

Mangfoldige børnefællesskaber i dagtilbud og skole – opfølgning på "specialanalysen" og retning for det videre arbejde (UDSAT SAG)

Se alle bilag

Børne- og Ungdomsudvalget får med denne sag forelagt specialanalysen, som blev besluttet med aftalen om budget 2024. Analysen lægger op til en grundlæggende forandring med en række tiltag, der tilsammen understøtter, at langt flere børn inkluderes i almenområdet. Udvalget skal tage stilling til det videre arbejde, samt til et budgetnotat til forhandlingerne om budget 2025.

Indstilling

Børne- og Ungdomsforvaltningen indstiller til Børne- og Ungdomsudvalget:

1. at politiske sigtelinjer for mangfoldige børnefællesskaber godkendes (bilag 1),
2. at forvaltningen arbejder videre med en model for omlægning af visitation og økonomi, hvor visitationen får det økonomiske ansvar og kapaciteten tilpasses til, at langt de fleste og markant flere børn end i dag, kan være i almindagtilbud og almen-skoler,
3. at forvaltningen arbejder videre med en model for udfasning af basispladskonceptet, hvor økonomien omlægges til støtteindsatser i eller på tværs af de almene dagtilbud,
4. at forvaltningen arbejder videre med en model for udfasning af BUF-flex, hvor økonomien omlægges til almen-skolerne, så man lokalt kan beslutte støtteindsatser, fx at inddrage principper fra Nest,
5. at forvaltningen arbejder videre med en revision af handleplanskonceptet for almen-skolerne, så det omfatter kvaliteten af skolernes inkluderende læringsmiljøer,
6. at forvaltningen arbejder videre med en model for områdesupporten, hvor supportmedarbejderne i langt højere grad er til stede i dagtilbud og skoler som en ekstra ressource for at understøtte de inkluderende læringsmiljøer,
7. at forvaltningen iværksætter en faglig dialog med dagtilbud, skoler og fritidstilbud om inkluderende læringsmiljøer i praksis fra efteråret 2024 og
8. at budgetnotat om mangfoldige børnefællesskaber i dagtilbud og skoler til forhandlingerne om budget 2025 godkendes, jf. bilag 6.

Problemstilling

Der har i en årrække været en støt stigning i andelen af børn, der har behov for støtte og derfor har deres hverdag i specialtilbud i dagtilbud og skoler. Det betyder, at de ikke er inkluderet i de brede, almene fællesskaber, og det derfor også kan være svært at finde vej ind i ungdomsuddannelse og job bagefter. Hvis den udvikling skal vendes, skal der ske en forandring af de almene dagtilbud og skoler, så de arbejder med mere mangfoldige børnefællesskaber og har en pædagogik og didaktik, der matcher en ændret børnegruppe. Der skal kunne sættes tidligere ind, så børn og unge kan få hjælp og støtte uden at skulle segregeres. Der er gode erfaringer og forskning at bygge på, men det kalder på en kulturforandring og forståelse af, at inklusion ikke handler om nogle børn, men om alle børn.

Samtidig har stigende udgifter til specialområdet lagt et pres på kommunens økonomi, og der er gennemført besparelser både på special- og almenområdet som konsekvens. Med budgetaftalen 2024 er det derfor besluttet at gennemføre en "specialanalyse", der skal opstille løsningsforslag til, at langt flere børn kan trives og lære i almenmiljøerne, og at færre får behov for specialtilbud.

Analysen er nu gennemført. Den peger på, at betydelig flere børn har mulighed for og gavn af at indgå i de almene fællesskaber, når de rette rammer og den nødvendige støtte er til stede. For at nå derhen kræver det en startinvestering i en række indsatser, der skal understøtte en gentænkning af dagtilbud og skole. Det indebærer en stor omstilling og en kulturforandring mod et mere ressourceorienteret børnesyn og en inklusionsforståelse, hvor mangfoldighed ses som en styrke for fællesskaberne.

Analysen udmøntes i en række løsningsforslag, som tilsammen skal styrke de inkluderende læringsmiljøer, supporten, forældresamarbejdet og styringen af visitationen til specialtilbud, så langt flere børn kan indgå i almenfællesskaberne.

Der skal træffes beslutning om retningen for forandringen og om en budgetpakke til budget 2025 med tiltag til at understøtte forandringen. Efter budgetforhandlingerne skal implementering af tiltagene besluttet. Fundamentet for forandringerne er dels at styrke de nuværende dagtilbud og skoler, så de kan give børnene den rette støtte i almentilbuddene, samt at alle børn der i dag er visiteret til et specialtilbud, kan blive i tilbuddet. Det kræver en markant forandring allerede fra skoleåret 2025/26, hvis indstillingen godkendes.

Den samlede implementeringstid er 4 år på dagtilbud og 10 år på skoleområdet, så alle børn kan blive i deres nuværende tilbud.

Løsning

Analysearbejdet bygger på viden fra forskning og praksis samt en bred inddragelse af fagpersoner, forældre, elever og organisationer mv., jf. bilag 5.

Inddragelsen har peget på nogle konkrete sigtelinjer for den videre udvikling, som Børne- og Ungdomsudvalget også har drøftet på budgetseminaret i februar 2024:

1. **Forskellighed er en styrke.** Et mangfoldigt samfund med stor sammenhængskraft grundlægges i dagtilbud, skoler og fritidstilbud.
2. **Den bedste forebyggelse er høj faglig kvalitet i alle vores tilbud,** med tydelige forventninger og forudsigelighed for børnene.
3. **Alle børn og unge uanset udfordringer og ressourcer har ret til at være en del af fællesskaberne,** og alle har noget at bidrage med.
4. **Vi skal løse udfordringerne, hvor barnet allerede er,** og tænke i mangfoldige fællesskaber fremfor eksklusion.
5. **Ingen skal opleve at stå alene, når det bliver svært** – det gælder både børn, forældre og fagprofessionelle.

Sigtelinjerne danner basis for analysens anbefalinger om, hvordan København kan styrke de inkluderende læringsmiljøer i dagtilbud og skole, så betydelige flere børn bliver en del af de almene børnefællesskaber.

Analysen peger på, at der allerede er et godt fundament at stå på i København. Der er mange eksempler på mangfoldige børnefællesskaber i de københavnske dagtilbud og skoler, hvor kompetent personale gør en afgørende forskel for, at børnene kan trives og lære sammen. Det samme gælder dagtilbuds- og skoleledelsesuddannelserne, som er godt afsæt for forandringen videre frem. En række af de gode erfaringer er beskrevet i analysen.

Analysen viser desuden, at Københavns Kommune segregerer flere end forventet i forhold til kommunerne Aarhus, Aalborg og Roskilde – de tre kommuner, der takkede ja til at deltage i analysen - og at elever i de dyreste specialtilbud i København generelt har mindre komplekse udfordringer end i disse sammenlignelige kommuner.

Forvaltningen foreslår på baggrund af analysen indsatser ud fra følgende hovedprincipper, som skal understøtte ambitionerne opridset ovenfor:

1. Klar fælles retning og ledelse
2. Færrest mulige udskillelsesmuligheder til specialmiljøer
3. Størst muligt handlerum lokalt

Den fælles retning sættes for, at der kan prioriteres midler til en startinvestering i forhandlingerne om budget 2025. Alle initiativer og alternative muligheder er nærmere beskrevet i analysen, jf. bilag 2, og i udkastet til budgetpakke er der beskrevet de indsatser, som forudsætter en startinvestering, jf. bilag 6.

Hvis indstillingen godkendes, bliver der udarbejdet planer for de enkelte løsningsforslag, som vil blive forelagt udvalget i løbet af efteråret 2024. Samtidig bliver der sat gang i en dialog med dagtilbud, skoler og fritidstilbud om, hvordan opgaven løses i praksis. Det skal tage afsæt i medarbejdernes erfaringer og forankre forandringen i praksis, ligesom det skal give input til de implementeringsplaner, der skal behandles i udvalget.

1. Klar fælles retning, opfølgning og ledelse

Der fastsættes politiske sigtelinjer for mangfoldige dagtilbud og folkeskoler i København med afsæt i, at børn i København med den rigtige støtte kan blive i et almentilbud.

I praksis betyder det, at de allerfleste børn er i almene tilbud om 10 år. Det nuværende niveau på 99,3 pct. af dagtilbudsbørnene fastholdes, og på skoleområdet vil 97 pct. af skolebørnene i København fremadrettet være i alment tilbud. Det bliver samtidig grundlaget for planlægning af kapacitet og styring af økonomien.

- Den centrale visitation får både fagligt og økonomiske ansvar for visitationen til tilbud på dagtilbuds- og skoleområdet, som det anbefales i analysen. Visitationen skal desuden arbejde mere dialogbaseret og kan både visitere til segregerede tilbud og til støtte på almenområdet.
- Dagtilbuds og skolers eksisterende kvalitetsarbejde i fx tilsyn, strategiske programmer, udviklingssamtaler mm. suppleres med data, der følger op på deres evne til at skabe inkluderende læringsmiljøer og at undgå at segregere unødvendigt. Resultaterne indgår i vurderingen af, om dagtilbud og skoler skal på særlig indsats og faglig handleplan.

2. Færrest mulige udskillelsesmuligheder til specialmiljøer

Analysen viser, at når et barn er startet i et specialiseret tilbud, så er der større sandsynlighed for, at barnet også kommer i specialtilbud i skolen og bliver der hele skolegangen. Undersøgelser viser, at der - for sammenlignelige elever - er større sandsynlighed for at tage afgangseksamen i folkeskolen og gennemføre en ungdomsuddannelse, hvis man afslutter sin skolegang i en alment skole, end hvis man afslutter i en specialske. Forvaltningen anbefaler derfor at styrke støtten i de almene tilbud og i videst muligt omfang at undgå udskillelse.

- Antallet af segregerede specialundervisningspladser til børn med varige og omfattende behov, herunder dagbehandling, fastholdes til ca. 1.800 pladser (2024-niveau), mens pladser til mindre vidtgående behov integreres i alment skolerne.
- BUF-flex på skoleområdet udfases over fire år, og i stedet fordeles ressourcerne til alment skolerne, så man lokalt kan beslutte støtteindsatser, der støtter op om fællesskabet.
- Basispladserne på dagtilbud udfases over fire år, og i stedet fordeles ressourcerne til specialpædagogiske ressourcer i dagtilbud eller på tværs af dagtilbud
- Børn, der har gået i almene dagtilbud, starter som udgangspunkt altid i en alment skole - med specialpædagogisk støtte efter behov.
- Takster og kategorier til segregeret specialundervisning forenkles.

3. Størst muligt handlerum lokalt

Udgangspunktet for at skabe en lokal forankring og forandring er, at de midler, der frigøres fra på specialområdet omlægges til almenområdet, så de hurtigt og administrativt let kan disponeres til fællesskabet og ved individuelle behov i barnets egen børnehave eller skole. Der lægges ikke op til, at skolerne skal etablere Nest-klasser, men at man i stedet lokalt kan beslutte at inddrage principper fra Nest og andre mellemformer.

- Støttesystemet omlægges, så supportmedarbejderne får øget fokus på fællesskaberne og i langt højere grad er til stede i dagtilbud og skoler som en ekstra ressource i arbejdet med at understøtte stærke børnefællesskaber. Fremtidige supportmedarbejders faglighed og uddannelsesbaggrund kan tilpasses den nye opgave. Det nuværende støttekoncept og ressourceforummodellen ophæves, og der udarbejdes enkle skabeloner og arbejdsgange for udarbejdelse af pædagogisk psykologisk vurdering (PPV) og visitationsprocesser. Sigtet er at afbureaukratisere sags gange og papirmængder, så lokale ledere får bedre adgang til sammen med supportmedarbejderne at prioritere supportens inddragelse i den daglige opgaveløsning, uden at skulle gennem en ansøgningsproces om support.

Forslag til budgetpakke til budget 2025

Analysen peger på, at det er nødvendigt med en opstartsinvestering for at kapacitetsopbygge de inkluderende læringsmiljøer på almenområdet. Efter opstartsinvesteringen forudsættes det, at initiativerne finansieres ved en omlægning af økonomien fra special til almen i takt med, at flere børn får den nødvendige støtte i almen og færre får behov for segregerede tilbud.

Forslag til initiativer er:

- Styrket forældrekommunikation
- Mere forberedelsestid og co-teaching i de mindste klasser mv., som skolerne selv kan prioritere med afsæt i det lokale behov
- Overgangspædagoger eller ekstra børnehaveklasseledelse, der skal understøtte overgangen fra dagtilbud til KKFO og skole
- Ekstra ledelseskraft på skolerne til at understøtte forandringen

- Praksisnær kompetenceudvikling på dagtilbuds- og skoleområdet indenfor bl.a. specialpædagogik og relationskompetent klasseledelse
- Styrket indsats for skoler på handleplan/inklusionsplan

Indfasning

Omlægningen foreslås indfaset gradvist og nedefra med de kommende elevårsgange, over 10 år med start fra skoleåret 2025/26. Hvor ca. 150 elever i dag årligt overgår fra dagtilbud til segregeret specialundervisning, forudsætter omlægningen, at ca. 100 elever starter i specialtilbud direkte fra dagtilbud. Tilsvarende forudsættes at betydeligt færre børn segregeres i løbet af deres skolegang. Der fokuseres på forebyggelse, så færre børn fremadrettet får behov for specialtilbud, og der lægges ikke op til ændringer for de børn, der i dag er i et specialtilbud.

Ved at fokusere på en indsats tidligt i skoleforløbet etableres et fundament for en inkluderende praksis fra starten af elevernes skolegang, ligesom der skal arbejdes med støtte og inkluderende læringsmiljøer i hele skolegangen.

Omlægningen vil være en væsentlig forandring fra den nuværende situation med stigende segregering og vil kræve en hurtig ændring af visitationen for at kunne have effekt fra skoleåret 2025/26. Omlægningen kan evt. indfases langsommere eller over flere år, og der er i budgetnotatet regnet på et alternativt scenarie over 12 år. Det vil give skolerne to år mere til den tidlige indsats, der skal begrænse segregeringen. Hvis indfasningen forlænges til 12 år, vil det dog kræve en finansiering af yderligere 400 mio. kr. i perioden 2025-2028, hvis indsatsen som foreslået i budgetnotatet og analysen skal fastholdes.

Specialkapaciteten tilpasses i takt med indfasningen, så det afspejler, at behovet for specialpladser bliver mindre over en årrække.

Politisk handlerum

Der kan bestilles yderligere budgetnotater til brug for forhandlingerne om budget 2025, fx målrettet skolens ældre årgange eller afprøvning af konkrete indsatser og mellemformer.

Der kan vælges en mere gradvis indfasning, hvor effekten i de første år er mindre. Det vil dog mindske finansieringsbidraget fra specialområdet til at gennemføre omstillingen af almenområdet og dermed forudsætte øget finansiering eller reduceret startinvestering.

Det kan også vælges at fastholde den nuværende model, hvilket forventelig vil indebære en fortsat stigende segregering, hvor flere udskilles fra de almene fællesskaber, og et stigende udgiftsbehov til specialområdet, der skal findes finansiering til.

Økonomi

Intet yderligere.

Videre proces

Konsekvenserne af sagen for kapacitet og anlæg vil blive gennemgået ved udvalgets budgetseminar i august 2024 og søgt indarbejdet i budget 2025.

Budgetnotatet kan indgå i forhandlingerne om budget 2025. Der udarbejdes indstillinger som opfølgning på udvalgets beslutninger om at udvikle nye modeller for bl.a. visitationen, basispladser og BUF-flex. For at sikre en forandring allerede fra skoleåret 2025/26, vil det arbejde blive sat i gang umiddelbart efter BUU's beslutning.

Hvis udvalget godkender indstillingerne, vil forvaltningen arbejde videre med kompetenceudvikling, support, kapacitet, budget og styring ift. at 99,3 pct. af dagtilbudsbørnene er inkluderet i et alment dagtilbud og 97 pct. af skolebørnene i et alment skoletilbud.

Tobias Børner Stax

Mette Seneca Kløve

Beslutning

Børne- og Ungdomsudvalgets beslutning på mødet den 26. juni 2024:

Indstillingens

1. at-punkt blev godkendt uden afstemning med beslutning om, at politiske sigtelinjer for mangfoldige børnefællesskaber tilføjes følgende 6. sigtelinje:

”At vi ser børnenes og forældrenes liv i sammenhæng - læring, socialt og arbejdsmæssigt.”

Udvalget fremsatte et fælles ændringsforslag om, at indstillingens

2. at-punkt erstattes af følgende:

”at København følger den ambition, der er sat med den nationale aftale om folkeskolens kvalitetsprogram, hvor målet er at styrke almenområdet i folkeskolen, så de fleste børn kan blive i fællesskaberne her. Forvaltningen skal arbejde videre med, at flere børn og unge end i dag skal have deres hverdag i almenmiljøerne, men der opstilles ikke faste politiske måltal for forandringen”.

Ændringsforslaget blev godkendt uden afstemning.

Udvalget fremsatte et fælles ændringsforslag om, at indstillingens

3. at-punkt erstattes af følgende:

”At forvaltningen arbejder videre med en fremadrettet model, med langsom indfasning, for fremtidig omlægning af institutioner med basispladser, så de samtidig arbejder i og understøtter områdets øvrige institutioner.

Det er centralt, at basispladserne placeres i institutioner med høj pædagogisk kvalitet, som samtidig kan understøtte udviklingen af inkluderende læringsmiljøer i de øvrige institutioner i området gennem sidemandsoplæring i praksis på stuerne i kortere eller længere forløb. På den måde kommer den særlige pædagogiske viden og kompetence en bredere børnegruppe til gavn og bidrager til kapacitetsopbygning af de øvrige institutioner. Basispladserne kan samtidig samles i 1-2 institutioner i hver klynge eller netværk, som bliver flagskibe eller ressourcecentre med udgående pædagogisk arbejde i de øvrige institutioner.”

Ændringsforslaget blev godkendt uden afstemning.

Udvalget besluttede i relation til **4.** at-punkt uden afstemning, at forvaltningen vender tilbage på et senere tidspunkt med henblik på afklaring af visitationsmodellen.

5. at-punkt blev godkendt uden afstemning.

6. at-punkt blev godkendt uden afstemning.

Udvalget besluttede i relation til **7.** at-punkt uden afstemning, at forvaltningen vender tilbage på et senere tidspunkt med henblik på afklaring af visitationsmodellen.

Udvalget besluttede i relation til **8.** at-punkt uden afstemning, at udvalget vender tilbage til emnet med henblik drøftelse på udvalgets budgetseminar i august 2024.

Udvalget fremsatte et fælles ændringsforslag om, at indstillingen tilføjes følgende **9.** at-punkt:

”9. at forvaltningen udarbejder et budgetnotat med to modeller for indfasning fra skoleåret 2026/27 eller 2027/28.”

Ændringsforslaget blev godkendt uden afstemning.

Udvalget ønskede følgende tilføjet beslutningsprotokollen:

”Udvalget ønsker, at der inden budgetseminaret i august afholdes en spørgetime, hvor alle medlemmer af BR kan deltage, og hvor der foretages en teknisk gennemgang af visitationsmodeller, inden der træffes beslutning om visitationsmodel.”

”Udvalget ønsker, at der i budgetnotatet indgår scenarier for prøvehandlinger.”

”Partierne opfordrer faglige- og forældreorganisationer samt andre relevante organisationer om at sende kommentarer, holdninger og prioriterede tiltag ift. visitationsmodeller og udvalgets videre arbejde med specialanalysen.”