



ANALYSE af SPECIALOMRÅDET

KØBENHAVNS KOMMUNE
Børne- og Ungdomsforvaltningen

Forord

Det nye Børne- og Ungdomsudvalg tiltrådte d. 1. januar 2010. I løbet af de første måneder efter udvalgets tiltræden, blev der udarbejdet et grundlag for de kommende fire års arbejde¹. Et af hovedpunkterne er inklusion, og om inklusionsindsatsen for børn og unge med særlige behov står der følgende:

”... for børn og unge med særlige behov er målet det samme som for alle børn og unge: At ruste dem til at kunne mestre livet bedst muligt. Støtten til børn og unge med særlige behov skal ske så tidligt som muligt, og indsatsen skal være mindst mulig indgribende, altså så tæt på almenområdet som muligt. Samtidigt skal viften af støtteforanstaltninger være så bred som muligt og skal have fokus på at understøtte barnet og den unge, så risikoen for udskillelse minimeres.

Børne- og Ungdomsudvalget ønsker derfor, at specialområdet analyseres grundigt med henblik på at vurdere om en tidlig indsats, en anden visitationsordning, nye supervisionsinitiativer eller ændret økonomisk styring kan ændre den udskillelsetendens, der har været billedet igennem de senere år. Arbejdet med inklusion skal udbygges, så flere børn kan finde plads, accept og udvikling i byens normale institutioner og skoler.

Tidsplan: Udvalget tager en temadrøftelse af specialområdet i eftersommeren 2010.”

Direktionen har på denne baggrund taget initiativ til udarbejdelse af nærværende analyse, hvor specialområdet belyses på udvalgte områder. Analysen er udarbejdet som en intern analyse i juni og juli måned 2010 på baggrund af et kommissorium for løsning af opgaven, som er godkendt af Børne- og Ungdomsborgmester Anne Vang, jævnfør bilag 1.

Analysen viser, at Børne- og Ungdomsforvaltningen befinder sig i en alvorlig situation, hvor stadigt flere børn og unge udskilles til omkostningstunge specialtilbud, og på denne baggrund forventes udgifterne til specialområdet også at ville stige i de kommende år.

Forvaltningen håber, at nærværende analyse vil danne udgangspunkt for en frugtbar diskussion i Børne- og Ungdomsudvalget omkring udfordringerne på specialområdet.

Christine Brochdorf
Direktør

¹ Grundlag for Børne- og Ungdomsudvalgets arbejde (BUU-portalen, version 3 pr. 15. marts 2010).

Resume

På landsplan er udgifterne til specialundervisning i løbet af de sidste 15 år steget fra ca. 6 pct. af de samlede udgifter til folkeskolen til i dag at udgøre 13,8 pct.². Bag ved disse tal ligger bl.a. en udvikling, hvor flere og flere børn udskilles fra folkeskolen til omkostningstunge segregerede tilbud med omfattende støttefunktioner indbygget.

Som konsekvens af denne udvikling er Børne- og Ungdomsforvaltningens udgifter til specialområdet i de sidste fire år (2007-10) vokset med ca. 189 mill. kr. i faste priser, og dermed er de samlede udgifter til specialområdet på i alt ca. 1,3 mia. kr. Det svarer til en stigning på 17 pct. på kun fire år. Baggrunden for denne stigning er aktivitetsudvidelser som fx obligatorisk børnehaveklasse, Særligt Tilrettelagt Ungdomsuddannelse (STU), demografiske ændringer og kompensati-on for stigende antal børn og unge med behov for specialtilbud.

Forvaltningen vurderer, at der frem mod 2014 vil komme et yderligere pres på de mest udgiftstunge tilbud på specialområdet, dvs. de segregerede specialtilbud, hvor børnene ikke er inkluderet på almenområdet. De samlede ufinansierede merudgifter forventes således at være på ca. 62,3 mill. kr. i 2014.

Udgiftsudviklingen på specialområdet i Københavns Kommunes er alarmerende, men den er som beskrevet ovenfor ikke særegen for Københavns Kommune. Alle kommuner i landet er udfordret af voksende udgifter, og der er derfor kommet særlig fokus på udgifterne til specialundervisningsområdet i forbindelse med de igangværende budgetforhandlinger. I den forbindelse er det særligt bemærkelsesværdigt at udskillelsen fra folkeskolerne til de omkostningstunge specialtilbud sker til trods for, at det ikke kan dokumenteres, at effekten heraf er større end hvis barnet eller den unge får et tilbud i almenskolen.

I juni 2010 udgav Finansministeriet i samarbejde med Undervisningsministeriet rapporten ”*Specialundervisning i folkeskolen – veje til en bedre organisering og styring*”. I rapporten foretages der bl.a. en sammenligning med specialundervisningen i Sverige og Finland, som viser, at der i Sverige og Finland³:

- *ekskluderer langt færre elever til segregerede tilbud end i Danmark*
- *anvendes en betydelig større del af specialundervisningsmidlerne til aktiviteter i almenskolerne. I rapporten dokumenteres det ligeledes at der ikke er dokumentation for at udskillelse til segregerede tilbud giver bedre resultater.*
- *ikke oplever samme udgiftspres på specialområdet som i Danmark.*

²”*Specialundervisning i folkeskolen – veje til en bedre organisering og styring*”, s. 51, Finansministeriets juni 2010.

³ Kilde: ”*Specialundervisning i folkeskolen*”, s.19, Finansministeriet, juni 2010.

Erfaringerne fra Sverige og Finland viser, at det ikke er nogen nødvendighed, at flere børn skal ekskluderes til segregerede specialtilbud, og at udgifterne til specialområdet skal stige år for år.

Dette er ikke ny viden i Københavns Kommune, og således vedtog Børne- og Ungdomsudvalget d. 15. august 2007, at iværksætte en samlet reform af specialområdet. Intensionen med ”*specialreformen*” var, 1) at der fra 2008 og over en 3 årig periode netop skulle omprioriteres op til 10 pct. af den samlede budgetramme på specialområdet med henblik på at investere i flere inkluderende tilbud til udsatte børn og unge på almenområdet, og 2) at frekvensen af børn og unge der udskilles fra almenområdet ikke øges.

På nuværende tidspunkt er forvaltningen lykket med at omprioritere ca. 50 mill. kr., som svarer til ca. 5pct. af specialbudgettet i 2008, da specialreformen startede. De omprioriteringer der er foretaget fordeler sig på 11,3 mill. kr. besparelser, som er reinvesteret i området, og 38,3 mill. kr. hvor indsatser er omlagt i mere inkluderende retning med det mål at fastholde flest muligt i almenområdet⁴.

Så selvom Børne- og Ungdomsforvaltningen er nået langt med Specialreformen er der stadig langt igen, og med de forventede merudgifter i 2014 på ca. 62,3 mill. kr. endnu længere.

Udfordringen de næste fire år er at:

- omprioritere op til 50 mill. kr. til mere inkluderende indsatser på almenområdet;
- der de kommende fire år vil være en tilgang til specialområdets mest omkostningstunge tilbud svarende merudgifter på i alt ca. 62,3 mill. kr. årligt fra 2014⁵.

Der er således behov for igangsættelse af initiativer, der både kan sikre, at der omprioriteres midler fra special- til almenområdet, at udskillelsen fra almenområdet ikke stiger eller reduceres samt at merudgifterne på specialområdet håndteres. Dette kan ske ved:

1. at tilføre flere midler til specialområdet via budgetforhandlingerne eller;
2. at foretage en omprioritering af midlerne i retning af mere inklusion på almenområdet, således at udgiftsvæksten stoppes og
3. at reducere serviceniveauet i kommunens tilbud til børn med særlige behov.

⁴ Udover de økonomiske omprioriteringer er der i Specialreformens pædagogiske spor iværksat en massiv uddannelsesindsats samt udviklet et sæt af støttefunktioner for lærere og pædagoger, hvilket ligeledes anbefales i Finansministeriets rapport om specialundervisningsområdet. Disse indsatser beskrives mere indgående i næste afsnit.

⁵ Estimeringen af de samlede merudgifter er ikke korrigeret for forventede tilførsel af demografimidler i perioden 2012 til 2014, som udgør i alt 15,5 mill. kr. på specialundervisning og 7,9 mill. kr. på specialdagtilbud i perioden 2012 til 2014.

Den ene mulighed er altså at tilføre området yderligere ressourcer, men i en tid hvor landets kommuner, herunder København, er presset økonomisk, er det oplagt at undersøge, om opgaverne på specialområdet kan tilrettelægges på en mere inkluderende og økonomisk effektiv måde.

På baggrund af rapporten er Finansministeriet, Undervisningsministeriet og Kommunes Landsforening kommet med en række forslag til, hvordan kommunerne kan opnå en bedre styring, organisering og resourceudnyttelse på specialundervisningsområdet. Formålet med forslagene er at sikre, at flere elever inkluderes i den almindelige undervisning, og at udgifterne reduceres. Forslagene handler blandt andet om:

- at udgangspunktet er, at skolens elever skal kunne rummes i den almindelige undervisning og at sikre, at specialundervisning kun gives til de børn, hvor det er helt nødvendigt;
- at kommunernes budgetsystemer og styringsmodeller på specialundervisningsområdet understøtter inklusion;
- at udvikle de nødvendige kompetencer på skolerne for eksempel ved systematisk samarbejde mellem almindelige folkeskoler og specialskoler til at kunne inkludere flere børn og unge⁶.

Nærværende analyse ligger helt i tråd med Finansministeriets, Undervisningsministeriets og KL's anbefalinger. Der vil i analysen blive peget på en række områder på specialområdet, som rummer betydeligt besparelses- og omprioriteringspotentialer. Der kan være tale om en videreførelse af de initiativer, som forvaltningen allerede arbejder med samt nye anbefalinger til omlægninger på specialområdet.

Nedenstående anbefalinger og deres besparelsespotentialer skal ses som foreløbige skøn. De anbefalinger, som Børne- og Ungdomsudvalget ønsker, at der arbejdes videre med, skal gennemarbejdes yderligere med henblik på en mere præcis estimering af besparelsespotentialer.

Det er endvidere vigtigt at være opmærksom på, at anbefalingernes besparelsespotentialer ikke er direkte summerbare. Baggrunden er, at anbefalingerne influerer på hinanden, og at implementering af én anbefaling kan bevirke et mindre besparelsespotentialer for andre af anbefalingerne.

⁶ Pressemeldelse den 2. juni 2010 i forbindelse med frigivelsen af rapporten fra Finansministeriet, "Specialundervisning i folkeskolen – veje til en bedre organisering og styring", juni 2010.

Tabel 1.1: Oversigt over analysens væsentligste anbefalinger

Nr.	Anbefaling	Besparelses- potentiale/ mill. kr.
1	<p><u>Flere børn og unge skal inkluderes i almenområdet</u> <i>Der vil i de kommende år være behov for flere pladser, og det betyder (alt andet lige) at flere børn og unge skal have et tilbud for de samme penge. Derfor skal pladsudnyttelsen optimeres.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Stop for etablering af omkostningstunge pladser i segregerede tilbud fra skoleåret 2012/13 og i stedet etableres specialgrupper i almenkolerne. Flere børn og unge skal fremover kunne inkluderes i tilbud på almenområdet, og derfor foreslås et stop for udbygning af de segregerede specialtilbud, specialskolerne. • Visitationen til specialtilbud skal ensrettes og der skal være tæt sammenhæng mellem barnets behov, indhold i tilbuddet og økonomi. Derfor sammenlægges visitationen til de mest omkostningstunge tilbud, og almenkolerne får et større ansvar for den forebyggende indsats og støtte til børn med mindre støttebehov • Der er ikke lovmæssigt krav om at Børne- og Ungdomsforvaltningen skal tilbyde klubtilbud til unge over 18 år, og derfor kan det overvejes at ændre Københavns Kommunes styrelsesvedtægt med henblik på nedlæggelse af klubpladser for unge 18-25 år. 	<p>20,3</p> <p>9,2</p>
2	<p><u>Serviceniveauet i Københavns Kommunes specialskoler skal nærme sig det gennemsnitlige serviceniveau i Region Hovedstaden</u> <i>Det er vigtigt, at alle børn får et skole- og dagtilbud, og i en situation hvor børnetallet stiger kan det være nødvendigt at overveje kommunens serviceniveau.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Justering af specialskolernes serviceniveau til gennemsnittet i Region Hovedstaden, og i den forbindelse kan det bl.a. overvejes at udvide gruppe- og tilbudsstørrelser i eksisterende tilbud eller sænke pladsprisen. Specialskolerne i Københavns Kommune har et langt højere serviceniveau end de øvrige kommuner omkring København, og da kommunen samtidig ikke har dokumentation for at resultaterne er afgørende bedre anbefales det at sænke serviceniveauet. • Justering af specialfritidshjemmenes og -klubbernes serviceniveau til gennemsnittet i Region Hovedstaden, og i den forbindelse kan det bl.a. overvejes at udvide gruppe- og tilbudsstørrelser i eksisterende tilbud eller sænke pladsprisen. • Det anbefales, at niveauet for inkluderende specialskole og -fritidshjemtilbud (niveau 2), hvor pladsprisen ligger under gennemsnittet i Region Hovedstanden, hæves. I Københavns Kommune er tilbuddene til den gruppe af børn, som har et omfattende støttebehov men stadig profiterer af samvær med børn i almenmiljøet væsentlig billigere end i Region Hovedstanden. Det forvaltningens vurdering, at det er en af de væsentligste årsager til, at der visiteres så mange børn og unge til 	<p>79,5</p> <p>29,8</p> <p>-49,3</p> <p>1,7-3,4</p>

	<p>de meget omkostningstunge specialskoletilbud. Det anbefales derfor at tilføre ekstra midler til de inkluderende tilbud i almen-skolerne (niveau 2) med henblik på at færre børn og unge ekskluderes de meget omkostningstunge specialskoletilbud.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sammenlægning af specialbørnehaver med henblik på besparelse på ledelse. Københavns Kommune råder i dag over 7 specialbørnehaver, men det anbefales at en af dem lukkes og at antallet af pladser hæves tilsvarende på de 6 øvrige. Herved spares ledelse og fasteudgifter (husleje m.v.). 	
3	<p><u>Personalemæssige justeringer på skoleområdet</u></p> <p><i>At arbejde inkluderende i kommunens folkeskoler og at støtte op om de svageste børn i specialskolerne kræver begge dele meget kompetente medarbejdere. Det kan derfor overvejes at ligestille special- og almenlærere. Nedenstående forslag vil kunne implementeres uden sænkelse af børnenes tid sammen voksne, og flere fagligheder kommer i spil.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Nedjustering af omregningsfaktoren (forberedelsestiden m.m.) for specialskolelærere. Det anbefales speciallærere ligestilles med lærere på almenområdet, og at speciallærerens forberedelsestid nedjusteres i overensstemmelse hermed. • Nedsættelse af tidsforbruget til ”andre opgaver”⁷ for specialskolelærere. 16 pct. af speciallærernes arbejdstid anvendes på opgaver der ikke er direkte relateret undervisningen, og det anbefales at denne procentsats nedsættes med 1-3 pct. • Ændring af personalesammensætningen på specialskolerne. Det anbefales, at en fjerdedel af lærerne på specialskolerne erstattes med andre medarbejdergrupper, fx pædagoger som skal have mindre i løn og som skal have mindre forberedelsestid. • Specialskoletillægget fjernes⁸. Lærere ansat på specialskoler modtager et specialskoletillæg på 27.746 kr. årligt. Det anbefales, at Børne- og Ungdomsudvalget indstiller til KL at specialskolelærere ligestilles med lærere på almenområdet, og at specialskoletillægget bortforhandles. 	<p>11,6</p> <p>1,6-4,8</p> <p>16,0</p> <p>8,9</p>

⁷ Lærere anvender udover undervisning og opgaver i tilknytning til undervisningen (herunder forberedelsen) i gennemsnit ca. 16 pct. af deres samlede arbejdstid til andre opgaver, som ikke er direkte relateret til den konkrete undervisning.

⁸ Udover en højere timeløn og mere forberedelsestid end lærere på almenområdet får specialskolelærere i kommunens specialskoler et specialskoletillæg 27.746 kr. årligt.

4	<p><u>Nye styringstiltag på kørselsområdet</u> <i>Det er kommunens opgave at sikre et fornuftigt serviceniveau samt en effektiv udnyttelse af ressourcerne på kørselsområdet.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mere effektiv planlægning af kørselsområdet. • Ensretning af serviceniveau. Det anbefales, at der udvikles et nyt kørselskoncept, hvor børnenes funktionsniveau i højere grad spiller ind på typen af tildelt kørselstype. 	4,5
5	<p><i>Effektiv udnyttelse af støtteressourcerne på almenskoleområdet</i> <i>Den inkluderende folkeskole skal tilbyde støtte til børn med særlige behov, og derfor er det vigtigt, at der tilbydes mest muligt kompetent støtte for de afsatte ressourcer.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ændret anvendelse af enkeltintegrationsmidlerne. Det anbefales at pædagoger overtager en del af støtten til enkeltintegreerede børn i almenskolerne. Hvis halvdelen af enkeltintegrations timerne fremover leveres af pædagoger kan der spares 4,6 mill. kr.. Hvis der tildeles ekstra enkeltintegration for besparelsen af pædagoger er det muligt udvide antallet af støttetimer med 27%. • Etablering af ressourcecentre på almenskolerne. Det anbefales, at der på almenskolerne etableres ressourcecentre som skal være skolernes koordinerende led i forhold til det udvidede inklusionsarbejde. Pædagogisk Psykologisk Rådgivning (PPR) spiller en helt afgørende rolle i denne udvikling og på denne baggrund er alle medarbejdere i Pædagogisk Psykologisk Rådgivning i gang med en konsultativ efteruddannelse, som skal gøre dem bedre i stand til at rådgive og vejlede skoler og dagtilbud.. 	4,6
6	<p><u>Optimering af aktivitetsstyringen</u> <i>Udgifterne på specialområdet er i voldsom vækst, og derfor er det nødvendigt at undersøge alle muligheder for at udnytte ressourcerne lidt bedre. Samtidig skal forslaget være med til at sikre borgernes retssikkerhed uanset hvilket område i byen borgeren bor.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Der indføres en ny afregningsmodel på specialskoleområdet som regulerer ressourcetilførslen i forhold til tomme pladser og merindskrivninger. I dag modregnes specialskolerne ikke hvis de har tomme pladser. Det anbefales, at der udvikles en model, der sikrer at det sker i fremtiden. • Optimering af ressourceanvendelsen på området for køb og salg af pladser. 	2,5

Indledning

Børnene er en af Københavns mest værdifulde ressourcer, og Københavns Kommune skal medvirke til, at alle får den bedst mulige start i livet. Det gælder både de ressourcestærke børn og unge, og dem som har brug for en ekstra støtte for at få et godt afsæt i livet.

I København er det et politisk vedtaget mål, at inklusion i almenområdet skal søges i videst muligt omfang. Hver dag mødes børn og unge i København af kompetente og ambitiøse medarbejdere i de københavnske dagtilbud og skoler. Det er en situation, som der skal værnes om samtidig med, at der hele tiden skal søges ny viden til gavn for børn og unges udvikling. Med inklusion som omdrejningspunkt for udvikling af kommunens tilbud til børn og unge vil flest mulige børn og unge få en god start på livet.

På trods af dette er København sammen med resten af landet fortsat med til at ekskludere flere og flere børn til dyrere og dyrere specialtilbud. Denne udvikling står i modsætning til andre lande i Norden, fx Sverige og Finland, hvor der udskilles langt færre børn til de omkostningstunge specialtilbud.

Denne udvikling er bekymrende udfra både et børne- og et økonomisk perspektiv. Erfaringen viser, at når først et barn er udskilt til specialområdet er det meget vanskeligt at få en afgangseksamen, en ungdomsuddannelse og et godt arbejdsliv. Derudover viser analysen, at der er en stigning i de mest udgiftstunge tilbud og at fortsættes den nuværende udgiftsudvikling på specialområdet, vurderes det vanskeligt at holde Børne- og Ungdomsforvaltningens økonomiske ramme.

Stigende udgiftspris på specialområdet

På baggrund af visitationen på specialområdet for skoleåret 2010/2011 kan det konstateres, at der på trods af at der ikke er evidens for øget effekt ved segregering er en øget efterspørgsel efter de mest udgiftstunge og segregerede specialpladser i Børne- og Ungdomsforvaltningen. Ingen ved præcist, hvorfor det sker men professor Niels Egelund nævner følgende forklaringsmuligheder:

- Stigende kemisk forurening via fødevarer, medicin og vacciner
- Stigende antal børn med skader på grund af mødres misbrug
- Stigende antal børn født helt ned til 24. svangerskabsuge
- Stigende antal børn belastet af fætter-kusine-ægteskaber
- Større udskillelse i den fleksible skole
- Forældrepress for at få en diagnose

Hertil kan lægges følgende andre muligheder:

- København har som tidligere amtskommune en historisk tradition for at have mange specialdag- og specialskoletilbud.
- Relativt begrænsede ressourcer til de mindre indgribende tilbudsformer (set i forhold til Region Hovedstaden), som vurderes at betyde, at børn hurtigere visiteres videre til mere indgribende tilbudsformer.

Den stigende efterspørgsel efter specialpladser kan ikke finansieres via de tildelte demografimidler, som er de midler der tilføres som følge af den generelle befolkningsudvikling.

I behovsprognosen for 2011-2014 på specialområdet 6-18 år forventes det især, at være antallet af visiterede børn og unge med vidtgående generelle indlæringsvanskeligheder og gennemgribende udviklingsforstyrrelser (de mest omkostningstunge tilbud), der vil være stigende de kommende år. Hvis der ikke gøres en indsats for at vende udviklingen i antallet af visitationer til de meget omkostningstunge specialtilbud på skoleområdet vil det jævnfør tabel 1.2 i værste fald forårsage merudgifter på op til 62,3 mill. kr. i 2014.

Tabel 1.2 – Forventede merudgifter på specialområdet 6-18 år (niveau 3) fra 2011-14

	Merudgift 2012 mill. kr.	Merudgift 2013 mill. kr.	Merudgift 2014 mill. kr.
Specialskoler	21,7	26,5	31,3
Specialfritidshjem og klubber	13,1	21,6	31,0
I alt	34,8	48,1	62,3

Specialreformen

For at sikre mere inklusion til gavn for børnene og for at bremse udgiftsudviklingen på specialområdet vedtog Børne- og Ungdomsforvaltningen allerede i 2008 en specialreform, som netop handler om at inklusion skal være et bærende princip for indretning af kommunens tilbud til børn og unge. Det ønskes, at flest mulige børn og unge kan blive i deres institution og skoletilbud i almenområdet. Dermed vil Børne- og Ungdomsforvaltningen bremse væksten i antallet af børn, der modtager omkostningstunge specialtilbud mest muligt, samtidig med at almenområdet indrettes til på den bedst mulige måde at støtte børn med særlige behov.

Det er ikke nogen enkel opgave, og derfor er der også i regi af specialreformen tilrettelagt en massiv indsats, som bl.a. omfatter følgende indsatser:

- For at kunne give børn og unge mere inkluderende og kvalitativt bedre tilbud uddannes ca. 1900 pædagoger og lærere i at arbejde med inklusion
- For at flere børn med særlige behov kan forblive i almentilbudde-
ne er der etableret 5 kompetencecentre som skal medvirke til at
spredde kendskabet til specialpædagogiske værktøjer.
- Børn skal mødes af en inkluderende pædagogik, og der er på den-
ne baggrund ansat inklusionskoordinatorer i alle 8 områder, som
skal støtte lærere og pædagoger i deres arbejde med børn og unge
i udsatte positioner.
- PPR-psykologer uddannes i at støtte lærere og pædagoger i at ar-
bejde med børn med særlige behov
- Der etableres en række mindre projekter, hvor skoler og dagtilbud
i samarbejde med Børne- og Ungdomsområderne udvikler viden
omkring inklusion.

Udover et pædagogisk spor i Specialreformen er der også som beskrevet i resumeet et økonomisk spor, hvor det indtil nu er lykkedes at omprioritere 50 mill. kr. svarende til 5 pct. af budgettet på specialområdet i 2008 hvor specialreformen blev iværksat. Det svare til ca. halvdelen af omprioriteringsmålet, og den resterende del kan nås ved implementering af anbefalingerne i nærværende analyse.

Rapportens opbygning

Formålet med analysen af specialområdet er at skabe grundlag for beslutning om, hvilke konkrete initiativer der kan iværksættes for at stoppe udskillelsestendensen, sænke udgiftspresen og sikre, at kapacitets- og økonomistyringen forbedres på specialområdet, idet der de seneste år har været et stigende pres på budgetterne.

På denne baggrund udpeges der i kommissoriet syv områder, som tilsammen vil give et billede af forvaltningens udfordringer på specialområdet, ligesom der vil blive givet bud på indsatser, der kan modvirke eksklusion samt reducere udgifterne til specialområdet.

De syv områder er:

1. Udgiftsudviklingen på specialområdet
2. Beskrivelse af eksisterende tilbud på specialområdet
3. Analyse af budgetmodeller på specialområdet
4. Analyse af visitationsmodeller på specialområdet
5. Analyse af kørselsområdet
6. Analyse af arbejdsgange for visitation, prognosearbejde, køb og salg
7. Personaleforhold på specialområdet

Efter dette indledende kapitel 1, hvor også de væsentligste nye anbefalinger beskrives, behandles de første seks ovenstående punkter ens efter følgende skabelon:

- A. Problembeskrivelse
- B. Anbefalinger fra rapporter – CASA, ”Indsatsen for udsatte børn og unge” (2006) - og Rambøll, ”Analyse af handicap- og specialområdet” (2008) samt Børne- og Ungdomsforvaltningens egen ”Budgetanalyse på området udsatte børn og unge” (2007).
- C. Status på arbejdet med anbefalingerne
- D. Børne- og Ungdomsforvaltningens nye anbefalinger fx inspireret af Finansministeriets nye rapport om Specialundervisning i folkeskolen juni 2010 samt forvaltningens egne analyser og vurderinger.

Ad. A - Problembeskrivelse

Problembeskrivelsen er en beskrivelse af de udfordringer forvaltningen har på den del af specialområdet, som punktet drejer sig om. Beskrivelsen vil i høj grad bygge på de rapporter, der er udarbejdet om området i den forrige valgperiode 2006-09 samt BUF's egen statistik for udviklingen i mængder, priser og udgifter og beskrivelser af fx eksisterende budget- og visitationsmodeller i BUF

Ad. B – Anbefalinger fra tidligere udarbejdede rapporter

Når der nu skal udarbejdes et opdateret overblik over det specielle område startes der heldigvis ikke fra ”nul”. Der er i den forgangne valgperiode udarbejdet 3 rapporter om udviklingen på specialområdet, CASA-analysen, Budgetanalysen og Rambøll-rapporten. I alle tre rapporter er omdrejningspunktet udfordringer på specialområdet.

Mens CASA-rapporten primært var en kvalitativ beskrivelse af indsatsen målrettet udsatte børn og unge, havde Budgetanalysen fokus på området i en statistisk og økonomisk sammenhæng. I Rambøll-rapporten, som blev iværksat på baggrund af en BR-beslutning er fokus igen de budgetmæssige udfordringer med et vanskeligt styrbart specialområde men også områdets visitationspraksisser var under lup.

De relevante anbefalinger, det vil sige dem som det daværende Børne- og Ungdomsudvalg valgte at arbejde videre med, vil blive præsenteret i hvert kapitel.

Ad. C – Status på implementering af tidligere udarbejdede rapporter

Der gives en status på arbejdet med implementering af anbefalingerne, fx i forhold til de initiativer der er igangsat som led i specialreformen og udviklingen af nye budgetmodeller.

Ad. D - Børne- og Ungdomsforvaltningens nye anbefalinger

Børne- og Ungdomsforvaltningen har siden CASA-, Budget- og Rambøll-analyserne arbejdet med anbefalingerne. I den forbindelse er der udviklet en række nye anbefalinger som vil blive præsenteret i hvert kapitel under overskriften ”Børne- og Ungdomsforvaltningens nye anbefalinger”. Nye anbefalinger kan også stamme fra forskellige rapporter, herunder fx Finansministeriets rapport fra juni 2010 ”Specialundervisning i folkeskolen – veje til bedre organisering og styring”.

Punkt syv er anderledes end de øvrige punkter, idet der ud fra en personalemæssig vinkel, herunder bl.a. en sammenligning af personaleforhold på almen- og specialområdet, fokuseres på, hvorledes der kan omlægges ressourcer fra special- til almenområdet. Disse muligheder er ikke behandlet i de tre ovennævnte rapporter.

De enkelte kapitler er skrevet på en måde, så de kan læses særskilt. Det betyder, at der kan være gentagelser i kapitlerne.

Det er endvidere vigtigt at være opmærksom på, at nærværende analyse adskiller sig fra samtlige øvrige rapporter, der er lavet om området de sidste år ved:

- at den er udarbejdet af konsulenter, der arbejder på specialområdet. Det rummer faren for, at det klarsyn man kan få ved at kigge ude fra og ind mistes, men til gengæld får man i stedet en analyse præget af et indgående kendskab til området og dets faglighed.
- Analysen fokuserer både på det kvalitative og pædagogiske element samtidig med at det økonomiske perspektiv er centralt.
- Analysen er direkte handlingsanvisende, og der udpeges således flere områder på specialområdet med et besparelspotentiale.

Definitioner:

Specialområdet

Denne rapport handler om væsentlige elementer af indsatsen på specialområdet i Københavns Kommune og mere præcist den del der sorterer under Børne- og Ungdomsforvaltningen.

Specialområdet er svært afgrænset og grænserne til almenområdet er flydende. Når det anvendes i denne sammenhæng henviser det til de dele af forvaltningen hvor børn og unge tildeles støtte af forskellig art og omfang. Der kan i nogen tilfælde være tale om tilbud til børn i form af en begrænset støtte i en almindelig folkeskole eller dagtilbud, over gruppetilbud til børn i almenområdet til omfattende støttetilbud i de segregerede specialdagtilbud og -skoler.

Lovgivningsmæssigt influeres specialområdet af følgende lovgivningskomplekser:

- Folkeskoleloven, som dækker skoleområdet
- Dagtilbudsloven som vedrører daginstitutioner, fritidshjem og klubber
- Serviceloven, fx i forhold til særlige tilbud.

Niveau 1, 2 og 3

Når der i forvaltningsregi tales om de særlige tilbud til børn og unge med særlige behov anvendes ofte begreberne niveau 1, niveau 2 og niveau 3 tilbud. Disse begreber henviser til forskellige typer tilbud til følgende børnegrupper:

Niveau	Tekst
Niveau 1	Børn og unge med behov for en midlertidig og særlig støtte i almenområdet.
Niveau 2	Børn og unge med behov for en særlig indsats af længere varighed. Tilbud findes både i almenområdet og som segregerede tilbud.
Niveau 3	Børn og unge med vidtgående vanskeligheder og støttebehov. Typisk specialbørnehave- og specialskoletilbud samt specialfritidstilbud.

Niveau 1

En mindre indgribende foranstaltning som forvaltes af skolelederne ude på de enkelte skoler

Det kan eksempelvis være almindelig specialundervisning såsom læseløft eller andre midlertidige tiltag mm.

Niveau 2

En mere indgribende foranstaltning, hvor børnene har behov for et mindre omfattende specialpædagogisk tilbud, og samtidig profiterer af tilknytning til almenområdet.

Børnegruppe	Beskrivelse
Børn med generelle indlæringsvanskeligheder	Børn med en lettere forsinket udvikling, hvis evne til at fungere er lettere nedsat.
Børn med læsevanskeligheder	Børn, der som udgangspunkt er normalbegavede, men med specifikke læsevanskeligheder.
Børn med tale/sprogvanskeligheder	Børn, der som udgangspunkt er normalbegavede, men har specifikke tale/sprogvanskeligheder
Børn med behov for beskyttet skolestart	Børn, der som udgangspunkt er normalbegavede, men af forskellige årsager har behov for en beskyttet skolestart.

Niveau 3

Den mest indgribende foranstaltning, hvor børnene har behov for et meget omfattende specialpædagogisk tilbud.

Børnegruppe	Beskrivelse
Børn med vidtgående generelle indlæringsvanskeligheder	Børn der er udviklingshæmmede og fungerer svarende til ca. halv levealder eller yngre.
Børn med specifikke indlæringsvanskeligheder	Børn, der som udgangspunkt er normalt begavede, men har specifikke indlæringsvanskeligheder, som nedsætter deres funktionsevne. Det kan eksempelvis være børn med ADHD/DAMP
Børn med gennemgribende udviklingsforstyrrelse	Børn inden for det Autistiske spektrum (Autisme/Asperger) Børnene er som udgangspunkt normalbegavede, men har nedsat funktionsevne pga. den gennemgribende udviklingsforstyrrelse. Børnene har vanskeligheder med sociale relationer og kommunikation.
Børn, der er bevægehæmmede	Børn, der på den ene eller anden måde er bevægehæmmede. Børnene er som udgangspunkt normalbegavede. Det kan eksempelvis være børn med spasticitet og børn med muskelsvind.

Dagtilbud og skoler

Når der i rapporten tales om ”dagtilbud”, skal det præciseres at der henvises til alle daginstitutions-, fritidshjems- og klubtilbud på både det almene og det specielle område.

Kapitel 2

Analyse af udgiftsudviklingen på specialområdet i BUF

Kommissorium

”Der foretages en analyse af de eksisterende tilbud på specialområdet i Børne- og Ungdomsforvaltningen i Københavns kommune, herunder antal børn og elever i institutioner og skoler, antallet af tilbud, forskelligheder i specialisering, de fysiske forhold etc. med henblik på at kunne vurdere muligheder for alternative og mere optimale grupperinger af børn og elever i forhold til det nuværende niveau 1, 2 og 3, nye organisations- og ledelsesstrukturer (fx sammenlægning af institutioner, klyngeledelse, udvikling af heldagstilbud), udbygningsmuligheder etc.”

2.1. Problembeskrivelse

Årsagerne til udgiftspresset på specialområdet er tidligere blevet beskrevet i en række analyser, herunder ”Projekt enhedspriser” fra juni 2010, Finansministeriets analyse fra maj 2010, Rambøll analysen fra marts 2008 og CASA undersøgelse fra november 2006. Derudover er der inden for de seneste 3 år udarbejdet forskellige budgetanalyser, der beskriver udgiftsudviklingen på specialområdet. Følgende afsnit vil bygge videre på disse analyser.

Budgetudviklingen på specialområdet

Budgetterne i BUF til specialområdet er i perioden 2007-2010 vokset med 14,7 pct. i faste priser, jf. tabel 2.1. Stigningen kan i hovedtræk forklares ved:

- Udvidelse af STU, særligt tilrettelagt ungdomsuddannelse (budgettilførsel på ca. 27 mill. kr. fra 2009 og ca. 37 mill. kr. fra 2010), som er en 3-åriguddannelse, som kan lægges oven på et afsluttet specialskoleforløb. Budgettilskrivningen er lovgivningsbestemt.
- Etableringen af ekstra årgang (0. klasse) på specialskoler og tilhørende udvidelse af specialfritidstilbud (budgettilførsel på ca. 7,8 mill. kr. i 2009 og 18,7 mill. kr. i 2010). Budgettilskrivningen er lovgivningsbestemt.
- Børne- og Ungdomsforvaltningen får en kompensation for at en stigende andel af børn og unge visiteres til specialtilbud i kommunen (budgettilførsel på ca. 37,5 mill. kr. i 2008).
- Demografertilførsel til specialundervisning 6-18 år og specialdagtilbud 0-5 år som følge af befolkningstilvæksten i Københavns kommune (budgettilførsel på ca. 26,5 mill. kr. i alt i perioden 2008 til 2010).

Tabel 2.1. Budget til specialområdet i perioden 2007-2010, i 2010-pl (mill. kr.)⁹

	Vedtaget budget (mill. kr.)			
	2007	2008	2009	2010
Specialundervisning	760,2	858,0	877,2	931,4
Specialdagtilbudsområdet	337,8	363,2	343,6	356,1
I alt	1.098,0	1.221,2	1.220,8	1.287,5

På baggrund af visitationen til de mest udgiftstunge specialskole og -dagtilbudspladser for skoleåret 2010/2011 kan det konstateres et yderligere behov for pladser. Aktivitetsstigningen skønnes, at medfører merudgifter på ca. 15,6 mill. kr. i 2010 (2010-PL) og 37,5 mill. kr. i 2011 (2010-PL), hvorfra aktivitetsstigningen har fuld effekt. Finansieringen af merudgifterne i 2011 indgår i budgetforhandlingerne for 2011.

Den stigende efterspørgsel på specialområdet bliver budgetreguleret via en demografimodel, som ikke tildeler ressourcer til specialområdet svarende til de reelle aktivitetsstigninger. Det betyder, at den overordnede budgetramme for specialområdet og aktiviteten ikke hænger sammen uden nye løsningsforslag.

Behovsprognose 2011-2014

Det er ifølge tabel 2.2 og 2.3 overvejende antallet af elever med vidtgående generelle indlæringsvanskeligheder og gennemgribende udviklingsforstyrrelser (dvs. autismspektrums forstyrrelser), der har været stigende i perioden 2008 til 2010. Disse elever børn får typisk plads på de udgiftstungeste specialskoler og tilhørende fritidstilbud. Væksten i antallet af børn med vidtgående generelle indlæringsvanskeligheder og gennemgribende udviklingsforstyrrelsen gælder også på landsplan.

⁹ Budgetoplysningerne vedr. støttepædagogpulje og enkeltintegration er fx ekskl. bygningsrelaterede udgifter, grundbeløb og alm. pladspris, klasserækker og basisgrupper er ekskl. bygningsrelaterede udgifter og grundbeløb og de segregerede specialtilbud er inkl. bygningsrelaterede udgifter, grundbeløb og almindelig pladspris.

Tabel 2.2: Prognose for antal indmeldte børn (6-18 år) på specialundervisningsområdet (niveau 3) i perioden 2008 til 2014 i København¹⁰

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bevægehæmmede	45	45	44	48	50	51	52
Læseklasse elever	137	142	141	150	150	150	150
Specifikke indlæringsvanskeligheder	76	67	85	95	107	110	112
Vidtgående generelle indlæringsvanskeligheder	277	292	312	325	351	359	367
Gennemgribende udviklingsforstyrrelser	149	161	182	212	251	257	263
Tale/sprog vanskeligheder	86	82	86	87	88	88	88
I alt	770	789	850	912	996	1.014	1.032

Tabel 2.3: Prognose for antal indmeldte børn (6-18 år) på specialdagtilbudsområdet (niveau 3) i perioden 2008 til 2014 i København¹¹

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Bevægehæmmede	24	25	27	33	39	43	48
Specifikke indlæringsvanskeligheder	20	25	26	34	44	53	64
Vidtgående generelle indlæringsvanskeligheder (i segregerede tilbud)	224	243	251	264	285	302	319
Vidtgående generelle indlæringsvanskeligheder (i basisgrupper)	36	34	41	42	46	48	51
Gennemgribende udviklingsforstyrrelser	139	161	150	172	192	207	223
Klubpladser	150	155	158	158	192	196	199
I alt	604	668	707	703	798	848	903

I tabel 2.2 og 2.3 fremgår udviklingen af antallet af elever på niveau 3 i henholdsvis specialskole- og fritidstilbud. Perioden 2012-14 er prognose tal og perioden 2008-2010 er faktiske elevtal, mens 2011 er det forventede tal på baggrund af den netop overståede visitation til skoleåret 2010/11.

I behovsprognosen er anvendt en fremskrivningsfaktor, som udgør den gennemsnitlige stigning fra 2008 til 2011, og det er forudsat at væksten vil være permanent. Behovsprognosen er således ikke korrigeret i forhold til obligatorisk børnehaveklasse, som er en af årsagerne

¹⁰ Tallene er ikke korrigeret for køb/salg og Skole på Kastelsvej (delvis objektiv finansieret) er udeladt af prognosen fordi der ikke findes oplysninger om omfanget af købte og solgte pladser før 2009 på de enkelte institutioner.

¹¹ Tallene er ikke korrigeret for køb/salg og Skolen på Kastelsvej (delvis objektivt finansieret) er udeladt af prognosen, fordi der ikke findes oplysninger om omfanget af købte og solgte pladser før 2009 på de enkelte institutioner.

til de store aktivitetsstigninger fra 2008 til 2009 og fra 2009 til 2010. En korrektion ville betyde, at væksten ville være på et noget lavere niveau fra 2011 og fremefter. Denne korrektion er dog ikke mulig, da det fortsat er usikkert, hvilket omfang skoleudsættelserne vil have på specialområdet. Historisk har der været forholdsvis mange børn på specialområdet som har fået skoleudsættelse, men med indførelsen af obligatorisk børnehaveklasse har det endelige omfang af skoleudsættelser pt. ikke fundet sit endelige leje.

Udviklingen i antallet af specialpladser på 0-5 årsområdet har været på et lavere niveau i perioden 2008 til 2010. Der er således ikke indarbejdet en prognose for 0-5 årige specialbørn i analysen, da udgiftsstigninger vurderes at kunne dækkes via de løbende demografitilførsler.

Tabel 2.4: Prognose for udgiftsudviklingen for 6-18 årige på specialområdet (niveau 3) i perioden 2012 til 2014

	Merudgift 2012, mill. kr.	Merudgift 2013, mill. kr.	Merudgift 2014, mill. kr.
Specialskoler Specialfritidshjem og - klubber	21,7 13,1	26,5 21,6	31,3 31,0
I alt	34,8	48,1	62,3

Hvis der ikke gøres en større indsats for at vende stigningen i antallet af visitationer til specialskoler og tilhørende fritidstilbud på niveau 3, der varetager børn med generelle indlæringsvanskeligheder og gennemgribende udviklingsforstyrrelser, vil presset i værste fald forårsage merudgifter på op til 62,3 mill. kr. i 2014 på specialområdet. Forudsat at den gennemsnitlige pladspris på niveau 3 er uændret i forhold til 2010. Det svarer til en udvidelse på 120 specialskolepladser på niveau 3 og 200 specialfritidshjem og -klubpladser på niveau 3 fra 2011 til 2014. Estimeringen af de samlede merudgifter er ikke korrigeret for forventede tilførsel af demografimidler i perioden 2012 til 2014, som udgør i alt 15,5 mill. kr. på specialundervisning og 7,9 mill. kr. på specialdagtilbud i perioden 2012 til 2014. Det skyldes, at en stor del af demografimidlerne er målrettet 0-5 årige og tilbud på niveau 2, som ikke er omfattet af prognosen i tabel 2.4.

Udvikling i andelen af specialtilbud

Københavns Kommunes henvisningsfrekvens til vidtgående specialundervisning er højere end landsgennemsnittet i perioden 2000/01 til 2006/07, jf. tabel 2.5¹². Tabellen tyder på, at Børne- og Ungdomsforvaltningen henviser relativt mange elever til vidtgående specialundervisning frem for at inkludere eleverne på almenområdet¹³. Det skyldes

¹² Fra 1. januar 2007 overgik det samlede ansvar for folkeskolens specialundervisning til kommunerne, og den vidtgående specialundervisning eksisterer ikke længere i folkeskoleloven. Publikationen udkommer derfor ikke længere, hvorfor tabellen ikke kan videreføres.

¹³ Ifølge UNI-C rapporten, skal man dog være varsom med at sammenligne på tværs af amterne, og årene imellem, idet indberetningsstrukturen har ændret sig flere gange undervejs, hvilket bl.a. er forklaringen på faldet fra 2002/03 til 2003/04 og stigningen fra 2003/04 til 2005/05. Forskelle i registreringsstrukturen er også medvirkende til, at tabel 2 ikke er direkte sammenlignelig med tabel 3.

bl.a., at befolkningsgrundlaget er noget anderledes end i resten af landet og at de tilbud, der eksisterer i København, tiltrækker børn fra andre kommuner, hvilket betyder, at der er en stor tilflytning af familier med børn med særlige behov. For skoleåret 2012/13 ønsker forvaltningen at sikre, at der ikke sker yderligere kapacitetsudvidelser af de mest udgiftstunge tilbud på specialområdet.

Tabel 2.5: Andelen af elever i den vidtgående specialundervisning fordelt på udvalgte kommuner og amter i skoleårene 2000/01 til 2006/07 (pct.)

Område/år	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
København	2,40	1,76	2,56	1,90	2,03	1,95	2,10
Frederiksberg	1,23	1,33	1,55	1,52	1,48	1,24	1,32
Århus Amt	1,00	0,98	1,15	1,12	1,10	1,08	1,17
Fyns Amt	1,63	1,70	1,82	1,83	1,86	1,75	1,77
Nordjyllands Amt	1,09	1,10	1,18	1,27	1,32	1,49	1,53
Landsgns.	1,26	1,27	1,38	1,35	1,38	1,39	1,48

Kilde: UNI-C¹⁴

Specialskolers (niveau 3) i tabel 2.6 svarer til vidtgående specialundervisning i tabel 2.5. Forskellen mellem niveau 3 i tabel 2.5 og vidtgående specialundervisning i tabel 2.6 skyldes bl.a., at Skolen på Kastelsvej er undtaget i tabel 2.5 og derudover indeholder de to tabeller på forskellige oplysninger om det samlede antal børn i Københavns Kommune.

Udviklingen i andelen af elever i den vidtgående specialundervisning i København ud af den samlede antal 6-18-årige har svinget mellem 1,76 pct. 2,56 pct. i perioden 2000/01 til 2009/2010. Stigningen fra skoleåret 2008/09 til 2009/10 kan forklares ved indførelsen af obligatorisk børnehaveklasse, som betyder, at specialbørn starter et år tidligere i skole.

Tabel 2.6: Andel af 6-16 årige i specialskoler ud af det samlede antal 6-16 årige i perioden 2004/05 til 2009/10 i København (pct.)¹⁵

Område/år	2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10
Specialskoler (niveau 2)	1,30	1,22	1,22	1,20	1,19	1,18
Specialskoler (niveau 3)	1,58	1,54	1,64	1,65	1,67	1,78
I alt	2,88	2,75	2,85	2,85	2,86	2,95

Sammenlignes andelen af elever i specialundervisningstilbud på hhv. niveau 2 og 3 viser det sig, at der er en stigning i andelen af specialskolepladser på niveau 3 (udgiftstungeste), mens der er et fald i andelen af specialskolepladser på niveau 2 (mindre udgiftstunge). Elevsatsen på niveau 3 er gennemsnitligt ca. dobbelt så høj som på niveau 2,

¹⁴ Der findes ikke tal efter 2006/2007, idet UNI-C stoppede med at samle data, da ansvaret for specialområdet overgik til kommunerne i forbindelse med kommunalreformen.

¹⁵ Skolen på Kastelvej (har mange udenbys børn og delvist objektivt finansieret) er udeladt, men ellers er tallene ikke korrigeret for køb/salg af pladser. Derudover er Den selvstændige skole Grupperne heller ikke medtaget i opgørelsen, idet der ikke opereres med pladspriser og antal børn på samme måde som for de resterende tilbud på niveau 3.

hvilket er medvirkende årsag til et stigende udgiftspres på specialundervisningsområdet, jf. bilag 4.

Andelen af børn i vidtgående specialdagtilbud på 6-18 årsområdet ud af den samlede antal 6-18-årige har været stigende i perioden 2005 til 2010, jf. tabel 4. Der er en stigende andel af specialbørn i fritidshjem og klubber, hvilket skyldes, at flere forældre til børn på specialområdet end tidligere ønsker plads på et specialfritidshjem eller -klubtilbud udover skoletilbuddet. Forældrene er berettiget til at modtage en plads til deres børn på et specialfritidshjem eller en specialklub, hvis de ønsker det. Det er især andelen af de mest udgiftstunge specialfritidshjem og klubpladser (dvs. niveau 3), der har været stigende. Tilsammen er dette medvirkende til det stigende udgiftspres på specialdagtilbudsområdet.

Tabel 2.7: Andel af 6-16-årige i specialfritidshjem og -klubber ud af det samlede antal 6-16-årige i perioden 2005 til 2009 i København (pct.)¹⁶

	2005	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009
Specialfritidshjem og -klub(niveau 3)	1,24	1,41	1,48	1,58	1,69	1,80
Specialfritidshjem og -klub (niveau 2)	0,65	0,61	0,63	0,63	0,71	0,83
Basisfritidshjem og -klub (niveau 2)	0,34	0,33	0,33	0,40	0,42	0,36
I alt	2,24	2,35	2,45	2,62	2,82	2,99

Der er altså en tendens til at udskilningsgraden på fritidsområdet nærmer sig graden på skoleområdet. Fremadrettet viser prognosen på 6-18 årsområdet (jf. tabel 2.2. og 2.3.), at der fortsat ikke vil være fuldstændig sammenfald i antallet af børn på specialskoler og specialfritidstilbud.

Tabel 2.8: Andel af 0-5-årige i specialbørnehaver og basisinstitutioner ud af det samlede antal 0-5-årige i perioden 2005 til 2009 i København (pct.)¹⁷

	2005	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009
Specialbørnehaver 0-5 år (niveau 3)	0,54	0,59	0,65	0,65	0,65	0,59
Basisinstitutioner 0-5 år (niveau 2) ¹⁸	0,63	0,62	0,65	0,70	0,74	0,77
I alt	1,17	1,21	1,30	1,35	1,39	1,36

Andelen af børn på 0-5 årsområdet i specialtilbud er noget lavere end på 6-18 årsområdet, jf. tabel 2.8. Det skyldes, at mange af børn under 6 år holdes hjemme, til de når børnehvealderen. I lighed med 6-18-årsområdet ses der en stigning i andelen af børn, der visiteres til specialtilbud frem til skoleåret 2008/2009. Dog har stigningen ligget på et noget lavere niveau på 0-5 årsområdet end på 6-18 årsområdet, og stigningen har kunnet finansieres via demografitilførsler. Fra 2008 til 2009 sker der dog et fald i specialbørnehavepladser, hvilket skyldes

¹⁶ Tallene er ikke korrigeret for køb/salg

¹⁷ Tallene er ikke korrigeret for køb/salg

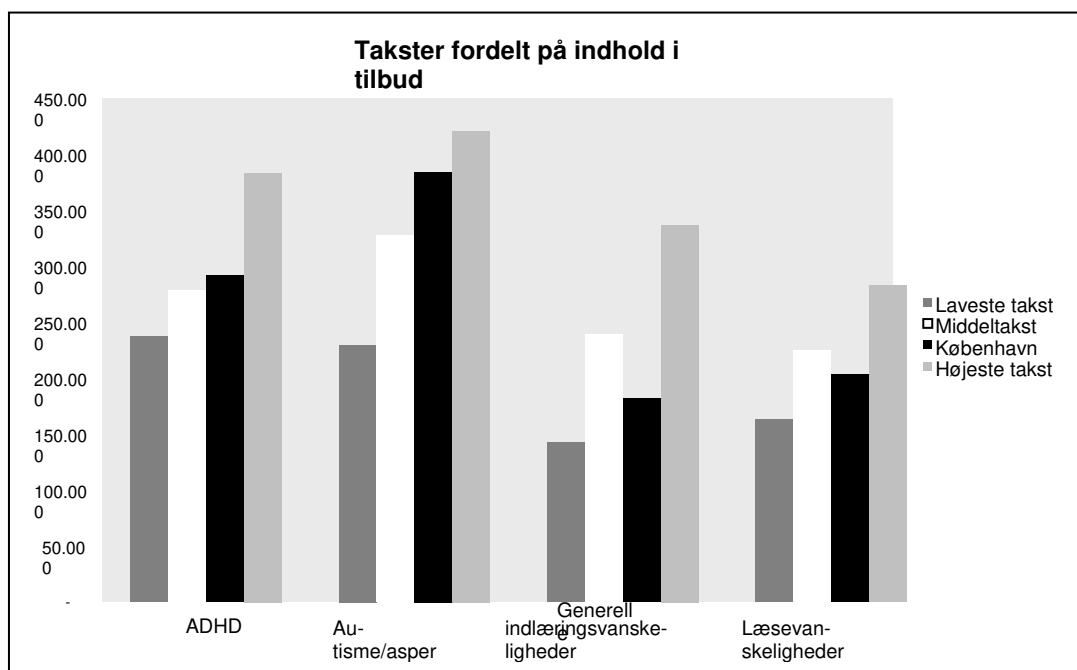
¹⁸ Basisdagplejepladser er ikke taget med i opgørelsen.

implementeringen af obligatorisk børnehaveklasse fra skoleåret 2009/2010, som betyder, at specialbørn starter et år tidligere i skole.

Enhedspriser

Sammenlignes landsgennemsnittet med opgørelsen over pladspriser i Københavns kommune er det tydeligt, at elever i specialskoletilbud er mere udgiftstunge end landsgennemsnittet, mens elever i specialklasser er billigere end landsgennemsnittet. Figur 2.1 viser gennemsnitlige takster for 4 områder inden for den kommunale specialundervisning i hovedstadsregionen.

Figur 2.1: Sammenligning af enhedspriser mellem kommuner i Region Hovedstaden på specialundervisningsområdet



Kilde: "Projekt enhedspriser", ØKF

Nogle af de med udgiftstunge tilbud er målrettet børn med diagnoserne ADHD, autisme og asperger, mens generelle indlæringsvanskeligheder og læsevanskeligheder tilhører de lidt mindre udgiftstunge tilbud. De sorte søjler viser gennemsnitstaksterne i Københavns Kommune, mens de lysegrå og mørkegrå søjler viser de højeste og laveste takster i regionen. De hvide viser gennemsnitstaksterne for hele regionen. Københavns Kommunes gennemsnitstakst for ADHD er 291.885 kr. og dermed en smule højere end gennemsnittet på 278.495 kr. Taksten for autisme og asperger er på 384.140 kr., hvilket er noget højere end gennemsnittet i regionen, der ligger på 327.675 kr. Derimod er taksterne i Københavns Kommune lavere end gennemsnittet for elever med læsevanskeligheder og generelle indlæringsvanskeligheder. På

sidstnævnte er taksten i Københavns Kommune 181.836 kr., mens gennemsnittet er 239.299 kr.¹⁹

Det skal bemærkes, at de mellemkommunale takster (der er lagt til grund for enhedsprisen) generelt ligger på et højere niveau i Københavns kommune end andre kommuner, hvilket medvirker til en del af forskellen i udgiftsniveauet mellem Københavns kommune og andre kommuner. Det skyldes, at taksterne beregnes på baggrund af den enkelte skoles eller institutions samlede budget, herunder budgettet til fx husleje. Generelt er fx husleje udgifterne højere i København, hvilket er medvirkende til højere takster.

2.2. Anbefaling fra rapporter

Udvalget bag Finansministeriets rapport peger på nogle specifikke tiltag, der kan være med til at vende den u hensigtsmæssige udvikling inden for specialområdet i form af den høje segregeringsgrad. Generelt skal specialundervisningen ”skydes” fra specialområdet til almenområdet ved hjælp af forskellige *melleformer* for specialundervisning og en udvidelse af undervisningsdifferentieringen i skolen, der tager højde for børnenes forskellige behov. En mellemform er en mellemting mellem et højt specialiseret tilbud og et almindeligt skole- eller institutionstilbud. En mellemform skal bevare tilknytningen til almenområdet. Målet er, at barnet er inkluderet og dermed indgår som en del af fællesskabet, med den specifikke støtte som dette kræver.

2.3. Status på arbejdet med anbefalingerne

I forbindelse med specialreformen ses der bl.a. på mulighederne for at etablere flere pladser på mellemformer på specialområdet fra skoleåret 2011/12. Dette er i overensstemmelse med de anbefalinger som udvalget bag Finansministeriets rapport peger på og skal sikre, at der etableres en ny type pladser for de børn, som frem til nu har gået i de dyreste segregerede tilbud, men som med fordel kunne inkluderes bedre via mellemformer.

2.4. Nye anbefalinger

Stop for etablering af pladser på niveau 3

Det anbefales, at kapaciteten på niveau 3 fastfryses fra skoleåret 2012/13, når vedtagne udbygningsplaner på niveau 3 (udbygningen af Fensmarksskolen, Øresundsskolen og Skolen i Ryparken samt etablering af ekstra klubpladser) er fuldt implementeret. Det vil betyde, at 60 elever, der i dag ville blive visiteret til niveau 3 specialskoler, og 90 børn, der i dag ville blive visiteret til niveau 3 fritids- og klubtil-

¹⁹ Tallene er baseret på takstoplysninger på forskellige specialundervisningstilbud med i alt 2.231 elever, heraf 554 elever i Københavns Kommunes tilbud. Ikke alle tilbud indgår i beregningerne, da de enten ikke er entydige i forhold til typen af elever de er rettet mod, eller ikke indeholder oplysninger om takster. Taksterne er de omkostningsbaserede takster, som ligger til grund for køb og salg mellem kommuner, og udtrykker derfor udgiftsniveauerne for de forskellige former for specialundervisning. Beregningerne bygger på Rammeforfalens principper for takstberegning, og disse må således ikke forveksles med kommunernes egne marginale udgifter til specialundervisning, hvilket betyder at de budgetudmeldte enhedspriser til specialskolerne ikke kan sammenlignes direkte med de omkostningsbaserede takster. Sammenligningen er ikke helt konsistent, da der sker en efterregulering på baggrund af belægningen to år tilbage.

bud, fremover visiteres til mellemformer eller eksisterende tilbudstyper på niveau 2. Hvis alle flyttes til eksisterende tilbud eller mellemformer, hvor pladsprisen svarer til gennemsnitsprisen på niveau 2, vil de forventede merudgifterne i 2014 på 62,3 mill. kr. kunne reduceres med 20,3 mill. kr. i 2014. Hvis børnene flyttes til mellemformer, hvor den samlede pladspris er 100.000 kr. højere på de eksisterende niveau 2 tilbud, vil merudgiften kunne reduceres med 10,0 mill. kr. i 2014.

Serviceniveauet i Københavns kommunes specialskoler skal nærme sig det gennemsnitlige serviceniveau for Region Hovedstaden

Det anbefales, at pladsprisen på niveau 3 specialskoler reduceres, så det nærmer sig gennemsnittet i Region Hovedstaden. Hvis det forudsættes, at den forventede kapacitetsbehov for 2014 fastholdes (dvs. at ingen børn flyttes til mellemformer eller niveau 2 tilbud) og den gennemsnitlige pladspris på niveau 3 i Københavns Kommune sænkes til de nuværende gennemsnitspriser for ADHD, autisme og asperger i Region Hovedstaden vil den samlede besparelse være ca. 79,6 mill. kr. Tilbud til børn med generelle indlæringsvanskeligheder og læsevanskeligheder i København ligger derimod på et lavere niveau end Region Hovedstaden, hvis disse pladspriser hæves til gennemsnittet for Region Hovedstaden vil besparelsen reduceres med ca. 42,2 mill. kr.

Følgende anbefalinger vil kunne understøtte en sænkning af pladsprisen på de københavnske specialskoler:

1. Nedjustering af omregningsfaktoren for specialskolelærere (uddybes i kapitel 8)
2. Nedsættelse af tidsforbruget til andre opgaver for specialskolelærere (uddybes i kapitel 8)
3. Ændring af personalesammensætningen på specialskolerne (uddybes i kapitel 8)
4. Fjernelse af specialskoletillægget (uddybes i kapitel 8)
5. Udvidelse af gruppestørrelserne i specialskolerne (uddybes i kapitel 3)
6. Grønt høste pladspriserne for tilbud på niveau 3, der er målrettet børn med diagnoserne ADHD, autisme/asperger og vidtgående generelle indlæringsvanskeligheder. Med grønt høster menes en sænkelse af pladspriserne.

Det har ikke været muligt at sammenligne taksterne på specialklubber og -fritidshjem i Region hovedstaden. Men hvis det forudsættes, at prisforskellene på specialfritidshjem ligger på samme niveau, som på specialskoleområdet skønnes en sænkning af pladspriserne til børn med ADHD, autisme og asperger at kunne give en besparelse på ca. 29,8 mill. kr. Hvis tilbud til børn med generelle indlæringsvanskeligheder, som ligger på et lavere niveau, hæves, vil besparelsen reduceres med 7,1 mill. kr.

Følgende anbefalinger vil kunne understøtte en sænkning af pladsprisen på de københavnske specialfritidshjem og –klubber:

1. Udvidelse af gruppestørrelserne på fritidshjem og –klubber (udddybes i kapitel 3)
2. Grønt høste pladspriserne for tilbud på niveau 3, der er målrettet børn med diagnoserne ADHD, autisme/asperger og vidtgående generelle indlæringsvanskeligheder. Med grønt høster menes en sænkelse af pladspriserne.

Kapitel 3

Analyse af eksisterende tilbud

Kommissorium:

”Der foretages en analyse af de eksisterende tilbud på specialområdet i Børne- og Ungdomsforvaltningen i Københavns kommune, herunder antal børn og elever i institutioner og skoler, antallet af tilbud, forskelligheder i specialisering, de fysiske forhold etc. med henblik på at kunne vurdere muligheder for alternative og mere optimale grupperinger af børn og elever i forhold til det nuværende niveau 1, 2 og 3, nye organisations- og ledelsesstrukturer (fx sammenlægning af institutioner, klyngeledelse, udvikling af heldagstilbud), udbygningsmuligheder etc.

3.1. Problembeskrivelse

I Børne- og Ungdomsforvaltningen findes flere forskellige typer af specialtilbud, der niveauinddeles, hvor niveau 1 dækker de mindst udgiftstunge specialtilbud og niveau 3 dækker de mest udgiftstunge tilbud.

I tabel 3.1, 3.2 og 3.3 beskrives de enkelte specialtilbud på hhv. skole- og dagtilbudsområdet på hhv. niveau 2 og niveau 3. De tre tabeller viser, at der er flere forskellige typer tilbud på niveau 2 og 3. På niveau 1 inkluderes specialbørn på normalområdet, mens der på niveau 2 findes både inkluderende (enkeltintegration, basisgrupper og støttepædagogmidler) og segregerede tilbud (klasserækker og specialskole og – institutioner).

Dette gøres for at kortlægge bredden af tilbuddene i Børne- og Ungdomsforvaltningen og skal danne grundlag for vurdering af muligheden for at optimere ift. den økonomiske fordeling imellem de forskellige tilbud, antallet af børn i de enkelte tilbud, inklusionsgraden etc.

Tabel 3.1. Specialtilbud til undervisningsområdet i 2010²⁰

Niveauer	Definition af behov	Tilbud	Beskrivelse af tilbuddene	Budget 2010 mill. kr.	Andel af rammen
1	Børn og unge med behov for en midlertidig og særlig støtte i almenområdet.	Specialcentre	Almindelig specialundervisning i enkelte fag samt adfærd, kontakt og trivsel (AKT) støtte. Støtten koordineres og evalueres i specialcentret i samarbejde med forældrene og evt. områdets PPR. Budgettet til specialundervisning er en del af skolens elevsats på almenområdet og er under skolerens selvforvaltning.	77,0	15%
2	Børn og unge med behov for en særlig indsats af længere varighed.	Specialskoler	Specialskolerne på niveau 2 er for elever med lettere generelle indlæringsvanskeligheder, f.eks. Engskolen og Frederiksgårdskolen. De er segregerede, dvs. adskilt fra almenområdet.	35,5	7%
		Specialklasserækker	Specialklasserækker på niveau 2 er særskilte klasser for f.eks. elever med lettere generelle indlæringsvanskeligheder, f.eks. på Dyvekeskolen og indskolingsklasser for børn med behov for en beskyttet skolestart. Klasserne er en del af almenområdet.	48,9	9%
		Enkeltintegration	Budgettet til enkeltintegrations-timerne udmeldes af områderne. PPR distriktet visiterer til distriktets skoler efter ansøgning fra skolerne i samarbejde med PPR psykologer og forældrene. Elever der modtager enkeltintegration er inkluderet på almenområdet.	25,9	5%
		Praktisk medhjælp	Praktisk medhjælp visiteres af PPR til elever med behov, f.eks. blinde og kørestolsbrugere.	5,4	1%

²⁰ Budgetoplysninger er ikke korrigeret for køb og salg (Skolen på Kastelsvej er undtaget af budgetoplysningerne). Bortset fra budgettet til STU, der også indeholder budgettet til købte pladser.

3	Børn og unge med vidtgående vanskeligheder og støttebehov.	Specialskoler	Københavns kommune har en række specialskoler for børn med vidtgående generelle indlærings vanskeligheder (f.eks. Strandpark skolen), gennemgribende udviklingsforstyrrelse (f.eks. Frejaskolen), specifikke indlæringsvanskeligheder - ADHD (f.eks. Skolen i Charlottegården) og bevægehandicap (fx Friluftskolen). De er segregerede, dvs. adskilt fra almenområdet.	191,3	37%
		Specialklasserækker	Københavns kommune har gruppeordninger eller specialklasser for børn med gennemgribende udviklingsforstyrrelse - autisme (Sønderbro og Lundehusskolen), specifikke indlæringsvanskeligheder - ADHD (Tove Ditlevsens skole), tale/sprog vanskeligheder (Nyboder skole) og læseklasser (f.eks. Blågård skole)	53,7	10%
		Praktisk medhjælp	Specialområdet visiterer praktisk medhjælp særligt til skolerne for elever med vidtgående generelle indlæringsvanskeligheder (udviklingshæmmede). Disse børn kan være kørestolsbrugere, have mange fysiske handicap og de kan have brug for hjælp til personlig hygiejne.	16,7	3%
		Særligt tilrettelagt ungdomsuddannelse	Unge med særlige behov har ret til en tre-årig ungdomsuddannelse. Dette kan foregå på Ungdomsskolen i Utterslev (UiU) og Center for specialundervisning for voksne (CSV) eller via køb af pladser i andre kommuner.	67,4	13%
Total				521,8 ²¹	100%

²¹ Budgettallene er ikke direkte sammenlignelige, idet budgettet til specialcentre, enkeltintegration, specialklasserækker og praktisk medhjælp er ekskl. husleje, grundbeløb, vand, varme etc., mens specialskoler er inkl. disse udgifter.

Tabel 3.2: Specialtilbud på dagtilbudsområdet (6-18 år) i 2010²²

Niveauer	Definition af behov	Tilbud	Beskrivelse af tilbuddene	Budget	Andel af rammen
1	Børn og unge med behov for en midlertidig og særlig støtte i almenområdet.	Støttepædagog-timer	Støtteressourcer til institutionen. Dette kan være i form af en støttepædagog ansat i distriktets støttepædagog-korps eller midler til ekstra ansættelse af ekstra personale i en periode. Børnene er inkluderet med almenområdet.	9,6	5%
2	Børn og unge med behov for en særlig indsats af længere varighed.	Specialfritidshjem og -klubber	Segregerede tilbud i form af specialfritidshjem eller -klub.	24,7	13%
3	Børn og unge med vidtgående vanskeligheder og støttebehov.	Specialfritidshjem og -klubber	Segregerede tilbud i form af specialfritidshjem eller -klub.	142,3	77%
		Basisgrupper	Specialgrupper i almindelige normalfritidshjem og -klubber. Hensigten er, at børnene skal inkluderes med almenområdet.	7,1	4%
Total				183,7 ²³	100%

Tabel 3.3: Specialtilbud til dagtilbudsområdet (0-5 år) i 2010²⁴

Niveau	Definition af behov	Tilbud	Beskrivelse af tilbuddene	Budget	Andel af rammen
1	Børn og unge med behov for en midlertidig og særlig støtte i almenområdet.	Støttepædagog-timer	Støtteressourcer til institutionen. Dette kan være i form af en støttepædagog ansat i distriktets støttepædagog-korps eller midler til ekstra ansættelse af ekstra personale i en periode. Børnene er inkluderet med almenområdet.	45,1	25%
2	Børn og unge med behov for en særlig indsats af længere varighed.	Basisgrupper	Specialgrupper i almindelige normalbørnehaver. Hensigten er, at børnene skal inkluderes i almenområdet.	46,0	26%
3	Børn og unge med vidtgående vanskeligheder og støttebehov.	Specialbørnehaver	Segregerede tilbud i form af specialbørnehaver.	87,4	49%
Total				178,5 ²⁵	100%

²² Budgetoplysninger er ikke korrigeret for køb og salg (Skolen på Kastelsvej er undtaget af budgetoplysningerne)

²³ Budgettallene er ikke direkte sammenlignelige, idet budgettet til støttepædagog og basisgrupper er ekskl. husleje, grundbeløb, vand, varme etc., mens specialbørnehaver er inkl. disse udgifter.

²⁴ * Budgetoplysninger er ikke korrigeret for køb og salg

²⁵ Budgettallene er ikke direkte sammenlignelige, idet budgettet til støttepædagog og basisgrupper er ekskl. husleje, grundbeløb, vand, varme etc., mens specialbørnehaver er inkl. disse udgifter.

Udover ovenstående tilbud kan endvidere nævnes følgende specialtilbud i Børne- og Ungdomsforvaltningen:

- *Familieskoler*: Familieskoler er et skoletilbud til børn, der har det svært i skolen på grund af adfærds-, trivsels- og følelsesmæssige problemer. Et ophold på en familieskole kan hjælpe barnet til at trives bedre i sin hjemskole og i hverdagen. Der er tre familieskoletilbud i København Furesøen og Kursusstedet i Hellebæk samt Familieskolen Villa Rolighed (samlet budget på ca. 22,9 mill. kr.).
- *Center for Specialundervisning for Voksne (CSV)*: Målet med CSV er, at voksne med fysiske eller psykiske handicap kan få undervisning og specialpædagogisk bistand, der tager sigte på at afhjælpe eller begrænse virkningerne af disse handicap (samlet budget på ca. 45,9 mill. kr.).
- *Børneklubben*: Børneklubben tilbyder kommuner i Region Hovedstaden rådgivning, vejledning og undersøgelse af børn mellem 0-6 år, fx findes høre- og talepædagoger, pædagoger, psykologer, fysioterapeut, socialrådgiver, børnelæge, ørelæge, øjenlæge, børnepsykiater i tilknytning til Børneklubben (samlet budget 14,6 mill. kr., hvoraf 12,9 mill. kr. dækkes via objektiv finansiering fra andre kommuner).
- *Børnecentret*: Børnecentret består af tale-hørelærere, fysio- og ergoterapeuter, psykologer samt Center for stammeundervisning og et legetek. Børnecentret arbejder tæt sammen med PPR distrikterne og medvirker i det inklusionsarbejde, der foregår igennem videndeling og konsulentvirksomhed (samlet budget ca. 28,5 mill. kr.).
- *Den Selvstændige Skole Grupperne*: Gruppernes struktur er en helt særlig organisationsform med de decentralt placerede grupper på forskellige matrikler i en holistisk bydækkende tæt samarbejdende organisation med særlig fleksibilitet i forhold til elevernes behov (samlet budget 12,0 mill. kr.).

Børneklubben og Børnecentret er rådgivningstilbud og disse tilbud har ikke til hensigt at passe eller undervise børnene.

3.2. Anbefalinger fra rapporter

I Rambøll rapporten står der, at viften af specialtilbud i Børne- og Ungdomsforvaltningen er så stor, at det kan være svært for nye visitatorer at skabe sig et overblik over tilbud på området, hvilket er medførende årsag til en meget uensartet visitation specielt på 6-18 årsområdet.

Finansministeriets rapport peger på at specialindsatsen i Finland og Sverige i højere grad end i Danmark vælger at inkludere børn med særlige behov på normalområdet. Tilbuddene på specialskoleområdet i Børne- og Ungdomsforvaltningen er hovedsageligt segregerede, idet ca. 76 pct. af budgettet til specialskoletilbud gives til specialskoler og specialklasserækker, jf. tabel 2. På specialfritidshjem og -klubområdet er det ca. 90 pct. af budgettet til specialtilbud, der er målrettet specialfritidshjem og -klubber. På 0-5 årsområdet er det til gengæld kun 49 pct. af budgettet til specialtilbuddene, der er målrettet specialbørnehaver. Tallene er ikke helt sammenlignelige, idet tilbuddene på niveau 1

og 2 hovedsageligt er eksklusiv udgifter til husleje, ledelse, rengøring etc. Niveau 3 udgør således en langt mindre andel af det samlede budget hvis der tages højde herfor.

En forklaring på den høje udskilning til niveau 3 er, at pladsprisen er væsentlig højere på niveau 3 end på niveau 1 og 2. Det er desværre ikke muligt at sammenligne udskilningen fordelt på antal børn, idet der ikke findes oplysninger over antallet af tilbud og antallet af børn, der modtager støttepædagogtimer, enkeltintegration eller anvender specialcentre.

3.3. Status på anbefalinger

Med den seneste ændring i budgetmodellen for specialskoler med virkning fra skoleåret 2009/10 ændres den tidligere timenormeringsmodel (modellen betyder, at der ved fastsættelsen af skolebudgettet tages udgangspunkt i antallet af børn pr. lærer) til en pladsnormeringsmodel (modellen betyder, at der ved fastsættelsen af skolebudgettet tages udgangspunkt i en pris pr. barn). De nye budgetmodeller på 0-5 årsområdet for basisgrupper og specialbørnehaver, som planlægges implementeret fra 1. januar 2011, går i retning mod at skabe færre pladspriser, hvilket eventuelt vil være med til at sikre en mere ensartet visitation, hvis visitatorerne på 0-5 årsområdet udskiftes.

Finansministeriet skriver i deres rapport at store enheder på almenområdet (skoler eller institutioner med mange børn) er mindre tilbøjelige til at ekskludere børnene fra almenområdet. Det taler for sammenlægning af skoler og institutioner på almenområdet, hvilket understøtter Børne- og Ungdomsforvaltningens strategi om større enheder, som fx den nye klyngeledelsesmodel er et godt eksempel på. "Klyngeledelsesmodellen" medvirker til, at der sker en sammenlægning af normalinstitutioner i større administrative enheder inden for det enkelte distrikt og at specialbørnehaver samles i en fælles klynge på tværs af distrikterne. Om "Klyngeledelsesmodellen" vil være medvirkende til større eksklusion er uvist, men mulighederne for at koordinere, sparre og udveksle erfaringer inden for klyngen bliver evt. forbedret på sigt og har været med til at forhindre eksklusion af børn, som kan bibeholdes på normalområdet.

Basisinstitutionerne vil i den nye "klyngeledelsesmodellen" model indgå i klynger med normalinstitutioner, hvilket yderligere vil bidrage til større sammentænkning af normal- og specialområdet på 0-5 årsområdet.

3.4. Nye anbefalinger

Indbygge inklusionsincitament i folkeskolers organisation og budgettildelingsstrukturer

Skoleområdet ekskluderer langt flere børn end dagtilbud. For at bremse og måske endda nedbringe eksklusionen fra de københavnske folkeskoler til omkostningstunge specialtilbud bør der i højere grad indbygges incitament i folkeskolernes organisations- og budgettildelingsstrukturer, der understøtter at børnene forbliver inkluderet i almenområdet. I dag er det sådan, at hvis en skole henviser et støttekrævende barn videre til et specialtilbud flyttes hele udgiften til det nye

tilbud, og på denne måde er incitamentet til at arbejde mest muligt inkluderende og at beholde barnet i skolen fraværende. Det forholder sig ligeledes således, at hvis en folkeskole gør et ekstra stykke arbejde for at beholde et meget støttekrevende barn inkluderet, der ellers ville kunne have fået et niveau 2 eller 3 tilbud kompenseres de ikke herfor. Denne situation vurderes uhensigtsmæssig, og der bør nedsættes en arbejdsgruppe der skal komme med forslag til inklusionsincitamentsstruktur på både det organisatoriske og økonomiske plan. Det betyder, at det anbefales at skoler og dagtilbud der er særligt dygtige til at arbejde inkluderende kompenseres herfor økonomisk.

Hæve gruppestørrelsen på specialskoler og –klasserækker på niveau 3
Hvis hovedparten af de eksisterende grupper på niveau 3 skoler og klasserækker udvides fra 6 børn til 8 børn, vil der være en besparelse på ca. 50 mill. kr. Udvides grupper i stedet fra 6 børn til 7 børn er besparelsen i stedet ca. 20 mill. kr. Besparelensesprovenuet er beregnet med udgangspunkt i de nuværende normeringer og pladspriser på de eksisterende skoletilbud niveau 3 med undtagelse af Blågård Skole, Kirkegaard Skolen, Lergravsparken Skole, Lykkesbo Skole og Nyboder Skole, som allerede opererer med gruppestørrelser på 8-12 børn. Forslaget vil kræve en reduktion i antallet af lærer, som enten skal fyres eller overflyttes til almenområdet. De fysiske muligheder for at udvide grupperne er ikke undersøgt og det er derfor usikkert om anbefalingen kan implementeres med fuld effekt.

Tilsvarende kan medarbejder ressourcerne for specialdagtilbud reduceres ved at hæve antallet af børn pr. pædagog. Der er ikke foretaget en egentlig beregning af besparelspotentialet heraf.

Sammenlægning af specialbørnehave

Obligatorisk børnehaveklasse betyder, at specialskoler og tilhørende fritidstilbud fra skoleåret 2009/2010 er blevet udvidet med en ekstra årgang. Det betyder, at kapaciteten på småbørnsområde bør tilpasse i forhold hertil. Det bør i derfor overvejes, om der er behov for at reducere i antallet af specialtilbud på 0-5 årsområdet. Beslutningen skal ses i sammenhæng med demografiudvikling på 0-5 årsområdet. Nedlæggelse af en specialbørnehave vil udelukkende give en besparelse på udgifter til ledelse, husleje, varme, rengøring, gårdmand etc. I 2010 varierer udgifterne hertil mellem ca. 1,7 mill. kr. og ca. 3,4 mill. kr. alt efter hvilken specialbørnehave, der foreslås lukket.

Stop for visitationen af unge over 18 år

Der er ikke en lovgivningsmæssig hjemmel, der kræver, at unge over 18 tilbydes et specialiseret klubtilbud. Der er i dag ca. 104 klubpladser til unge over 18 år. Hvis disse klubpladser lukkes vil det give en samlet besparelse på ca. 9,2 mill. kr. Beregningen af besparelspotentialet bygger på skøn over indmeldte børn over 18 år og pladspriser for klubtilbud på henholdsvis Ungdomsskolen i Utterslev, Øresundsskolen og Lavuk i 2010.

Sikre en ensartet visitation

For at sikre en ensartet visitation fremover bør der arbejdes med den kulturbærende adfærd hos visitatorerne. Dette skal være med til at

sikre, at alle visitatorer kender tilbuddenes pris, målgruppe og varighed, muligheder for inklusion og revisitation til normalområdet.

Kapitel 4

Analyse af eksisterende budgetmodeller

Kommissorium

”At der på baggrund af det arbejde vedrørende budgetmodeller på skoleområdet, som blev udarbejdet i efteråret 2009 foretages en analyse (sammenligning) af de eksisterende budgetmodeller på specialområdet. Dette skal ske med udgangspunkt i en analyse af mulighederne for en harmonisering, der kan lette styringen og fleksibilitet over året, større gennemsigtighed i visitationen samt mere ensartede principper for budgettildeling. En vurdering af budgetmodellerne skal danne grundlag for en sammenlignende vurdering af det individuelle serviceniveau for børn og elever med forskellige handicap og sikre en optimering af ressourceudnyttelsen på specialområdet.”

4.1 Problembeskrivelse

I de senere år er der sket en stigende udskilning af børn til de mest udgiftstungetilbud på specialområdet i BUF, jf. kapitel 2. Rambølls analyse fra marts 2008 peger på, at en af årsagerne hertil er, at kompleksiteten i de eksisterende budgetmodeller på specialområdet er relativt høj og at der findes relativt mange forskellige tilbud at visitere til indenfor de enkelte handicapkategorier. Følgende afsnit bygger videre på Rambølls anbefalinger om, at der er behov for at forenkle og harmonisere de eksisterende budgetmodeller, at antallet af priser bør reduceres eller harmoniseres og at det bør være tydeligere, hvad prisforskellene skyldes.

I bilag 2 sammenlignes budgetmodellerne på specialområdet og i bilag 3 beskrives budgetmodellerne nærmere. Bilagene viser, at principperne, som ligger til grund for budgetmodellerne er meget forskellige, herunder forskelle i afregningsregler, antallet af elevsatser og belastningsgrader, placering af visitations- og budgetansvar, mange forskellige handicapkategorier, forskelle i pladspriser inden for de enkelte handicapkategorier etc. Kompleksiteten i budgetmodellerne medfører uigennemsigthed i forhold til bl.a. prisfastsættelsen på specialområdet. Dette kan være medvirkende til den meget uensartede visitationspraksis specielt på 6-18 årsområdet, der peges på i Rambølls vignetanalyse (vignetanalysen er nærmere beskrevet i afsnit 4.2).

Tabel 4.1 viser den store variation i pladspriser på de enkelte specialinstitutioner i skoleåret 2010/11 (bilag 4 viser pladspris og antal pladser på de enkelte skoler). Variationen mellem den højeste og laveste pris er størst på de segregerede tilbud.

Tabel 4.1: Gennemsnitlig, højeste og lavest pladspriser på specialskoler og specialinstitution klasserækker og basisinstitutioner i skoleåret 2010/11 (kr.)²⁶

Skole/institutionstype	Pladspris (vejret gennemsnit)	Højeste pladspris (kr.)	Laveste pladspris (kr.)
Specialskole – niveau 3 (6-18 år)	286.146	764.306	232.276
Specialskole – niveau 2 (6-18 år)	117.133	188.176	113.466
Specialklasserække - niveau 3 (6-18 år)	157.643	256.128	136.257
Specialklasserække - niveau 2 (6-18 år)	147.938	191.171	134.983
Specialfritidshjem - niveau 3 (6-18 år)	197.885	357.412	105.681
Specialfritidshjem - niveau 2 (6-18 år)	83.308	148.240	66.821
Specialbørnehave - niveau 3 (0-5 år)	436.566	732.667	390.953
Basisinstitution - niveau 2 (0-5 år)	233.345	332.315	154.275

Desuden fremgår det af tabel 4.1, at prisen på et niveau 3 tilbud er mere end dobbelt så højt som for et niveau 2 tilbud.

De eksisterende budgetmodeller på specialskoleområdet er ikke hensigtsmæssige i forhold til løbende at kunne tilpasse kapaciteten henover året. På skoleåret fastlægges budgettet en gang om året ud fra antallet af elever 5. september. Ufleksibiliteten i forhold til kapacitetstilpasninger giver i dag problemer på specialskoleområdet, når der er behov for at henover året at finde ekstra pladser i forbindelse med klagesager, tilflytning af børn, akut opståede behov etc. Dette sker i dag ved fylde op, hvor der er ledig kapacitet eller ved at udvide antallet af børn på de enkelte skoler uden at give skolerne ekstra budget hertil. På dagtilbudsområdet er der afregningsmodeller, der regulerer budgettet ved regnskabsafslutningen i forhold til faktisk antal indmeldte børn. Det giver mulighed for løbende at tilpasse budgettet i forhold til det reelle antal indskrevne børn. Der er behov for at finde måder, hvorpå det på specialskoleområdet er muligt løbende at tilpasse budgetterne henover året, enten via reservation af midler i en pulje, afregning specialskolerne for tomme pladser etc. Dette er især vigtigt i forhold til at kunne løse de klagesager, der løbende opstår på specialskoleområdet.

Som det er nærmere beskrevet i kapitel 5, fungerer visitations- og økonomistyringen for specialområdets niveau 1, 2 og 3 på den måde, at der for den enkelte skole kan være incitamenter til, at eleven overgår til et specialtilbud, da finansieringen ikke længere varetages af skolen, men af distriktet. På samme måde kan finansieringsmodellerne være medvirkende til at forstærke tendensen til en forskydning fra niveau 2 til de mere indgribende og dyrere tilbud på niveau 3. Dette skyldes, at finansieringen af niveau 2 varetages af distrikterne, mens centralforvaltningen finansierer niveau 3 tilbud. Incitamentsstrukturen er således i modstrid med intentionerne i specialreformen om at fastholde eleverne på de almindelige skoler evt. med supplerende støtte.

²⁶ Pladspriserne omfatter alle institutionsrelaterede udgifter, herunder husleje, personale, drift, rengøring, mad etc. Tilbuddene på 0-5 års området er heldagstilbud, mens tilbuddene på 6-18 årsområdet består af både et skoletilbud og et fritidstilbud, som oftest kombineres til en samlet løsning pr. barn. Den samlede pris for et tilbud på 6-18 års området ligger således på et noget højere niveau end 0-5 årsområdet.

4.2. Anbefalinger fra rapporter

Rambøll anvendte i deres rapport fra marts 2008 en vignetanalyse til at afdække forskelle i visitationspraksis. Vignetanalysen er opbygget på den måde, at sagsbehandlere og visitationsudvalg er blevet bedt om at foretage en hypotetisk afgørelse i en række anonymiserede sager, hvorefter disse afgørelser anvendes som afsæt til at vurdere forskelle i visitationspraksis på tværs af sagsbehandlere og enheder. Generelt viser analysen væsentlige forskelle i visitationen på tværs af sagsbehandlere specielt på 6-18 årsområdet. Forskellen viser sig både i valg af tilbud og omfanget af ydelser. Rambøll peger på, at forklaringen herpå kan være, 1) at der på børnehandicapområdet findes en meget forskelligartet vifte af tilbud, som kan gives i de enkelte sager og 2) at sagsbehandlerne ikke har et klart billede af prisen på de forskellige tilbud.

4.3. Status på arbejdet med anbefalingerne

Fra skoleåret 2009/10 er indført en ny budgetmodel på specialskoleområdet, hvor der udarbejdes pladspriser ud fra handicap kategorier, der går på tværs af specialskoler og specialskolerækker. Det har været med til at give et større overblik over prisforskellene mellem de enkelte tilbud på specialundervisningsområdet.

Årsagen til, at taksterne er så forskelligartede, er, at taksterne skelner mellem de enkelte børns handicap eller diagnose. På specialsmåbørnsområdet har denne differentiering af pladspriserne været diskuteret med institutionslederne på en række møder i foråret, og tilbagemeldingen fra disse møder har været, at det ikke giver mening at operere med så mange pladspriser. Fremover foreslås det, at der er en pladspris, der er fælles for alle basisinstitutioner og tre forskellige pladspriser for specialbørnehaver.

På specialdagtilbudsområdet 0-5 år planlægges nye budgetmodeller for hhv. basisinstitutioner og specialbørnehaver implementeret fra 1. januar 2011. Budgetmodellerne er forsøgt tilpasset i forhold til normalområdets logikker, herunder:

- Den pædagogiske pladspris beregnes ud fra samme principper som for specialfritidshjem og -klubber
- Antallet af belastningsgrader minimeres på basisinstitutioner og specialbørnehaver
- For basisinstitutionerne indføres afregningsregler, som muliggør løbende tilpasning af institutionsbudgetterne i forhold til visiterede børn henover året

Som følge af de nye budgetmodeller på dagtilbudsområdet 0-5 år sker der en omfordeling indenfor de eksisterende budgetrammer og der er således intet besparelspotentiale.

Den nye budgetmodel for LAVUK (specialklub) med virkning fra 1. januar 2010 er ligeledes bygget op efter ovenstående principper beskrevet for basisinstitutioner og specialbørnehaver.

4.4. Nye anbefalinger

Harmonisering og forenkling af de budgetmodeller på specialområdet

Det anbefales, at der ses nærmere på mulighederne for at minimere, forenkle og harmonisere antallet budgetmodeller på specialområdet yderligere, herunder se på mulighederne for at minimere antallet af pladspriser og andre forskelle i budgetmodellerne.

Afregning af tomme pladser

I dag afregnes specialskoler ikke for tomme pladser eller merindskrivning, som det sker på dagtilbudsområdet. På niveau 2 vurderes der at være ca. 20 uanvendte pladser i skoleåret 2009/2010, mens niveau tilbuddene er nogenlunde fyldt op i skoleåret 2009/2010. En afregning af niveau 2 tilbuddene vurderes at ville give en besparelse på ca. 2,5 mill. kr. En afregningsmodel på specialskoleområdet vil muliggøre at kapaciteten tilpasse efter behov henover året. Afregningsmodellen har den fordel at det er muligt løbende henover året at flytte kapaciteten rundt efter behov. Ulempen er at specialskolerne ikke har budgetsikkerhed, men er tvunget til at justere deres udgifter i forhold til det aktuelle antal indskrevne børn.

Reservation af pulje til finansiering af løbende merudgifter

Etablering af pulje til finansiering af klagesager og løbende visitationsbehov vil give mulighed for at foretage budgetopskriver henover året i forbindelse merindskrivning på specialskoler og -institutioner. Fordelen er at der kan reserveres midler til finansiering af fx klagesager eller andre uforudsete udgifter henover året, og dermed er der større sikkerhed for at budgetrammen kan overholdes. Ulempen er, at det kan være svært for specialskolernes planlægning af medarbejder ressourcer og organiseringen af undervisningen løbende henover året at skulle tilpasse undervisningen til et antal ekstra børn. Dette taler for at puljen er så lille som muligt.

Systemudvikling

Det anbefales, at der sker en videreudvikling eller en nyudvikling af den eksisterende systemunderstøttelse på specialområdet, hvilket bør være højt prioriteret de kommende år. Børne- og Ungdomsforvaltningen arbejder pt. på en kravspecifikation, der skal slå fast, om BUF skal videreudvikle på et endnu ikke færdigudviklet sagsstøttesystem for visitatorer og psykologer på specialområdet (dette system kaldes KIS) eller finde et alternativt system. Der er behov for et værktøj, der giver visitatorerne et overblik over specialtilbud og tilhørende pladspriser, hvilket vil være med til at sikre en mere ensartet visitation. Redskabet skal samtidig sikre, at det bliver muligt fremover at få oplysninger om hvor mange børn der modtager fx støttepædagogmidler, enkeltintegration og praktisk medhjælp og hvilke institutioner eller skoler disse børn er tilknyttet således at forvaltningen har mulighed for løbende at følge udviklingen i forbrug og kapacitetsudnyttelse henover året. Dette vil også være med til at forbedre økonomistyringen på specialområdet.

Kapitel 5

Visitationsmodeller

Kommissorium

”Der foretages en undersøgelse af de eksisterende visitationsmodeller på specialområdet med henblik på en harmonisering af visitationsprincipperne, herunder lette styringen og give overblik og gennemsigtighed i visitationen på specialområdet. Ambitionen er at modellen skal danne grundlaget for at bringe overensstemmelse mellem budget og forbrug og dermed balance i økonomien. Det skal ligeledes beskrives, hvordan det i modellen er indarbejdet at børns og forældres retssikkerhed sikres i en visitationsmæssig sammenhæng.”

5.1 Præsentation af problemområdet vedr. visitation

Københavns Kommune råder som det blev beskrevet i kapitel 3 over en lang række af tilbud til børn og unge med særlige behov. Tilbudde-
ne er forskellige set i forhold til tilbudstype (daginstitution, skole, fritidshjem og klub), støtteintensiteten (hvor meget støtte har barnet behov for) og alder. Med alle disse mange forskellige typer af tilbud følger en henvisning, en visitation og et ansvar for økonomien.

Hvor vigtigt det er at visitation og økonomiansvar fungerer på den mest optimale måde bliver åbenlyst, når man bliver klar over at budgettet til dette område er langt over 1 mia. kr.. Og det er vel at mærke kun på Børne- og Ungdomsforvaltningens ressortområde.

I København er der et politisk vedtaget mål om at flest mulige børn skal inkluderes i almenområdet, og det er vigtigt at visitationen indrettes til at arbejde på denne måde (Inklusionspolitikken, Børne- og Ungdomsudvalget, 24. juni 2009).

I Rambøll-rapporten fra 2008 dokumenteres det, at Børne- og Ungdomsforvaltningen visiterer og henviser børn med samme støttebehov til vidt forskellige tilbud. Denne forskelligartethed slår også igennem på udgiftsniveauet, og i et Område lå udgiftsniveauet 24 pct. over gennemsnittet for alle Områderne til sammen.

I Rambøll-rapporten blev det ligeledes dokumenteret, at visitations- og henvisningsudvalgene ikke kender priserne på de tilbud de visiterer til, og at erfarne sagsbehandlere henviser eller visiterer til mindre udgiftstunge tilbud end uerfarne sagsbehandlere. Undersøgelser viser at dette også gælder i forhold til nye og uerfarne psykologer.

Rambøll-rapporten kommer med fem forslag til hvordan visitationen kan indrettes på en mere hensigtsmæssig måde, således at økonomistyringen forbedres og at færre børn ekskluderes til dyre specialtilbud. Inden disse forslag præsenteres, vil der blive tegnet et billede af visitationen i Børne- og Ungdomsforvaltningen.

Beskrivelse af visitationsområdet

Børn med særlige behov har brug for forskellige grader af støtte til deres læringspotentiale kan indfris. I den forbindelse har skoleområdet historisk set været opdelt i tre niveauer, hvor børn med et begrænset støttebehov modtager et mindre støttetilbud på sin skole – niveau 1 støtte. Børn med et lidt mere omfattende støttetilbud får et lidt dyrere niveau 2 tilbud i fx en indskolingsklasse. Endelig er der de børn, som har et omfattende støttebehov, og som udvikler sig bedst i et segregeret tilbud, de får et støtteintensivt tilbud på niveau 3 i fx en specialbørnehave eller –skole²⁷.

Københavns Kommune har som det fremgår af tabel 2.1. inddelt støtte til børn med særlige behov i tre niveauer.

Tabel 5.1: Fordeling af målgrupper på niveauer

Niveau	Målgruppe
Niveau 1	Børn og unge med behov for en midlertidig og særlig støtte i almenområdet.
Niveau 2	Børn og unge med behov for en særlig indsats af længere varighed. Tilbud findes både i almenområdet og som segregerede tilbud.
Niveau 3	Børn og unge med vidtgående vanskeligheder og støttebehov. Typisk specialbørnehave- og specialskoletilbud samt specialfritidstilbud.

Under denne niveaudeling af tilbuddene kan alle forvaltningens tilbud indplaceres og visitation handler i denne forbindelse om at få børn med et støttebehov indplaceret på det korrekte niveau. I bilag 5 er det muligt at finde en mere udførlig beskrivelse af niveauerne og tilbuddene.

5.2 Anbefalinger

Rambøll Management gennemførte primo 2008 analysen: ”Analyse af handicap og specialområdet i Københavns Kommune”. Analysen blev fremlagt for Børne- og Ungdomsudvalget d. 4. juni 2008. Rambøll-analysen kom med fem anbefalinger til, hvordan styringen på handicap- og specialområdet kan forbedres:

1. Der skal sikres en mere ensartet visitationspraksis
2. Den decentrale økonomistyring skal styrkes.
3. Der er brug for klarere snitflader mellem centrale og decentrale enheder.
4. Der skal arbejdes systematisk på et bedre datagrundlag.
5. Budgetansvar bør være klart og entydigt defineret

²⁷ På dagtilbudsområdet arbejdes der ikke helt med den samme opdeling af området som på skoleområdet, men ikke desto mindre giver det en række analytiske fordele at sammentænke de to forståelsesrammer. Derfor er støttetilbuddene på dagtilbudsområdet indlagt i skoleområdets forståelsesramme. Det skaber ikke umiddelbart problemer, men det er blot vigtigt at være opmærksomme på, at det er det der sker.

5.3 Status for implementering af anbefalinger

Forvaltningen har i regi af specialreformen (Projekt Visitation) arbejdet målrettet med Rambøll Rapportens anbefalinger vedrørende visitation:

Reviderede visitationsprocedurer for 0-18 år

De reviderede visitationsprocedurer er implementeret med henblik på at sikre en ensartet praksis i kommunen.

Årshjul for samarbejdet internt i forvaltningen og for samarbejdet med Områderne

Årshjulet skal sikre sammenhængen mellem den fagligt forankrede visitation og økonomistyring.

Procedurer til dataregistrering

Et væsentligt element i god økonomistyring er en sikker dataregistrering. Forvaltningen arbejder derfor på implementering af et nyt elektronisk dataregistreringsværktøj.

Implementering af prognosticeringsværktøj på dag- og døgnområdet

Københavns Kommune sælger mange pladser til og køber mange pladser af andre kommuner. Der har i en årrække været problemer med økonomistyringen på dette område, og der er fortsat problemer med at få økonomien i balance. Der arbejdes intensivt på at få styr på dette område, og et af de store fremskridt på dette område er implementering af et nyt prognostiseringsværktøj, der gør økonomistyringen af området betydeligt lettere. Forventningen er at grundlaget sikre at budgettet på 678 mill. kr. i 2010 kan holdes.

Procedurer for klagebehandling

Forvaltningen har udarbejdet nye procedurer og standarder for klagebehandling og afgørelser, som har betydet at antallet af klager er faldet fra 70 i 2007 til 28 i 2010. Samtidig med en intensivering af dialogen mellem forældre og visitation. Det forventes, at brugertilfredsheden vil øges ved etablering af nye mellemformstilbud, ligesom det vil have en positiv indvirkning på økonomistyringen at antallet af klager falder.

Standarder for afgørelser og klagebehandling

Visitationen træffer afgørelse på grundlag af en henvisning fra PPR områderne. Den udarbejdede standard for afgørelser sikrer, at mulighederne inden for den almindelige specialundervisning på den lokale skole er udtømt inden barnet visiteres til et mere specialiseret tilbud.

Visitationsvejledninger til de enkelte specialskoler/klasser

Visitationsvejledningerne til de enkelte specialskoler beskriver skolens målgruppe. Disse indgår i en tidlig forventningsafstemning med forældrene til børn med særlige behov. Vejledningerne er et redskab for kommunens psykologer i deres daglige arbejde.

Standard for sagsbehandlingstid

Børne- og Ungdomsudvalget vedtog d. 3. juni 2009, at sagsbehandlingstiden på PPR-området skal nedbringes. Forvaltningens undersøgelse viste, at det kan tage op til 7 måneder før en PPR-sag afsluttes,

hvilket er uhensigtsmæssigt for en familie der befinder sig i en kritisk situation. Derfor har forvaltningen på baggrund af en LEAN-undersøgelse igangsat en proces der betyder at sagsbehandlingstiden fra en sag starter til der foreligger en pædagogisk psykologisk vurdering vil være nedbragt til maksimalt 4 måneder ultimo 2010. I bilag 6 findes en mere detaljeret beskrivelse af forvaltningens arbejde med nedsættelse af sagsbehandlingstiden på PPR-området.

Inklusionspolitik

D. 24. juni 2009 vedtog Børne- og Ungdomsudvalget en inklusionspolitik for forvaltningens arbejde. Herved understreges det, at inklusion i almenområdet er et bærende princip i forvaltningens arbejde med børn og unge.

Inklusionskoordinatorer

Som led i specialreformen er der i alle Børne- og Ungdomsområderne ansat inklusionskoordinatorer. Inklusionskoordinatorerne skal vejlede medarbejdere i skoler og dagtilbud omkring inklusion, hvilket skal bidrage til at færre børn ekskluderes til dyre specialtilbud.

Kompetenceudvikling for PPR-medarbejdere

Børne- og Ungdomsforvaltningen i Københavns Kommune besluttede i 2008 at efteruddanne medarbejderne i PPR i konsultative praksisformer. Uddannelsen løber i perioden 2008-12, og målet er, at PPR's måde at arbejde på skal være mere ens set over byen, og vigtigst er det, at PPR bliver klædt på til at arbejde konsultativt i forhold skoler og institutioner. De skal i højere grad bidrage til at udstyre fx lærere og pædagoger med specialpædagogiske værktøjer. Herved bidrages til forvaltningens mål om at flere børn skal have et tilbud i almenområdet og at færre børn ekskluderes til dyre segregerede specialtilbud.

5.4 Nye anbefalinger

Siden offentliggørelsen af CASA-, Budget- og Rambøll-analyserne er der arbejdet intensivt på at implementere anbefalingerne. Forvaltningen er nået langt med dette arbejde, og er samtidig også blevet opmærksomme på en række nye muligheder for at arbejde mere målrettet med inklusion og budgetstyring i en visitationsmæssig sammenhæng.

Ny visitationsmodel på specialområdet

Forvaltningen arbejder hele tiden på at mindske eksklusionen til dyre specialtilbud ligesom forbedringer af økonomistyringen har højeste prioritet. Derfor arbejdes der på en ny visitationsmodel, som samler visitationen til de dyreste specialtilbud (niveau 2+3) i én styrket visitationsenhed. Det er med enkelte undtagelser sådan i dag, at områderne visiterer til mellemgruppen af tilbud (niveau 2) mens de centrale kontorer i forvaltningen visiterer til de dyreste tilbud. Det nye forslag er at fjerne skellet mellem de dyreste og næst dyreste tilbud, hvilket vurderes at vil have følgende positive konsekvenser:

- Et samlet overblik over behov, kapacitet og mulighed for at etablere nye mellemformer, hvor der er fokus på de inkluderende indsatser. Denne arbejdsgang sikre rettidig politisk godkendelse.
- Muligheden for at skubbe udgifter mellem niveau 2 og 3 undgås - For hvert administrativt led er der mulighed for at skubbe udgifter. For nærværende har områderne/distrikterne mulighed for at henvise sager til behandling i specialområdet. Den økonomiske incitamentsstruktur kan underbygge, at distrikterne henviser eleven videre i systemet i stedet for selv at løse opgaven. Det optimale er at udarbejde en struktur, der bevirker at barnets tilbydes et fagligt ansvarligt tilbud givet de økonomiske forudsætninger
- Mulighed for en koordineret indsats der kan modvirke støreskaseffekten – fokus på en smidigere oprettelse og nedlægelse af tilbud, der matcher børn og unges støttebehov.
- Større brugertilfredshed - forældrene møder én samlet forvaltning og professionelle samarbejdspartnere derefter oplever at det centrale visitationsudvalg giver afslag på ansøgningen til specialtilbud, er det kilde til stor frustration og usikkerhed. Dette resulterer i klager til Klagenævnet for Vidtgående specialundervisning med deraf følgende sagsbehandling, forsinkelse i sagsgange og generel oplevelse af et usammenhængende system, der ikke varetager borgernes interesser.
- Et ensartet serviceniveau i hele kommunen

I tabel 5.2 er vises en oversigt over forslaget til ny visitationsmodel. Essensen er mere ansvar og kompetence til skoler og dagtilbud koblet med en enhedsvisitation til de dyre specialtilbud.

Table 5.2: Forslag til ny visitationsmodel

Niveau	Dagtilbud/ skole	Støttetype/ visitation	Visitation og Økonomiansvar
<p>Niveau 1</p> <p>Børn og unge med behov for en midlertidig og særlig støtte i almenområdet</p>	<p>Dagtilbud</p> <p>0-5 år</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Støtte til en særlig indsats i et dagtilbud (støttepædagogpulje) • Familiepladser i almindelige daginstitutioner 	<p>Områderne/(dagtilbuddene)</p> <p>Central</p>
	<p>Skole</p> <p>Dagtilbud</p> <p>Fritidshjem og – klubber</p> <p>Børn og unge med behov for en særlig indsats af længere varighed. Tilbud findes både i almenområdet og som segregerede tilbud - enkeltintegration og støttemidler</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Enkeltintegration • Støtte til en særlig indsats i et dagtilbud 	<p>Skolerne/(Områderne)</p> <p>Områderne/(dagtilbuddene)</p>
<p>Niveau 2+3</p> <p>Børn og unge med vidtgående vanskeligheder og støttebehov. Typisk specialbørnehave- og specialskoletilbud samt specialfritidstilbud.</p>	<p>Dagtilbud</p> <p>0-5 år</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Basispladser • Specialbørnehaver 	<p>Visitation: Områder i samarbejde med central</p> <p>Økonomiansvar: central</p>
	<p>Skole</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Specialskoler for elever med generelle indlæringsvanskeligheder • Enkeltmandsundervisning som en midlertidig foranstaltning (Bekendtgørelsen § 12, stk.2) • Familieskoler • Dagbehandlingstilbud med tilhørende undervisningstilbud • Indskolingsklasser • Gruppeordninger • Familieklasser • Specialskoler, • Anbragte børn • Efterskoler • Sygeundervisning • Rehabilitering • Hjælpe midler • Særlig tilrettelagt ungdomsuddannelse 	
	<p>Dagtilbud</p> <p>Fritidshjem og – klubber</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Specialfritidstilbud for elever med generelle indlæringsvanskeligheder • Specialfritidshjem og – klubber • Basispladser 	

Det anbefales, at der i en ny visitationsmodel arbejdes med udvikling af en mere fleksibel og behovsafhængig tilbudsstruktur. Indførelsen af en ny visitationsmodel kræver, at nedlæggelse af eksisterende tilbud behandles politisk og sendes til høring. Derefter vil der skulle foretages række ændringer af Styrelsesvedtægten for folkeskolen i Københavns Kommune. Disse ændringer vil tage tid. Forvaltningen vurderer, at processen vil kunne tage op til et år og en ny visitationsmodel vil derfor først kunne indføres i skoleåret 2011/2012. Forvaltningen foreslår derfor, at det overvejes at indføre vejledende kvoter for visitationen på specialskoleområdet (niveau 3) til visitationen for skoleåret 2011/2012. Kvoterne vil alene være vejledende for områderne og ind-

føres for at nedbringe antallet af ansøgninger til niveau 3 tilbud, samt øge fokus på inkluderende tiltag.

I forlængelse af ovenfor nævnte anbefalinger, som der arbejdes med at implementere i Børne- og Ungdomsforvaltningens visitationssystemer, peges der bl.a. i rapport fra Danmarks Evalueringsinstitut, Visitationsprocessen til vidtgående specialundervisning, og i Finansministeriets rapport Specialundervisning i folkeskolen endvidere på en række andre spændende muligheder, som også er værd at overveje i Københavns Kommune, fx en højere grad af efterspørgselsstyring af PPR..

Etablering af ressourcecentre på alle skoler

Regeringens Skolerejsehold anbefaler, at der på alle skoler etableres et ressourcecenter, som er en videreudvikling af det Specialcenter vi har på skolerne i dag. Indsatsen i forhold til børn med særlige behov skal være bedre koordineret og kunne sættes ind hurtigere. I denne nye konstruktion er det Skolerejseholdets anbefaling at PPR kommer til at spille en central rolle som fast medlem af centeret ligesom de skal virke som konsulent for ledere og lærere i forhold til børn med særlige behov. I denne forbindelse er det arbejdsgruppens anbefaling at der i første omgang igangsættes et udviklingsarbejde med henblik på at klarlægge indhold og omfang af et ressourcecenters arbejde. Målet er, at der på sigt er et ressourcecenter på alle københavnske folkeskoler.

Nedbringelse af antallet af PPR-vurderinger

Finansministeriet vurderer, at der udarbejdes for mange pædagogiske psykologiske vurderinger, og at der bør reduceres i antallet. Dette tiltag kan medvirke til at nedbringe ventetiden på PPR-vurderinger. Dette kan muligvis ske ved at omorganisere PPR så det i højere grad bliver efterspørgselsstyret. PPR kan indrettes som en indtægtsdækket virksomhed hvor skoler bestiller og betaler PPR-vurderinger hos PPR. I Københavns Kommune er der udarbejdet en plan for nedbringelse af ventetiden fra gennemsnitligt 7 til 4 måneder. Det forventes ikke, at sagerne kan afklares væsentligt hurtigere end dette, idet denne type sager typisk kræver inddragelse af en lang række professionelle ligesom forældreinddragelse også er et vigtigt element. Det forventes dog at antallet af PPR-vurderinger vil kunne mindskes, og at den tid der dermed frigøres kan anvendes til det konsulterende arbejde på skolerne, som igen kan medvirke til at færre børn ekskluderes til dyre specialtilbud.

Begge tiltag vil have som konsekvens, at grundlaget for forventningsafstemningen med skoler og forældre får et bedre grundlag.

Kapitel 6

Kørsel

Kommissorium

”Der foretages en undersøgelse af de eksisterende lovgivninger vedr. kørsel på specialområdet i forhold til en optimering af de eksisterende kørselsprincipper på specialområdet samt komme med forslag til ændringer af det eksisterende regelgrundlag.

Det skal i denne forbindelse nævnes, at Børne- og Ungdomsudvalget allerede har sat en række initiativer i gang på dette område blandt andet, som følge af medlemsforslag i BUU den 3.3.2010 om reduktion af taxakørsel med børn i BUF samt fællesudbud af kørsel med Social- og Sundhedsforvaltningerne.”

6.1 Problembeskrivelse

Kørselsområdet er på flere måder et centralt område, ikke mindst fordi det har stor betydning i forhold til brugeroplevelsen af Københavns Kommunes tilbud til børn og unge med særlige behov.

I nærværende analyse af specialområdet er det dog særligt interessant i kraft af at være et meget udgiftstungt område. I den egenskab er kørselsområdet i øjeblikket i spil på mindst tre måder:

- Der igangsæt et samarbejde mellem Sundhedsforvaltningen, Socialforvaltningen og Børne- og Ungdomsforvaltningen m.h.p. et fælles udbud af kørsel i 2011
- Der igangsæt en række tiltag med henblik på frigørelse af midler til inkluderende tiltag på almenområdet. Der anbefales en besparelse på 4,5 mill. indfaset med 1,5 mill. om året i perioden 2011 - 2013.
- Der er igangsæt en analyse omkring taxakørsel med henblik på at opnå en besparelse på 1,2 mill. kr. til budget 2011

Beskrivelse af kørselsopgaven

Børne- og Ungdomsforvaltningens samlede kørselsopgave kan overordnet opdeles i to hovedopgaver:

1. Kørsel indenfor normalområdet
2. Kørsel til børn i specialtilbud

Det samlede forbrug på kørsel er som det fremgår af tabel 6.1. på knap 64 mill. kr., og som det ligeledes fremgår af tabellen er langt hovedparten af udgifterne relateret til specialområdet.

Table 6.1: Det samlede kørselsforbrug i perioden 2007-09

Kørselsområde	Forbrug 2007	Forbrug 2008	Forbrug 2009
	(mill. kr.)	(mill. kr.)	(mill. kr.)
Normalområdet i alt	3,9	3,4	2,7
Specialområdet i alt	39,5	50,9	61,3
Specialbørnehaver	9,5	9,8	11,2
Specialskoler	24,0	23,6	29,7
Specialklasserækker	6,4	8,2	9,6
Specialfritidshjem/ungdomsklub	4,9	5,2	5,3
Bydækkende institutioner	4,1	4,1	5,5
I alt	43,5	54,3	64,0

Bortset fra de 7 specialbørnehaver, hvor kørsel udmeldes som en del af deres budget og dermed indgår som en del af selvforvaltningen, så rekvireres alt kørsel og afholdes alle kørselsudgifter lokalt på skoler og institutioner hvorefter den faktiske udgift refunderes af forvaltningen ved årets slutning. Det vil sige, at skoler og dagtilbud ikke har noget incitament til at styre udgifterne, da både et mer- og mindreforbrug vil blive afholdt af centralforvaltningen.

Af tabel 6.1. fremgår det, at kørsel af elever mellem hjem og institution udgør langt størstedelen af den samlede kørselsudgift – en kørselsopgave der er begrundet i specialområdets kerneopgaver. Denne udvikling sker som følge af, at antallet af børn og unge, der henvises til dagtilbud, behandling og undervisning indenfor specialområdet er stigende, og som konsekvens heraf er omkostningerne til kørsel af eleverne ligeledes stigende ved fastholdelse af det nuværende service-niveau.

Lovgivning vedr. kørsel af børn og unge

Lovgivningsmæssigt bevilges kommunalt dækket kørsel i henhold til Folkeskolelovens § 26 med tilhørende bekendtgørelse fra Undervisningsministeriet.

Ifølge bekendtgørelsen fra Undervisningsministeriet er kommunen forpligtet til at sørge for kørsel af eleverne i folkeskolen i følgende situationer:

§ 1. Kommunalbestyrelsen skal sørge for befordring mellem distriktskolen og hjemmet eller dettes nærhed af:

1. elever, der har længere skolevej end 2,5 km i børnehaveklasser og på 1.-3. klassetrin, 6 km på 4.-6. klassetrin, 7 km på 7.-9. klassetrin og 9 km i 10. klasse og

2. elever, der har kortere skolevej, hvis hensynet til elevernes sikkerhed i trafikken gør det særligt påkrævet.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen er endvidere forpligtet til at sørge for befordring af elever, der er henvist til undervisning på andre skoler, bortset fra elever, der undervises i henhold til folkeskolelovens § 20, stk. 2.

(...)

§ 4. Kommunalbestyrelsen kan opfylde sin befordringsforpligtelse efter § 1 ved at etablere befordring med skolebus eller lignende.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan endvidere opfylde sin befordringsforpligtelse ved at henvise til lokale offentlige transportmidler og betale udgifterne hertil.

Kørselsforpligtelsen kan opfyldes ved at etablere såvel fælles som individuelle kørselstilbud f. eks. taxa og minibus. Endvidere kan kørselsforpligtelsen opfyldes ved at henvise til offentlige transportmidler, elevbuskort og flexcard. Sidstnævnte mulighed finder kun anvendelse i mindre grad i Københavns Kommune for elever under Københavnermodellen til integration.

Børne- og Ungdomsforvaltningen har endvidere forpligtelsen til at sørge for kørsel af børn til specialinstitutioner, mens Socialforvaltningen varetager opgaven ved øvrige daginstitutioner, basispladser m.v.

6.2 Anbefalinger

På baggrund af tidligere undersøgelser er følgende anbefalinger fremkommet i forbindelse med igangsættelsen af specialreformen:

- at der udvikles og beskrives en gennemskuelig model indenfor den gældende lovgivning, der gør det muligt at optimere kørselsydelsen med deraf følgende besparelspotentiale til følge, samtidig med at driftssikkerhed og brugertilfredshed bevares – f.eks. via en brugertilfredshedsundersøgelse
- at der skabes klarhed over sammenhængen mellem bevillings-/disponeringsansvar og budgetansvar, således at prioriteringsrummet afklares
- at der udarbejdes tydelige retningslinjer for indgåelse af leverandøraftaler og paradigmer til brug ved indgåelse af kørselsaftaler lokalt

- at de besparelser, der vil kunne opnås ved at implementere en ny model, bør indgå i det samlede prioriteringsrum, der ligger til grund for specialreformen.

Anbefalingerne skal bidrage til, at der skabes en højere grad af gennemskuelse mellem budget og forbrug, samt at der skabes et ensartet kvalitetsniveau, der er dækkende for hele området.

6.3 Status på implementering af anbefalinger

Ovenstående anbefalinger søges bl.a. indfriet ved et fælles udbud af kørsel mellem Socialforvaltningen, Sundhedsforvaltningen og Børne- og Ungdomsforvaltningen

Direktionerne i Social-, Sundheds- og Børne- og Ungdomsforvaltningen har endvidere nedsat en styregruppe, der skal afdække mulighederne for at iværksætte et nyt fælles projekt i samarbejde med transportselskabet MOVIA i henhold til Lov om Trafikselskaber § 5. stk. 3. Styregruppen arbejder på nuværende tidspunkt med at afdække forudsætningerne for, at der kan gennemføres et udbud på tværs af ovennævnte forvaltninger indenfor kørselstypen rutekørsel. Udbuddet forventes tidligst at kunne gennemføres i 2013 - 2014.

6.4 Nye anbefalinger

I perioden maj-juli 2010 er der foretaget et udredningsarbejde af kørselsområdet indenfor specialområdet med henblik på:

- at afdække forudsætningerne for, på hvilket grundlag der visiteres til kommunalt betalt kørsel
- at afdække mulighederne for at visiterede befordres med offentlige transportmidler frem for taxa eller anden individuel bustransport
- at afdække de kontraktlige forudsætninger, der ligger til grund for løsning af kørselsopgaven
- at afdække sammenhængen mellem budgetforudsætninger og forbrug, samt at undersøge om der er gennemskuelse omkring fordelingen af udgifterne på kørselsområde og kørselstype – f. eks. kørsel mellem hjem og institution og driftsmæssige aktiviteter (sommerudflugt) eller special- og normalområdet på institutioner, der varetager begge opgaver
- at afdække øvrige forhold der har indflydelse på opgaveløsningen

Resultatet af ovennævnte udredningsarbejde forelægges Børne- og Ungdomsudvalget i efteråret 2010, hvor følgende elementer vil indgå:

- at der skabes entydighed og ensartethed gældende for alle bevillingsområder.
- at de enkelte kørselstyper kan adskilles så kørselsformålet beskrives og konteres på de enkelte bevillingsområder.
- at tildelingen af midler til kørselsopgaven opdeles i op til 5 kategorier²⁸ efter behov, og at der opstilles et måltal for den sam-

²⁸ *Institutionerne inddeles i 5 kategorier efter opgaveløsning og kerneopgave og tildeles herefter midler til kørsel ud fra en nærmere fastlagt takst og normeringen på

lede udgift, så der kan gennemføres en samlet reduktion svarende til 4,5 mio. kr. på hele kørselsområdet indenfor en 3-årig periode gældende fra 2011.

- at der er sammenhæng mellem budgetansvar og bevillingsansvar, så budgettet udmeldes til skoler og institutioner.
- at der er indbygget et incitament til at opgaven løses optimalt administrativt i forhold til kvalitet og pris idet midler til kørsel bliver en del af budgettet og dermed selvforvaltningen.
- at ansvaret for visitation af kommunalt dækket kørsel og kvalitet placeres decentralt hos institutionslederne
- at der indtænkes størst mulig fælleskørsel – evt. også mellem forvaltningsenheder.
- at leverandørerne er prækvalificerede til at løse opgave i lighed med andre gældende indkøbsaftaler.
- at det sikres, at der er ensartede rammer for kontraktindgåelse med udvalgte leverandører via indkøbsaftaler.

Besparelsen på 4,5 mill. kr. foreslås anvendt til inkluderende tiltag på almenområdet.

Kørsel som en del af de generelle besparelser - budget 2011

Reduktion af udgiften til befordring indenfor normalområdet indgår som en del af Børne- og Ungdomsudvalgets forslag til budget 2011.

Besparelsen påtænkes gennemført ved at befordring, der kan henføres til skolens almindelige drift samt kørsel af elever under Københavnermodellen m.fl., dækkes indenfor pladsprisen på skolerne og institutionerne.

Normalskoler, der varetager opgaver indenfor niveau 2 og 3 undervisning, tildeles en ramme, indenfor hvilken befordringsopgaven kan varetages. Alle befordringsopgaver, der i øvrigt måtte være indenfor normalområdet på skolerne, varetages indenfor den udmeldte pladspris i budgettet.

For specialskolerne vedkommende tildeles den enkelte specialskole et elevbestemt beløb pr. elev beregnet efter et gennemsnitforbrug 2007 – 2009, kategoriseret efter elevbehovet indenfor de samlede tilbud. Elever under Københavnermodellen skal i øvrigt tilbydes et flexcard tilsvarende ordning tilbydes elever på profilskoler, der selv bør kunne transportere sig med offentlige busser.

Besparelse i alt 1,2 mill. kr.

institutionen. Taksten fastlægges på baggrund af ensrettede retningslinjer for kvalitet og serviceniveau for de enkelte kategorier. Den ændrede tildeling af midler forventes implementeret over en 3-årig periode, således at det fulde besparelspotentiale opnås i 2014. Forvaltningen skal via rådgivning og vejledning af institutionernes planlægning og afvikling af kørselsopgaven sikre, at kvalitetsniveauet samlet set fortsat opleves som højt i København kommune.

Kapitel 7

Analyse af aktivitets- og økonomistyringen på køb og salg af udenbys pladser på specialområdet

Kommissorium

"Gennemgå de eksisterende arbejdsgange for visitation, prognosearbejde, køb og salg med henblik på at kunne vurdere muligheder for tilpasninger og udvikling af eksisterende værktøjer, der kan lette kapacitets- og økonomistyringen samt sikre overblik og gennemsigtighed."

7.1. Problembeskrivelse

Problemer med økonomistyringen på specialområdet i Børne- og Ungdomsforvaltningen er tidligere blevet beskrevet i en række analyser, herunder Rambøll analysen fra marts 2008. Derudover er der inden for de seneste 3 år udarbejdet forskellige budgetanalyser, der beskriver ufordringerne i forhold til økonomistyringen på specialområdet. Følgende afsnit vil bygge videre på disse analyser.

Det er hovedsageligt økonomistyringen på køb og salg af udenbys pladser, der giver problemer på specialområdet, herunder manglen på værktøjer der kan være med til at sikre god økonomistyring.

Af tabel 7.1 og 7.2 fremgår det samlede budget for køb og salg. Heraf fremgår, at det samlede budget til køb udgør 808,0 mill. kr. og det samlede budget til salg af udenbys pladser udgør 132,5 mill. kr.

Tabel 7.1. Budget til køb og salg på undervisningsområdet i 2010²⁹

mill. kr., 2010-pl.	Undervisning Almen		Undervisning Special		I alt
	Køb	Salg	Køb	Salg	
Frit skolevalg	71,7	-41,0			30,7
Anbragte Børn	16,5				16,5
Hospitalsundervisning	1,1	-11,5			-10,4
Statsbidrag Privatskoler	368,8				368,8
Statsbidrag Efterskoler	31,4				31,4
Regionale Skoletilbud			6,2	-24,7	-18,5
Kommunale Skoletilbud			33,3	-9,4	23,9
Dagbehandlingstilbud			70,4		70,4
Døgnbehandlingstilbud			18,0		18,0
Døgninstitutioner			63,5	-9,2	54,2
Befordring			7,9	-2,0	5,9
STU			65,0		65,0
Undervisning i alt	489,5	-52,5	264,3	-45,3	656,0

²⁹ For dag- og døgnbehandlingstilbud er der fortsat stor budgetusikkerhed, idet udgifterne er afhængige af SOF's anbringelser og BUF bliver sent orienteret om sagerne. Der arbejdes på at forbedre kommunikationen med SOF på dette område.

Tabel 7.2. Budget for køb og salg på dagtilbudsområdet i 2010³⁰

mill. kr., 2010-pl	Dagtilbud Almen		Dagtilbud Special		I alt
	Køb	Salg	Køb	Salg	
SFO (6-18 år)	6,7				6,7
Statsbidrag til SFO Privatskoler (6-18 år)	30,8				30,8
Specialbørnehaver (0-5 år)			4,9	-3,8	1,1
Specialfritidshjem / Klubber (6-18 år)			11,8	-22,1	-10,3
Rådgivning Børneklinikken				-8,8	-8,8
Dagtilbud i alt	37,5	0,0	16,7	-34,7	19,5

7.2. anbefalinger fra rapporter

Af genopretningsplanen for Børne- og Ungdomsforvaltningen (Deloitte's afrapporteringen fra juni 2009) fremgår det, at der fortsat er behov for, at Børne- og Ungdomsforvaltningen fastholder den øgede ledelsesmæssige opmærksomhed på køb- og salgområdet, da der fortsat udestår en række opgaver og leverancer inden sikker drift er etableret.

Deloitte har i perioden siden begyndelsen af 2008 løbende ydet konsulentbistand til forvaltningen i forbindelse med den genopretningsplan, som blev besluttet i 2007. Det har især drejet sig om opfølgende kontrol på genopretningen, udvikling af egnede prognosticeringsværktøjer samt udarbejdelse af forretningsgangsbeskrivelser.

Fokuspunkter for Børne- og Ungdomsforvaltningen bør ifølge Deloitte være følgende:

- Rykker- og afklaringsprocedure for gamle krav herunder krav mod tidligere amter
- Sikre ensartet prognosticeringsmetode der kan understøtte de fremtidige månedlige prognoser herunder interne sammenhænge i værktøjet
- Forretningsgangsbeskrivelser
- Fastholde ledelsesmæssig opmærksomhed på området
- Bemandsituationen

7.3. Status på arbejdet med anbefalingerne

I foråret 2008 blev der i forlængelse heraf udviklet et prognoseredskab for køb og salg, der skal anvendes i forbindelse med budgetopfølgningen på specialområdet. Der er nu udarbejdet et prognoseværktøj som sikrer månedlige prognoser på området. Prognoseredskabet er fuldt implementeret, men der udestår fortsat mere formaliserede underliggende forretningsgange, der kan understøtte prognoseredskabet.

I forhold til køb og salg af udenbys pladser er der fortsat den udfordring, at der udestår en endelig afslutning af oprydningen i gamle regninger, som forventes afsluttet inden udgangen af 2010. Oprydningen er i gang. Der arbejdes på at få skabt en bedre kobling til budget og regnskab. Der arbejdes desuden fortsat på at sikre ensartede rykker- og afklaringsprocedure samt forretningsgangsbeskrivelser.

³⁰ En del af afregningen for køb og salg af pladser på dagtilbudsområdet foregår i via forældrebetalingen og indgår derfor ikke med i budgettallene i tabel 7.2

Bemandingssituationen er nu mere stabil og der er udarbejdet en kompetenceudviklingsplan for medarbejderne samt været gennemført et kursus i regelgrundlaget for mellemkommunale betalinger. For så vidt angår ekstra støtte, PPR-betjening og andet i forbindelse med køb og salg af pladser arbejdes der fortsat med validering af prognoseværktøjet.

I regi af specialreformen arbejdes der på et tættere samarbejde mellem SOF og BUF i forbindelse med anbragte børn og den afledte undervisningsudgift i den forbindelse. SOF og BUF er i gang med at opdatere samarbejdsaftalen på området, og der afvikles for tiden fælles arbejdsgangsanalyser med henblik på at sikre tæt dialog og dataudveksling.

7.4. Nye anbefalinger

Udvikling af controllingstrategi for køb og salg

Det anbefales, at der udarbejdes en controllingstrategi for køb af specialiserede udenbys pladser. Børne- og Ungdomsforvaltningen skal arbejde på at sikre, at de takster, der opkræves af andre kommuner, er beregnet med udgangspunkt i de aftalte principper på specialområdet. Derudover bør forvaltningen i højere grad have fokus på, om udgifterne på specialområdet kan minimeres ved at trække børn i specialforanstaltninger uden for kommunen hjem. Besparelspotentialet vurderes dog at være meget lille, idet taksterne i København for de dyreste tilbud generelt ligger på et højere niveau end andre kommuner, jf. kapitel 2.

Implementering af nye aftaler og retningslinjer

Københavns Kommune er desuden blevet pålagt at arbejde på at få implementeret de nye aftaler og retningslinjer, der ligger i aftalen mellem KL og regeringen om ensretning af aftalegrundlaget. Dette vil bidrage til en styrkelse af grundlaget for prognostisering og økonomisk styring på specialområdet.

Kapitel 8

Personaleforhold på almen- og specialområdet

Kommissorium

”Beskrive eksisterende overenskomster vedr. forberedelsestid, personalesammensætning etc. på hhv. special- og normalområdet med henblik på at pege på en mulig harmonisering af de to områder.”

Forslagene i dette kapitel bygger på en vurdering af, at udviklingstendensen generelt vil være den, at lærerne i almenområdet fremover i højere og højere grad integrerer de specialpædagogiske værktøjer i deres arbejde, som findes på specialområdet og der kan derfor argumenteres for en harmonisering af rammerne for lærernes arbejde på almen- og specialområdet.

Det forventes at der vil udvikle sig en struktur med større skoler, der udskiller færre elever, en skole der varetager flere særlige indsatser over længere perioder, hvilket begge dele ligeledes i retning af fælles rammer for lærerne i almen- og specialskolerne.

Der har indtil nu været tradition for, at undervisningsopgaven på det specialpædagogiske område er vurderet anderledes end opgaven i almenområdet. Udover en anden normering er der en anden lønfastsættelse. I dialogen med medarbejdere om budget 2011 er der peget på muligheden for at se på de særlige aftaler der gælder på specialskoleområdet i Københavns Kommune. Aftalerne er forhandlet mellem kommunen og Københavns Lærerforening.

Som det er fremgået af de foregående afsnit står Børne- og Ungdomsforvaltningen overfor betydelige faglige og økonomiske udfordringer.

I dette afsnit fokuseres der med udgangspunkt i en personalemæssig vinkel på potentielle udgiftsreducerende tiltag eller tiltag der kan virke inkluderende og flytte midler til almenområdet..

De forslag der nævnes kan anvendes som idébank for mere tilbuds-gående analyser og oplæg til fornyet forhandling. Følgende forslag beskrives nedenfor:

1. Nedjustering af omregningsfaktoren (der blandt andet indeholder forberedelsestiden) for specialskolelærere
2. *Nedsættelse af tidsforbruget til ”Andre opgaver”*
3. *Ændring af personalesammensætningen på specialskolerne*
4. *Ændret anvendelse af enkeltintegrationsmidlerne*
5. *Specialskoletillægget fjernes*

Der er i de stillede forslag lagt vægt på, at børn og unges fortsat mødes af kvalificerede medarbejdere og at antallet af ”varme hænder”, forbliver stort set det samme.

1. Nedjustering af omregningsfaktoren for specialskolelærere

En gennemsnitsspecialskolelærer i Københavns Kommune har 20,1 undervisningslektioner á 45 min. om ugen. Derudover bruger lærere tid til forberedelse af undervisningen samt en lang række andre opgaver - ”opgaver i tilknytning til undervisningen”:

- forberedelse og efterbehandling af undervisningen alene og sammen med andre
- samarbejde og udvikling uanset form om alle forhold vedrørende undervisningen og øvrige opgaver i relation til undervisningen med alle relevante parter – lærere, ledelse, andre faggrupper og forældre
- faglig ajourføring
- elevpraktik, brobygning og introduktionsforløb
- klargøring og tilfældige forlængelser af skoledagen
- opgaver mellem undervisningsopgaver – f.eks. gårdvagt
- andre opgaver i tilknytning til undervisningen

Den tid som lærere bruger til andre opgaver udover selve undervisningen (men relateret til undervisningen) beregnes ved at multiplicere antal undervisningstimer med ”omregningsfaktoren”.

Omregningsfaktoren for lærere i almenkolerne og specialskolelærere er forskellig, således at specialskolelærere har mere tid til forberedelse m.v..

I forbindelse med beslutningen om, at flere børn skal inkluderes i almenkolerne, og at almenkolerne dermed får en større del af arbejdet med børn og unge i udsatte positioner, er det forvaltningens anbefaling, at omregningsfaktoren for specialskolelærere ændres til samme niveau som på almenområdet. I denne forbindelse skal der gøres opmærksom på, at der i en specialskoleklasse er langt færre børn i klassen, typisk omkring 6 elever, end i en skoleklasse på almenområdet, hvor der kan være op til 28 elever.

Såfremt omregningsfaktoren for specialskolelærere bliver den samme som på almenområdet vil den årlige besparelse med det nuværende niveau alt andet lige være ca. 11,6 mill. kr. årligt.

Forvaltningen anbefaler derfor, at der indledes forhandlinger med Københavns Lærerforening, som i medfør af arbejdstidsaftalen har aftaleret på omregningsfaktoren, omkring nedjustering af omregningsfaktoren for specialskolelærere til samme niveau som for lærere i almenkolerne.

2. Nedsættelse af tidsforbruget til ”Andre opgaver”

Lærere anvender udover undervisning og opgaver i tilknytning til undervisningen (herunder forberedelsen) i gennemsnit ca. 16 pct. af deres samlede arbejdstid til andre opgaver, som ikke er direkte relateret til den konkrete undervisning. Andre opgaver dækker over følgende:

- Deltagelse i møder fælles for alle lærere – f.eks. pædagogisk råd og pædagogiske dage

- MUS (medarbejderudviklingssamtaler) og GRUS (gruppeudviklingssamtaler)
- Efter- og videreuddannelse/korte kurser
- Tillidshverv – f.eks. tillidsrepræsentant, arbejdsmiljørepræsentant, medlem af samarbejdsudvalg og af skolebestyrelse
- Konkrete opgaver eller funktioner – f.eks. skolebibliotek, vejlederopgaver, konsulentopgaver, tilsynsopgaver o. lign.
- Deltagelse i udviklingsprojekter/udvalgsmøder uden for egen skole – f.eks. deltagelse i kommunale eller tværkommunale udviklingsprojekter og kommunale udvalg
- Pædagogiske/administrative opgaver – f.eks. skemalægning og vikardækning
- Deltagelse i møder og udvalg vedrørende skolens virksomhed – f.eks. skolens værdigrundlag og indsatsområder, samt skolens generelle drift – f.eks. økonomi- og legepladsudvalg
- Klasselærerfunktion
- Lejrskoler (supplerende tid ud over planlagt undervisningstid)
- Afgangsprøver (supplerende tid ud over den planlagte undervisningstid)
- Undervisning af forældre som led i specialundervisning eller specialpædagogisk bistand

Forvaltningen anbefaler, at arbejdstiden der bruges på "andre opgaver" på specialskolerne nedsættes. Tiden til "andre opgaver i tilknytning til undervisningen" er ikke et forhandlingspunkt, og skal derfor ikke forhandles med Københavns Lærerforening.

En gennemsnitlig nedsættelse af tiden til "andre opgaver" kan på specialskolerne føre til et mindreforbrug på 1,6 mill. kr. årligt pr. procentpoint. Der kan anbefales en nedsættelse på 1-3 procentpoint svarende til en besparelse på mellem 1,6, og 4,8 mill. kr. årligt.

Konsekvensen vil være at antallet af lærere på specialskolerne nedbringes, da hver lærer vil kunne få mere tid til børnene.

3. Ændring af personalesammensætningen på specialskolerne

En anden mulighed er at se på personalesammensætningen på specialskolerne. Specialskolernes budgetter er bl.a. beregnet på baggrund af en vurdering af elevers behov for støtte fra lærere. I den forbindelse er det forvaltningens anbefaling at der nedsættes en arbejdsgruppe der skal komme med forslag til hvordan budgetmodellen kan baseres på en mere fleksibel udnyttelse af fagligheder i specialskolesystemet.

Budgetmodellen for specialskolerne hviler på en vurdering af forskellige børns forskellige behov for støtte. Enkelte børn har fx behov for helt op til 25 t. lærerstøtte pr. uge, og det er i den forbindelse forvaltningens vurdering at en stor del af denne tid ikke behøver at blive udfyldt af lærere.

Hvis det fx antages at 25 pct. af alle speciallærerstillingerne på kommunens specialskoler, svarende 80 stillinger ud af 320 stillinger, veksles til pædagogstillinger viser forvaltningens beregninger, at der kan spares ca. 16,0 mill. kr.. I beregningerne er det antaget, at pædagoger-

ne skal levere det samme antal timer med børnene som lærerne. Baggrunden for denne store besparelse er at pædagoglønningerne er betydeligt lavere end lærernes og at pædagogerne skal have betydeligt mindre forberedelsestid. Der skal altså mindre end én pædagog til at erstatte en lærer.

Det er meget vigtigt at være opmærksomme på, at andre faggrupper ikke skal overtage undervisningsansvaret, da dette ansvar fortsat vil påhvile skolernes lærere.

Overtages undervisningsansvaret af andre faggrupper end lærere skal de ifølge en voldgiftskendelse have samme løn som en lærer.

Det er ligeledes værd at notere sig, at børn og unge i kommunens specialskoler med dette forslag vil møde det samme antal personaler, som de gør i dag. Nogle af de ansatte vil blot have en anden faglig baggrund.

Det er på baggrund af ovenstående åbenlyst at der findes et stort besparelspotentiale på dette område, som forvaltningen anbefaler analyseret nærmere.

4. Ændret anvendelse af enkeltintegrationsmidlerne

Der anvendes hvert år 25.937.893 kr. til enkeltintegration i almenskolen i Børne- og Ungdomsforvaltningen. Midlerne anvendes typisk til at støtte børn i et antal ugentlige timer. PPR visiterer til støtten på baggrund af indstillinger fra skolerne. Herefter meldes pengene ud til skolerne på baggrund af en lærertimesats.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at en stor del af de børn der modtager enkeltintegrationsstøtte primært visiteres til støtten på baggrund af adfærdsmæssige og relationelle problemer mere end af deciderede faglige og specifikke indlæringsmæssige bevæggrunde. Til netop denne type af opgaver har pædagoger udvidede kompetencer og indsigt og vurderes fuldt ud af kunne varetage en mere fremtrædende rolle i forbindelse med enkeltintegration af elever i almenskolen. Det er vigtigt at være opmærksom på, at læreren fortsat vil skulle have det undervisningsmæssige ansvar.

Hvis halvdelen af de børn, der visiteres til enkeltintegrationsstøtte modtager støtten på baggrund af adfærds- eller relationsforstyrrelser, betyder det, at halvdelen af budgettet på 25,9 mill. kr., svarende til knap 13 mill. kr., til enkeltintegration kan anvendes på en anden måde. For 13 mill. kr. leveres 24.565 lærer-enkeltintegrationslektioner. Leveres den samme støttemængde af pædagoger vil prisen i stedet beløbe sig til 8,4 mill. kr., hvilket svarer til en besparelse på 4,6 mill. kr. eller 18 pct. på det nuværende budget til enkeltintegration.

I stedet for at høste denne besparelse forslås det, at den realiseres som en udvidelse af servicen på enkeltintegrationsområdet med 13.306 pædagogstøttetimer. Hvis flere børn skal forblive inkluderet i de almene tilbud, kræver det, at støtten til børn med særlige behov sættes

op. Derfor anbefaler forvaltningen at besparelsen på 4,6 mill. kr. anvendes til køb af flere pædagog-støttetimer i almenskolen.

Såfremt denne anbefaling følges betyder det, at det samlede antal støttetimer leveret af lærere eller pædagoger kan udvides med 27 pct., hvilket betyder, at grundlaget for arbejdet med inklusion i almenområdet vil styrkes betydeligt.

5. Specialskoletillægget fjernes

Udover en højere timeløn og mere forberedelsestid end lærere på almenområdet får specialskolelærere et specialskoletillæg for at arbejde i kommunens specialskoler på 18.600,- kr. (31. marts 2000-niveau) svarende til en samlet udgift på i alt 27.746 kr. (1. april 2010-niveau).

I de øvrige forslag til ændringer i dette kapitel er der alene tale om ændringer i Københavns Kommunes lokalaftaler med Københavns Lærereforening, som kan ændres ved lokale forhandlinger. I dette tilfælde er der tale om en ændring i overenskomsten som dækker hele landet, og som forhandles mellem Lærernes Centralorganisation og Kommunernes Landsforening. I nærværende tilfælde foreslår forvaltningen derfor, at KL anmodes om at rejse overenskomstkraft om, at specialskoletillægget på specialskolerne bortforhandles. Specialskoletillægget gives jf. overenskomstens § 5 stk. 3 til lærere og pædagoger ansat på specialskoler:

"Lærere og børnehaveklasseledere ved selvstændige folkeskoler for specialundervisning for børn ydes et tillæg på 18.600 kr."

Der er tale om et overenskomstillæg, der alene kan forhandles mellem overenskomstens parter i forbindelse med overenskomstfornyelsen. Besparelsen vil være ca. 8,9 mill. kr., og det anbefales at midlerne anvendes til inklusionsindsatser i almenskolerne.

Bilag 1

Notat om kommissorium for analyse af specialområdet

Forvaltningen har udarbejdet forslag til kommissorium for analyse af specialområdet, som bl.a. skal komme med bud på hvorledes eksklusion til dyre specialtilbud kan bremses.

Af grundlaget for udvalgets arbejde fremgår det, at Børne- og Ungdomsudvalget ønsker, at specialområdet analyseres grundigt med henblik på at vurdere om en tidlige indsats, en anden visitationsordning, nye supervisionsinitiativer eller ændret økonomisk styring kan ændre den udskillelsestendens, der har været billedet igennem de seneste år.

Målsætningerne ligger i forlængelse af det arbejde der allerede er sat i gang med Specialreformen, som er et 4-årigt udviklingsprojekt (2008-2011), der skal styrke inklusionsindsatsen for alle børn og unge fra 0-18 år. Arbejdet med inklusion skal udbygges, så flere børn kan finde plads, accept og udvikling i byens almene institutioner og skoler. Der tilbydes via Specialreformen uddannelse i at arbejde inkluderende til ca. 1800 pædagoger og lærere i alle kommunale skoler og dagtilbud. Der er ligeledes ansat inklusionskoordinatorer i alle distrikter, som skal hjælpe lærere og pædagoger med at skabe trygge rammer for flere børns institutions- og skolegang i det almene system. Dette er en proces, som skal medvirke til, at der omprioriteres op til 10 pct. af ressourcerne på specialområdet til inkluderende tiltag på almenområdet.

I Specialreformen indgår også politisk vedtagne mål og afrapportering af status på disse.

Formålet med analysen, som foretages i regi af specialreformen, er at skabe grundlag for beslutning om, hvilke konkrete initiativer der kan iværksættes for at stoppe udskillelsestendensen og sikre, at kapacitets- og økonomistyringen forbedres på specialområdet, idet der de seneste år har været et stigende pres på budgetterne.

Forvaltningen vil på baggrund heraf forslå, at analysen, i forlængelse af det arbejde der allerede er igangsat med Specialreformen, fokuseres på følgende hovedområder:

- Der foretages en analyse af udgiftsudviklingen set i relation til:
 - 1) Den generelle befolkningsudvikling
 - 2) Udvikling i antallet af børn der modtager specialtilbud
 - 3) Nye børne- og forældretypers indflydelse på udgiftsudviklingen

Analyserne skal have en komparativ vinkel, hvilket betyder at talmateriale fra de øvrige store byer inddrages. Dette skal danne grundlag for at udvalget kan vurdere presset på området og sætte det i relation til udviklingen på normalområdet.

- Der foretages en analyse af de eksisterende tilbud på specialområdet i Børne- og Ungdomsforvaltningen i Københavns kommune, herunder antal børn og elever i institutioner og skoler, antallet af tilbud, forskelligheder i specialisering, de fysiske forhold etc. med henblik på at kunne vurdere muligheder for alternative og mere optimale grupperinger af børn og elever i forhold til det nuværende niveau 1, 2 og 3, nye organisations- og ledelsesstrukturer (fx sammenlægning af institutioner, klyngeledelse, udvikling af heldagstilbud), udbygningsmuligheder etc.
- At der på baggrund af det arbejde vedrørende budgetmodeller på skoleområdet, som blev udarbejdet i efteråret 2009 foretages en analyse (sammenligning) af de eksisterende budgetmodeller på specialområdet. Dette skal ske med udgangspunkt i en analyse af mulighederne for en harmonisering, der kan lette styringen og fleksibilitet over året, større gennemsigtighed i visitationen samt mere ensartede principper for budgettilde-ling. En vurdering af budgetmodellerne skal danne grundlag for en sammenlignende vurdering af det individuelle service-niveau for børn og elever med forskellige handicap og sikre en optimering af ressourceudnyttelsen på specialområdet.
- Der foretages en undersøgelse af de eksisterende visitationsmodeller på specialområdet med henblik på en harmonisering af visitationsprincipperne, herunder lette styringen og give overblik og gennemsigtighed i visitationen på specialområdet. Ambitionen er at modellen skal danne grundlaget for at bringe overensstemmelse mellem budget og forbrug og dermed balance i økonomien. Det skal ligeledes beskrives, hvordan det i modellen er indarbejdet at børns og forældres retssikkerhed sikres i en visitationsmæssig sammenhæng.
- Der foretages en undersøgelse af de eksisterende lovgivninger vedr. kørsel på specialområdet i forhold til en optimering af de eksisterende kørselsprincipper på specialområdet samt komme med forslag til ændringer af det eksisterende regelgrundlag. Det skal i denne forbindelse nævnes, at Børne- og Ungdoms-udvalget allerede har sat en række initiativer i gang på dette område bl.a. som følge af medlemsforslag i BUU den 3.3.2010 om reduktion af taxakørsel med børn i BUF samt fællesudbud af kørsel med Social- og Sundhedsforvaltningen.
- Gennemgå de eksisterende arbejds gange for visitation, prognosearbejde, køb og salg med henblik på at kunne vurdere muligheder for tilpasninger og udvikling af eksisterende værktøjer, der kan lette kapacitets- og økonomistyringen samt sikre overblik og gennemsigtighed.
- Beskrive eksisterende overenskomster vedr. forberedelsestid, personalesammensætning etc. på hhv. special- og normalområdet med henblik på at pege på en mulig harmonisering af de to områder

Det er hensigten at den endelige analyse og tilhørende forslag til initiativer vil kunne præsenteres for Børne- og Ungdomsudvalget i starten af september 2010 på en temadrøftelse af specialområdet.

Økonomi

Analysen af specialområdet vurderes at ville "koste" et halvt til trekvart årsværk. Det anbefales at "udgiften" afholdes inden for eksisterende personalemæssige ramme ved at foretage en prioritering af den samlede opgaveportefølje. Når der ses bort fra de personalemæssige "omkostninger", har godkendelsen af nærværende kommissorium ingen økonomiske konsekvenser. Selve analysen vurderes at kunne medføre anbefalinger med væsentlige faglige og økonomiske konsekvenser.

Bilag 2 - Oversigt over forskelle på budgetmodeller

	Grundbeløb/Grundbevilling	Afregning af tomme pladser	Budgetsikkerhed	Elevsatser/belastningsgrader	Fysio- og ergoterapi	Kørsel	Pulje	Visitationsansvar	Budgetansvar
Specialskoler - Niveau 3	Fast grundbevilling og ingen konkret afregning af lederløn. Modellen stemmer overens med normalskolemodellen.	Der er ikke afregning, hverken for under/overbelægning	Der er budgetsikkerhed for skolerne og ikke tradition for at betale for merindskrivning.	Budgettet til lærertid beregnes ud fra elevsatserne er ens på elevtype. Satserne afspejler elevernes belastning. Der findes 13 forskellige elevsatser.	Intet budget til fysio- og ergoterapi.	Budgettet til kørsel ligger som central budgetpost og specialskolernes udgifter udlignes i forbindelse med regnskabsafslutning.	I tilknytning til specialskoler ligger nogle centrale puljer, som tildeles fra Specialområdet.	Specialområdet er ansvarlig for visitationen	Specialområdet har budgetansvaret.
Specialskoler - Niveau 2	Fast grundbevilling og ingen konkret afregning af lederløn. Modellen stemmer overens med normalskolemodellen.	Der er ikke afregning, hverken for under/overbelægning	Der er budgetsikkerhed for skolerne og ikke tradition for at betale for merindskrivning.	Budgettet til lærertid beregnes ud fra elevsatserne er ens på elevtype. Satserne afspejler elevernes belastning. Der findes 13 forskellige elevsatser.	Intet budget til fysio- og ergoterapi.	Budgettet til kørsel ligger som central budgetpost og specialskolernes udgifter udlignes i forbindelse med regnskabsafslutning.	I tilknytning til specialskoler ligger nogle centrale puljer, som tildeles fra Specialområdet.	Områderne er ansvarlig for visitationen	Områderne har budgetansvaret.
Enkelt integration	Grundbeløbet ligger på normaldelen og følger reglerne på normalområdet.			Der er tale om individuel vurdering af det enkelte elevs behov.	Intet budget til fysio- og ergoterapi.		Støttepædagogpuljen er en særlige bevillinger, der kan udmeldes til den enkelte institution på normalområdet enten via timer fra støttepædagogkorps eller budget til ansættelse af støttepædagog.	Områderne er ansvarlig for visitationen	Områderne har budgetansvaret.
Specialklasser - Niveau 3	Grundbeløbet ligger på normaldelen og følger reglerne på normalområdet.	Der er ikke afregning, hverken for under/overbelægning	Der er budgetsikkerhed for skolerne og ikke tradition for at betale for merindskrivning.	Budgettet til lærertid beregnes ud fra elevsatserne er ens på elevtype. Satserne afspejler elevernes belastning. Der findes 7 forskellige elevsatser og 11 forskellige tillægssatser.	Intet budget til fysio- og ergoterapi.	Budgettet til kørsel ligger som central budgetpost og specialskolernes udgifter udlignes i forbindelse med regnskabsafslutning.	I tilknytning til specialskoler ligger nogle centrale puljer, som tildeles fra Specialområdet.	Specialområdet er ansvarlig for visitationen.	Specialområdet har budgetansvaret.

Specialklasser - Niveau 2	Grundbeløbet ligger på normaldelen og følger reglerne på normalområdet.	Der er ikke afregning, hverken for under/overbelægning	Der er budgetsikkerhed for skolerne og ikke tradition for at betale for merindskrivning.	Budgettet til lærertid beregnes ud fra elevsatserne er ens på elevtype. Satserne afspejler elevernes belastning. Der findes 7 forskellige elevsatser og 11 forskellige tillægssatser.	Intet budget til fysio- og ergoterapi.	Budgettet til kørsel ligger som central budgetpost og specialskolernes udgifter udlignes i forbindelse med regnskabsafslutning .	I tilknytning til specialskoler ligger nogle centrale puljer, som tildeles fra Specialområdet.	Områderne er ansvarlig for visitationen	Områderne har budgetansvaret.
Specialbørnehaver (ny model) - niveau 3	Fra 1. januar 2011 indføres fast grundbeløb og der vil ikke være konkret afregning af lederløn.	Der er 98 % afregning af tomme pladser i forhold til de budgetudmeldte pladser. Dette betyder, at Specialbørnehaverne ikke afregnes for de to første procent tomme pladser. Der er 100 pct. afregning for merindskrivning i forhold til de budgetudmeldte pladser. Afregningen af pladser sker på baggrund af forskellen mellem de udmeldte pladser og indmeldte børn i perioden 1. oktober til 30. september.	Afregningsreglerne betyder, at institutionerne ikke har budgetsikkerhed, men løbende må tilpasse deres budgetter i forhold til antallet af indmeldte børn.	Budget til pædagogisk personale beregnes via en formel der tager højde for antal indmeldte børn, åbningstid, belastningsgrad (støttebehov) og gennemsnitlig timeløn for pædagogisk personale. Der findes to forskellige belastningsgrader.	Budget til fysio og -ergoterapi beregnes via en formel der tager højde for antal indmeldte børn, behovet for fysio- og ergoterapi og gennemsnitlig timeløn for fysio- og ergoterapeuter. Der er to forskellige belastningsgrader	Fra 1. januar 2011 ligger budgettet til kørsel som en fast budgetpost i institutionsbudgetterne og afregnes ved regnskabsafslutning en. Før 1. januar 2011 blev institutionerne ikke afregnet for kørsel.	I tilknytning til specialinstitutionerne ligger nogle centrale puljer, som tildeles fra Specialområdet.	Specialområdet er ansvarlig for visitationen.	Specialområdet har budgetansvaret.
Basisbørnehaver (ny model) - niveau 2	Grundbeløbet ligger på normaldelen og følger reglerne på normalområdet.	Fra 1. januar 2011 indføres afregning af tommepladser. Der bliver 75 pct. afregning af tomme pladser i forhold til de budgetudmeldte pladser. Dette betyder, at Basisinstitutionerne ikke afregnes for 15 første procent tomme pladser. Der er 100 pct. afregning for merindskrivning i forhold til de	Afregningsreglerne betyder, at institutionerne ikke har budgetsikkerhed, men løbende må tilpasse deres budgetter i forhold til antallet af indmeldte børn.	Budget til pædagogisk personale beregnes via en formel der tager højde for antal indmeldte børn, åbningstid, belastningsgrad (støttebehov) og gennemsnitlig timeløn for pædagogisk personale. Der findes to forskellige belastningsgrader.	Budgettet til fysio- og ergoterapi er historisk bestemt og pl-fremskrives mellem årene.	Kørsel betales af Socialforvaltningen .		Specialområdet er ansvarlig for visitationen.	Specialområdet har budgetansvaret.

		budgetudmeldte pladser. Afregningen af pladser sker på baggrund af forskellen mellem de udmeldte pladser og indmeldte børn i perioden 1. oktober til 30. september.							
Basisbørnehaver (gammel model) - niveau 2	Grundbeløbet ligger på normaldelen og følger reglerne på normalområdet.	For de basisbørnehaver der ikke overgår til den nye model gælder at der som i dag ikke er afregning i forhold til budgetudmeldte pladser.	Der er budgetsikkerhed og tradition for at betale for merindskrivning.	Budget til pædagogisk er historisk bestemt og pl-fremskrives mellem årene.	Budgettet til fysio- og ergoterapi er historisk bestemt og pl-fremskrives mellem årene.	Kørsel betales af Socialforvaltningen .		Specialområdet er ansvarlig for visitationen.	Specialområdet har budgetansvaret.
Basisfritidshjem (gammel model) - niveau 3	Grundbeløbet ligger på normaldelen og følger reglerne på normalområdet.	For basisfritidshjemme ne gælder, at der som i dag ikke er afregning i forhold til budgetudmeldte pladser.	Der er budgetsikkerhed og tradition for at betale for merindskrivning.	Budget til pædagogisk er historisk bestemt og pl-fremskrives mellem årene.	Budgettet til fysio- og ergoterapi er historisk bestemt og pl-fremskrives mellem årene.	Kørsel betales af Socialforvaltningen .		Specialområdet er ansvarlig for visitationen.	Specialområdet har budgetansvaret.
Specialfritidshjem og -klubber - niveau 3	Grundbeløbet indeholder løn til leder og souschef og der er konkret afregning af lederlønnen.	Der er 100 % afregning i forhold de budgetudmeldte pladser.	Der er budgetsikkerhed og tradition for at betale for merindskrivning.	Budget til pædagogisk personale beregnes via en formel der tager højde for antal indmeldte børn, åbningstid, belastningsgrad (støttebehov) og gennemsnitlig timeløn for pædagogisk personale. Der findes 7 forskellige belastningsgrader.	Intet budget til fysio- og ergoterapi.	Kørsel betales via skolebudgettet.		Specialområdet er ansvarlig for visitationen.	Specialområdet har budgetansvaret.

Specialfritidshjem og -klubber - niveau 2	<p>Grundbeløbet indeholder løn til leder og souschef og der er konkret afregning af lederlønnen.</p>	<p>Der er 100 % afregning i forhold de budgetudmeldte pladser.</p>	<p>Der er budgetsikkerhed og tradition for at betale for merindskrivning.</p>	<p>Budget til pædagogisk personale beregnes via en formel der tager højde for antal indmeldte børn, åbningstid, belastningsgrad (støttebehov) og gennemsnitlig timeløn for pædagogisk personale. Der findes 2 forskellige belastningsgrader.</p>	<p>Intet budget til fysio- og ergoterapi.</p>	<p>Kørsel betales via skolebudgettet.</p>	<p>I tilknytning til specialinstitutionerne ligger nogle centrale puljer, som tildeles fra Specialområdet.</p>	<p>Områderne er ansvarlige for visitationen.</p>	<p>Områderne har budgetansvaret.</p>
Specialfritidshjem og -klubber, LAVUK	<p>Fra 1. januar 2011 indføres grundbeløb. Grundbeløbet erstatter konkret afregning af lederløn.</p>	<p>Der er 98 % afregning i forhold til de budgetudmeldte pladser. Dette betyder, at Lavuk ikke afregnes for to første procent tomme pladser. Afregningen af pladser sker på baggrund af forskellen mellem de udmeldte pladser og indmeldte børn i perioden 1. oktober til 30. september.</p>	<p>Fra 1. januar 2011 indføres grundbeløb. Grundbeløbet erstatter konkret afregning af lederløn.</p>	<p>Budget til pædagogisk personale beregnes via en formel der tager højde for antal indmeldte børn, åbningstid, belastningsgrad (støttebehov) og gennemsnitlig timeløn for pædagogisk personale. Der findes en belastningsgrad.</p>	<p>Intet budget til fysio- og ergoterapi.</p>	<p>Budgettet til kørsel ligger som en fast budgetpost og afregnes ved regnskabsafslutningen.</p>	<p>I tilknytning til specialinstitutionerne ligger nogle centrale puljer, som tildeles fra Specialområdet.</p>	<p>Specialområdet er ansvarlig for visitationen.</p>	<p>Specialområdet har budgetansvaret.</p>
Støttepædagog til daginstitutioner				<p>Der er tale om individuel vurdering af det enkelte barns behov.</p>			<p>Støttepædagogpuljen er en særlige bevillinger, der kan udmeldes til den enkelte institution på normalområdet enten via timer fra støttepædagogkorps eller budget til ansættelse af støttepædagog.</p>	<p>Områderne er ansvarlige for visitationen.</p>	<p>Områderne har budgetansvaret.</p>

Bilag 3

Beskrivelse af budgetmodeller på specialområdet.

På specialskole og -dagtilbudsområdet er der følgende budgetmodeller:

1. En budgetmodel for specialskoler
2. En budgetmodel for enkeltintegration
3. En budgetmodel for specialklasserækker
4. En budgetmodel for specialbørnehaver 0-5 år
5. En budgetmodel for basisinstitutioner 0-18 år
6. En budgetmodel for specialfritidshjem og -klubber 6-18 år
7. En budgetmodel for støttepædagogmidler

Ad 1. Specialskolernes budgetmodel bygger på elevsats pr. specialelev, der varierer efter elevtype. Elevsatsen er en faglig fastlæggelse, som afgør, hvor mange lektioner hver elevtype udløser. Elevsatserne varierer derfor i forhold til den faglige vurdering af elevtyper. Elevsatsen pr. elevtype går på tværs af skoler og er ens for alle skoler. Der udestår en opgave med at få justeret serviceniveauet imellem elevtyperne i modellen, så elevsatserne bliver accepterede som sammenlignelige for skoler, der har børn med samme støttebehov. Processen for justering af budgetmodellen bør gå i gang i andet halvår af 2010 og færdiggøres i foråret 2011, så der kan implementeres med virkning fra den 1. januar 2012.

Ad 2. Enkeltintegration baserer sig på et fagligt skøn i forhold til den enkelte elev. Den samlede budgetramme til enkeltintegration fordeles imellem områderne forholdsmæssigt efter elevtal. Områderne udmelder budget til skolen som afholder udgiften.

Ad 3. Specialklasserækkernes budgetmodel er lavet i sammenhæng med både almenkolerne og specialskolernes budgetmodel, som bygger på elevsats pr. specialelev, der varierer efter elevtype. Elevsatsen er en faglig fastlæggelse, som afgør, hvor mange lektioner hver elevtype udløser. Elevsatserne varierer derfor i forhold til den faglige vurdering af elevtyper. Elevsatsen pr. elevtype går på tværs af skoler og er ens for alle skoler. For specialklasserækker gælder der også at der tildeles overhead (som dækker ledelse, administration og teknisk personale), samt pladspris (drift).

Ad 4. Specialbørnehavernes nuværende budgetmodel bygger i hovedtræk på en historisk vurdering af de enkelte børns støttebehov, konkret afregning af ledelseløn, konkret vurdering af ressourcer til køkken, rengøring og gårdmand. Budgetmodellen blev fastlåst med udgangspunkt i budgettet for 2003 og herefter pris- og lønfremskrevet. Med virkning fra 1. januar 2011 forventes en ny budgetmodel for specialbørnehaver implementeret. Målet med den nye budgetmodel er at sikre en mere enkel og gennemsigtig budgettildeling. Den nye budgetmodel for specialbørnehaver harmoniseres med normalområdet ift. indførelse af grundbeløb, indførelse af en børnerelateret pladspris,

åbningstid, indførelse af nøgletal for øvrig drift og mad (drift og løn) og konkret afregning af kørselsudgifter. Der er 98 pct. afregning af tommepladser i dag, hvilket fastholdes i den nye budgetmodel.

Ad 5. For basisinstitutioner gælder, at institutionerne både har almen- og basisbørn. Almenområdet budgetmodel gælder i de fleste tilfælde for den del af budgettet, der kan henføres til almenbørnene, mens budgettet til basispladser gælder børn med særlige behov. Budgettet til basisdelen bygger på en vurdering af børnenes støttebehov, åbningstid og antallet af indmeldte børn. Budgetmodellen er fastlåst med udgangspunkt i budgettet for 2007 og herefter pris- og lønfremskrevet. Med virkning fra 1. januar 2011 forventes en ny budgetmodel for basisinstitutioner implementeret. Målet med en ny budgetmodel er at sikre en mere enkel og gennemsigtig budgettildeling. Den nye budgetmodel for basisinstitutioner harmoniseres med normalområdet ift. indførelse af konkret afregning for tomme pladser, indførelse af eb børnerelateret pladspris, indførelse af nøgletal for øvrig drift og mad og åbningstid. Basisinstitutioner med 6-18 årige børn undtages for den nye budgetmodel, men der arbejdes på at modellen kan implementeres fra 1. januar 2012.

Ad 6. Specialfritidshjem og -klubbers budgetmodel bygger på en beregning af budget til pædagogisk personale ud fra støttebehov, åbningstid, antal indmeldte børn og gennemsnitsløn for pædagogisk personale. Disse elementer forventes implementeret på specialbørnehaver og basisinstitutioner fra 1. januar 2011. Pladspriserne på specialfritidshjem og -klubber indeholder en række historisk betingede forskelle. Der udestår derfor en opgave med at få justeret i modellen, så pladspriserne bliver sammenlignelige for institutioner, der har børn med samme støttebehov. Processen for justering af budgetmodellen bør gå i gang i andet halvår af 2010 og færdiggøres i foråret 2011, så der kan implementeres med virkning fra den 1. januar 2012.

Ad 7. Støttepædagogpuljen er en særlige bevillinger, der kan udmeldes til den enkelte institution på normalområdet enten via timer fra støttepædagogkorps eller budget til ansættelse af støttepædagog. Puljen fordeles mellem områderne ud fra sociale kriterier. Områderne har ansvaret for at udmelde støttepædagogpuljen.

Afslutningsvis bemærkes, at der er en række andre specifikke tildelingsprincipper for de øvrige tilbud til børn med særlige behov eksempelvis dagbehandlingstilbud, familieskoler, STU, revisitation til indslusning til normalt tilbud, LAVUK og Børneklubben.

Bilag 4

Oversigt over specialskoler/institutioner (pladser og pladspriser)

	Skolenavn	Elevtype	Normeret antal elever 2010/2011	Elevsats*	
Niveau 3	Specialskoler (selvstændige specialskoler)				
	Skolen på Kastelsvej	Hørehæmmede	46	332.483	
	Skolen i Charlotttegården	Spec. indlæringsvansk. (Tilbud 1)	71	232.276	
	Skolen i Charlotttegården	Spec. indlæringsvansk. (Tilbud 2)	6	273.095	
	Skolen i Charlotttegården	Svært kontakthæmmede (Tilbud 1)	8	275.189	
	Frejaskolen	Svært kontakthæmmede (Tilbud 1)	102	275.189	
	Frejaskolen	Svært kontakthæmmede (Tilbud 2)	4	519.087	
	Peter Vedels Gades Skole	Svært kontakthæmmede (Tilbud 1)	60	275.189	
	Strandparks skolen	Vidt. gen. indlæringsvansk. (Tilbud 1)	64	254.596	
	Strandparks skolen	Vidt. gen. indlæringsvansk. (Tilbud 2)	14	339.696	
	Skolen i Ryparken	Vidt. gen. indlæringsvansk. (Tilbud 1)	49	254.596	
	Skolen i Ryparken	Vidt. gen. indlæringsvansk. (Tilbud 2)	29	339.696	
	Fensmarksskolen	Vidt. gen. indlæringsvansk. (Tilbud 1)	23	254.596	
	Fensmarksskolen	Vidt. gen. indlæringsvansk. (Tilbud 2)	49	339.696	
	Øresundsskolen	Vidt. gen. indlæringsvansk. (Tilbud 1)	36	254.596	
	Øresundsskolen	Vidt. gen. indlæringsvansk. (Tilbud 2)	37	339.696	
	Øresundsskolen	Vidt. gen. indlæringsvansk. (Tilbud 3)	3	764.306	
		Specialskoler (selvstændige specialskoler)		599	286.146
	Niveau 3	Specialklasserækker (som ligger på almenskoler)			
		Skolen Ved Sundet	Bevægelseshæmmede	44	145.648
Nyboder Skole		Taleklasser BH-klasse	17	136.257	
Nyboder Skole		Taleklasser -1.-9.klasse	70	159.031	
Blågård Skole		Læseklasser	36	146.070	
Kirkebjerg Skole		Læseklasser	35	146.070	
Lykkebo Skole		Læseklasser	41	146.070	
Lergravsparkens Skole		Læseklasser	40	146.070	
Tove Ditlevsens Skole		Specifikke indlæringsvanskeligheder	8	216.110	
Lundehusskolen		Klasserække - Svært kontakthæmmede	8	256.128	
Sønderbro Skole		Klasserække - Svært kontakthæmmede	12	256.128	
	Specialklasserækker (som ligger på almenskoler)		310	157.643	

Niveau 3	Specialungdomskole (selvstændig skole)			
	Ungdomsskolen i Utterslev	Ungdomsskole (Tilbud 1)	70	253.553
	Ungdomsskolen i Utterslev	Ungdomsskole (Tilbud 2)	19	337.592
	Ungdomsskolen i Utterslev	Ungdomsskole (Tilbud 3)	1	875.962
	Specialungdomskole (selvstændig skole)		90	278.210
Niveau 2	Specialskoler (selvstændige specialskoler)			
	Frederiksgård Skole	Generelle indlæringsvansk.	124	118.086
	Frederiksgård Skole	Overgangsklasse	8	188.176
	Engskolen	Generelle indlæringsvansk.	111	118.086
	Kildevældsskolen	Generelle indlæringsvansk.	110	113.466
	Tingbjerg Skole	Generelle indlæringsvansk.	15	113.466
	Dyvekeskolen	Generelle indlæringsvansk.	91	113.466
	Specialskoler (selvstændige specialskoler)		459	117.133
Niveau 2	Specialklasser (som ligger på alment skolerne)			
	Strandvejsskolen	Indskolingsklasser	10	135.353
	Blågård Skole	Indskolingsklasser	12	151.086
	Tagsbo Skole	Indskolingsklasser	9	132.783
	Katrinédals Skole	Indskolingsklasser	8	147.380
	Vesterbro ny Skole	Indskolingsklasser	8	151.095
	Valby Skole	Indskolingsklasser	8	151.086
	Lergravsparkens Skole	Indskolingsklasser	8	166.926
	Gerbrandskolen	Indskolingsklasser	8	164.671
	Hyltebjerg Skole	Indskolingsklasser	8	147.380
	Tingbjerg Skole	Indskolingsklasser	8	147.380
	Tagsbo Skole	Observationsklasser	6	191.171
	Guldberg Skole	Skolegrupper	8	116.746
	Sortedamskolen	Skolegrupper	5	134.983
	Katrinédals Skole	Skolegrupper	8	147.380
	Vigerslev Allés Skole	Skolegrupper	5	137.029
	Specialklasser (som ligger på alment skolerne)		119	147.938

*Elevsats pr. elev indeholder lærerløn, overhead til administration, ledelse og teknisk personale, skolebøger og undervisningsmidler

	Institutionsnavn	Børnetype	Normerede pladser 2010	Pladspris 2010**
Niveau 3	Specialfritidshjem/klubber (selvstændig institution)			
	Fritidshjemmet v/ Strandparks skolen	Vidt. gen. indlæringsvansk.	48	222.171
	KKFO v/ Øresundsskolen	Vidt. gen. indlæringsvansk. (tilbud 1)	67	199.744
	KKFO v/ Øresundsskolen	Vidt. gen. indlæringsvansk. (tilbud 2)	5	357.412
	KKFO v/ Frejaskolen	Svært kontakthæmmede (Tilbud 1)	64	155.571
	KKFO v/ Frejaskolen	Svært kontakthæmmede (Tilbud 2)	4	269.706
	KKFO v/ Fensmarksskolen	Vidt. gen. indlæringsvansk.	58	222.413
	KKFO v/ Skolen i Ryparken	Vidt. gen. indlæringsvansk.	67	223.060
	KKFO v/ Skolen ved Sundet	Bevægelseshæmmede	30	123.717
	KKFO v/ Peter Vedelsgade	Svært kontakthæmmede	38	160.820
	KKFO v/ Skolen i Charlottesgården	Spec. indlæringsvansk. (tilbud 1)	19	116.709
	KKFO v/ Skolen i Charlottesgården	Spec. indlæringsvansk. (tilbud 2)	6	151.208
	KKFO ved Kastelsvejens skole	Høre hæmmede	45,5	192.184
		Specialfritidshjem/klubber (selvstændig institution)		450
Niveau 2	Specialfritidshjem (selvstændig institution)			
	Specialfritidshjemmet Stifinderen	Generelle indlæringsvansk.	32	91.295
	Hjælpekolernes fritidshjem v/ Vendsysselvej	Generelle indlæringsvansk.	69	79.657
	Hjælpekolernes fritidshjem v/ Vendsysselvej	Overgangsklasse	8	96.743
	Hjælpekolernes fritidshjem v/ Engskolen	Generelle indlæringsvansk.	55	69.319
	Fritidshjemmet Dyveke	Generelle indlæringsvansk.	32	66.821
	Fritidshjemmet Dyveke	Generelle indlæringsvansk.	8	148.240
		Specialfritidshjem (selvstændig institution)		196

Niveau 3	Særlige fritidshjem og klubber			
	Lavuk	Ungdomsklub	226	57.492
	Ungdomsklubben på Ungdomsskolen i Utterslev	Ungdomsklub	19	227.377
	Fritids- og Ungdomsklub- ben Rughave	Ungdomsklub	25	105.681
	Absalon	Ungdomsklub for hørehæmmede	85	13.488
	Særlige fritidshjem og klubber		331	104.235
Niveau 3	Basisfritidshjem/gruppeordning (grupper i normalinstitutioner)			
	Sønderbro Skole/ Fabrik- ken	Gruppeordning - Svært kontakt- hæmmede	12	155.571
	Lundehusskole	Gruppeordning - Svært kontakt- hæmmede	8,6	213.856
	Amsterdamvej	Basisfritidshjem - Psykosociale	6	124.108
	Amsterdamvej	Basisfritidshjem - Psykosociale	6	78.329
	Læssøegården	Basisfritidshjem - Psykosociale	3	198.439
	Sjællørfritidscenter	Basisfritidshjem - Udviklings- hæmmede	10	124.370
	Sjællørfritidscenter	Basisfritidshjem - Udviklings- hæmmede	20	110.238
	Hornemannsvænge	Basisfritidshjem	8	183.097
		Basisfritidshjem (grupper i normalinstitutioner)	73,6	141.701
Niveau 3	Specialbørnehaver (selvstændige institutioner)			
	Centerbørnehaven	Særlige dagtilbud	30	418.378
	Børnehaven Hvalen	Særlige dagtilbud	27	390.953
	Specialbørnehaven De Fire Birke	Særlige dagtilbud	27	451.762
	Specialbørnehaven Krudtmøllen	Særlige dagtilbud	16	395.998
	Specialbørnehaven Trol- pilen	Særlige dagtilbud	21	416.056
	CP-Børnehaven	Særlige dagtilbud	21	440.313
	Børnehaven Guldregn	Særlige dagtilbud	19	514.447
	Børnehaven Guldregn	Særlige dagtilbud	3	732.667
		Specialbørnehaver (selvstændige institutioner)	164	436.566
Niveau 2	Basisbørnehave (grupper i normalinstitutioner)			
	Regnskoven	Alvorligt syge	8	267.584
	Utterslev Kirkes børnegård	Autister	4	249.937
	Utterslev Kirkes børnegård	Psykosociale	4	218.649
	Tryllefløjten	Autister	6	249.937
	Mosen	Autister	6	249.937
	Studsgaard	Autister	6	252.699
	Læssøegård	Autister	1	222.508
	Katholm	Autister	6	234.697
	Arken	Autister	8	254.446
	Konkylien	Døve	8	287.378
	Mini Ajax	Psykosociale	6	247.563
	Hvøpsebo	Psykosociale	6	222.624
	Haven	Psykosociale	8	199.962
	Asmundsminde	Psykosociale	8	188.261
	Læssøegården	Psykosociale	4	211.605
	Eksperimental	Psykosociale	30	221.063
	Labyrinten	Psykosociale	6	261.345
	Idrætsbørnehaven	Psykosociale	8	154.275
	Kattingeværk	Psykosociale	8	161.944

	Bethlehemssorgs have	Børne-	Udviklingshæmmede	2	204.240
	Kennedygården		Udviklingshæmmede	8	228.618
	Krible-krable		Udviklingshæmmede	6	253.120
	Lærkereden		Udviklingshæmmede	6	332.315
	De 5 årsteder		Udviklingshæmmede	7	265.795
	Månestrålen		Udviklingshæmmede	8	263.746
	Villa valby		Udviklingshæmmede	8	210.358
	Basisinstitutioner (grupper i normalinstitutioner)			186	233.345

** Pladspris pr. barn indeholder pædagogløn og øvrig drift

Bilag 5

Niveaudelingen af specialområdet

Specialområdet er inddelt i tre niveauer, og under hvert af disse niveauer findes en lang række af forskellige tilbud, som der alle skal visiteres til og hvor økonomiansvaret skal placeres. Hovedreglen er at økonomiansvaret skal ligge samme sted som visitationsretten.

Visitation på niveau 1

På skoleområdet kan visiteres til tilbud på niveau 1, som omhandler inkluderende foranstaltninger, jf. Folkeskoleloven §20. Disse tilbud ydes på den enkelte skole i forbindelse med den almene undervisning. Det er skolelederen, der har ansvaret for i samarbejde med forældrene og eleven at henvise til disse foranstaltninger og visitation samt økonomi er forankret på den enkelte skole. Niveau 1 omfatter desuden den tidlige indsats på skolen og i fritiden

På 0-5 års området administrerer områderne i henhold til Dagtilbudsloven hele puljen til støtteforanstaltninger og dermed visitation og økonomiansvaret. Undtagelsen er familiepladserne, hvor ansvaret er centralt placeret.

Tabel 1: visitation på niveau 1

Niveau	Dagtilbud/ skole	Støttetype/ visitation	Visitation og Økonomiansvar
Niveau 1 Børn og unge med behov for en midlertidig og særlig støtte i almenområdet	Dagtilbud	<ul style="list-style-type: none"> • Støtte til en særlig indsats i et dagtilbud • Familiepladser i almindelige daginstitutioner 	Områderne
	0-5 år		Central
	Skole	<ul style="list-style-type: none"> • Støttetimer til et barn i en begrænset periode 	Skolerne
	Dagtilbud	<ul style="list-style-type: none"> • Støtte til en særlig indsats i et dagtilbud 	Områderne
	Fritidshjem og -klubber		

På fritidshjems- og klubområdet visiteres der til støtte i Områderne, hvor økonomiansvaret ligeledes er placeret.

Visitation på niveau 2

Børn og unge med behov for en særlig indsats af længere varighed kan modtage en lidt mere intensiv form for støtte – niveau 2. Tilbud findes både i almenområdet og som segregerede tilbud, og visitations- og økonomiansvar er forankret centralt eller i Områderne.

Table 2: Visitation på niveau 2

Niveau	Dagtilbud/ skole	Støttetype/ visitation	Visitation og Økonomiansvar
Niveau 2 Børn og unge med behov for en særlig indsats af længere varighed. Tilbud findes både i almenområdet og som segregerede tilbud.	Dagtilbud 0-5 år	<ul style="list-style-type: none"> • Støtte til en særlig indsats i et dagtilbud • Basispladser 	Områderne Central
	Skoler	De segregerede tilbud er: <ul style="list-style-type: none"> • Specialskoler for elever med generelle indlæringsvanskeligheder • Enkeltmandsundervisning som en midlertidig foranstaltning (Bekendtgørelsen § 12, stk.2) • Heldagsskoler • Familieskoler • Dagbehandlingstilbud med tilhørende undervisningstilbud De inkluderende tilbud er: <ul style="list-style-type: none"> • Indskolingsklasser • Gruppeordninger • Familieklasser • Enkeltintegration 	Områderne
	Dagtilbud 6-18 år	<ul style="list-style-type: none"> • Specialfritidstilbud for elever med generelle indlæringsvanskeligheder • Støtte til en særlig indsats i et dagtilbud 	Områderne

På skoleområdet er visitation og økonomiansvar til ovenstående tilbud forankret i Områderne i Børne- og Ungdomsforvaltningen. Henvísninger til visitationsudvalget sker i samarbejde med forældrene via de lokale skoleledere og andre ud fra en pædagogisk-psykologisk vurdering (PPV) og forslag. Områderne udarbejder procedurer for visitation, der sikrer, at inkluderende foranstaltninger er forsøgt inden indstilling til niveau 2 og 3, Folkeskoleloven samt bekendtgørelse 1375, specialundervisning og Specialpædagogisk bistand.

Visitation og økonomi for støtte i dagtilbud, fritidshjem og klubber er forankret i Områderne som behandler ansøgninger om støtte for et barn eller ung i en periode. Støtten kan gives som enten timer fra en støttepædagog fra støttepædagogkorpset eller som timer til institutionen.

Undtagelsen herfra er visitation og økonomiansvar i forhold til basispladser, som er forankret centralt. Områderne sender indstillinger med forældrenes accept til den centrale visitation.

Visitation på niveau 3

Børn og unge med vidtgående vanskeligheder og støttebehov visiteres til intensive støttetilbud - typisk specialbørnehave-, specialskole- eller specialfritidstilbud. Disse tilbud er typisk meget dyre, og det er i denne gruppe tilbud, hvor der har været en betydelig vækst over en lang årrække.

Visitation og økonomiansvar i forhold til alle disse tilbud er centralt forankret i forvaltningen. Visitationen er underlagt en række love f.eks. Folkeskoleloven, Serviceloven og Lov om særlig tilrettelagt ungdomsuddannelse. Visitationen foretages i centralt nedsatte visitationsudvalg efter henvisning fra de decentrale områder. Specialområdet varetager klagebehandlingen.

Der visiteres i følge Folkeskolelovens § 20.2 til specialtilbud for:

- Børn med vidtgående generelle indlæringsvanskeligheder
- Børn med bevægehandicap
- Børn med gennemgribende udviklingsforstyrrelser (autisme)
- Børn med specifikke indlæringsvanskeligheder (ADHD)
- Børn med massive læsevanskeligheder
- Børn med tale/ sprogvanskeligheder

På 0-5 års området omfatter visitation, tilbud til børn med vidtgående behov der har størst udbytte af, at være tilknyttet bydækkende særlige dagtilbud. Visitation og økonomi er centralt forankret i Specialområdet. Visitationen til særlige dagtilbud er underlagt lov om social service. Det centrale visitationsudvalg behandler indstillingen fra de decentrale områder. Specialområdet varetager klagebehandlingen.

Der visiteres ifølge Lov om social service § 32 til specialtilbud for:

- Børn med vidtgående generelle indlæringsvanskeligheder
- Børn med bevægehandicap
- Børn med gennemgribende udviklingsforstyrrelser (autisme)

Tabel 3: Visitationen på niveau 3

Niveau	Dagtilbud/ skole	Støttetype/ visitation	Visitation og Økonomiansvar
Niveau 3	Dagtilbud	<ul style="list-style-type: none"> • Specialbørnehaver 	Central
Børn og unge med vidtgående vanskeligheder og støttebehov. Typisk specialbørnehave- og specialskoletilbud samt specialfritidstilbud.	0-5 år Skole	<ul style="list-style-type: none"> • Specialskoler, • Anbragte børn • Efterskoler • Sygeundervisning • Rehabilitering • Hjælpe midler • Særlig tilrettelagt ungdomsuddannelse 	Central
	Dagtilbud Fritidshjem og -klubber	<ul style="list-style-type: none"> • Specialfritidshjem og -klubber • Basispladser 	Central

Bilag 6

Nedbringelse af sagsbehandlingstid i Pædagogisk Psykologisk Rådgivning

Problemstilling

Børne- og Ungdomsudvalget har på deres møder d. 3. juni og 16. december 2009 besluttet, at forvaltningen skal tage initiativ til nedbringelse af sagsbehandlingstiden i Pædagogisk Psykologisk Rådgivning. Sagsbehandlingstiden skal nedbringes fra op til 7 måneder til maks. 4 måneder, og arbejdsmetoderne skal harmoniseres bl.a. for at sikre borgernes retssikkerhed. Samtidig skabes der grundlag for at indføre ens sagsbehandlingstider og arbejdsmetoder i hele byen. Med en sagsbehandlingstid på 4 mdr. lever Pædagogisk Psykologisk Rådgivning op til samme krav, der stilles til børnefaglig undersøgelse efter Serviceloven i Socialforvaltningen.

Arbejdsgangsanalyserne blev foretaget med deltagelse fra tre distrikter, og der blev overordnet peget på tre temaer, herunder fokus på ensartethed i sagsbehandlingen i København, således at der er et ens serviceniveau, fokus på det forebyggende arbejde, samt et mere forpligtende samarbejde med andre relevante aktører herunder f.eks. SOF.

Løsning

Pædagogisk Psykologisk Rådgivnings arbejde i Københavns Kommune er organiseret i otte geografiske områder, der har ansvaret for at afdække børn og unges behov for specialpædagogisk bistand og specialundervisning.

Arbejdet med at nedsætte sagsbehandlingstider og mindske antallet af klager foregår på flere fronter. En stor del af Pædagogisk Psykologisk Rådgivnings arbejde er forebyggende og arbejdet med nedbringelse af sagsbehandlingstider kræver et fortsat fokus på det forebyggende arbejde som en af Pædagogisk Psykologisk Rådgivnings kerneopgaver. For det første medfører Pædagogisk Psykologisk Rådgivnings forebyggende og tidlige indsats at forældre, lærere og pædagoger indstiller færre børn til en pædagogisk psykologisk vurdering, fordi vanskelighederne løses så tidligt, at de kan klares i det daglige rum med f.eks. konsultativ rådgivning og vejledning. Dette medvirker til at forebygge at børn og unges vanskeligheder ikke udvikler sig og dermed kræver meget dyrere løsninger. Det forebyggende arbejde og diverse procedurer inden der laves en indstilling er beskrevet i pjecen "Når du er bekymret for et barn – En handlevejledning for tidlig indsats".

Når det forebyggende arbejde ikke er nok i forhold til et barns trivsel, udarbejdes der en pædagogisk psykologisk vurdering af Pædagogisk Psykologisk Rådgivning, og det er denne opgave, hvor det vurderes nødvendigt med en strammere styring med tilhørende måltal og kortere sagsbehandlingstid. Forvaltningens arbejdsgangsanalyser har vist, at procedurerne for Pædagogisk Psykologisk Rådgivnings arbejde har været uensartede. Undersøgelserne viste endvidere, at der pt. er meget få tidsfrister i forbindelse med udarbejdelsen af Pædagogiske psykologiske vurderinger (PPV). For at opnå et mere ensartet serviceniveau

i forhold til borgerne, er der et behov for standardisering og ensretning. Den nye arbejdsgang, der beskrives nedenfor, vil netop sikre dette samt en overholdelse af tidsfrister.

Ny model vedrørende sagsbehandlingstiden

En sag starter den dag Pædagogisk Psykologisk Rådgivning modtager indstillingen på et barn. En indstilling er en henvendelse fra f.eks. forældre, skole- eller institutionsleder til Pædagogisk Psykologisk Rådgivning vedrørende et barns trivsel. Sagen slutter, når Pædagogisk Psykologisk Rådgivning på et møde med forældre og skoleleder formidler de konkrete forslag i den pædagogiske psykologiske vurdering. Det er ovenstående sagsbehandlingstid, der anbefales maksimalt at vare 4 måneder

Tabel 1: Beskrivelse af nye arbejdsgange og tidsfrister

Tid	Aktiviteter i Pædagogisk Psykologisk Rådgivning
T = 0 dage	Sagen starter – Indstilling modtages
T + 10 dage	Senest 10 dage efter modtagelse af indstilling sendes kvitteringsskrivelse til forældre og skole Forældrene og skole oplyses om den max. sagsbehandlingstid, samt at de vil blive indkaldt til afsluttende møde senest 4 måneder senere.
T + 28 dage*	Pædagogisk Psykologisk Rådgivning kontakter forældre om sagsforløbet – forældre inddrages løbende
T + 30 dage*	Pædagogisk Psykologisk Rådgivning indkalder til netværksmøde med relevante fagpersoner, der sikrer et helhedsorienteret syn på barnet og omgivelserne.
T + 45 dage*	Afholdelse af netværksmøder
T + løbende	Pædagogisk Psykologisk Rådgivning samarbejder og afvikler samtaler med f.eks. forældre, børn, institutioner, skoler og andre tværfaglige aktører
T + 60 dage*	Pædagogisk Psykologisk Rådgivnings sagsansvarlige har dialog om sagen internt i Pædagogisk Psykologisk Rådgivning og evt. med pædagogiske konsulenter, sagsbehandlere fra de sociale myndigheder, Den nationale videns- og specialrådgivningsorganisation (VISO) mv.
T + 60-110 dage*	Pædagogisk Psykologisk Rådgivning laver evt. supervisionsforløb i forhold til lærere og pædagoger, observationer af barnet eller foretager test.
T + 110-20 dage*	Pædagogisk Psykologisk Rådgivning udarbejder en pædagogisk psykologisk vurdering.
T + 120	Pædagogisk Psykologisk Rådgivning er ansvarlig for fremlæggelsen af den pædagogiske psykologiske vurdering på et afsluttende møde. Pædagogisk Psykologisk Rådgivning indkalder til møde, mødeindkaldelse skal sendes til forældre samt skole- eller institutionsleder.
T + 120	En pædagogisk psykologisk vurdering <i>skal</i> indeholde konkrete forslag til løsninger og indsatser i forhold til barnet eller eleven.
T + 120	Ved dette møde overdrages ansvaret til skole- eller institutionsleder, der iværksætter en inkluderende foranstaltning for barnet
Tidsforbrug i alt 120 dage/4 mdr.	Sagen afsluttes

*Anslået ca. tider på baggrund af arbejdsgangsanalyser

Efter at den ovenstående proces er afsluttet, og den pædagogiske psykologiske vurdering er udarbejdet, så er det Pædagogisk Psykologisk Rådgivnings opgave at sørge for at stille konkrete forslag, der sikrer, at barnet trives og får en god hverdag. Dette skal ske i et tæt samarbejde med forældrene, skoler og institutioner, således at der er sammenhæng i indsatsen. Det kan evt. være konkrete forslag i en afgrænset periode og en aftale med forældre og skoleleder om, at der ansøges om en plads i specialtilbud eller lignende. En pædagogisk psykologisk vurdering skal ikke indeholde en forslag om et konkret tilbud eller en viderehenvisning.

Bedre samarbejde med andre aktører

Der er påbegyndt arbejdsgangsanalyser i både Socialforvaltningen og Børne- og Ungdomsforvaltningen, hvor fokus er på samarbejdsflader og udviklingen af effektive og tydelige arbejds gange. Den nye organisering i de to forvaltninger har medført et behov for revision af tidligere samarbejdsaftaler, og der er stort fokus på konkret samarbejdet og sagsbehandling i de decentrale områder.

Økonomi

Udgifterne forbundet med implementering af nye arbejds gange og nedsættelsen af sagsbehandlingstiderne afholdes indenfor specialområdetets samlede ramme.

Videre proces

Implementeringen af den nye model samt prioriteringen af det forebyggende arbejde betyder, at det bliver nødvendigt at afholde møder med skoleledere og institutionsledere i områderne samt at udarbejde kommunikationsmateriale til forældre og borgere. Forventningerne skal afstemmes i forhold til, at PPR arbejder konsultativt, og der skal være enighed om arbejds gange og ansvarsfordeling i forhold til børn i vanskeligheder.