

**Samarbejdsaftale for det mellemkommunale
specialundervisningsområde**

BILAG

Anbefalet i KKR Hovedstaden den 13. juni 2008

Bilag 1a

Overvejelser over forholdet mellem forsyningsforpligtigelse og myndighedsansvar set i relation til det mellemkommunale samarbejde i Hovedstadsregionen om specialundervisning primært i henhold til Folkeskolelovens § 20, stk. 2.

Myndighedsansvaret:

Kommunen er forpligtiget til at sørge for undervisning af alle børn i den skolepligtige alder, herunder også specialundervisning i henhold til § 20, stk.1, stk.2 og stk.3.

Loven: § 20 Stk. 2.: Desuden påhviler det kommunalbestyrelsen at sørge for specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand til de i stk. 1 nævnte børn og unge, herunder børn og unge, hvis udvikling stiller krav om en særlig hensyntagen eller støtte, der bedst kan opfyldes på specialskoler eller i specialklasser, eller for hvem undervisning kun kan gennemføres med støtte i den overvejende del af undervisningstiden.

Kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning om at henvise en elev til specialpædagogisk bistand i en anden skole i kommunen end distriktsskolen. Kommunalbestyrelsen kan også efter overenskomst med en anden kommunalbestyrelse henvise elever til specialklasser eller specialskoler i den anden kommune. Forældrenes og elevens ønske med hensyn til den skolemæssige placering skal så vidt muligt følges.

Til forskel fra den almindelige indskrivning i en kommunal skole, skal der ved henvisning til specialundervisning foretages en vurdering af barnets behov og visitation til, hvad man anser som et passende tilbud. Kommunerne er forpligtiget til at henvise til et sådan tilbud. Det frie skolevalg gælder principielt også indenfor for specialundervisningen.

Forsyningsforpligtigelsen.

Hvad angår henvisning i henhold § 20, stk. 2 er tilbuddene i vid udstrækning tidligere amtstilbud og amtet havde forsyningsforpligtigelsen. Denne forsyningsforpligtigelse er overgået til bopælskommunen.

I forhold til § 20, stk. 3 (lands- og landsdelsdækkende skoler) har Regionsrådet forsyningsforpligtigelsen.

Ved aftale mellem kommunerne i et netværk om drift af tilbud i henhold til § 20, stk. 2 af f.eks. en specialskole til elever med svære generelle indlæringsvanskeligheder og måske med yderligere tillægsdiagnoser som autisme, bevægevanskeligheder mv. kan der indbygges forskellige grader af forsyningsforpligtigelse gående fra en totalforpligtigelse i lighed med de tidligere amters til en blød hensigtserklæring om, at man stiller pladser til rådighed for de andre kommuner i den udstrækning, der er plads og man varsler i god tid, hvis man fremover ikke vil stille pladser til rådighed for de andre kommuner.

I aftaler om forsyningsforpligtigelse skal det fremgå, hvorvidt der indgår særlige rettigheder i forbindelse med visitationen f.eks. i forhold til driftskommunens eller netværkets egne elever. Dette vil svække fællesskabets muligheder for opfyldelse af forsyningsforpligtigelsen.

Forsyningsforpligtigelse og pædagogik.

Forsyningsforpligtigelse bør omfatte fælles fastlæggelse i netværket af de specialpædagogiske metoder og de nødvendige spidskompetencer i et tilbud. Det samme gælder de særlige til lægsydelse i form af f.eks. fysio- og ergoterapi, tale-høre-pædagogik, pædiatri etc.

Større ændringer i tilbuddets pædagogik og kompetencestruktur bør kun foregå i dialog mellem driftskommunen og bestillerkommunerne primært indenfor netværket og besluttes i netværksfællesskabet.

Forsyningsforpligtigelse og serviceniveau.

Forsyningsforpligtigelse og serviceniveauet bør tillige fastlægges efter en drøftelse kommunerne imellem i det samarbejdende netværk.

Det implicerer, at man fastlægger tilbuddets indhold i forhold til de behov eleverne har, at der skabes en fælles takstmodel, som er gennemsigtig for alle i netværket. Endelig betyder det, at selve taksten er fastlagt i enighed. Ønske om ændringer forhandles netværkskommunerne i mellem.

Hvis driftskommunen på trods af uenighed med andre kommuner i netværket vil foretage ændringer, skal det varsles i så god tid, at bestillerkommunerne har mulighed for at ændre visitationen eller påbegynde opbygningen af egne tilbud.

Hvorvidt forpligtigelser på samme niveau skal omfatte bestillerkommuner udenfor netværket, forudsætter en principiel drøftelse i regionen.

Forsyningsforpligtigelse og finansieringsmodeller.

Forpligtigelsesgrad bør ses i forhold til finansieringsmodel.

Principielt bør det vel være sådan, at jo større forpligtigelsesgrad jo større økonomisk sikkerhed indbygges i finansieringsmodellen.

En ubetinget forsyningsforpligtigelse må kobles til en "leveringsforpligtigelse," om ikke i form af elever, så i økonomi. Det kunne være en fælles finansiering efter objektive kriterier eller forlods køb af et antal pladser eller fastlæggelse af så højt takstniveau, at det kan tage højde for store bevægelser i elevpopulation. Efterreguleringsordninger kunne overvejes, selvom det er i modstrid med den eksisterende takstmodel.

En mellemløsning er en delvis grundfinansiering kombineret med takstbetaling.

Prøvestenen for en aftale om forsyning for andre kommuner opstår, når pladskapaciteten er opbrugt i en sådan grad, at der må skaffes fysisk plads ved en udbygning, opstilling af pavilloner eller lignende. Håndtering af denne situation må være nedfældet i en aftale.

Den almindeligste form med, at driftskommunen finansierer udbygningen og udgifterne afskrives over 10 år og indbygges i taksterne eller hvilken finansieringsform, der nu måtte være vedtaget, kan driftskommunen måske opleve ikke giver tilstrækkelig sikkerhed for udgifterne. Der kunne måske anvendes alternative finansieringsmodeller f.eks. en model, hvor kommunerne i netværket finansierer udbygningen af det fælles tilbud og så tilbagebetaler driftskommunerne de andres "indskud" over 10 år.

Fordelen ved en fast finansiering på objektive kriterier er, at den giver optimal sikkerhed for tilbuddets bevarelse og blev da også valgt for de lands- og landsdelsdækkende tilbud. Men der også ulemper:

- Der er ingen økonomiske incitamenter
- Det modarbejder en inklusion/fremmer en stærkaseffekt, fordi det er vanskeligere at argumentere for en inklusion med støtte, når man i forvejen har betalt for en ydelse i form af et specialeskoletilbud. (Det har f.eks. været et konkret problem for inklusionen af CI- børn)

Graduering af forsyningsforpligtigelsen som incitament til fremme af målsætninger.

Kommunerne i Hovedstadsregionen har vedtaget en målsætning om, at netværkene på sigt skal varetage specialundervisningen for hovedparten netværkets elever med fokus på de tre største kategorier, nemlig elever med generelle indlæringsvanskeligheder, med vanskeligheder indenfor autismespekteret og ADHD. Netværkene blev netop skabt for at sikre bæredygtighed for en sådan rummelighedsstrategi.

Hvis man graduerer forsyningsforpligtigheden således, at netværkets egne elever har en første-prioritet til de tilbud, der bliver drevet af kommunerne i netværket og kommuner udenfor netværket følgelig kun kunne regne med mulighed for køb af pladser, hvis der resterer sådanne, når "driftsnetværket" havde fået opfyldt sine egne behov for pladser, ville dette usikkerhedsmoment udgøre en stærk motivationsfaktor for sikring af, at elever med behov for specialundervisning fik undervisning i et tilbud med god nok kvalitet i eget netværk.

Man kunne yderligere forstærke den ønskede dynamiske udvikling mod større rummelighed ved at variere pladsspriserne, således at kommuner uden for netværket skulle betale mere for en plads end kommunerne indenfor netværket. Dette vil give et økonomisk incitament til at alle netværk arbejdede på den vedtagne målsætning og samtidig ville det binde de enkelte netværk stærkere sammen.

Disse muligheder skal naturligvis vejes op mod det samfundsøkonomiske hensyn i forbindelse med udgifter til opbygning af nye tilbud i nogle netværk samtidig med, at man må reducere kapacitet i andre netværk. Men man bør i dette skisma mellem forskellige hensyn medtænke, hvorvidt der er en rimelig balance i en region, hvis der er visse kommuner (in casu de mest velhavende), der ikke i deres skolestruktur medtænker og handler på, at der i deres befolkningsunderlag findes familier med børn med svære handicaps og dermed en elevpopulation, der burde have ret til at være en del af et nærområdes almene børneliv i overensstemmelse med Salamancaerklæringen og ikke dagligt transporteres bort til undervisning i andre kommuner.

Hvis en kommune ikke kan købe sig til en egnet plads i en anden kommune, *bliver kommunens myndighedsansvar samtidig til en forsyningsforpligtigelse!* Kommunen må så oprette et så passende tilbud som muligt ad hoc.

Et af hovedformålene med hele udviklingsprojektet for specialundervisningen i Hovedstadsregionen og rammeaftalerne var at undgå et adhocokrati, hvor man med en kort tidshorisont og som nødløsning må oprette tilbud i form af f.eks. enkeltintegration, isolerede gruppeordninger, placering i tilbud med elever med anden problemstilling.

Et adhocokrati implicerer naturligvis også problemer med spidskompetencer.

Sammenfatning.

Derfor bør der tilstræbes aftaler mellem kommunerne (i netværk og mellem netværk) med en stor forpligtighedsgrad, bevidst stillingtagen til finansieringsmodellens dynamik og med en stor økonomisk ansvarlighed i form af overvejelser af incitamenter og stordriftsfordele.

Bilag 1b

Særlige problemstillinger

I netværkene, på tværs af netværk og for kommunerne i Hovedstadsregionen samlet set, vil der være grund til at afklare en række fælles initiativer og strategier. En koordineret indsats synes at være en nødvendig tilgang for – i hvert fald - følgende problemstillinger:

De relativt små elevgrupper

Det er vurderingen, at der vil være elevgrupper, hvis undervisning man udelukkende vil kunne løse i fællesskaber, der er væsentligt større end de eksisterende netværk.

Det vil i denne forbindelse være naturligt at indtænke en koordineret indsats, der understøtter de initiativer, der skal løses på tværs af og mellem et eller flere netværk.

Geelsgårdskolen og Kastelsvejens Skole er indtil videre regionsdrevet, og derfor allerede udenfor netværkene, men der kunne tænkes andre tilbud, der med fordel vil kunne løses på tværs af netværkene.

1. Følgende elevgrupper er i antal relativt få. Med hensyn til ekspertise og ressourcer kræver de noget andet og oftest mere:

Der vil formodentlig kunne blive tale om et, max. to tilbud indenfor Hovedstadsregionen som helhed for disse elevgrupper, der er få i antal. Den væsentlige pointe er, at man fælles beslutter sig for en struktur, der sikrer disse tilbud og de kommuner, der "tilfældigvis" driver dem på nuværende tidspunkt.

- elever med svære generelle indlæringsvanskeligheder og autisme på Brøndagerskolen og Maglebjergskolen
- elever med svære generelle indlærings- og bevæge- og kommunikationsvanskeligheder til Kirkebækskolen og Geelsgaardskolens spor 2.
- elever (normalt begavede) med svære bevæge- og kommunikationsvanskeligheder på Skovvangskolen i Allerød og Geelsgaardskolens spor 1

2. Solisttilbud.¹ (Specielt vil man finde disse ekstremt vanskelige undervisningsopgaver der, hvor der diagnostisk er tale om blandingsdiagnoser).

Der vil for denne elevgruppe skulle overvejes hvorledes der takstberegnes, og hvilke skoler man eventuelt vil beslutte sig for at udpege til disse særlige opgaver. Ofte er det vanskeligt for en skole at have en elev, der er placeret på sådanne vilkår.

Det kunne overvejes at udpege en bestemt skole, som specialiserer sig, men som så også må have særlige midler og bygningsmæssige muligheder, der kan tilgodese sådanne konstruktioner. Den udredning og beskrivelse der ligger til grund for en så ekstrem placering skal underkastes en vedtagen procedure, der er fælles for alle.

¹ Et solisttilbud er et tilbud, oftest placeret på en specialskole, der er tilrettelagt med lokaliteter og personale alene beregnet for en enkelt elev.

Der er endvidere det forhold at elever, der synes at behøve et så ekstraordinært tilbud som et solisttilbud er elever, der af den ene eller anden grund også er elever hvor det sociale aspekt er eller bør medinddrages.

Det er elever, der oftest beskrives som havende behov for en behandlingsmæssig indsats og/ eller en indsats, hvor familiens samlede problematik er i fokus.

I forbindelse med løsningen af flere af disse elevers behov vil der være brug for en koordineret indsats på tværs af forvaltningsgrænserne.

3. Elever der er CI-opererede bliver i stigende grad henvist til mere almene/ lokale tilbud. Brugen af Kastelsvejens Skole vil formodentlig være faldende.
4. Man kunne på sigt tænke sig andre elevgrupper, som på nuværende tidspunkt ikke kræver fælles opmærksomhed.

For få elever

For elevgrupper med tale/ sprog og læsevanskeligheder vil der i fællesskabet være grund til at afklare, om det er tilbud, som de udbydende kommuner skal nedlægge eller neddrøse.

Alternativt bør det komme på tale at definere, om der indenfor rammerne af disse tilbud med faldende elevtilgang kan udpeges de spidskompetencer, der vil være fornuft i at fastholde under den ene eller anden form.

Det vil være i alles interesse at sådanne beslutninger afklares i det store fællesskab, så "tilfældige" tendenser ikke får varige og negative konsekvenser med hensyn til antallet af mulige placeringer for en elevkategori.

Det drejer sig på nuværende tidspunkt om følgende tilbud:

- elever med tale/ sprog og læsevanskeligheder til klasserne i Frederikssund og Hillerød,
- elever til Ordblindeinstituttet i Ballerup

Den samme problematik med faldende elevtilgang er gældende for

- elever til Kirkebækskolen i Ishøj

Det vil i overvejelserne om, hvordan man i fællesskabet forholder sig til nedgang i antal elever især være synspunkter vedrørende de kvalitative aspekter, som skal overvejes.

En fælles beslutning om i det hele taget at fastholde kompetencer til brug for flere end egen kommune nødvendiggør et overblik over de spidskompetencer, der findes som helhed i de samlede netværk. Koordination af brugen af disse kompetencer på tværs af kommuner og netværk kan sikre, at enkelte kommuner ikke alene skal stå for en bevarelse af sådanne spidskompetencer.

For mange elever

Ifølge udviklingsplanen, der er aftalt for den vedtagne netværksdannelse, vil de store elevgrupper med mange børn indenfor kategorierne vurderes til at være indenfor den andel af elever, hvor undervisningen skal kunne løses indenfor eget netværk.

Det vil ikke umiddelbart ligge indenfor fællesskabets opgaver, at definere hvordan denne problematik løses.

Imidlertid kan man have det økonomisk forsvarlige synspunkt, at netværk fortsat placerer ud af eget netværk, hvor der i et nabonetværk findes egnede tilbud, der har ledig kapacitet.

Det drejer sig om følgende elevgrupper hvor netværk og kommuner må afklare, hvordan man tænker sig at ville løse denne underkapacitet:

- elever med autisme/ aspergers syndrom
- elever med ADHD
- elever med svære generelle indlæringsvanskeligheder

BILAG 1c

Beskrivelse af KFS's aktuelle funktioner

Netværk KFS har med forskellig hyppighed deltaget i netværksmøder. Nogle steder med deltagelse af direktører, med PPR ledere og nogen steder med en samlet flok. KFS har taget initiativ til netværksmøder hvor kommunernes redegørelser er kædet sammen med året /årens kommende visitationer. KFS har i denne forbindelse kunnet påpege visse nødvendige opmærksomheds-punkter.

Prognosearbejde for netværk KFS har tilbudt alle netværk at kunne stå for indsamling af prognosemateriale for netværkets elever til den specialundervisning der bliver løst på tværs af kommuner, typisk de tidligere amtslige specialtilbud. Et netværk har benyttet sig af denne mulighed og endnu et har bedt om den tilbudte assistance.

Redegørelser og sammenfatning Sammenfatninger til KKR er udarbejdet to gange og den tredje afleveres i august d.å. Arbejdet omfatter udover selve sammenfatningen en vejledning og skemamateriale til kommunernes redegørelser. Materialet har dannet grundlag for drøftelse med netværkene om deres implementeringsplaner.

Visitation KFS har været primus motor i den koordinerende proces m.h.t. den årlige visitation af nye elever til de undervisningstilbud som kommunerne har overtaget efter amterne. KFS har udarbejdet fælles procedurer, retningslinier og tidsrammer for den samlede visitationsproces, som er godkendt i fællesskaberne repræsenteret ved Styregruppen for KFS og PPR-ledersamrådet i Hovedstadsregionen. Der er gennemført to visitationsrunder og procedurene synes at være hold- og brugbare.

Support I skoleåret 0708 er der indsendt 132 ansøgninger – Ordningen er formidlet til alle kommuners PPR skriftligt og mundtligt samt til alle folkeskoler. Alle 23 supportkonsulenter er i gang. ADHD-support er mest efterspurgt. Antallet af timer til ADHD søges øget næste skoleår. Det kunne være ønskværdigt, om flere kommuner tog imod tilbuddet om orientering om ordningen direkte rettet mod skoleledere og ppr-medarbejdere. Kommuner som har kendt til supportordningen før Kommunalreformen er de ivrigste brugere.

Overblik Så godt som alle kommuner har nu indsendt opdaterede data til www.spuvo.dk. Sitet har – i relation til sit relativt snævre indholdsområde – haft mange besøgende: ca 500 pr måned. En aktuell opdatering er vigtig – næste skoleårs ligger i august og september måned.

Takster KFS udarbejdede i 2007 en takstanalyse på specialundervisningsdelen, som indgik i den samlede takstanalyse i KKR-regi. I 2008 har KFS samlet taksterne i et oversigtskema sammen med 2007 taksterne og gjort oversigten tilgængelig på hjemmesiden www.kfs-hovedstadsregionen.dk

Faglige fora KFS har taget initiativ til etablering af faglige mødefora for skoleledelserne grupperet i forhold til elevkategorier. KFS fungerer i denne forbindelse som sekretariat for disse fællesskaber. Med udgangspunkt i et af disse fora, er der taget kontakt til Skolestyrelsen, som på denne opfordring har indkaldt til temamøde vedr. effektmåling/ nationale tests for elever med generelle indlæringsvanskeligheder. Det overvejes p.t., om der skal/kan etableres et egentligt udviklingsarbejde med basis i Styrelsen, KFS og Specialskolerne.

KFS deltager i drøftelser med CVU-/CFU-repræsentanter om efter-/videreuddannelse for undervisere i den tidligere vidtgående specialundervisning. En konference under overskriften "Inklusion – barrierer og muligheder" overvejes pt.

Sagsvejledning KFS bliver løbende konsulteret af kommunerne som rådgivende instans i forbindelse med elevsager, etablering af nye undervisningstilbud, takstberegninger mv.

Formidling KFS har med sine hjemmesider: kfs-hovedstadsregionen, spuvo.dk og kfs-support.dk gjort den samlede indsats tilgængelig. Herudover har der været deltagelse ved KFS i forbindelse med konferencer og møder i forskellige kredse. Ofte vækker ordningen misundelse hos deltagere fra andre kommuner/regioner.

Bilag 1d

Arbejdsfunktioner for den nye fælles enhed

Den fælles enhed indgår i et samarbejde med netværkenes egne koordinerende sekretariater/ kontaktpersoner for så vidt angår initiativer på tværs af / og mellem netværk.

Redegørelser og sammenfatning

Fra 2009 og frem er det hensigten, at kommunerne udelukkende skal afrapportere ændringer i deres tilbudsstruktur, som vil have indflydelse på andre kommuners brug af en kommunes tilbud.

Den fælles enhed sammenskriver og informerer om Hovedstadsregionens ændringer.

Der vil således ikke her være de prognostiske elevoplysninger set i forhold til pladskapaciteten som eksisterer for nuværende.

Prognosearbejde for netværk

Den fælles enhed vil sammen med netværkssekretariater/ kontaktpersoner kunne indsamle oplysninger om antal af nuværende og kommende elever, der omfatter de tilbud man almindeligvis tilbyder til/ benytter sig af i kommuner udenfor eget netværk.

Visitation

Den fælles enhed varetager en koordinering af og tilpasning vedrørende procedurer, retningslinjer og tidsrammer for så vidt angår visitationer på tværs af og fælles for netværkene.

Der vil i forhold til de årlige visitationer være behov for en koordinering af de visitationer, der almindeligvis tilbydes på tværs af netværk.

Der vil i forhold til udvalgte små elevgrupper være behov for en koordinering af udbud og efterspørgsel.

Der vil i forhold til udvalgte undervisningstilbud være behov for en udnyttelse og fastholdelse af de særlige spidskompetencer som tilbydes dér.

Overblik

Det netbaserede overblik fortsættes i sin nuværende form, hvor al specialundervisning medtages.

Alle takster på specialundervisningstilbud vil fortsat kunne være tilgængeligt i Overblikket.

Formidling

De tre hjemmesider vil kunne videreføres i og tilpasses de initiativer som en fremtidig funktion vil få brug for.

www.kfs-hovedstadsregionen.dk og www.spuvo.dk videreføres i nyt regi.

www.kfs-support.dk vil kunne overtages af interesserede netværk