meget tit er glade for deres skole blandt specialklasser og -skoler i Københavns Kommune**

Resultater fra den nationale trivselsundersøgelse <i>Er du glad for din skole?</i> (Elever fra 4.-9. klasse)	Andelen af elever, der har svaret "Tit" + "Meget tit" Skoleåret 2016/17	Antal elever med besvarelse
Generelle indlæringsvanskeligheder	55%	195
Læse- og skrivevanskeligheder	53%	141
ADHD, autisme mv.	69%	192
Udenfor kategori	58%	60
<b>Samlet</b>	<b>60%</b>	<b>588</b>

Anm.: Undervisningsministeriet har ændret den måde de indsamler data i forbindelse med den nationale trivselsmåling, hvorved det ikke længere er muligt at opdele elevernes trivselsbesvarelser ud fra forskellige skoletilbud. Derfor er tallene ikke opgjort senere end 2016/17. Der er ikke opgjort tal for tilbud med børn med udviklingsforstyrrelser og solister, da for få elever gennemfører trivselsmålingen til at UVM udleverer tallene.

91 % af eleverne i specialklasser og -skoler tilkendegiver, at de sjældent eller aldrig er blevet mobbet i dette skoleår. Det dækker over en variation fra 77 % til 98 % på de enkelte specialundervisningstilbud, jf. tabel 19. Tilbud med færre end 10 besvarelser fremgår ikke af oversigten.

**Tabel 19. Andelen, der sjældent eller aldrig er blevet mobbet dette skoleår blandt specialklasser og -skoler i Københavns Kommune**

Resultater fra den nationale trivselsundersøgelse <i>Er du blevet mobbet i dette skoleår?</i> (Elever fra 4.-9. klasse)	Andel, der svarer "sjældent" + "aldrig" Skoleåret 2016/17	Antal elever med besvarelse*
Generelle indlæringsvanskeligheder	86%	189
Læse- og skrivevanskeligheder	93%	134
ADHD, autisme mv.	93%	188
Udenfor kategori	95%	61
<b>Samlet</b>	<b>91%</b>	<b>572</b>

Anm.: Undervisningsministeriet har ændret den måde de indsamler data i forbindelse med den nationale trivselsmåling, hvorved det ikke længere er muligt at opdele elevernes trivselsbesvarelser ud fra forskellige skoletilbud. Derfor er tallene ikke opgjort senere end 2016/17. Der er ikke opgjort tal for tilbud med børn med udviklingsforstyrrelser og solister, da for få elever gennemfører trivselsmålingen til at UVM udleverer tallene.

### Fravær

Der er lidt variation i elevernes fravær i tilbuddene rettet mod forskellige elevgrupper, jf. tabel 20. Det skal dog bemærkes, at i specialtilbud rettet mod elever med autisme, ADHD mv. samt elever med udviklingsforstyrrelser oftere bliver transporteret i skole, og at det kan have betydning for fraværet.

**Tabel 20. Elevfravær i specialklasser og -skoler i Københavns Kommune**

	2014/15	2015/16	2016/17	2017/18
Generelle indlæringsvanskeligheder	9,9%	11,1%	10,7%	10,3%
Læse- og skrivevanskeligheder	11,3%	9,8%	10,2%	10,7%
ADHD, autisme mv.	8,7%	8,8%	9,5%	9,2%
Udviklingsforstyrrelser	10,5%	9,5%	9,2%	9,8%
<b>Samlet</b>	<b>10,0%</b>	<b>9,8%</b>	<b>9,9%</b>	<b>9,9%</b>

Kilde: BUFs egne beregninger på baggrund af skolernes registreringer.

### Overgang til ungdomsuddannelse

Af de elever, der i 2016<sup>5</sup> gik i enten specialklasse eller specialskole gik 22 % i en almen ungdomsuddannelse 9 måneder efter, de gik ud af 9. klasse. Derudover var 19 % i gang med STU og 51 % i gang med en forberedende aktivitet. 8 % var ikke registreret som værende i gang med en forberedende eller almen ungdomsuddannelse.

---

<sup>5</sup> I alt 144 elever indgår i denne opgørelse.

## 8. Mulighed for håndtering på kort og lang sigt

På baggrund af analyserne kan der identificeres tre mulige veje til at sikre en økonomi i balance:

- Der prioriteres flere midler til området
- Det forebygges, at den samme andel børn visiteres til specialtilbud
- Udgifterne pr. barn reduceres

Der er på den baggrund identificeret en række greb med forskellige tidsperspektiver, og for at lykkes, kræver de alle investeringer i almenområdet, i kompetencer og i tidlig indsats.

### Greb med effekt på kort sigt (2019-2020)

Følgende greb ventes at kunne reducere udgiftsstigningen på kort sigt:

1. Budgettet for 2019 tilpasses enten ved at afsætte midler til at dække udgifter som følge af stigende dækningsgrader ved budgetforlig eller ved at ændre demografimodellen.
2. Alternativt – eller supplerende – kan der ændres på enhedspriserne og serviceniveauet for specialområdet eller på tværs af BUF's tilbud.

### Greb med effekt på længere sigt (2021-2222)

Følgende indsatser forventes at mindske udgifterne på længere sigt i form af en ændret praksis:

3. Udvikling af mere inkluderende læringsmiljøer på almenkolerne ved at:
  - Udbrede best practice til alle skoler særligt med fokus på ledelsesopgaven, kompetencer, børnesyn og fysiske rammer til at understøtte og udvikle inkluderende læringsmiljøer og fællesskaber.
  - Styrke overgangen mellem dagtilbud og skole med henblik på at flere elever starter i almenundervisningen fx via fleksible tilbud.
  - Investere i tidlig indsats og forebyggelse, fx ved at styrke tilstedeværelsen af specialkompetencer på almenområdet og styrkede supportmuligheder.
  - Øget anvendelse af samskabende metoder til inddragelse af barn og forældre.
  - Allokere ressourcer fra specialområdet til forebyggende indsatser i almenområdet.
4. Sikre viden og systematik ved at:

- Udvikling af best practice for ressourcecentre på skolerne, som understøtter skolens systematik, organisering og viden ift. børn med særlige behov.
  - Forenkling af sagsgange og tydeliggørelse af forpligtelser overfor barn og forældre.
  - Styrke samarbejdet med Socialforvaltningen og stærkere samarbejde mellem hjem og skole.
  - Investere i kompetencecentrenes støtte til alment skolerne.
5. Prisstrukturen forenkles og reduceres ved at:
- Taksterne forenkles, ensortes og reduceres (fx samme takst til administration og ledelse på tværs af specialtilbud).
  - Bevillingsmodellen ændres med henblik på at skabe større transparens og bedre prisregulering af enkelte specialtilbud.
6. Dialogen om visitation og revisitation styrkes ved at:
- Systematisk understøtte og følge op på skoler og dagtilbud med forholdsvis mange nyvisitationer.
  - Der følges systematisk i revisitationer af børn og unge i specialtilbud med øget fokus på progression og udvikling.
7. Indhold og sammensætning af tilbud ændres ved at:
- Udvikling af tilbudsviften til børn og unge med autisme og ADHD-området.
  - Antallet af tilbud og kategorier reduceres, eksempelvis ved at integrere tale- og læseklasserækker i almenområdet.
  - Gruppetørrelser- og/eller personalesammensætninger ændres.
  - De fleksible tilbud bruges i stigende grad som alternativ til specialtilbud og kvaliteten løftes med henblik øget progression for eleverne.

Børne- og Ungdomsforvaltningen foreslår på den baggrund en samlet investeringsplan for 2019 og frem med henblik på at forebygge stigende økonomiske udfordringer fra 2020 og de kommende år. For de fleste indsatser vurderes det, at de i første omgang vil have et mindre afkast, bl.a. fordi hovedparten af visitationerne til skoleåret 2019/20 allerede er foretaget, men det ventes at de på sigt kan give et større afkast via en ændret praksis.

Det foreslås, at investeringsplanen vil bestå af følgende initiativer:

- A) *Styrkelse af skolernes ressourcecentre og systematik og flere ressourcer til inklusionsindsatsen i form af f.eks. inklusionspædagoger, herunder understøttelse af lærerteams og skolernes arbejde med de fleksible tilbud (6-17 år).*  
 Skolernes ressourcecentre skal styrkes med henblik på i højere grad at iværksætte forebyggende og foregribende indsatser, der



understøtter inkluderende læringsmiljøer og den enkelte elevs deltagelsesmuligheder. Det skal underbygge at arbejdet på alle skoler bygger på et inkluderende og inddragende børnesyn og understøttes af tydelig ledelse, organisering og systematik i arbejdsgange samt brug af evidensbaserede metoder (f.eks. co-teaching). Midlerne skal understøtte udbredelsen af best practice for velfungerende ressourcecentre til alle københavnske folkeskoler (almen- og specialskoler), og sikre at medarbejdere i ressourcecentre i højere grad kommer ud i klasserne, og sammen med de enkelte lærerteams, er medskabere af inkluderende undervisningsmiljøer.

- B) *Udbredelse, fokusering og styrkelse af kompetencecentrenes arbejde med henblik på at matche de udfordringer som institutioner og skoler står med (f.eks. inkluderende læringsmiljøer, autisme, læse- og skrivevanskeligheder), og styrke partnerskaber mellem special- og almentilbud 0-17 år.*

De inkluderende fællesskaber skal styrkes gennem udbredelse af kompetencecentrenes specialpædagogiske viden og fokusering af de indsatser, der sættes i værk mellem dagtilbud/skoler og kompetencecentre. Det skal bl.a. ske ved at målrette kompetencecentrenes specialpædagogiske indsatser og volumen, så de i højere grad matcher de behov afdækningen af udfordringerne på specialområdet peger på, herunder evt. tilpasning/omlægning af tilbudsviften. Midlerne skal i særlig grad understøtte inkluderende læringsfællesskaber indenfor autisme og ADHD, men skal også understøtte at indsatsen i forhold til børn med læse eller talevanskeligheder kan komme tættere på almenmiljøet.

- C) *Styrkelse af den tidlige indsats i dagtilbuddene, herunder både de indsatser, der finder sted i almene dagtilbud og basispladser samt styrket samarbejde mellem dagtilbud og skole.*

Der ses en tydelig vækst i andelen af børn i dagtilbud, der har særlige behov indenfor autisme- og ADHD-området. Samtidig ses en stor vækst i andelen af skolestartere, som direkte starter i et specialtilbud. Der er derfor behov for en styrkelse af de indsatser, der finder sted i almene dagtilbud og basispladser så de i højere grad målrettes de nuværende målgrupper, både i forhold til de pædagogiske rammer og den fysiske indretning. Målretningen skal understøtte, at disse børn i højere grad kan starte i almenskole evt. med en BUF-flex eller skoleflex.

- D) *Styrkelse af specialsupportens indsatser som understøtter inkluderende læringsmiljøer og tidlige grupperettede indsatser i samspil med pædagoger og lærere (0-17 år).*

Der er behov for styrkelse af supportens samspil med pædagoger og lærere, så de i højere grad er med til at understøtte udviklingen af det pædagogiske arbejde og undervisningen. Derved trækkes deres viden og kompetencer ind som tidligere understøttelse (til det forebyggende og foregribende arbejde) og ikke primært når situationen allerede er tilspidset, og det ofte ender med et

specialundervisningstilbud for barnet/eleven (det indgribende). Dette kræver en omlægning af den tværfaglige support og Børnecenter København, der i højere grad skal yde praksisnær support. Udviklingen skal understøtte, at den tværfaglige support bliver medskaber af arbejdet i dagtilbud og klasserum med henblik på at understøtte inkluderende læringsmiljøer og det enkelte barns deltagelsesmuligheder, herunder bl.a. et styrket fokus på tidlige grupperettede indsatser i almenmiljøet.

- E) *Styrkelse og kvalitetsudvikling af de fleksible indsatser, herunder mere systematisk opfølgning, brug af evidensbaserede metoder og adgang til de rette kompetencer (6-17 år).*

Det vurderes, at en større andel af elever i specialtilbud kan profitere af fremover at være i fleksible tilbud. Det vil i særlig grad gælde for de elever, der fremadrettet indstilles til specialundervisning. For at sikre at alment skolerne lykkes med at løfte opgaven, er der behov for en kvalitetsudvikling af de fleksible tilbud. Det handler bl.a. om bedre systematik og valg af evidensbaserede metoder (f.eks. brug af co-teaching og metodeudvikling inspireret af Nest), at kunne inddrage/købe de rette kompetencer ved behov f.eks. gennem etablering af et fast korps af medarbejdere, der har viden om hhv. special- og socialpædagogiske metoder.

- F) *Systematisk opfølgning og ledelsesinformation, herunder bedre data for børnenes læring og trivsel og videndelen af gode erfaringer som grundlag for udvikling af praksis (0-17 år).*

Der er behov for udvikling af data og brugen af data med henblik på bedre overblik, indblik og styring af inklusions- og specialområdet. Der skal styrket fokus på områder, hvor der fx i forhold til kvalitet og effekt er behov for et løft. Det skal understøtte, at der sættes målrettet ind i dagtilbud og på skoler, hvor der er særlige udfordringer med at etablere inkluderende læringsmiljøer og gode deltagelsesmuligheder, herunder med udgangspunkt i viden fra gode erfaringer.

- G) *Styrket visitations- og revisitationspraksis på 0-17-årsområdet, herunder forenkling af sagsgange.*

Der er brug for en udvikling af visitationspraksis for dagtilbud og skoler med særligt fokus på revisitation. På småbørnsområdet skal visitationen kobles tættere på områdernes ledelsesstreng, hvilket kan understøtte matchningen til det rette tilbud og den løbende vurdering af evt. overgang til alment tilbud. Derudover skal revisitationspraksis på både dagtilbud og skoleområdet systematiseres med et tydeligere fokus på mål og progression for det enkelte barn i forhold til formåen og deltagelsesmuligheder. I overgang mellem dagtilbud og skole, skal distriktskolen spille en tidligere og tydeligere rolle ved visitationer.

#### H) *Ressourcer til øget pres på specialområdet i løbet af 2019*

Der er behov for ressourcer til udvikling og omlægning af specialområdet. Det gælder i særlig grad til omlægningen af eksisterende tilbud og udviklingen af de nye specialtilbud, der er blevet oprettet som konsekvens af de øgede dækningsgrader.

#### Udgangspunkt i Børne- og Ungdomsudvalgets strategi: 4 veje til forandring

De forskellige håndteringsmuligheder og investeringsplanen bør ses i sammenhæng med hinanden for at opnå en økonomi i balance. I tillæg hertil skal der arbejdes videre med grebene og deres konkrete udmøntning med udgangspunkt i Børne- og Ungdomsudvalgets strategi og de fire veje til forandring heri: Videndeling, inddragelse, kompetenceløft og forenkling.

##### Videndeling

Nogle af grebene knytter sig netop til udbredelse af best practice og konkrete erfaringer og viden på skolerne om bl.a. en god organisering af ressourcecentrenes rolle på skolen og kompetencecentrenes understøttelse af almenskolernes arbejde med børn med særlige behov og med at skabe inkluderende læringsmiljøer. Drivkraften til at løfte den faglige kvalitet kan således ske gennem bedre muligheder for videndeling.

##### Inddragelse

For at finde gode løsninger der er omsættelige i praksis og som har en positiv effekt, er det afgørende at der sikres en god inddragelse. Elever, forældre, ansatte og ledere på skolerne samt andre relevante aktører skal være med til at give deres perspektiver på, hvilke forandringer der skal til for at opnå en økonomi i balance.

##### Kompetenceløft

Som led i at implementere grebene er der som nævnt behov for investeringer bl.a. i kompetenceløft. For at opnå en lavere segregering af børn med særlige behov til specialtilbud skal der opbygges kompetencer, der sikrer kvalitet, kontinuitet og stærke fællesskaber for børn og unge.

##### Forenkling

Grebene knytter sig ligeledes til forenkling. Det kan eksempelvis ske gennem mere ensartede og gennemskuelige takster på specialområdet og bedre muligheder for at skabe fleksible tilbud i almenmiljøet skræddersyet det enkelte barn med særlige behov.

# Analyse af specialområdet

Endelig afrapportering  
Forkortet udgave af rapport  
03-12-2018

STRUENSEE  
& CO.

## Rammer og formål for analysen

- **Udgave af rapporten:** Denne udgave indeholder kun et uddrag af den fulde rapport. Sidehenvisninger henviser til den fulde rapport.
- **Mål for analysen:** Formålet med analysen er at anvise et bruttokatalog over løftestænger for håndtering af de budgetmæssige udfordringer, som er afstedkommet af, at Københavns Kommune de seneste 2 år har oplevet en væsentlig stigning i udgifter på specialområdet. Udgiftsstigningen er drevet af væsentlig flere indstillinger og visitationer til specialundervisning, som delvist forklares ved at der er kommet flere med tungere behov. BUF's budgetter på specialområdet er udfordret i en størrelsesorden omkring 35 mio. kr. fra næste år
- **Baggrund for analyse:** I forbindelse med budgetaftalen for budget 2019 blev parterne enige om, at *Børne- og Ungdomsforvaltningen i samarbejde med Økonomiforvaltningen igangsætter en analyse af aktivitetsudviklingen på special, dag- og skoleområdet. Analysen skal indeholde handlingsplaner for fremadrettet styring og håndtering på kort og lang sigt. Analysen skal foreligge til overførselssagen 2018-2019.*
- **Forankring af analysen:** Analysen er forankret i Fagligt Center, BUF, og følges af Økonomiforvaltningen. Analysen er ledt af en styregruppe, der har været ledet af den Faglige Direktør og Ressourcedirektøren i BUF. Både centrale enheder, områdebaserede enheder og skoleledere er blevet inddraget for at sikre, at en bred vifte af aktører er blevet inddraget
- **Afgrænsning af analysen:** Analysen afdækker løftestænger på specialområdet for både dagtilbudsområdet og skoleområdet. Den brede afdækning af løftestænger er sket gennem interview, og er dokumenteret i dokumentationsafsnittet (side 86-102). For at fokusere den analytiske indsats på de væsentligste løftestænger i forhold til håndteringen af budgetudfordringen, har styregruppen løbende taget stilling til fokusering af analyseindsatsen. Således er der udvalgt tre overordnede emner, som behandles mere detaljeret. De tre udvalgte emner er: A. Rammer for praksis og inklusion, B. Finansieringsmodeller og C. Revisitation og organisering
- **Gennemførelse af analysen:** Analysen er gennemført over en kort projektperiode i månederne oktober og november (2018), og det har således ligget udenfor rammen for analysen at anvise meget konkrete løftestænger. Et efterfølgende arbejde bør derfor sikre, at løftestængerne konkretiseres og de nærmere designvalg udbøres således, at der kan tages beslutning om de nærmere designvalg for de løftestænger, der vælges at arbejde videre med
- **Indhold af analysen:** Analysen har været gennemført i tre faser: 1) en indledende kortlægningsfase, 2) en dataindsamlingsfase og analyse med interview på skoler og i områderne og 3) en fase med yderligere analyser og udvikling af løftestænger
  - **Kortlægningsfase:** Kortlægningsfasen har været gennemført over 2 uger for at indsamle hypoteser om mulige løftestænger og indsamle grundlæggende data i forhold til at forstå områdefeltet og driverne bag udgiftspresset. I fasen er der blevet afholdt interview med centrale videnspersoner i FAC, i ARC og i Center for Policy. FAC og ARC har derudover leveret data til analysen
  - **Dataindsamlings- og analysefase:** Dataindsamlings- og analysefasen har været gennemført over 2-3 uger, og er gennemført for at afprøve de indsamlede hypoteser fra kortlægningsfasen og for at indsamle nye hypoteser om mulige løftestænger. I fasen har der været gennemført ca. 35 interview med skoleledere, specialskoleledere, ledere af skoler med specialklasserækker, ledere af støttepædagoger, ledere af psykologteams i den tværfaglige support, områdechefer, chefer for tværfaglig support, klyngeledere og direktionsmedlemmer.
  - **Yderligere analyse og udvikling af løftestænger:** Fasen med analyse og udvikling af løftestænger har været gennemført over 2-3 uger, og har haft som primært formål at udvikle løftestænger samt foretage opfølgende interview og analyse hvor nødvendigt. For at udvikle løftestænger er der afholdt en workshop med skoleledere og souschefer
- **Analysen er en del af et større arbejde:** Sideløbende med nærværende analyse bliver der pt. udarbejdet en række yderligere analyser internt i forhold til at adressere den store udgiftsstigning

## De analytiske spor i analysen

### De analytiske spor og dokumentationen for analysen

Analysen står på to ben. Det ene ben består af tre analysespor, der afdækker løftestænger for skoleområdet. Det andet ben består af en bredere afdækning af observationer og mulige løftestænger på tværs af både skoleområdet og dagtilbudsområdet, som emnemæssigt er bredere, end hvad de tre udvalgte analysespor behandler

- **Bred afdækning af observationer og mulige løftestænger på tværs af skoleområdet og dagtilbudsområdet:** I analysen er observationer og mulige løftestænger afdækket bredt for både skoleområdet og dagtilbudsområdet gennem interview med skoleledere, specialskoleledere, ledere af skoler med specialklasserækker, ledere af støttepædagoger, ledere af psykologteams i den tværfaglige support, områdechefer, FAC, ARC, chefer for tværfaglig support, klyngeledere og direktionsmedlemmer. De væsentligste pointer fra interviewene er fremhævet i dokumentationsafsnittet side 86-102.
- **Tre udvalgte analysespor, som udborer en række kernehypoteser:** Undervejs i projektet er analysekapaciteten fokuseret ind på tre analysetemaer, A. Rammer og praksis for inklusion, B. Finansiering og C. Revisitation og organisering. Hvert analysetema har en række underliggende kernehypoteser, som analyseres (præsenteret nedenfor). Kernehypoteserne er udvalgt på styregruppemøder på baggrund af deres væsentlighed og på baggrund af vurdering af, om denne analyse vil kunne bibringe ny viden om kernehypotesen

#### Analysespor

#### Kernehypoteser

##### A. Rammer og praksis for inklusion

- **Kernehypotese A1:** Bedste praksis ift. tilrettelæggelsen af inklusionsmiljøer og arbejdet med støtteindsatser (afdække behov, vælge støtteindsats og opfølgning) kan udbredes og understøtte, at flere elever fastholdes i almenområdet

##### B. Finansiering

- **Kernehypotese B1:** En mere decentral finansieringsmodel vil give indstillingsansvarlig incitament til at tænke helhedsorienteret så alle relevante hensyn, herunder både faglige og økonomiske hensyn, der kan tale for hhv. segregering og ikke-segregering, indgår i den endelige beslutning
- **Kernehypotese B2:** Større transparens i ressourceallokeringen mellem almen og specialområdet ville kunne betyde, at allokeringen af ressourcer mellem det foregribende/forebyggende og indgribende bliver mere optimal ift. at kunne løse barnets udfordringer omkostningseffektivt og med større faglighed
- **Kernehypotese B3:** Der er grundlag for at genoverveje bevillingsstrukturen både i forhold til antal og typer af takster og i forhold til de konkrete niveauer for taksterne, som i høj grad er historisk betinget

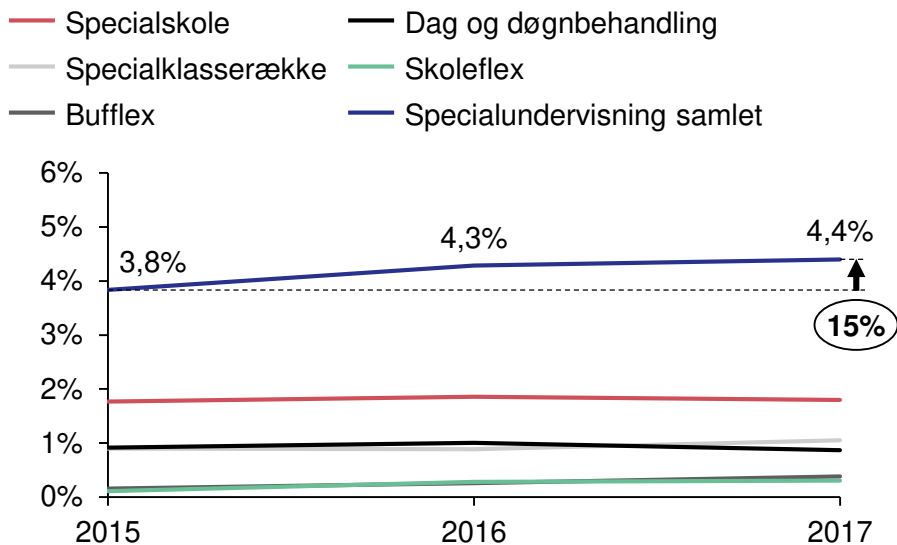
##### C. Revisitation og organisering

- **Kernehypotese C1:** Faglige incitamenter og beslutningsgrundlag kan styrkes i forhold til at sikre tilbageslutning til almenområdet for de stærkeste elever
- **Kernehypotese C2:** En anden organisering vil i højere grad kunne understøtte nærhed og samarbejde mellem det specialiserede område og det almene område, så barnets udfordringer løses mere omkostningseffektivt og med større faglighed i det mindst indgribende tilbud

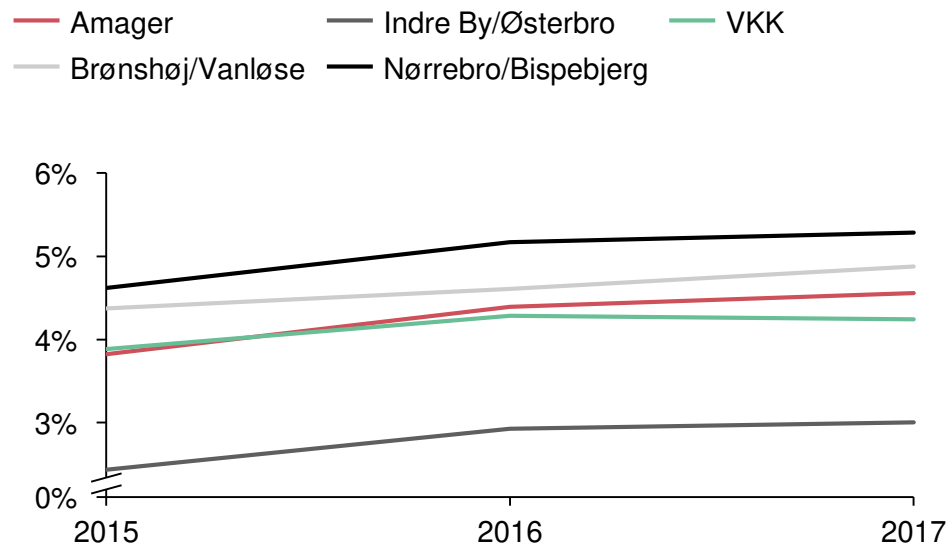
## På skoleområdet ses en stor stigning i anvendelse af specialtilbud, som kan genfindes på tværs af geografiske området

- Andelen af elever, der modtager specialtilbud (inkl. fleksible tilbud), er steget fra 3,8% i 2015 til 4,4% i 2017. I perioden 2015-2017 er der således sket en stigning på 15% i andelen af elever, der modtager specialtilbud. I alt modtog 418 flere elever et specialtilbud i 2017 sammenlignet med 2015, hvoraf 103 ud af de 418 elever vil være forventeligt ud fra tilvæksten i antallet af undervisningspligtige børn i KK i perioden 2015-2017<sup>1</sup>
- Udviklingen i øget brug af specialtilbud i folkeskolen genfindes på tværs af alle de fem geografiske områder

Andel undervisningspligtige børn (folkeskolen) der modtager specialundervisning i Københavns Kommune (inkl. fleksible tilbud)



Andel undervisningspligtige børn der modtager specialundervisning i hvert grunddistriktsområde (inkl. fleksible tilbud)



### Uddybende kommentarer

- Den øgede anvendelse af specialundervisning i folkeskolen er primært drevet af en stigning i anvendelsen af hhv. BUF-flex (131 elever), skoleflex (114 elever) og specialklasserække (112 elever)

### Informationsboks

- Skoleflex er et alternativ til dagbehandling i form af en fleksibel og inkluderende indsats for barnet på skolen og en fælles social og undervisningsmæssig indsats mellem BUF og SOF
- BUF-flex er til elever, som er i målgruppen for specialskole/ specialklasserække, men som kan profitere af at blive i almenskolen

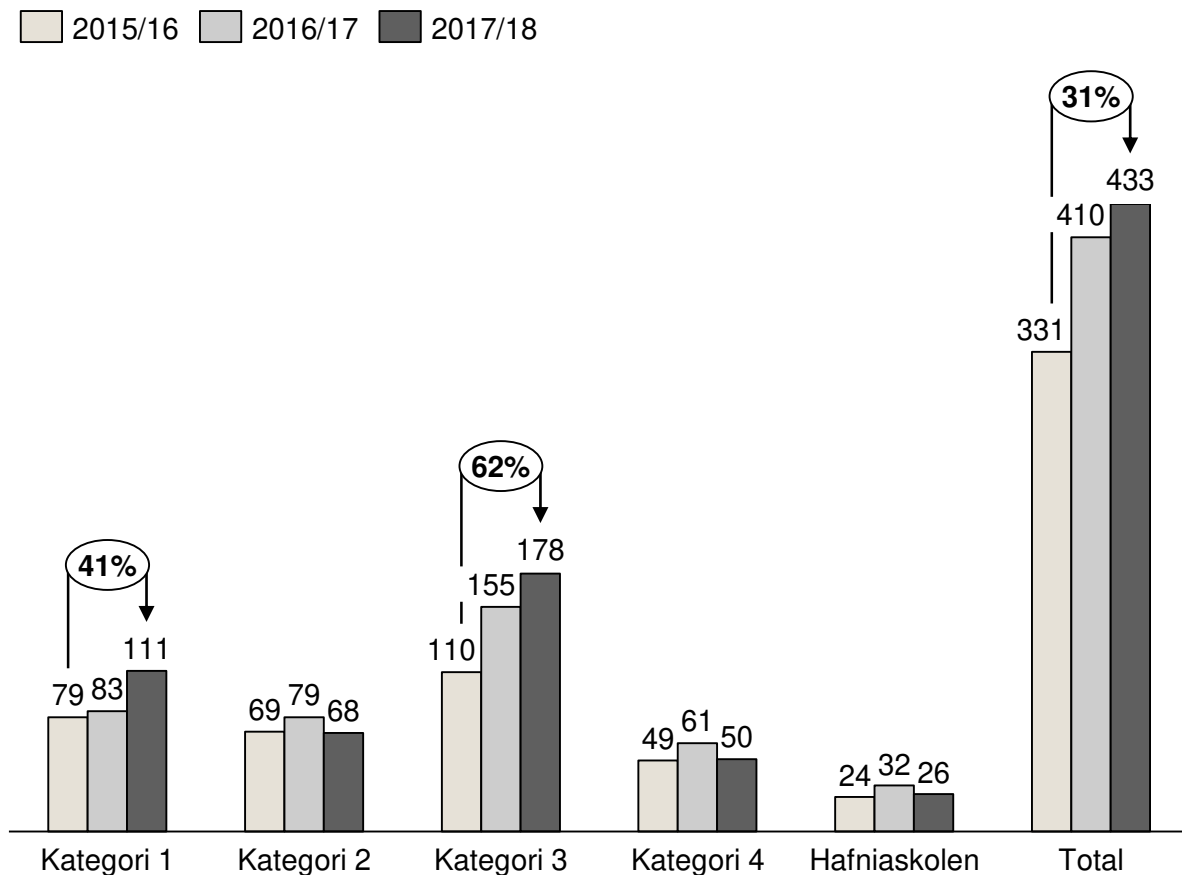
1) Udregnet ud fra en stigning i antallet af undervisningspligtige børn i KK på 5% i perioden 2015-2017



# Stigningen i anvendelsen af specialtilbud er især drevet af flere nyvisiterede til specialtilbud i kategorierne 1 og 3

- Nedenstående graf viser antallet af nyvisiterede børn i 2015/2016, 2016/2017 og 2017/2018
- I perioden 2015/16 til 2017/18 er antallet af nyvisiterede i kategori 1 (lettere generelle indlæringsvanskeligheder) steget med 41%, og antallet af nyvisiterede i kategori 3 (gennemgribende udviklingsforstyrrelser og specifikke indlæringsvanskeligheder) er steget med 62%.
- Tages der højde for befolkningsvæksten for undervisningspligtige børn i perioden, vil stigningen i stedet være på henholdsvis 34% for kategori 1, 54% for kategori 3 og 24% total<sup>1</sup>

Antal nyvisiterede børn fra 2015/16 til 2017/18 (inkl. BUF-flex)



## Informationsboks

- Kategori 1: For lettere generelle indlæringsvanskeligheder og psykisk sårbare elever
- Kategori 2: For elever med normal begavelse og læse-, sprog- eller hørevanskeligheder
- Kategori 3: Elever med normal begavelse og en vifte af funktionsnedsættelser
- Kategori 4: For elever med udviklingshæmning
- Hafnia er en specialskole, hvor eleverne er sårbare børn og unge i 6. til 9.klasse, der endnu ikke har opfyldt deres undervisningspligt, og som har behov for et særligt tilbud for at kunne tage folkeskolens 9. klasse prøve

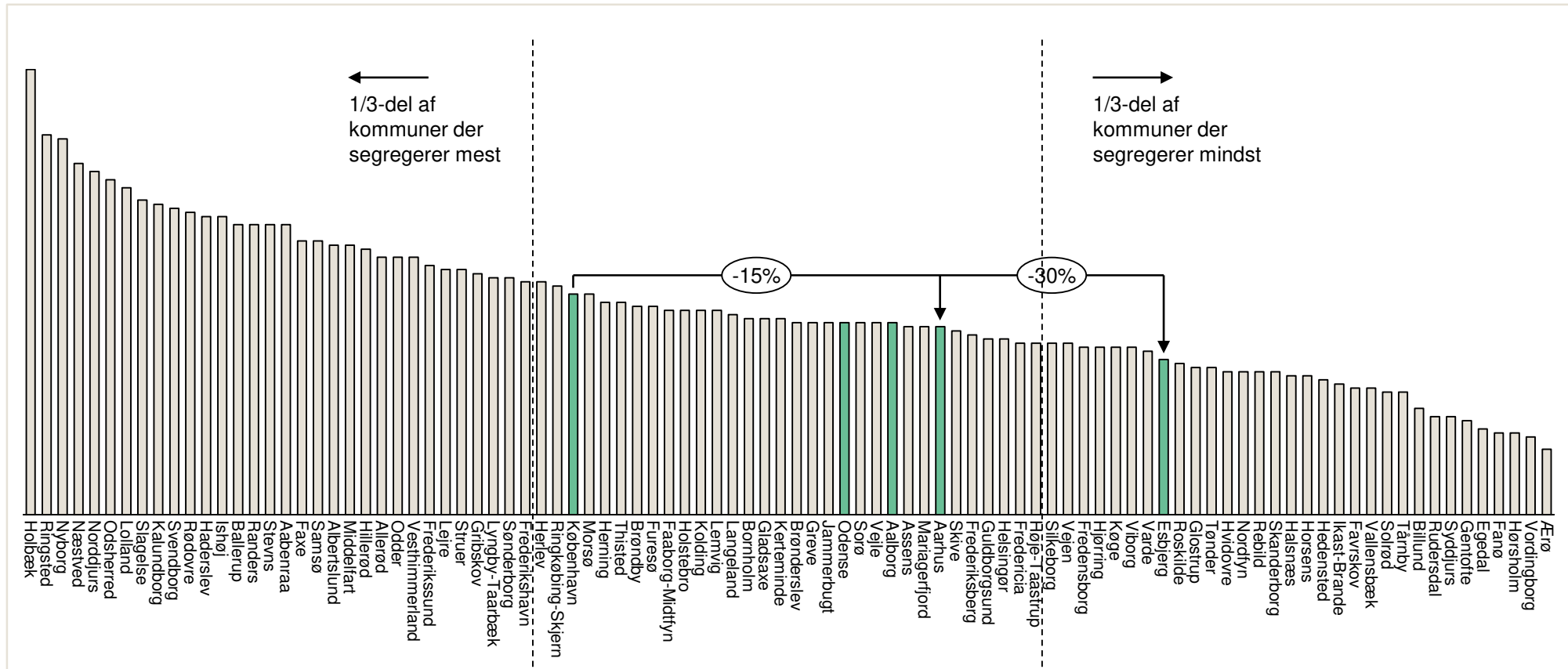
1) Udregnet ud fra en stigning i antallet af undervisningspligtige børn i KK på 5% i perioden 2015-2017; 2) Bevillingsvejledning 2017 – Specialskoler – Generel og teknisk del



# Københavns Kommune segregerer mere end de øvrige 5 største kommuner

Øvrige kommuner  
 Fem største byer i Danmark

- Nedenfor vises andelen af elever, der ikke modtager undervisning i den almene undervisning i alle kommuner i Danmark
- Københavns Kommune segregerer mere end de øvrige 5 største kommuner i Danmark. Dog segregerer Randers, landets 6. største kommune, flere end Københavns Kommune
- Andelen af elever, der ikke modtager undervisning i den almene undervisning fra STIL, er opgjort anderledes end Københavns Kommunes egne opgørelser, da STIL ikke medregner elever på privatskoler og friskoler i andelen af elever, der ikke modtager undervisning i den almene undervisning. Der er brugt tal fra STIL både for Københavns Kommune og for øvrige kommuner nedenfor for at sikre sammenlignelighed mellem landsgennemsnittet og Københavns Kommune
- Det ses også, at Københavns Kommune er tæt på at være blandt den 1/3-del af kommuner, der segregerer mest i Danmark



Kilde: Beregninger af Styrelsen for It og Læring, baseret på Danmarks Statistiks registre

# Opsamling af analyse og løftestænger vedrørende udbredelse af bedste praksis for arbejdet med støtteindsatser og inklusionsmiljøer

Kernehypotese uddybet i følgende afsnit

## Kernehypotese under A. Rammer og praksis for inklusion

Bedste praksis ift. tilrettelæggelsen af inklusionsmiljøer og arbejdet med støtteindsatser (afdække behov, vælge støtteindsats og opfølgning) kan udbredes og understøtte, at eleverne fastholdes i almenområdet

### Primære observationer

#### Forskelle i segregeringsgrader på tværs af skoler

- Det er meget forskelligt, hvor meget de enkelte skoler segregerer (kontrolleret for f.eks. socioøkonomi) hvilket indikerer, at nogle skoler i højere grad end andre lykkedes med inklusionsarbejdet

**I analysen er der observeret en række bedste praksisser, som foruden er gengivet og opdelt på fire hovedtemaer** (denne analyse giver ikke et udtømmende målbillede for bedste praksisser, hvortil trin 1 under løftestænger vil kunne bidrage til at definere et mere komplet bedste praksis målbillede for KK):

#### Tema om skoleledelse

- For skoleledelse observeres det, at den gode praksis består af opbygning af en inklusionskultur (italesætter et børnesyn, der har inklusion som bærende element), en tæt faglig ledelse (følger elever med støttebehov tæt, observerer undervisning i klasserne mv.), god driftsstyring med langsigtet planlægning (prioriterer opkvalificering af personale, nye innovative støttetiltag mv.) og tidlig og tæt forældreinddragelse (stiller krav til, at forældre også skal hjælpe med at løse barnets udfordringer)

#### Tema om pædagogisk personale

- Ift. pædagogisk personale handler den gode praksis om at opbygge specialpædagogiske kompetencer (evt. gennem en lokal enhed af støttepædagoger eller praksisnær sidemandsoplæring) og organisering af personalet i klasseteams/årgangsteams, således et barn med udfordringer er hele teamets ansvar (én lærer står aldrig alene med udfordringen)

#### Tema om resourcecentre

- For resourcecenteret udgøres den gode praksis af en organisering med et klart ledelsesmandat samt systematik i arbejdet (veldokumenterede processer, klare ansvarsfordelinger, fast mødekadence med stringent dagsorden mv.)

#### Tema om støtteindsatser

- Mht. arbejdet med støtteindsatser er den gode praksis, at der anvendes mange forskellige tests til at identificere elever med støttebehov (nationale tests, test for ordblindhed, bogstavtest i små klasser mv.), man har en klar proces for, hvad der skal ske, hvis der er bekymringer for en elev (hvordan støtteindsatser eskaleres), man dokumenterer løbende arbejdet (hvilken indsats, hvilken effekt mv.), og man laver systematisk opfølgning i faste intervaller

#### Efterspørgsel på retning for inklusionsarbejdet

- Størstedelen af det interviewede skolelederne efterspørger mere retning/styring af inklusionsarbejdet på skolerne med afsæt i bedste praksis

### Løftestænger

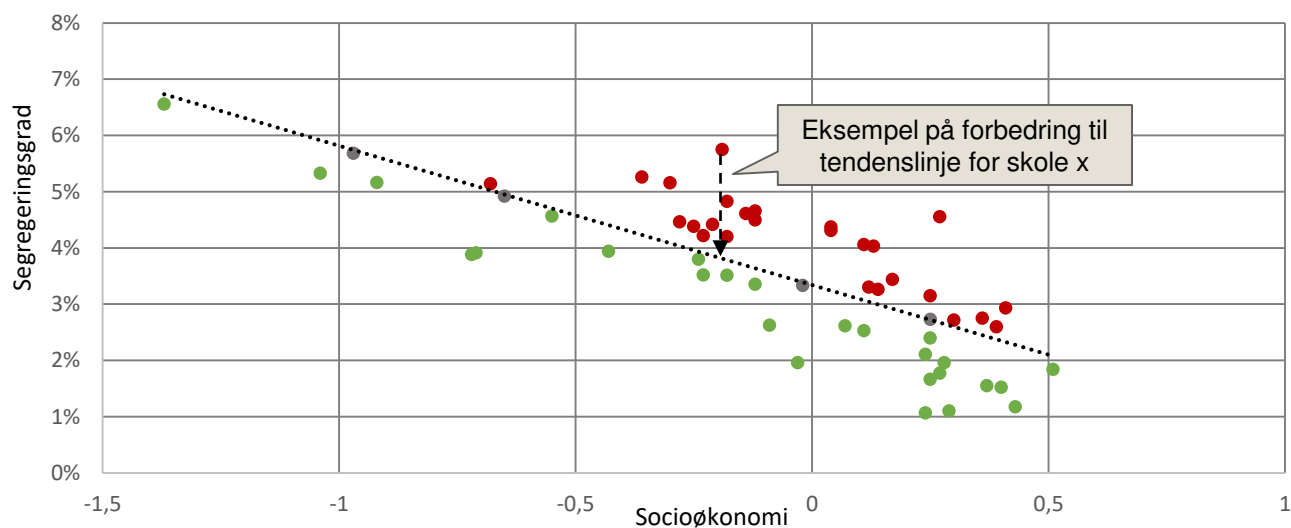
Det anbefales, at BUF arbejder på at udbrede bedste praksis blandt skoler. Udbredelse af bedre praksis foreslås gennemført ved at følge nedenstående fire trin:

- **Trin 1 - Definition af målbillede for bedste praksis:** I forlængelse af denne analyse, der påpeger en række karakteristika for god praksis på skolerne, kan BUF definere et egentligt målbillede for bedste praksis. Et målbillede for bedste praksis vil kunne sikre, at KK kan sætte en fælles retning for arbejdet med bl.a. inklusion og samtidig muliggøre en opfølgning herpå
- **Trin 2 - Måling af inklusionspraksis:** Måling af inklusionspraksis ud fra kvantitative og kvalitative data mhp. at identificere skoler uden en veludviklet inklusionspraksis og få en nuanceret forståelse af, hvad der udfordrer disse skoler
- **Trin 3 - Styling af inklusionspraksis i kvalitetsdialogen med områdechefen:** Øget fokus på inklusionspraksis i områdechefernes support- og kvalitetsdialogen, med udgangspunkt i konkret data, med skolelederne med formål om at udbrede bedste praksis for arbejdet med inklusion til skolerne. På baggrund af dialogen kan der iværksættes forskellige hjælpeinitiativer alt efter, hvor udfordret skolen er, og hvilken grad af styringsdialog, der ønskes
- **Trin 4 - Styrke specialpædagogiske kompetencer på skolerne:** For at skolerne på bedste vis kan arbejde mod at realisere målbilledet for bedste praksis, er det relevant at sikre et kompetenceløft på skolerne i forhold til specialpædagogiske kompetencer på skolerne. Dette kan f.eks. gøres gennem øget fokus på praksisnær sidemandsoplæring i den tværfaglige support og kompetencecentre eller ved at oprette et centralt korps af støttepædagoger, der kan assistere skolerne, når der opstår akutte behov

## Der er stor variation i segregeringsgrader på tværs af skoledistrikter - selv når der kontrolleres for skolernes socioøkonomi

- Der er lavet en række analyser, der viser sammenhængen mellem segregeringsgrad og en række forklarende variable, herunder b.l.a. skolernes socioøkonomi, andelen af tosprogede, karaktergennemsnit, elevfravær og overgang til ungdomsuddannelser. Det gælder generelt, at der er væsentlig variation i segregeringsgraderne på tværs af skoledistrikter, når man kontrollerer for disse forklarende variable
- Nedenfor vises sammenhængen mellem skolernes socioøkonomi<sup>1</sup> og samlet segregeringsgrad i skoledistriktet. Da der er tale om segregerede elever, indgår de fleksible tilbud (BUF-flex og skoleflex) ikke i nedenstående analyse. Den samlede segregeringsgrad er udregnet som antallet af grunddistriktselever i specialskole, specialklasserække eller dag- og døgnbehandling set ift. det samlede antal elever i skolens grunddistrikt
- Variationen i segregeringsgraderne i de enkelte skoledistrikter i Københavns Kommune kan indikere, at der er væsentlig forskel i skolernes rammer og praksis for inklusion. Derfor er det relevant at undersøge skolernes inklusionspraksis og deres arbejde med støtteindsatser mhp. at identificere bedste praksis
- I nedenstående analyse vil det at bringe skoler, der segregerer flere elever end deres socioøkonomi tilsiger, ned til tendenslinjen, medføre, at den gennemsnitlige segregeringsgrad i Københavns Kommune vil falde fra 3,7% til 3,4%. Med andre ord vil segregeringsgraderne falde, såfremt skoler, der segregerer flere end deres socioøkonomi tilsiger, begynder at segregere det antal elever, man kan forvente ud fra deres socioøkonomi (tendenslinjen)

Sammenhæng mellem socioøkonomi og segregeringsgrad, 2017



Gennemsnitlig segregeringsgrad nu (uden BUF-flex og skole-flex): 3,7%

Gennemsnitlig segregeringsgrad ved forbedring til tendenslinje: 3,4%

1) Elevernes socioøkonomiske baggrund er baseret på forældrenes uddannelsesbaggrund, forældrenes indkomstniveau og forældrenes tilknytning til arbejdsmarkedet. Værdien '0' markerer et socioøkonomisk gennemsnit for alle børn og unge i København mellem 0 og 24 år. Negative tal er udtryk for, at socioøkonomien for eleverne på de enkelte skoler samlet set er lavere end gennemsnittet. Omvendt er positive tal udtryk for skoler, hvor elevernes samlede socioøkonomi ligger højere end gennemsnittet

## For at afdække praksis for inklusion har vi gennemført en række interview med skoleledere og/eller den pædagogiske leder på skolen



### Skoleudvælgelse

- På baggrund af en række kvantitative analyser samt kvalitative inputs fra områdecheferne blev der udvalgt ni almenskoler til interviews mhp. at afdække praksis for arbejdet med inklusion og støtteindsatser
- De ni skoler er udvalgt således, at der både er repræsenteret skoler, der på papiret segregerer<sup>1</sup> færre elever end deres socioøkonomi og andre objektive variable<sup>2</sup> tilsiger, samt skoler, der på papiret segregerer flere elever end deres socioøkonomi og andre objektive variable tilsiger. Skolerne er altså samlet set udvalgt efter et helhedsindtryk baseret på de kvantitative analyser og inputs fra områdecheferne for at få de bedst mulige indikationer på, om skolerne har en veludviklet eller mindre veludviklet inklusionspraksis
- Fremadrettet vil de skoler, der er udvalgt grundet indikationer på en veludviklet praksis blive benævnt som skoler, der segregerer færre end deres socioøkonomi tilsiger. Modsat vil skoler, der er udvalgt grundet indikationer på en mindre veludviklet praksis blive benævnt som skoler, der segregerer flere end deres socioøkonomi tilsiger. Dette med afsæt i at sammenhængen mellem skolernes socioøkonomi og samlede segregeringsgrader såvel som andel nyvisterede i perioden 2015-2017 har været vigtige parametre i den endelige skoleudvælgelse



### Interviews og dokumentation

- På skolerne blev der afholdt interviews med skoleledelsen, som typisk var repræsenteret ved skolelederen og en souschef/pædagogisk leder
- På interviews blev der først spurgt bredt ind til, hvad årsagerne til stigningen i anvendelse af specialtilbud kunne skyldes, og hvordan man kunne løse denne problemstilling. Derefter blev der spurgt mere målrettet ind til mulige løsninger indenfor de tre analysespor: A. Finansiering, B. Inklusionspraksis og støtteindsatser og C. Revisitation og organisering
- Interviews blev afholdt af ca. 1½ times varighed, hvor de væsentlige pointer blev dokumenteret skriftligt ved detaljerede referater (alle pointer fremgår af rapportens dokumentationsafsnit). Listen over interviewpersoner kan findes i appendiks.
- I forlængelse af interviews blev det efterspurgt, om skolerne ville sende deres beskrivelser af, hvordan de arbejdede med inklusion og støtteindsatser. Størstedelen af skolerne sendte det efterspurgte materiale. Materialet er blevet anvendt til at fremhæve konkrete eksempler for god praksis i dette afsnit



### Analysedesign

- Analysen designes som en komparativ kvalitativ analyse mhp. at tydeliggøre forskelle i praksis mellem skoler, der segregerer hhv. flere eller færre end deres socioøkonomi tilsiger
- Den komparative analyse er primært baseret på interviews fra de ni almenskoler, men der er også inddraget inputs fra f.eks. interviewpersoner i områderne, som har erfaring med at arbejde på tværs af skoler, der segregerer hhv. flere eller færre end deres socioøkonomi tilsiger
- For den kvalitative komparative analyse er det ikke muligt at sige, hvilken effekt forskellige initiativer har for skolernes inklusionspraksis, men det er muligt at identificere nogle elementer, der tilsammen udgør den bedste inklusionspraksis. Det er her værd at bemærke, at denne liste ikke nødvendigvis er udtømmende, fordi der er fokus på det, som skolerne (og dels områderne) angiver som væsentlige ting

1) Undersøgt både ift. samlede segregeringsgrader og andel nyvistierede for perioden 2015-2017. 2) Sammenhængen mellem segregeringstal og forklarende variable i form af andelen af tosprogede elever, karaktergennemsnit, elevfravær og overgang til ungdomsuddannelser er yderligere variable, der har været brugt til at give indikationer på skolernes inklusionspraksis

Kilde: Data og analyser fra FAC

## Overordnede observationer på baggrund af afholdte interviews



**Fire  
hovedtemaer i  
den gode praksis**

- Baseret på interviews er det forholdsvis tydeligt, at der er fire hovedtemaer, der alle er vigtige for etableringen af den gode inklusionspraksis
- De fire hovedtemaer er skoleledelse, pædagogisk personale, ressourcecentre og arbejdet med støtteindsatser. Disse fire hovedtemaer uddybes gennem en række undertemaer i den komparative analyse på de kommende sider. F.eks. vil hovedtemaet om skoleledelse blive behandlet ud fra undertemaerne driftsstyring, faglig ledelse, forældresamarbejde og børnesyn/kultur



**Skoler, der  
segregerer færre  
end  
socioøkonomi  
tilsiger**

- Ud fra interviews er det ret tydeligt hvad skoler, der segregerer færre end deres socioøkonomi tilsiger, gør godt ift. arbejdet med inklusion og støtteindsatser
- Kort fortalt (udddybes på efterfølgende sider) er disse skoler ofte kendetegnet ved
  - At skoleledelsen i) udfører tæt faglig ledelse, ii) formår at have en god driftsstyring med langsigtet planlægning, iii) inddrager forældre tidligt og tæt samt iv) opbygger en inklusionskultur på skolen<sup>1</sup>
  - At der arbejdes aktivt med at opbygge specialpædagogiske kompetencer blandt det pædagogiske personale, som er organiseret i årgangsteams
  - At der i organiseringen af ressourcecenteret er et klart ledelsesmandat, og at der er udarbejdet en række processer, der sikrer systematik i arbejdet
  - At der i arbejdet med støtteindsatser i) anvendes mange forskellige tests til at identificere elever med støttebehov, ii) at der er en klar proces for, hvordan støtteindsatser eskaleres, iii) at personalet dokumenterer løbende arbejdet med eleverne, og iv) at der laves løbende opfølgninger i faste intervaller



**Skoler, der  
segregerer  
flere end  
socioøkonomi  
tilsiger**

- Ud fra interviews er det mindre tydeligt, hvad der udfordrer skoler, der segregerer flere end deres socioøkonomi tilsiger
- Med andre ord er oplevelsen på interviews, at der er stor variation i praksis på disse skoler
- Eksempelvis er det på én skole tydeligt, at skolen mangler mange af de elementer, der kendetegner den gode praksis. Modsat er mange af disse elementer tilstede på en anden skole, men denne skole er udfordret af, at skolen for nogle år tilbage var ved at 'bukke under', idet skolen oplevede en massiv elevflugt og stort sygefravær blandt personalet. Skolen er (selv efter skolelederskift og indførelse af ny og bedre praksis) stadig udfordret af et stort efterslæb, hvor de løbende opdager elever, der førhen har været overset, og som vil profitere af at være i et specialtilbud

Den tætte faglige ledelse kan ses som at være en forudsætning for inklusionen og inklusionskulturen på skolen

Kilde: Teamanalyse; Interview

## Skoleledelsen kan gennem forskellige greb bidrage til at skabe et godt inklusionsmiljø

### Tema: Skoleledelse

Undertema	Skoler, der segregerer færre end socioøkonomi tilsiger	Skoler, der segregerer flere end socioøkonomi tilsiger
Børnesyn og kultur	<ul style="list-style-type: none"> <li>Refererer direkte til klare værdisæt om, at eleverne på skolen er 'vores elever', og at man skal gå langt for at inkludere dem (f.eks. med afsæt i FN's børnekonvention).</li> <li>Segregerede tilbud italesættes først som en mulighed, når man har afprøvet alt inden for skolens egne rammer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Generelt stor variation i, om der refereres til et værdisæt, som bruges til at tydeliggøre vigtigheden af arbejdet med inklusion</li> </ul>
Driftsstyring	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prioriterer arbejdet med inklusion (uddanne personale, nye innovative støttetiltag mv.). At uddanne personale kan både være gennem kurser men også i høj grad intern oplæring, hvor ledelsen prioriterer tid til 'sidemandsoplæring' i praksis, hvilket flere skoler har gode erfaringer med</li> <li>Planlægger langsigtet med fokus på foregribende og forebyggende indsatser, hvor der prioriteres ressourcer til screening af elever samt iværksættelsen af tidlige indsatser, således skolen minimerer risikoen for, at elevernes støttebehov eskalerer</li> <li>Formår at håndtere tildeling af BUF-flex midler midt på skoleåret, hvilket i flere tilfælde skyldes, at skolen har prioriteret at opbygge et 'støttepædagogkorps' med specialpædagogiske kompetencer internt på skolen, som er klar til at varetage en kvalificeret støtte til eleven</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nævner til tider, at deres økonomisk råderum ift. iværksættelse af støtteindsatser er begrænset</li> <li>Valg af støtteindsatser får i nogle tilfælde karakter af 'brandslukning', hvor skolen først får iværksat en indsats, når støttebehovet er eskaleret. Andre gange tænkes der i høj grad på forebyggende og foregribende indsatser</li> <li>Bliver i nogle tilfælde særligt udfordret ved tildeling af BUF-flex midt på skoleåret, da man ikke har økonomisk råderum til at skalere sit personale herefter<sup>1</sup>, hvorfor støtten varetages af enten en ufaglært eller personen i det pædagogiske personale med bedst relation til eleven</li> </ul>
Faglig ledelse	<ul style="list-style-type: none"> <li>Udfordrer det pædagogiske personale ift. den inkluderende opgave. Flere skoleledere italesætter, at det giver nogle 'kampe' med især lærerne, hvor ledelsen skal stå fast i holdningen om, at skolen skal afprøve alle deres støttemuligheder, inden eleven indstilles til specialtilbud</li> <li>Udfører tæt faglig ledelse, hvor ledelsen følger støtteindsatser til det enkelte barn tæt (sidder med til møder i ressourcecenteret, møder med forældre mv.) og evt. også prioriterer at være ude og observere undervisning i alle klasser f.eks. hvert halve år. Skoleledelsen fremhæver her, at for at lykkes med inklusion, er det vigtigt, at lederen træder fagligt i karakter – og ikke kun er en administrativ leder på kontoret</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Virker til i en enkelt tilfælde i høj grad at læne sig op ad lærernes vurdering af, om en elev skal segregeres eller ej. I andre tilfælde er indtrykket, at ledelsen udfordrer det pædagogiske personale og udfører tæt faglig ledelse, som kendetegner praksis for skoler, der segregere færre end deres socioøkonomi tilsiger</li> </ul>
Forældre-samarbejde	<ul style="list-style-type: none"> <li>Italesætter vigtigheden i at stå fast (og holde på deres faglige vurdering), når forældre ønsker et barn segregeret</li> <li>Lægger vægt på tidlig og omfattende forældreinvolvering, hvor forældrene bliver inddraget som part og får redskaber og råd til, hvad man kan arbejde med i hjemmet i forhold til de udfordringer, som der er observeret hos barnet</li> <li>Stiller krav og forventninger til barnets forældre om, at de også skal bidrage til at løse barnets udfordringer (f.eks. uddelegeres der klare opgaver til forældre i handleplaner for eleven)</li> <li>Har en kultur, hvor man taler med forældre og ikke om forældre</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Italesætter i nogle tilfælde pres for forældre ift. segregeringer som en svær opgave (både barnets egne forældre eller andre forældre fra den klasse, hvor barnet skaber udfordringer), mens andre skoler ikke anser forældresamarbejdet som en udfordring, de har svært ved at håndtere</li> </ul>

1) Midlerne rækker ikke til ansættelse af en ekstra pædagog/lærer, hvorfor løsningen skal findes inden for nuværende personale eller ved ansættelse af f.eks. en ufaglært på deltid

Kilde: Teamanalyse; Interview

# At have de rette specialpædagogiske kompetencer på skolen samt organisering i årgangsteams bidrager til at skabe et godt inklusionsmiljø

## Tema: Pædagogisk personale

Undertema	Skoler, der segregerer færre end socioøkonomi tilsiger	Skoler, der segregerer flere end socioøkonomi tilsiger
Kompetencer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flere af skolerne arbejder aktivt med at opbygge specialpædagogiske kompetencer igennem både rekruttering, kursusaktiviteter og sidemandsoplæring</li> <li>• En række skoler opretter egen 'task-force' af pædagoger, der bliver sat i spil til at varetage støtten, når børn med støttebehov identificeres. At have denne 'task-force' gør det meget fleksibelt at sætte kvalificeret og hurtigt ind ift. at løse elevens udfordringer. At have en sådan 'task-force' gør også, at andre lærere/pædagoger aktivt kan søge vejledning og råd ved kvalificeret personale</li> <li>• I enkelte tilfælde forsøger skolerne at etablere samarbejde med specialskele ift. at få lærerne i 'praktik', således de kan lære nogle metoder og redskaber for, hvordan børn med støttebehov kan tilgodeses i klasserummet. Mere specifikt for skoler med specialklasserækker arbejder der også med, at nogle lærere både underviser i almen og specialklasserækken</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generelt variation i, om der arbejdes aktivt med specialpædagogiske kompetencer eller ej</li> <li>• Italesætter i nogle tilfælde en generel mangel på specialpædagogiske kompetencer blandt skolens samlede personale</li> <li>• I enkelte tilfælde bliver det den lærer/pædagog, der har den bedste relation til eleven, der yder støtten til eleven. Det anerkendes, at dette ikke i alle tilfælde er det bedste for elevens videre udvikling</li> <li>• En afledt ulempe af, at det er den lærer/pædagog med bedst relation til eleven, der varetager støtte til eleven er, at vedkommende ofte allerede er fuldt booket med andre gøremål, hvorfor der opstår en større koordineringsøvelse</li> <li>• Virker i enkelte tilfælde ikke til at have fokus på selv at udvikle specialpædagogiske kompetencer internt på skolen. Efterspørger i stedet mere hjælp fra f.eks. tværfaglig support til at håndtere eventuelle udfordringer</li> </ul>
Organisering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Det italesættes på tværs af skoler, at organisering af lærere i årgangsteams er en vigtig forudsætning for den gode inklusionspraksis. Organisering i årgangsteams medfører jf. skolerne, at en elev med udfordringer bliver alle årgangens læreres opgave (én lærer står derved aldrig alene med opgaven), og at alle lærerne møder eleven ens på tværs af årgangen, hvilket øger sandsynligheden for at få succes med de valgte støtteindsatser</li> </ul>	



# Ressourcecenteret kan med den rette organisering og systematik bidrage til at skabe et godt inklusionsmiljø

## Tema: Ressourcecentre

Undertema	Skoler, der segregerer færre end socioøkonomi tilsiger	Skoler, der segregerer flere end socioøkonomi tilsiger
Organisering og systematik	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ressourcecenter forankret ved person med klart ledelsesmandat (f.eks. forankret ved en pædagogiskleder / souschef)</li> <li>Veludviklede dokumenter ift. både procesbeskrivelser og ansvarsfordelinger (beskrivelse af formål med ressourcecenter, hvem der er tilknyttet ressourcecenteret, hvilke kompetencer personerne har, hvordan en elev indstilles til drøftelse på koordineringsmøder<sup>1</sup> osv.)</li> <li>Afholder strukturerede koordineringsmøder under inddragelse af tværfaglig support og deltagere fra pædagogisk læringscenter. Har fast mødekadence med stringent dagsorden. Eksempelvis møde hver anden uge, hvor det diskuteres, hvad der er sket siden sidst ift. igangværende sager, hvorefter nye indstillinger af elever drøftes</li> <li>Krav/forventning til pædagogisk personale om, at de selv skal forsøge at håndtere elevens udfordringer, inden de indstiller en elev til yderligere drøftelse på koordineringsmødet. I forlængelse heraf er det påkrævet, at lærerne løbende har dokumenteret, hvordan de har arbejdet med eleven, og denne dokumentation skal vedhæftes, når eleven indstilles til et koordineringsmødet (hvad er den primære bekymring, hvilke tiltag er forsøgt, om der foreligger nye testresultater, hvordan samarbejdet med forældrene har været, er bekymringen blevet delt med barnet mv.). Lærerne kan imidlertid sagtens søge sparring i ressourcecenteret (f.eks. ved inklusionspædagogen) undervejs i arbejdet med eleven forud for en eventuel indstillingen til koordineringsmødet</li> <li>Typisk tydelig inddragelse af pædagogisk personale når der tages beslutninger om støtteindsatser til elever, da indsatsen kun bliver en succes, hvis det pædagogiske personale udfører denne bedst muligt</li> <li>Sikrer (hvis nødvendigt), at der efter koordineringsmødet bliver igangsat en proces, hvor man inviterer forældre, lærere og relevante fagpersoner til et møde, hvor der udarbejdes en konkret handleplan for eleven (ønskede mål, hvilke indsatser, hvem der er ansvarlig, hvornår der følges op mv.).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Det varierer, om skolerne har fundet en organisering af ressourcecenteret, de vurderer som værende optimal</li> <li>Ressourcecenter er f.eks. på en enkelt skole stadig 'under udvikling', hvilke vil sige, at skolen har få (eller ingen) beskrivelser/retningslinjer for formålet med ressourcecenteret samt dets arbejdsgange</li> <li>Kontakt til ressourcecenter omkring elever med støttebehov bliver til tider spontant og ikke nødvendigvis særlig struktureret eller dokumenteret</li> <li>I enkelte tilfælde er der et manglende overblik over supportnetværket (kompetencecentre mv.)</li> </ul>
Prioritering	<ul style="list-style-type: none"> <li>På interviews blev det italesat, at det er forskelligt, hvor meget skolerne prioriterer ressourcecentrene</li> <li>På en række interviews blev det italesat, at en af forudsætninger for et velfungerende ressourcecenter er, at ressourcecenteret har tilstrækkelig kapacitet til at arbejde systematisk (jf. ovenfor) med både enkelte elever, klasser og årgange</li> <li>På baggrund af interviews er det imidlertid ikke muligt at kortlægge, hvad der præcis anvendes af ressourcer på de enkelte skoler, hvor stor forskellen er, og om der er systematisk forskel mellem skoler, der segregerer hhv. færre eller flere end deres socioøkonomi tilsiger</li> </ul>	

1) Disse møder kaldes noget forskelligt på tværs af skoler, f.eks. strategisk koordineringsmøder, konferencer mv.

Kilde: Teamanalyse; Interview



# Systematisk og evidensbaseret arbejde med støtteindsatser kan bidrage til, at elever fastholdes i almenområdet, idet elevernes udfordringer afhjælpes med den rette indsats på det rette tidspunkt

## Tema: Arbejdet med støtteindsatser

- På baggrund af interviews er det muligt at fremhæve den gode praksis for arbejdet med støtteindsatser, hvilket gøres nedenfor
- Det er imidlertid ikke muligt at gøre dette i en stringent komparativ analyse af, hvordan arbejdet med støtteindsatser adskiller sig på tværs af skoler, der segregerer hhv. færre eller flere end deres socioøkonomi tilsiger. Dette skyldes, at forskellen mellem skolerne ligger i 'graden' af systematik, hvilket er svært at beskrive meningsfuldt i den komparative logik. Oplevelsen på interviews var, at skoler, der segregerer flere end deres socioøkonomi tilsiger, i flere tilfælde har en mindre grad af systematik. Eksempelvis at der i mindre omfang bliver screenet systematisk efter faglige og sociale støttebehov på tværs af årgange, at valget af støtteindsatser til en vis grad beror på, hvad der er muligt (og ikke nødvendigvis barnets behov), og at opfølgningen herpå sker mere sporadisk

Undertema	Skoler, der segregerer færre end socioøkonomi tilsiger
Identificere og afdække elevernes behov	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bruger flere forskellige redskaber/tests til at opspore udfordrede elever (f.eks. nationale tests, trivselsmålinger og egne tests). Nogle skoler har hertil udviklet et didaktisk årshjul eller evalueringsplan, som er en systematisk oversigt over, hvad de forskellige årgange skal screenes for, og hvornår de skal det (f.eks. sprogvurdering i 0. klasse og matematiktest i 2. klasse) <ul style="list-style-type: none"> <li>– Uddybes i praksiseksempel 1 på side 31</li> </ul> </li> <li>• Klar struktur for, hvem der gør hvad, når et barn med udfordringer identificeres (f.eks. har en skole en politik om, at lærerne først skal udfylde et 'trivselshjul' og prøve at løse udfordringen selv, inden udfordringen bringes videre til koordineringsmødet via. ressourcecenteret) <ul style="list-style-type: none"> <li>– Uddybes i praksiseksempel 2 og 3 på side 32 og 33</li> </ul> </li> </ul>
Igangsætte og vælge støtteindsats	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Der efterstræbes at igangsætte støtteindsatser hurtigt, når en elev med udfordringer identificeres</li> <li>• Valget af støtteindsatser beror på faglige vurderinger med udgangspunkt i en række data (observationer, tests, mv.)</li> <li>• Man forsøger i udgangspunktet at igangsætte den mindst indgribende indsats under hensyntagen til eleven</li> <li>• Der er fokus på, at alle partner skal føle sig involveret og har en væsentligt rolle (fagpersoner, pædagogisk personale og forældre). Hvis det er en omfattende indsats, er denne nedskrevet i en elevhandleplan, som er udarbejdet på et møde under inddragelse af fornævnte parter <ul style="list-style-type: none"> <li>– Uddybes i praksiseksempel 4 på side 34</li> </ul> </li> </ul>
Opfølgning	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klar procedurer for opfølgning i faste intervaller alt efter indsatsens karakter (eksempelvis efter tre måneder). Her følges der op på de opgaver, der blev uddelegeret i elevens handleplan</li> <li>• På opfølgningsmødet fokuseres der på, hvad der virkede godt, hvad der virkede mindre godt, og hvad der skal ske fremadrettet. Hvis der fortsat skal arbejdes med støtteindsatser til eleven, så justeres handleplanen, og man kalendersætter endnu et evalueringsmøde</li> </ul>

# Kernehypotese B1: Opsamling af analyse og løftestænger om en mere decentral finansieringsmodel

Kernehypotese uddybet i følgende afsnit

## Kernehypoteser under B. finansiering

B1: En mere decentral finansieringsmodel vil give indstillingsansvarlig incitament til at tænke helhedsorienteret, så alle relevante hensyn, herunder både faglige og økonomiske hensyn, der kan tale for hhv. segregering og ikke-segregering, indgår i endelig beslutning

B2: Større transparens i ressourceallokeringen mellem almen og specialområdet ville kunne betyde, at allokeringen af ressourcer mellem det foregribende/forebyggende og indgribende bliver mere optimal ift. at kunne løse barnets udfordringer omkostningseffektivt og med større faglighed

B3: Der er grundlag for at genoverveje bevillingsstrukturen både i forhold til antal og typer af takster og i forhold til de konkrete niveauer for taksterne, som i høj grad er historisk betinget

## Primære observationer

- **Københavns nuværende model:** Københavns Kommune har en central finansieringsmodel af specialundervisning, da både fleksible tilbud og mere segregerede tilbud finansieres af en central pulje. Den nuværende finansieringsmodel er uden indlagte økonomiske incitament, og de økonomiske incitament for almenskole peger som udgangspunkt på segregering og for specialskoleleder for fortsat segregering
- **Målbillede og vurderingsprincipper:** Med henblik på overvejelser om eventuelt at ændre finansieringsmodellen opsættes en række vurderingsprincipper, som tilsammen udtrykker et målbillede for finansieringsmodeller. I denne analyse er der opstillet fire vurderingsprincipper, der tilsammen danner et målbillede for fagligt forsvarlige finansieringsmodeller:
  - At finansieringsmodellen understøtter inklusion med udgangspunkt i elevens behov og indenfor de lovgivningsmæssige rammer
  - Ensartet serviceniveau på tværs af byen
  - Et fleksibelt system der understøtter, at eleven løbende tilbydes det rette tilbud
  - Understøtter en overordnet udgiftsstyring.
- **Designvalg og finansieringsmodellerne:** Der opstilles tre grundmodeller, den nuværende model, en modificeret central model og en decentralmodel. I disse modeller er der en række designvalg. I analysen er der opstillet en række designvalg, som udfolder de grundlæggende valg, man kan tage, når man designer en finansieringsmodel. De tre modeller er efterfølgende analyseret i forhold til, hvad de løser for, særlige forudsætninger og en samlet vurdering på de fire opstillede vurderingsprincipper.
- **Vurdering af modeller:**
  - Det vurderes, at der er en række forhold, der gør, at det kan være relevant at overveje en decentral model. Den indledende analyse viser, at de decentrale modeller løser for en række af de udfordringer, som KK står overfor, fx i forhold til at sikre at beslutninger om indstilling til specialundervisning træffes helhedsorienteret, og giver et økonomisk incitament ift. at sikre inkluderende miljøer, og giver mulighed for en lokal kapacitetsopbygning, hurtige indsatser, og at beslutninger og indsatser planlægges og besluttes tæt på barnet. Hertil kan modellerne fordre en større nærhed og kompetenceoverførsel mellem almen- og specialområdet og vil også give et større økonomisk incitament til at tilbagesluse hvor fagligt forsvarligt.
  - De decentrale modeller har også en indbygget udgiftsstyring, da der i praksis er tale om rammestyring. De decentrale modeller forudsætter derimod, at den gode praksis i forhold til støtteindsatser udbredes på tværs af byen (initiativer i spor A) – for at sikre et ensartet serviceniveau på tværs af byen
- **Erfaringer fra andre kommuner:** To kommuner (Århus og Syddjurs) med decentrale finansieringsmodeller er blevet inkluderet i denne analyse. Århus og Syddjurs beskriver begge deres decentrale finansieringsmodeller som succeser. Århus Kommune har opnået ikke at have udgiftsstigninger på den samlede ramme for almen- og specialundervisning (på trods af stigende segregeringsprocent), og Syddjurs Kommune har formået at næsten halvere segregeringsprocenten og tilbageføre midler til almenområdet og kommunekassen

## Løftestænger

- Der er en række forhold der taler for, at man i BUF kan overveje at implementere en ny decentral finansieringsmodel. Såfremt der træffes en overordnet principbeslutning herom, vil det være relevant at foretage yderligere analyse og udboring af decentrale modeller
- Et nærmere studie af den præcise indretning af potentielle decentrale økonomimodeller, herunder med grundig analyse af:
  - Udboring af de enkelte designvalg (fx analyse af hvilket takstniveau)
  - Analyse af forudsætninger
  - Analyse af overgangsordninger
  - Overordnet plan for implementering og overgangsordning mv.
  - Andre kommunernes modeller, opnåede effekter og erfaringer

# Beskrivelse og vurdering af model 1: af Københavns Kommunes nuværende finansieringsmodel

## Københavns Kommunes nuværende model

### Overordnet beskrivelse af model

Nuværende model med centralt finansieringsansvar uden indlagte økonomiske incitamenter<sup>1</sup> og med en stillingtagen til budgetunderskud på specialområdet fra gang til gang

### Hvad løser modellen for

- ✓ Løser i udgangspunktet for, at alle børn, der har behov for specialundervisning, kan få det
- ✓ Løser i princippet for, at det økonomisk er muligt at have et ensartet serviceniveau på tværs af byen. Praksis på skolerne i forhold til praksis og rammer for inklusion er dog forskellig på tværs af byen i dag, som beskrevet i analysespor A

### Forudsætninger

- Kræver en stærk styring med de inkluderende indsatser på skolerne (både i forhold til rammer og praksis for de inkluderende indsatser), da der i modellen ikke er indlagt økonomiske incitamenter i forhold til at fokusere på de inkluderende indsatser (forebyggende og foregribende indsatser)
- Alternativt vil det kræve at alle ledere har ensartede syn på og kompetencer til at sikre en høj grad af inklusion
- Kræver at visitationsudvalget har et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag og er "tæt" nok på den enkelte sag i forhold til kun at visitere til rette tilbud

### Vurdering på vurderingsprincipper

#### Vurderingsprincipper



At finansieringsmodellen understøtter inklusion med udgangspunkt i elevens behov og indenfor de lovgivningsmæssige rammer

#### Vurdering

- Intet økonomisk incitament til at skabe inkluderende læringsmiljøer



Ensartet serviceniveau på tværs af byen

- Understøtter i udgangspunktet økonomisk, at der kan være et ens serviceniveau for specialundervisning på tværs af byen
- Data og interviews indikerer, at praksis i dag er meget forskelligartet, og at en elev, der bliver segregeret på en skole ikke vil blive det på en anden, på trods af nuværende økonomimodel



Et fleksibelt system der understøtter, at eleven løbende tilbydes det rette tilbud

- BUF-flex: Intet økonomisk incitament for skoleleder til at revisitere eleven til det mindst indgribende tilbud
- Specialundervisning: Intet økonomisk incitament til at revisitere eleven til det mindst indgribende tilbud



Understøtter en overordnet udgiftsstyring

- Understøtter ikke en overordnet udgiftsstyring, da udgifterne vil være aktivitetsdrevet på specialområdet

<sup>1</sup>) I den nuværende model er det muligt for almenskolerne at få en bevilliget en BUF-flex, når en elev tilbagesluses, hvorfor man godt kan tale om et positivt økonomisk incitament for almenskolen, når en elev tilbagesluses.

# Beskrivelse og vurdering af model 2: Modifieret central finansieringsmodel

Central finansieringsmodel med indlagte økonomiske incitamenter og automatisk korrektionsmekanisme til udgiftsstyring

## Overordnet beskrivelse af model

Centralt finansieringsansvar med indlagte økonomiske incitamenter både for visitation og for revisitation og med en korrektionsmekanisme for fx taksterne, som kan være med til at udgiftstyre

Udgiftsstyringsmekanisme: Mekanisme til korrektion af takster, kunne fx være ved at korrigerer takster til specialundervisning, såfremt at regnskabsprognoserne viser flere udgifter end der har været budgetteret med

## Designelementer

### Eksklusionstakst og positivt øko. Incitament:

Eksklusionstakst	Positivt økonomisk incitament
------------------	-------------------------------

### Udgiftsstyringsmekanisme:

Mekanisme til korrektion af takster
-------------------------------------

## Hvad løser modellen for

- ✓ Løser i udgangspunktet for, at alle børn, der har behov for specialundervisning, kan få det
- ✓ Løser i princippet for, at det økonomisk er muligt at have et ensartet serviceniveau på tværs af byen. Praksis er dog meget forskellig på tværs af byen i dag
- ✓ Løser for at begrænse de økonomiske incitamenter, så det bliver mindre økonomisk attraktivt at segregere i den centrale model
- ✓ Løser for at give et større økonomisk incitament til tilbageslutning hos henholdsvis almen- og specialskoleleder
- ✓ Løser for en større grad af overordnet udgiftsstyring, der dog vil være med en vis forsinkelse (vil være baseret på løbende budgetopfølgninger i løbet af året)

## Forudsætninger

- Kræver en stærk styring med de inkluderende indsats på skolerne (både i forhold til rammer og praksis for de inkluderende indsats), da der i modellen kun er indlagt begrænsede økonomiske incitamenter i forhold til at fokusere på de inkluderende indsats (forebyggende og foregribende indsats)
- Kræver at visitationsudvalget har et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag og er "tæt" nok på den enkelte sag i forhold til kun at visitere til rette tilbud
- Kræver en tæt budgetopfølgning for at kunne lave en regelbaseret underskudsdækning, der formår at justere bevillinger løbende. Dette kan gøre almenkolernes økonomi usikker, da deres økonomiske planlægningshorisont forkortes
- Nye administrative processer for eksklusionstakst, positive økonomiske incitamenter og automatisk korrektionsmekanisme

## Vurdering på vurderingsprincipper

### Vurderingsprincipper



At finansieringsmodellen understøtter inklusion med udgangspunkt i elevens behov og indenfor de lovgivningsmæssige rammer

### Vurdering

- Et vist tidsbegrænset økonomisk incitament til at skabe inkluderende læringsmiljøer, da det økonomiske incitament er baseret på et engangsbeløb, som skolen enten modtager (ved tilbageslutning) eller afgiver (ved specialundervisning)



Ensartet serviceniveau på tværs af byen

- Understøtter i udgangspunktet økonomisk, at der kan være et ens serviceniveau for specialundervisning på tværs af byen



Et fleksibelt system der understøtter, at eleven løbende tilbydes det rette tilbud

- BUF-flex og segregeret tilbud: Intet økonomisk incitament for (special)skoleleder til at revisitere eleven til det mindst indgribende tilbud



Understøtter en overordnet udgiftsstyring

- Understøtter en overordnet udgiftsstyring for en del af udgifterne. I praksis vil udgiftsstyringen dog være reaktiv og svær at administrere (fx hvis elevtakster på almenkoler justeres løbende)

# Beskrivelse og vurdering af model 3: Decentral finansieringsmodel

## Decentral model model

### Overordnet beskrivelse af model

### Designelementer

Decentralt varigt finansieringsansvar for distriktsskolen som betaler omkostningsægte takst ved segregering. En stor del af specialundervisningsbudgettet udmøntes pba. bosætning og socioøkonomi til distriktsskoler. Multihandikappede er ikke omfattet af decentral finansieringsansvar, men ellers er alle øvrige elever

Varighed for decentralt finansieringsansvar	1-årig eller nedtrappende	Varig	
Segregeringstakst	Fælles takst	Forskellige takster	Omkostningsægte takster
Tilbud omfattet	Enkelte tilbud undtaget	Alle	
Finansieringsansvar	Distriktsskolen	Indskrivningsskolen	
Ressourcetildeling	Bosætning	Indskrivning	Socioøkonomi

### Hvad løser modellen for

- ✓ At iværksætte indsatser hurtigt og kompetent i almenskolen, da ressourcerne rykker tættere på barnet hvilket muliggør en lokal kapacitetsopbygning af specialpædagogiske kompetencer
- ✓ Et mindre incitament til segregering således, at skolen altid vil beholde eleven, hvis eleven kan mødes af et lokalt tilpasset tilbud målrettet barnets udfordring mere omkostningseffektivt
- ✓ Løser for at give et større økonomisk incitament til tilbageslutning hos almenskolen
- ✓ En større grad af overordnet udgiftsstyring

### Forudsætninger

- At distriktsskolelederen skal have indflydelse på revisitationsbeslutningen for elever segregeret til specialskoler
- Transparent og retfærdig model til udmøntning af specialundervisningsmidler til skolerne
- Skolerne skal være klædt på til inklusionsopgaven
- For at støtte op om modellen bør nærheden og samarbejdet mellem det almene- og specialområdet styrkes (løftestænger til dette behandles i kernehypotese C.2)
- For at sikre et ensartet serviceniveau på tværs af byen, kan en række løftestænger som er behandlet under B.1 implementeres. Herunder fx at en succesfuld ressourcecenter model implementeres, og at der arbejdes systematisk med støtteindsatser, herunder screening, evaluering og opfølgning
- Administrative procedurer og arbejdsgange skal tilpasses, hvor skolerne vil få nogle nye opgaver
- At målgruppebeskrivelserne af elever der hhv. finansieres decentral og centralt er meget præcis

Kilde: Teamanalyse

### Vurdering på vurderingsprincipper

#### Vurderingsprincipper



At finansieringsmodellen understøtter inklusion med udgangspunkt i elevens behov og indenfor de lovgivningsmæssige rammer

#### Vurdering

- Der etableres et økonomisk incitament til at skabe inkluderende læringsmiljøer, da det økonomiske incitament er baseret på en varig finansiering som almenskolen betaler ved segregering af en elev



Ensartet serviceniveau på tværs af byen

- Det er vanskeligt at vurdere om udmøntningen af dele af specialundervisningsbudgettet vil betyde en større eller mindre grad af udjævning af serviceniveau i forhold til i dag, hvor der er betydelige forskelle



Et fleksibelt system der understøtter, at eleven løbende tilbydes det rette tilbud

- BUF-flex: Stort økonomisk incitament for skoleleder til at revisitere eleven til det mindst indgribende tilbud løbende, da det decentralte finansieringsansvar er varigt og betydeligt, da det er omkostningsægte
- Segregeret tilbud: Stort økonomisk incitament til at følge eleven og indgå i dialog med specialskolelederen







Understøtter en overordnet udgiftsstyring

- I høj grad, da en stor del af specialundervisningsmidlerne er udmøntet decentralt til lokal prioritering, og en mindre del af midlerne er i en central pulje der er aktivitetsdrevet

# Samlet vurdering af finansieringsmodeller indikerer, at en decentral model er interessant at studere nærmere for KK

- ✓ Modellen opfylder vurderingsprincippet i høj grad
- (✓) Modellen opfylder vurderingsprincippet i nogen grad
- ✗ Modellen opfylder ikke vurderingsprincippet

• Nedenfor er de tre finansieringsmodeller, der tidligere er blevet defineret, sammenstillet og vurderet på de fire vurderingsprincipper. Vurderingerne er foretaget på baggrund af de enkelte modellerers vurderinger, der findes på side 25, 27, 30

	← Mindre decentralt finansieringsansvar	Mere decentralt finansieringsansvar →	
	Centrale modeller	Decentrale model	
<b>Finansieringsmodeller</b>	<b>Model 1:</b> Nuværende model med centralt finansieringsansvar uden indlagte økonomiske incitament og med en stillingtagen til budgetunderskud på specialområdet fra gang til gang	<b>Model 2:</b> Centralt finansieringsansvar med indlagte økonomiske incitament både for visitation og for revisitation og med en underskudsdekning på specialområdet, som i højere grad er regelbaseret	<b>Model 3:</b> Decentralt varigt finansieringsansvar for distriktsskolen, som betaler omkostningsægte takst ved segregering. En stor del af specialundervisningsbudgettet udmøntes pba. bosætning og socioøkonomi til distriktsskoler. Multihandikappede er ikke omfattet af decentral finansieringsansvar, men ellers er alle øvrige elever
<b>Vurderingsprincipper:</b>			
 At finansieringsmodellen understøtter inklusion med udgangspunkt i elevens behov og indenfor de lovgivningsmæssige rammer	✗	(✓)	✓
 Ensartet serviceniveau på tværs af byen	(✓)	(✓)	(✓)
 Et fleksibelt system der understøtter, at eleven løbende tilbydes det rette tilbud	✗	(✓)	✓
 Understøtter en overordnet udgiftsstyring	✗	(✓)	✓



## Kernehypotese B2: Opsamling af analyse og løftestænger om transparent ressourceallokering

### Kernehypoteser under B. finansiering

B1: En mere decentral finansieringsmodel vil give indstillingsansvarlig incitament til at tænke helhedsorienteret, så alle relevante hensyn, herunder både faglige og økonomiske hensyn, der kan tale for hhv. segregering og ikke-segregering, indgår i endelig beslutning

B2: Større transparens i ressourceallokeringen mellem almen og specialområdet ville kunne betyde, at allokeringen af ressourcer mellem det foregribende/forebyggende og indgribende bliver mere optimal ift. at kunne løse barnets udfordringer omkostningseffektivt og med større faglighed

B3: Der er grundlag for at genoverveje bevillingsstrukturen både i forhold til antal og typer af takster og i forhold til de konkrete niveauer for taksterne, som i høj grad er historisk betinget

### Primære observationer

- **Lav grad af transparens:** Der er generelt en lav transparens om Københavns Kommunes forbrug og indsatser på de forebyggende og foregribende indsatser, hvilket gør det vanskeligt at tage overordnet stilling til, om ressourcerne bliver brugt mest omkostningseffektivt. Eksempelvis er der en lav grad af transparens i forhold til skolernes ressourceforbrug på støtteindsatser under 9 timer om ugen
- **Øgede dækningsgrader:** Øgede dækningsgrader for specialundervisning betyder, at der bliver brugt færre ressourcer på forebyggende og tidlige foregribende indsatser, som ellers beskrives som de mest omkostningseffektive indsatser:
  - Mange personalegrupper (psykologer, tale- og hørelærere, konsulenter, vejledere på skoler, personale på bydækkende kompetencecentre) har arbejdsopgaver, som både er relateret til forebyggende, foregribende og indgribende indsatser. Når flere elever får fleksible tilbud og segregerede tilbud, risikerer disse personalegrupper at bruge mere tid på de elever der modtager indgribende indsatser, hvorfor deres ressource koncentrerer om færre elever, og der bliver mindre tid til at arbejde forebyggende og foregribende
  - Således betyder en højere segregeringsgrad, at der bliver afsat færre ressourcer og tid til det forebyggende og det lettere indgribende, som ellers er anerkendt som de mest omkostningseffektive indsatser
  - En optælling blandt et områdes psykologer viser, at en psykolog har mellem 1 og 7 timer om ugen til det forebyggende arbejde på en mellemstor folkeskole i et af Københavns Kommunes områder
- **Anbefaling:** Det kan derfor jf. ovenstående være relevant at tage stilling til, om ressourceforbruget i fx den tværfaglige support bør reallokeres, så der igen frigøres ressourcer til forebyggende og lettere foregribende indsatser. Det kan fx være, at nogle af arbejdsopgaverne omkring børn, der modtager indgribende indsatser, kan gentænkes

### Løftestænger

- Skabe transparens i ressourceforbruget
- Stillingtagen til om ressourcer er allokeret hensigtsmæssigt, og evt. optimering eller overflytning af opgaver for fx at give plads til det forebyggende arbejde

## Kernehypotese B3: Opsamling af analyse og løftestænger om bevillingsstrukturen

### Kernehypoteser under B. finansiering

B1: En mere decentral finansieringsmodel vil give indstillingsansvarlig incitament til at tænke helhedsorienteret, så alle relevante hensyn, herunder både faglige og økonomiske hensyn, der kan tale for hhv. segregering og ikke-segregering, indgår i endelig beslutning

B2: Større transparens i ressourceallokeringen mellem almen og specialområdet ville kunne betyde, at allokeringen af ressourcer mellem det foregribende/forebyggende og indgribende bliver mere optimal ift. at kunne løse barnets udfordringer omkostningseffektivt og med større faglighed

B3: Der er grundlag for at genoverveje bevillingsstrukturen både i forhold til antal og typer af takster og i forhold til de konkrete niveauer for taksterne, som i høj grad er historisk betingede

### Primære observationer

- **Observationer om bevillingsstruktur og takster:**
  - Københavns Kommune har en bevillingsstruktur for specialundervisning, som er udgjort af en skolespecifik bevilling, puljemidler og en elevtalsbevilling.
  - På Specialundervisningsrammen er 71 pct. af budgettet direkte aktivitetsafhængigt og kan derfor påvirkes af ændrede dækningsgrader på tilbuddene. Dette betyder, at de elevtalsmæssige bevillinger ikke udgør hele budgettet for specialskolerne
  - Elevtalsbevillingerne bliver givet til specialskolerne på baggrund af en række forskellige takster, der varierer alt efter målgruppe. Taksterne varierer fra ca. 140.000 kr. om året til ca. 770.000 kr. om året på tværs af målgrupper. Taksterne er historiske betingede og er ikke fastsat efter en bestemt behovsvurdering, og det er derfor ikke muligt præcist at pege på, hvad der ligger til grund for taksterne
  - Taksterne er sammensat af nogle forskellige udgiftsposter (undervisningspersonale, ledelse, drift, andet personale, administration, teknisk personale, personlig assistance)
- **I analysen er der observeret en række potentielle uhensigtsmæssigheder i takststrukturen, der bør analyseres nærmere:**
  - Taksternes udgiftsposter varierer meget på tværs af kategorier (både absolut og relativt), fx udgør fritidstilbud 44% for kategori 2, og 28% for kategori 5b, og andet personale udgør 6% for kategori 4, men kun 2% for kategori 3
  - Der er forskellige takster for specialklasserækker og specialklasser (2-3% lavere totale takster for specialklasserækker), og betragtes sammensætningen af den enkelte bevilling for den samme målgruppe, er der stor forskel, fx får specialklasserækker hhv. 20% og 33% mindre til drift og ledelse for kategori 1, mens de får hhv. 17% og 63% mindre til drift og ledelse for kategori 3
  - Københavns Kommunes takststruktur er væsentligt mere kompliceret end de øvrige kommuner, der er undersøgt (KK's takster er i 6 seks takstniveauer, hvor der skelnes mellem 0-9 og 10. klasse, og der skelnes mellem specialklasserækker og specialskoler)
  - Nogle takster virker til at være højere end takster i Aalborg Kommune. Dog er det vanskeligt at sammenligne direkte, da taksterne ikke er omkostningsægte i hverken København eller i øvrige byer
  - Indledende analyse viser, at Københavns Kommune har en større andel af de samlede segregeringer, som segregeres til en takst over 200.000 kr. om året sammenlignet med Århus Kommune

### Løftestænger

- Det forhold at taksterne er historisk betingede, at takststrukturer og takster varierer på tværs af kommuner, at der er forskel opbygningen af takster til specialrækkeklasser og specialskoler osv. (se andre observationer til venstre) betyder, at der er et rum for at justere taksterne
- Nærmere undersøgelse af takststrukturerne med henblik på at rette op på uhensigtsmæssigheder som nævnt under "primære observationer"



## Der er stort forskel på bevillingsniveauerne til de enkelte specialundervisningskategorier

- Nedenfor er vist elevtaksten per elev, som hver specialskele får, for både skoletilbuddet og fritidstilbuddet. Taksten for specialklasserækker er generelt lavere end de nedenfor viste. Det ses, at de enkelte delelementer i taksten er udgør en forskellig procentdel alt efter kategori, så fx fritidstilbud udgør 44% for kategori 2, og 28% for kategori 5b, og andet personale udgør 6% for kategori 4, men kun 2% for kategori 3
- Specialskeleterne har selvforvaltning inden for rammerne af Styrelsesvedtægten for Folkeskolen i Københavns Kommune. Det betyder, at de har mulighed for at prioritere fordelingen af ressourcer mellem løn og øvrig drift, så ressourceforbruget tilpasses de lokale forhold
- Taksterne er historisk betingede, og er derfor ikke opbygget efter en bestemt normering til en bestemt målgruppe

	Kategori 1	Kategori 2	Kategori 3 <sup>1</sup>	Kategori 4	Kategori 5a	Kategori 5b	Hørehæmmede
Beskrivelse	2 skoletyper: En for lettere generelle indlæringsvanskeligheder og psykisk sårbare elever	Elever med læse- og sporgvanskeligheder og sårbare elever	Elever med normalbegavelse og en vifte af funktionsnedsættelser	Elever med udviklingshæmning (vidtgående generelle indlæringsvanskeligheder)	Solister (svært kontakt-hæmmede)	Solister (vidtgående generelle indlæringsvanskeligheder)	Hørehæmmede
Takster							
Takst i alt	225 (100%)	271 (100%)	416 (100%)	457 (100%)	778 (100%)	1.077 (100%)	504 (100%)
Takst u. fritidstilbud	142 (63%)	152 (56%)	282 (68%)	264 (58%)	527 (68%)	774 (72%)	353 (70%)
Undervisningspers.	110 (49%)	126 (47%)	228 (55%)	199 (44%)	436 (56%)	650 (60%)	286 (57%)
Ledelse	11 (5%)	7 (3%)	20 (5%)	21 (5%)	31 (4%)	41 (4%)	23 (4%)
Drift	7 (3%)	7 (3%)	11 (3%)	11 (2%)	10 (1%)	10 (1%)	12 (2%)
Andet personale	4 (2%)	5 (2%)	10 (2%)	26 (6%)	41 (5%)	62 (6%)	26 (5%)
Administration	2 (1%)	2 (1%)	4 (1%)	4 (1%)	6 (1%)	8 (1%)	4 (1%)
Teknisk personale	2 (1%)	3 (1%)	3 (1%)	3 (1%)	4 (0%)	4 (0%)	2 (0%)
Personlig assistance	6 (3%)	2 (1%)	8 (2%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
Fritidstilbud	83 (37%)	118 (44%)	134 (32%)	193 (42%)	252 (32%)	302 (28%)	151 (30%)
Specialskele	✓		✓	✓	✓	✓	✓
Specialrækkeklasser	✓	✓	✓				

Uddybes næste side

1) KKFO ved Friluftsskolen har en anden takst på 117 t.kr. om året for fritidstilbud, i stedet for de 134t.kr. som de øvrige kategori fritidstilbud har

# Elevtaksten på tværs af på tværs af specialklasserækker og specialskoler er opbygget meget forskelligt

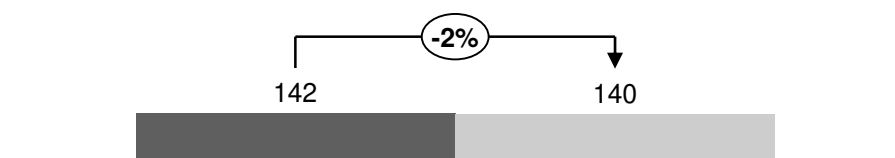
■ Specialskole  
■ Specialklasserække

- I Københavns Kommune findes der både kategori 1 og kategori 3 pladser i specialklasserækker og i specialskoler, imidlertid gives der forskellige overordnede elevtakster til skolen, alt efter om det er en specialklasserække på en almenskole eller en specialskole. Nedenstående oversigt viser, at der er en lille overordnet forskel, men at der er en større forskel i de enkelte bevillingselementer mellem specialskole og specialklasserække. Fx er der afsat tre gange så mange penge til ledelse per elev på en specialskole ift. en specialklasserække for kategori 3, mens der for kategori 1 er afsat dobbelt så meget
- På denne baggrund vurderes det, at takststrukturerne er opbygget forskelligt på tværs af specialklasserække og specialskoler

## Kategori 1

To skoletyper: En for lettere generelle indlæringsvanskeligheder og psykisk sårbare elever.

Takst per elev (uden fritidstilbud), tusinde kroner

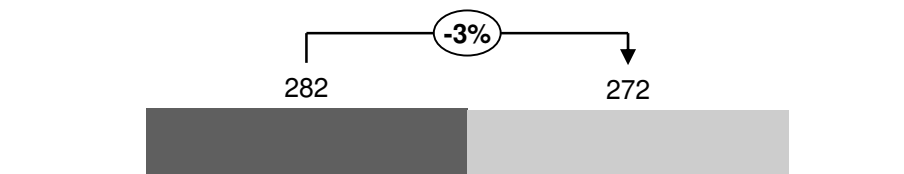


	Specialskole	Specialrække	Forskel (%)
Takst i alt	142	140	-2 %
Undervisningspersonale	110 (78%)	113 (81%)	3 %
Ledelse	11 (8%)	7 (5%)	-33 %
Drift	7 (5%)	5 (4%)	-20 %
Andet personale	4 (3%)	4 (3%)	2 %
Administration	2 (1%)	2 (1%)	-17 %
Teknisk personale	2 (1%)	2 (1%)	-1 %
Personlig assistance	6 (4%)	6 (4%)	0 %

## Kategori 3

Elever med normalbegavelse og en vifte af funktionsnedsættelser (specifikke indlæringsvanskeligheder, kontakthæmmede og bevægelsehæmmede)

Takst per elev (uden fritidstilbud), tusinde kroner

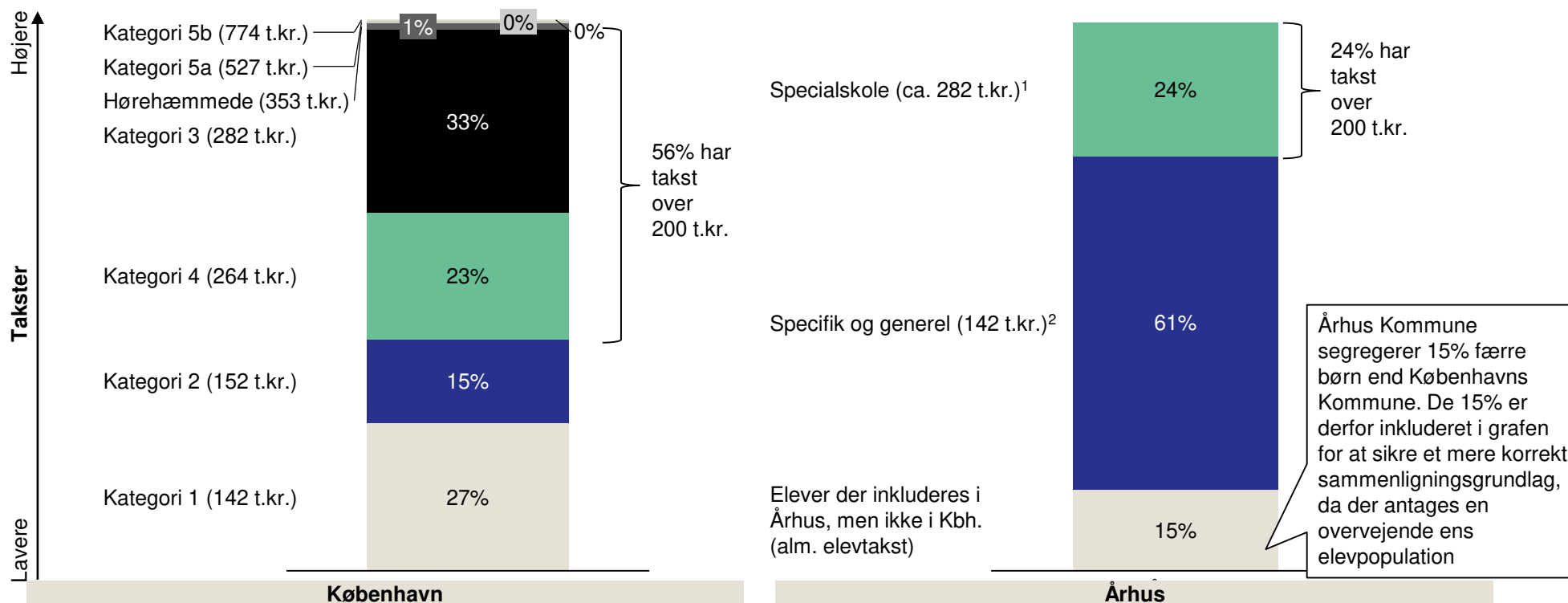


	Specialskole	Specialrække	Forskel (%)
Takst i alt	282	272	-3 %
Undervisningspersonale	228 (81%)	234 (86%)	3 %
Ledelse	20 (7%)	7 (3%)	-63 %
Drift	11 (4%)	9 (3%)	-17 %
Andet personale	10 (3%)	10 (4%)	3 %
Administration	4 (1%)	2 (1%)	-57 %
Teknisk personale	3 (1%)	3 (1%)	0 %
Personlig assistance	8 (3%)	8 (3%)	0 %

## Københavns Kommune segregerer flere til en takst over 200.000 kr. om året end Århus Kommune

- Nedenstående figur viser den relative fordeling af takster i forhold til segregerede elever for Københavns og Århus
- Figurerne er en anden måde at illustrere forskelle i takstniveauer, da det må formodes, at populationen af børn der segregeres er nogenlunde ens i København og i Århus
- Der skal tages forbehold for sammenligningen nedenfor, da hverken Københavns Kommunes takster, eller Århus Kommunes takster er udtryk for den gennemsnitlige omkostning per elev. For Københavns Kommune, bliver der givet skolespecifikke- og puljebevillinger udover de for neden viste takster. For Århus Kommune var den gennemsnitlige bevilling for elevgruppen, der fylder 61% nedenfor med en takst på 142 t.kr., på 193.842 pr. elev
- Det ses, at Århus generelt har færre "trin" på takststigen og har mange elever, der får en væsentlig lavere takst end i Københavns Kommune. Sammenlignes den gennemsnitlige takst ses det, at Århus i gennemsnit giver en lavere takst per segregeret barn, når de 15% inkluderede børn tælles med (ca. en takst der er 20.000 kr. lavere per barn. Såfremt de inkluderede børn ikke tælles med i Århus, er Århus' gennemsnitlige takster ca. 15.000 kr. højere per elev)

### Fordeling af takster på andelen af segregerede elever



1) Ledelse og administration udgør 12.844 kr., beløb per barn udgør 266.152 kr., plus ca. 2.500 kr. ekstra per barn i ekstrabevilling. Den opgivne takst er uden bygningsbudget; 2) Gennemsnitsbevillingen til en specialrækkeklasse er 193.842 pr. elev (2019-priser) inkl. ledelse og administration, hvoraf almenskolen betaler en takst på 141.500 i 2019 priser

Kilde: Interview; Emails og interview med Århus Kommune; ARC

# Kernehypotese C1: Opsamling af analyse og løftestænger om styrket faglige incitamerter og beslutningsgrundlag ift. at sikre tilbageslusning

Kernehypoteser under C.  
Revisitation og organisering

C1: Faglige incitamerter og beslutningsgrundlag kan styrkes i forhold til at sikre tilbageslusning til almenområdet for de stærkeste elever

C2: En anden organisering vil i højere grad kunne understøtte nærhed og samarbejde mellem det specialiserede område og det almene område, så barnets udfordringer løses mere omkostningseffektivt og med større faglighed i det mindst indgribende tilbud

Kernehypotese uddybet i følgende afsnit

## Primære observationer

- **Der er en meget lav mobilitet fra specialiserede tilbud tilbage i almen**
  - For elever på specialskole tilbagesluses 1-2% om året. 1-2% inkluderer elever, der tilbagesluses til BUF-flex
  - For dag- og døgnbehandling tilbagesluses ca. 2% til specialtilbud og ca. 2% til almenområdet om året
- **Ingen klar styring ift. en ambition omkring tilbageslusning**
  - Der er ikke en overordnet målsætning om tilbageslusning i Københavns Kommune og ingen styringsmæssig opfølgning fra områdechef til specialskoleledere/almenskoleledere med specialklasserækker om tilbageslusning
  - Det indikeres af flere interviewpersoner, at specialskolerne i forskellig grad italesætter tilbageslusning som et mål for deres elever
- **Der er begrænsede faglige eller økonomiske incitamerter ift. tilbageslusning**
  - Revisitationsansvaret er sammenfaldende med personen, der modtager økonomien for at have eleven på skolen
  - Der er ikke central stillingtagen til revisitation for BUF's egne tilbud (BUF-flex, specialklasserækker og specialskoler). For tilbud i BUF/SOF samarbejdet (skoleflex og dagbehandling) følges der op på eleven hvert andet år i BEKU
- **Uensartet beslutningsgrundlag**
  - Psykologerne udarbejder en ny PPV ved revisitation, men der stilles ingen formatmæssige krav hertil, hvorfor denne kan være alt fra to linjer til flere sider, og der bliver i varierende grad beskrevet, hvordan der skal arbejdes med eleven fremadrettet
  - Der er ingen "uvildige", der stiller spørgsmål (fx centralt visitationsudvalg) ved revisitation, da skolelederen (for BUF-flex almenskolelederen og for specialundervisning specialskolelederen) indmelder beslutning om revisitation
  - Der udarbejdes ikke en plan for tilbageslusning ved segregering, og der er ikke en opfølgning mellem almen og specialområdet for den enkelte elev. For enkelte udslusningsrelevante elever er der i dag møder, hvor almenskolelederen er med
  - Der kan stilles spørgsmålstegn til, i hvor høj grad handleplanen for elever på specialskole har et aktivt sigte ift. tilbageslusning
- **Der eksisterer ikke en procedure for tilbageslusning**
  - Der eksisterer ikke en mekanisme, hvor kommunen har identificeret relevante "tilbageslusningspladser", hvor der er gode forudsætninger for at arbejde med en elev med udfordringer/støttebehov (kan fx laves som på dagtilbudsområdet hvor der findes pluspladser<sup>2</sup>)
- **Dialog om indstillingsrelevante elever**
  - Et område har en teamleder fra den tværfaglige support, der tager rundt og indgår i dialog med alle skoler omkring elever, de vil indstille. Formålet er at udfordre skolerne på, om de har gjort nok ift. at inkludere eleven

## Mulige løftestænger

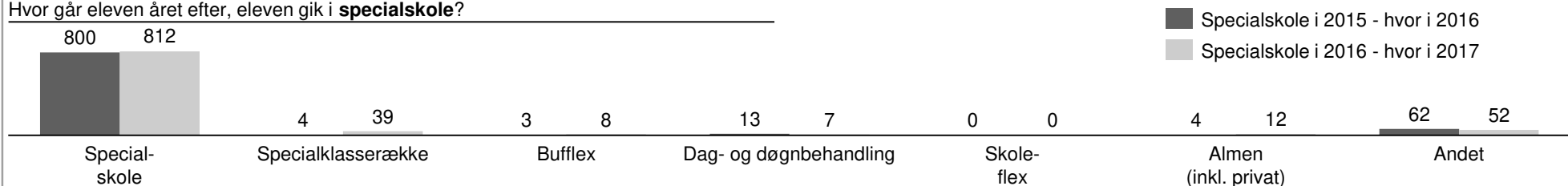
- **Strategi og styring**
  - Udarbejde overordnet strategi om tilbageslusning med klare ambitioner samt måltal, og med en strategi for, hvordan almen- og specialområdet kan arbejde sammen om tilbageslusningsudfordringen
  - Styringsdialog med skoleledere med specialklasserækker og specialskolelederen i support- og kvalitetsdialogen med områdechefen med fokus på antallet af elever, der tilbagesluses til almenområdet
- **Uvildig vurdering ved revisitation**
  - Implementering af en model lignende i BEKU, hvor der for nogle elever (evt. kategori 1-3) også stilles forventninger til BUF's egne tilbud om, at eleven skal være klar til at komme retur til almenområdet efter for f.eks. to år, hvortil der efter de to år følges op på elevens progression i FAC (eller af anden ekstern enhed)
  - Etablering af "rådgivningsport" som i Århus Kommune, hvor den sagsansvarlige PPR-psykolog skal fremlægge sagen internt i PPR, inden skolelederen indstiller til specialundervisning for at sikre en fagprofessionel "second-opinion"
- **Ensrettet beslutningsgrundlag med klare krav**
  - Der kan f.eks. stilles krav til, at PPV'en udarbejdes ud fra samme skabelon med et fremadrettet sigte, hvor det beskrives, hvad elevens mål er, og hvordan man har tænkt sig at arbejde hen imod målene
- **Etablering af klare procedurer og ejerskab**
  - Udvikle klare procedure for, hvordan en elev tilbagesluses til almenområdet med beskrivelser af, hvem der er ansvarlig for hvad – og hvornår
  - Stille krav til, at der med det samme udarbejdes en tilbageslusningsplan, når en elev segregeres
  - Sikre ejerskab på almenskolerne over segregerede elever ved at lade segregerede elever være indskrevne på skolen, selvom de er segregerede
- **Viden om udslusningsmuligheder i almen**
  - Etablering af pluspladser<sup>2</sup> i almenområdet
  - Etablering af proces hvor almenskolerne aktivt melder ind, hvis de har kapacitet til at modtage en elev fra segregerede tilbud
- **Proaktiv dialog om indstillingsrelevante elever**
  - Udbrede model fra VVK og enkelte andre områder hvor den tværfaglige chef samt en teamleder fra tværfaglig support tager rundt og udfordrer skolerne i, om de har gjort nok for eleven i almenområdet, og om eleven vil profitere af at være i specialtilbud

1) F.eks. til undervisning af en elev, der får tildelt BUF-flex i løbet af skoleåret, men hvor skolerne ikke har mulighed for at ansætte ekstra kvalificeret personale; 2) Pluspladser på daginstitutionsområdet er ikke tilbageslusningspladser – de er skabt som omfordelingspladser, der skal sikre en bedre fordeling af socialt udfordrede børn. På skoleområdet kunne de dog etableres med tilbageslusning som formål.

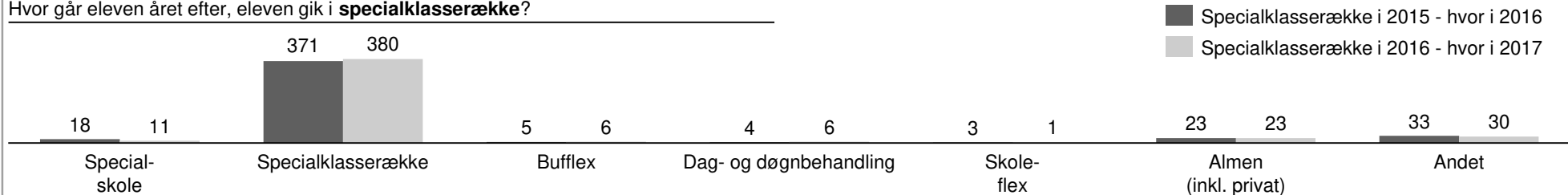
## Mobiliteten fra segregerede specialtilbud tilbage til almenområdet er yderst begrænset

- Det er meget få elever i Københavns Kommune, der bliver tilbagesluset til almenområdet, når de først er segregeret i hhv. specialskoler, specialklasserækker og dag- og døgntilbud
- Det er ikke muligt ud fra data at sige noget entydigt om, hvilke segregerede tilbud, der klarer sig bedst ift. tilbageslusning af elever, da der er tale om forskellige målgrupper af elever, og da antallet af elever, der tilbagesluses, er meget lavt

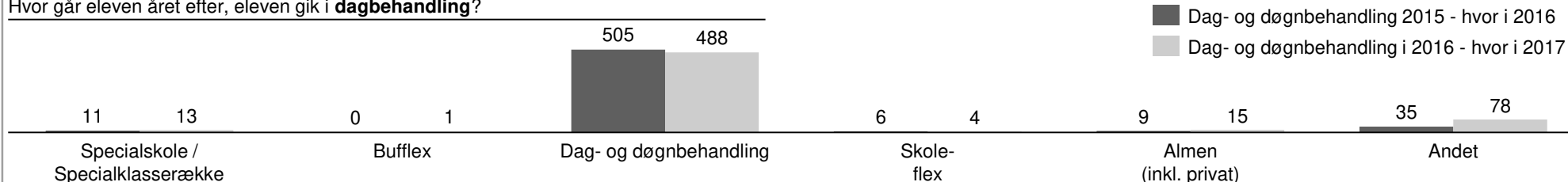
### Hvor går eleven året efter, eleven gik i **specialskole**?



### Hvor går eleven året efter, eleven gik i **specialklasserække**?



### Hvor går eleven året efter, eleven gik i **dagbehandling**?



1) Kategorien 'Andet' dækker over "skoler uden for København" og "øvrige skoletyper"

# Kernehypotese C2: Opsamling af analyse og løftestænger om styrket nærhed mellem almen- og specialområdet

Kernehypotese uddybet i følgende afsnit

## Kernehypoteser under C. Revisitation og organisering

C1: Faglige incitamenter og beslutningsgrundlag kan styrkes i forhold til at sikre tilbageslusning til almenområdet for de stærkeste elever

C2: En anden organisering vil i højere grad kunne understøtte nærhed og samarbejde mellem det specialiserede område og det almene område, så barnets udfordringer løses mere omkostningseffektivt og med større faglighed i det mindst indgribende tilbud

### Primære observationer

- **Større nærhed mellem almen- og specialområdet, kan understøtte bedre kompetencer i forhold til at arbejde inkluderende i almenområdet, og kan understøtte at flere elever kan tilbagesluses**
- **Nærheden mellem almenskolerne og specialskolerne er begrænset på nuværende tidspunkt**
  - Almenskolerne inddrages sjældent i beslutningen ved revisitation
  - Der er jf. interviews med en specialskoleleder etableret et partnerskaber med to almenskoler mht. tilbageslusning af elever, men det har været svært at vedligeholde partnerskabet, da det er få elever, der udsluses (samtidig er det ikke altid almenskolen i partnerskabet, eleverne skal udsluses til, da det dels afhænger af elevernes grunddistrikt)
  - Der er jf. interviews med almenskolerne en enkelt skole, der er ved at forsøge sig med et partnerskab omkring kompetenceudvikling (praktik for lærere) med en specialskole
  - På de fleste almenskoler er der jf. interviews ingen eller yderst begrænset kontakt til specialskolerne
  - Almenskolernes kontakt med specialskolerne er ofte gennem specialskolernes kompetencecentre, som får stor ros
- **Almenskoler med specialklasserækker har jf. interviews en række fordele ift. at fremme samarbejdet mellem almen- og specialområdet**
  - En samlet ledelse, der kan tænke på tværs af de to områder
  - Der er altid specialpædagogiske kompetencer til stede på skolen, og det er muligt, at lærerne f.eks. underviser i både almen- og specialområdet
  - Nemt tilgængeligt at lave gradvis tilbageslusning af specialklasserækkeelever til almenområdet i enkelte timer i udvalgte fag
  - Det pædagogiske personale kan logistisk nemt 'følge' eleven over i almenundervisningen
  - Det er en mindre omvæltning for eleven, da eleven ikke nødvendigvis skal skifte skole ved tilbageslusning
- **Visitationen til specialtilbud tænkes der ikke i 'differentierede segregerede tilbud'**
  - Det er tilfældigt, om en elev fra f.eks. fra kategori 3 ender på en specialskole eller i en specialklasserække. På interviews fremhæves det, at det bør være de mest 'tilbagesluningsrelevante' elever, der ender i specialklasserækkerne, da disse i organiseringen er tættest på almenområdet

### Mulige løftestænger

#### Dialog og erfaringsudveksling:

- Øget inddragelse af almenområdet i revisitationen for de stærkeste elever på specialskolerne

#### Partnerskabsmodeller mellem almen- og specialskoler:

- Opfordre, facilitere eller forpligte til partnerskaber om tilbageslusning af elever
- Opfordre, facilitere eller forpligte til partnerskaber om kompetenceudvikling (praktik for lærere)

#### Gentænke organiseringen af specialområdet (større strukturelle greb, der dog vurderes at have stor effekt):

- Lave 'differentierede segregerede tilbud' forstået på den måde, at de elever, der er mest udsluningsparate inden for en kategori kommer på specialklasserækker i stedet for specialskoler
- Lægge specialskolerne ind under ledelsen på en almenskole
- Øget brug af specialklasserækker i stedet for specialskoler, da dette medfører en række fordele ift. at tænke i udslusning, da almen- og specialområdet er på samme geografiske lokalitet og under samme ledelse

## Potentielle løftestænger mhp. at fremme samarbejdet mellem almen- og specialområdet

- Nedenfor fremgår en række potentielle løftestænger, som har til formål at fremme samarbejdet mellem almen- og specialområdet
- Løftestængerne påvirker i forskellig grad sammenorganisering mellem almen- og specialområdet gående fra lav grad (dialog og erfaringsudveksling) til høj grad (gentænke organiseringen på specialområdet)
- På de efterfølgende sider uddybes umiddelbare fordele og forudsætninger/opmærksomhedspunkter ved løftestængerne baseret primært på interviewinputs

	Kategori for løftestang	Løftestang	Adresserer primært
Graden af sammenorganisering ↓	Fora til dialog og erfaringsudveksling	1 • Inddragelse af almenområdet i drøftelserne om revisitation for de stærkeste elever på specialskolerne	• Tilbageslusning
	Partnerskaber	2 • Partnerskab mellem almen- og specialområdet med formål om kompetenceudvikling af lærere gennem praktik på partnerskolen	• Inklusion
		3 • Partnerskab mellem almen- og specialområdet med formål om gradvis tilbageslusning en elever til almenområdet (hvor fagligt forsvarligt)	• Tilbageslusning
	Gentænke organiseringen af specialområdet	4 • Differentierede segregerede tilbud inden for elevkategorierne	• Tilbageslusning
		5 • Lægge specialskoler ind under ledelsen på de almenskolerne	• Tilbageslusning
		6 • Omorganisere med formål om i højere grad at anvende af specialklasserækker	• Tilbageslusning



