

Analyse af visitationen til specialtilbud

Børne- og Ungdomsforvaltningen
Københavns Kommune

April 2024

Indledning

Dette er Implement Consulting Groups afrapportering af en analyse af visitation til specialtilbud i Københavns Kommune. Baggrunden for analysen er budgetaftalen for 2024 i Københavns Kommune, hvoraf det bl.a. fremgår at:

”Parterne er desuden enige om at afsætte midler til en analyse, der skal vise, hvad det kræver hvis alle børn fra almene dagtilbud skal kunne starte i en almen børnehaveklasse, hvis specialtilbud skal betragtes som midlertidige med tilbageslutning efter fx to år, hvordan der kan gøres brug af NEST-klasser, så økonomien på specialområdet bringes i balance.”

Rapporten er disponeret således, at der efter en kort sammenfatning, indledningsvis beskrives en række rammer og ambitioner i Københavns Kommune. Herefter ses på udviklingen i antallet af segregerede elever i København sammenlignet med tre andre store kommuner. Dernæst gives et overblik over den nuværende visitationsproces opdelt på visitation fra hhv. dagtilbud og skole, som den fremstår på baggrund af interviews og gennemgået materiale. Dette er altså en kortfattet opsamling på *situation og udgangspunkt*.

På baggrund af interviews og materiale introduceres dernæst en *vurdering* af det nuværende faglige og økonomiske fokus på specialområdet, dvs. styrker og udfordringer forbundet med den nuværende visitationsproces. Dernæst beskrives en række forslag til løsningstemaer, herunder forslag til implementeringsrækkefølge og -fokus. Endelig samles afslutningsvis op på erfaringer fra de skoler, som lykkes med at inkludere flere elever end gennemsnittet. Desuden er der vedlagt en række bilag.

I afrapporteringen er der fokus på at formulere udfordringer og løsninger relativt kortfattet. Specialundervisningsområdet er komplekst og Børne- og Ungdomsforvaltningen er en meget stor organisation, som har mange nuancer og variationer; i rapporten er det bevidst forsøgt at tydeliggøre, hvorfor inklusionsambitionerne ikke indfries og hvilke handlinger, som kan ændre udviklingen. Analysen er afviklet fra januar til marts 2024.

INDHOLDSFORTEGNELSE

Indledning	2
Sammenfatning	3
Baggrund og rammer på specialområdet	5
Niveau og udvikling i Københavns Kommune	6
Et overblik over visitationsprocessen	8
Intro til vurderingen af visitationsproces og styring	10
Udfordringer i den nuværende visitationsproces	12
Introduktion til forslag til løsninger	15
Forslag til løsninger	18
Foreløbige implementeringsanbefalinger	27
Best practice til inspiration	28
Bilag	29

Baggrund og rammer

Politisk havde det tidligere Børne- og Ungdomsudvalg en strategi "Vores børn – fælles ansvar", der indeholdt en række mål om specialundervisning, herunder "Fra 2017 til 2019 voksede andelen af børn og unge i de københavnske folkeskoler, der modtager specialundervisning fra 4,4% til 5,2 %. Det vil vi fastholde, så andelen af børn, der fremover modtager specialundervisning i de københavnske folkeskoler, ikke overskrider niveauet for 2019", jf. BUU 18.12.2019.

Imidlertid er *inklusionsgraden* faldet i Københavns Kommune fra skoleåret 2018-19 til 2022-23. Den ligger i 2022/2023 på niveau med Odense, og lidt lavere end Aalborg og Aarhus. I inklusionsgraden indgår imidlertid *ikke* de elever, som modtager *specialundervisning i normalklasser*.

Der har imidlertid været en stor stigning i antallet af netop denne gruppe elever, som i København visiteres til den såkaldte BUF-flex. Særligt har udviklingen siden 2018/2019 været markant.

Dette er den primære årsag til, at den "totale" segregeringsprocent, som både omfatter elever i segregerede specialtilbud og elever, som modtager specialundervisning i specialklasser, er højere i Københavns Kommune i 2022/23 end i de øvrige kommuner og har været det i næsten hele perioden siden 2012 – heri er inkluderet privat- og friskoler.

Den nuværende visitationsproces og fokus i inklusionsarbejdet

Implement har gennem en række interviews med ledere og medarbejdere, samt gennemgang af materialer afdækket den nuværende visitationsproces og tilgang til arbejdet med inklusion i forvaltningen. En række konkrete *resultater* af den nuværende tilgang/strategi kan fremhæves: En række skoler lykkes med at inkludere flere børn end gennemsnittet, også når der tages højde for socioøkonomi – og den nuværende visitationsproces er medvirkende til, at der er meget få klager, hvor klageren (typisk forældre) får medhold – altså en indikator på høj kvalitet i sagsbehandlingen

Derudover kan der fremhæves en række elementer i *strategien*, som umiddelbart vurderes at være lykkedes:

- Der er en positiv udvikling i retning af et *ressourceorienteret børnesyn* på skoler og til dels dagtilbud
- På flere skoler arbejdes der struktureret med sagsflowet til og i *ressourcecentret*
- Arbejdet med det *pædagogiske notat* er professionaliseret, hvilket er en del af grundlaget for visitationsarbejdet
- Der er god *dataunderstøttelse* på antallet af visiterede, og ledelsesinformationerne til områderne har høj kvalitet
- Der er påbegyndt en arbejdsproces med overblik over konkrete indstillinger "på vej", som styrker dialog mellem områder og skoler
- Desuden vurderes det at der er et relativt højt niveau af *specialpædagogiske kompetencer* i BUF, om end der ikke er foretaget en sammenligning med andre kommuner

Udfordringer i den nuværende visitationsproces og styringsmodel

Imidlertid viser en kortlægning af den nuværende visitationsproces, *at der er mange led* heri, og at der derfor er langt fra dem der, indstiller en elev til specialundervisning og dem, der træffer beslutning herom (visiterer). Samtidig er det "gratis" at segregere for den enkelte skole – om end alle skoler har mærket konsekvensen af de stigende udgifter til specialundervisning, fordi skolernes budgetterne er blevet reduceret i budgetåret 2023 og 2024.

Interview og data viser dermed samlet set, at der især er *tre hovedudfordringer* ift. ambitionen om at øge inklusionen, som bør løses samtidig for at få maksimal effekt: (i) Den manglende økonomiske styring af specialudgifterne, herunder i særdeleshed incitamentet til inklusion (ii) At de økonomiske rammer opleves som en barriere for inklusionsopgaven for nogle skoler (iii) At nogen skoler oplever at inklusionsopgaven i det hele taget er vanskelig.

De udviklede forslag til løsninger tager derfor udgangspunkt i, at en vellykket styring kræver en balance mellem understøttelse af faglige og økonomiske mål. Dette flugter med VIVEs anbefaling herom.

Forslag til løsninger

I en fase 1 foreslås at iværksætte fem tiltag (forslag 1-5), som vurderes at have størst effekt på inklusionsprocenten og understøtter hinanden – og desuden vurderes at være mulige at implementere samtidig, fordi de foreslåede forandringer er fordelt på en række forskellige aktører.

Konkret er det vigtigste i første fase at sikre at

- Det ikke længere er "gratis" at segregere og en skole skal ikke risikere at straffes økonomisk for at inkludere (forslag 1, som indebærer et økonomisk incitament til inklusion og forenkling af visitationsprocessen)
- At skolerne har en rimelig mulighed for at løse den øgede inklusionsopgave ved at der tilvejebringes ressourcer hertil, herunder en effektivisering af den nuværende processer (forslag 1 og 2 og 3, som indebærer afskaffelse af BUF-flex)
- At de skoler, som har brug for hjælp, også får det (forslag 4, som indebærer at der indføres Inklusionshandleplaner)
- At der iværksættes tiltag, der forebygger segregerede miljøer inden skolestart (forslag 5, som indebærer krav til dialog med dagtilbud og skoler og afskaffelse af segregerede basispladser)

De fleste af forslagene vil også kunne gennemføres enkeltvis og successivt, men det vurderes, at de vil have størst effekt i en sammenhængende implementering. Således vil det være uhensigtsmæssigt at øge incitamentet til at inkludere uden at give skolerne en bedre økonomisk mulighed for at inkludere i udgangspunktet.

Desuden er der udarbejdet en række forslag til efterfølgende implementering.

- Forslag 6: Ændret sammensætning af kapaciteten på specialområdet
- Forslag 7: Revision af visitationsmodellen (som er et alternativ til forslag 1)
- Forslag 8: Revurder rekrutteringsstrategien ift. psykologer
- Forslag 9: Økonomiansvar til faglig chef i BEKU

Implementering af forslag 1-9 kræver planlægning, ledelse og kommunikation. Som støtte til en sådan opgave er der i analysen foretaget en *umiddelbar* vurdering af hvilket *implementeringsfokus*, der kan være knyttet til hvert enkelt forslag.

Endelig er der en kort – ikke udtømmende - opsummering af pointer fra en række skoleledere og souschefer som i forskellig grad er lykkedes med inklusionsopgaven. Det er indtrykket at der blandt alle interviewede er en *ambition* om at inkludere flest mulige elever, men det udmøntes imidlertid i forskellig grad i det faktiske antal elever, som indstilles til specialtilbud (herunder BUF-flex).

I nedenstående fremgår de aktiviteter, som analysen er udarbejdet på baggrund af.

Gennemførte aktiviteter

Som led i analysen er der gennemført en række aktiviteter, idet der er gennemført interviews med

- Centrale chefer i FAC, Økonomi mv. (i HNG)
- Medarbejdere med ansvarsområder i FAC, Økonomi mv. (i HNG)
- To områdechefer
- De faglige chefer i alle de fem områder
- Skoleledere og viceskoleledere på 7 folkeskoler
- Direktionen i Børne- og Ungdomsforvaltningen

Desuden er eksisterende vejledninger, procedurer og beskrivelser af organisering gennemgået, ligesom der er kortlagt og analyseret data både fra Københavns Kommune og på tværs af kommuner. Tidligere analyser og rapporter på specialområdet er også gennemgået mhp. at anvende eksisterende viden, ligesom der er afholdt jævnlige møder med opgaveansvarlige.

Analysen er gennemført fra januar til marts 2024. I analysen er takststrukturen på specialskolerne ikke gennemgået.

Baggrund – om rammer på specialområdet

Beslutningskompetence og målsætninger i København og nationalt

Kort om det formelle grundlag

Formålet med dette afsnit er ikke en dybdegående redegørelse for lovgrundlaget på området, men primært at fremhæve et par væsentlige rammebetingelser. En kommune er således både omfattet af en række krav, men har også frihedsgrader, i tilrettelæggelsen af specialundervisningen og anden specialpædagogisk bistand.

En rammebetingelse er, at det er skolens leder, som træffer beslutning om at henvise en elev til specialpædagogisk bistand indenfor skolens rammer. Kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning om at henvise en elev til specialpædagogisk bistand i en anden skole i kommune end distriktsskolen. (§4 i Folkeskoleloven).

Beslutningen om specialundervisning sker efter en pædagogisk-psykologisk vurdering (PPV) af eleven og i samråd med eleven og forældrene. Skolens leder skal indstille til en PPV, hvis man vurderer, at eleven har behov for specialpædagogisk bistand.

Der er ikke nationale målsætninger om hvor stor/lille en andel af eleverne, som skal/bør modtage specialundervisning (det har der været tidligere). Imidlertid fremgår det af bekendtgørelsen at "Den specialpædagogiske bistand gives fortrinsvis som støtte i den almindelige klasse", jf. tekstboksen til højre.

Endvidere er det skolens leder, som følger udviklingen hos elever, der modtager specialpædagogisk bistand. Der skal mindst en gang årligt tages stilling til om den pædagogiske bistand til den pågældende elev skal fortsætte, ændres eller ophøre.

Københavns Kommunes udmøntning

I Københavns Kommune er der segregerede specialtilbud på 11 specialskoler og på 13 folkeskoler, som har specialklasserækker. Derudover blev der i 2012/2013 indført et integreret specialtilbud, BUF-flex, hvor eleverne fortsætter i deres almenklasse, mens skolen modtager en ekstrabevilling, der svarer til 75 pct. af udgiften til et segregeret tilbud.

I Københavns Kommune er såvel den takstudløsende beslutning om visitationspecialpædagogisk bistand indenfor skolens rammer (BUF-flex), til en specialklasserække på enten distriktsskolen eller en anden folkeskole, samt henvisning til specialskole, delegeret til visitationsudvalget, som er placeret i Fagligt Center (FAC) i forvaltningen.

Politisk har BUU besluttet en række mål om specialundervisning, herunder: "Fra 2017 til 2019 voksede andelen af børn og unge i de københavnske folkeskoler, der modtager specialundervisning fra 4,4% til 5,2 %. Det vil vi fastholde, så andelen af børn, der fremover modtager specialundervisning i de københavnske folkeskoler, ikke overskrider niveauet for 2019", jf. BUU 18.12.2019.

Endvidere bemærkes at der i interviews med faglige chefer, skoleledere mv. er et stort fokus på professor Thomas Nordahls vurdering af, at (kun) 1-3 procent af eleverne har brug for varige, omfattende og individuelle tiltag (segregering).

§ 8. Den specialpædagogiske bistand gives fortrinsvis som støtte i den almindelige klasse.

Stk. 2. Ved vurderingen af, om eleven skal have støtte i den almindelige klasse, jf. stk. 1, skal der lægges vægt på, om eleven kan have udbytte af undervisningen og kan deltage aktivt i det sociale fællesskab i den almindelige klasse.

Stk. 3. Henvisning til specialklasse eller specialskole forudsætter, at det vil være mest hensigtsmæssigt at undervise eleven i kortere eller længere tid i specialklasse eller specialskole.

Kilde: Bekendtgørelse om folkeskolens specialundervisning og anden specialpædagogisk bistand (<https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2014/693>)

Niveau og udvikling i Københavns Kommune, 1 af 2

Faldende inklusionsgrad i København og andre store kommuner

Udvikling i inklusionsgraden i Københavns Kommune sammenlignet med Aarhus, Aalborg og Odense

Afsættet for analysen er en stigende segregeringsgrad i Københavns Kommune, som (også) fremgår af kommunens egen ledelsesinformation. Indledningsvis er et "ude-fra-ind" perspektiv hensigtsmæssigt, for at se om udviklingen afviger fra andre (store) kommuner i landet.

Nationale sammenligninger tager ofte udgangspunkt i undervisningsministeriets data for inklusionsgrader i de kommunale skoletilbud. Udviklingen i København, Aarhus, Aalborg og Odense fra 2012-2023 fremgår af figuren øverst til højre, idet inklusionsgraden er 94,02 procent – dvs. at 65,08 procent af børnene er i segregerede tilbud i København.

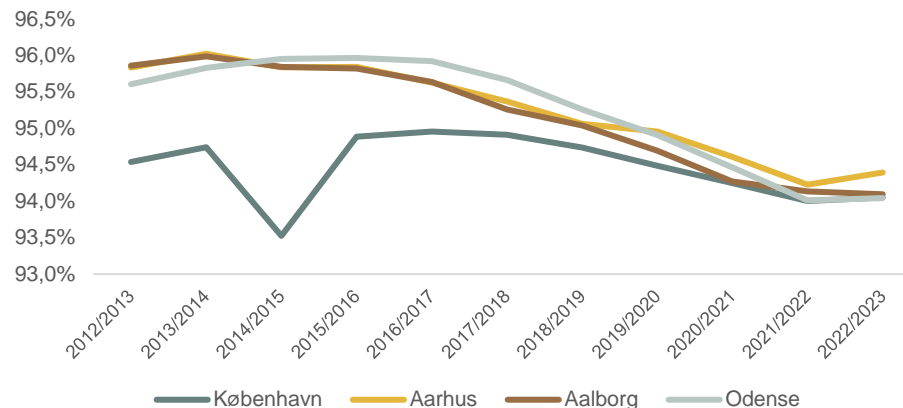
Det fremgår at inklusionsgraden i Københavns Kommune i 2022/2023 ligger under Aarhus og lige over Odense og Aalborg.

Inklusionsgraden fra undervisningsministeriet opgør alene antallet af elever i segregerede specialtilbud i forhold til det samlede antal elever i alle kommunale tilbud. Det vil sige, at elever, der modtager specialundervisning i normalklasser (i praksis BUF-flex og Skole-flex i Københavns Kommune) ikke indgår. Der findes ikke gode valide nationale tal på dette område, men interne opgørelser viser, at der har været en kraftig vækst i antallet af elever, som går i fleksible tilbud.

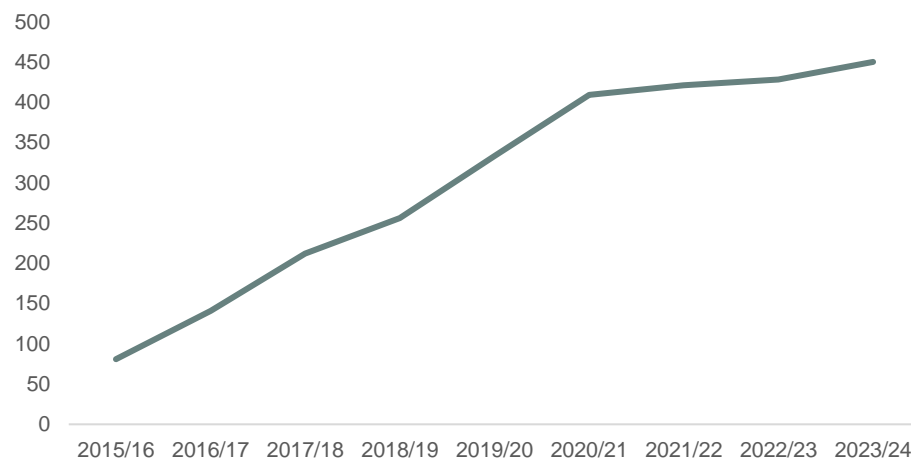
Dette kan også ses af figuren nederst til højre.

På næste side ses på den samlede udvikling, dvs. både elever i segregerede tilbud og specialundervisning i normalklasser på alle skoleformer på tværs af de fire kommuner.

Udvikling i inklusionsgrad 2021-2023



Elever der modtager BUF-flex i Københavns Kommune 2015/2016 – 2023/2024



Kilde: Børne- og Ungdomsforvaltningen

Niveau og udvikling i Københavns Kommune, 2 af 2

Større stigning i specialundervisning samlet set i København end i andre store kommuner

Omfanget af specialpædagogisk bistand i både kommunale og private skoler

En mere dækkende indikator end inklusionsgraden er derfor at se på alle elever som tilbydes specialpædagogisk bistand/modtager specialundervisning: Dvs. både segregerede børn på specialskoler, i specialklasserækker på folkeskoler, samt børn i specialtilbud i normalklasser (BUF-flex og Skole-flex).

Samtidig er Undervisningsministeriets inklusionsopgørelser opdelt så kommunale skoler og privat- og friskoler har hver deres opgørelse. Det betyder, at privatskolefrekvensen påvirker inklusionsgraderne på de kommunale skoler, da hovedparten af specialundervisning foregår i kommunalt (offentligt) regi.

I figuren til højre ses på andelen af børn i specialtilbud i både kommunale skoler og privatskoler, for i et vist omfang at tage højde for privatskolefrekvensen.

Det fremgår at den totale segregeringssamlet specialundervisningsprocent (både segregeret og specialundervisning i normalklasser) er højere i Københavns kommune i 2022/23 end i de øvrige kommuner og har været det i næsten hele perioden siden 2012. I 2017-2019 var den imidlertid meget tæt på Aarhus og Aalborg, men er vokset siden. Fra 2020/2021 til 2021/2022 var der et fald i København, som imidlertid er efterfulgt af en stigning fra 2021/2022 til 2022/2023. Dette i modsætning til et fald i det seneste skoleår i Aarhus og Aalborg.

Forvaltningens interne opgørelser viser, at der har været en større stigning fra 2018/19 til i dag i Københavns Kommune af elever i fleksible tilbud - BUF-flex.

Det bemærkes, at der i ovenstående kun ses på antallet af børn og ikke udviklingen i udgifterne. Udgifterne er naturligvis afhængige af antallet af børn, men også af de(n) takst(er), som en elev i specialundervisning udløser. Dette undersøges i en særskilt takst-analyse.

Andel børn i specialtilbud (både normalklasser og segr. tilbud) som andel af alle - privat og folkeskole



Kilde: Børne- og Undervisningsministeriets uddannelsesstatistik og egne beregninger.

Et overblik over visitationsprocessen, 1 af 3

Beslutningstagere på mange niveauer ifm. visitation af elev fra folkeskolen

Den nuværende situation og proces

Nedenfor og i figuren til højre er den nuværende visitationsproces for elever, som er indskrevet i folkeskolen beskrevet og illustreret. Der er (mange) lokale variationer, men ambitionen har været at vise den generelle model – med fokus på hvilke aktører, der træffer beslutning, som enten direkte eller indirekte fører til specialpædagogisk bistand/segregering i den nuværende model.

Det bemærkes at fokus i beskrivelsen er på fagpersoner og ikke den (lovpligtige) involvering af forældre og elever.

(1) Der opstår en opmærksomhed omkring et muligt behov for specialpædagogisk bistand til en elev i folkeskolen (typisk klasselæreren).

(2a) Årgangsteamet drøfter sagen og kan **beslutte** sende sagen til skolens ressourcecenter, ofte ledsaget af et pædagogisk notat (der er ikke centrale krav til at det pædagogiske notat skal være udarbejdet inden sagen når RC, men det er praksis flere steder.)

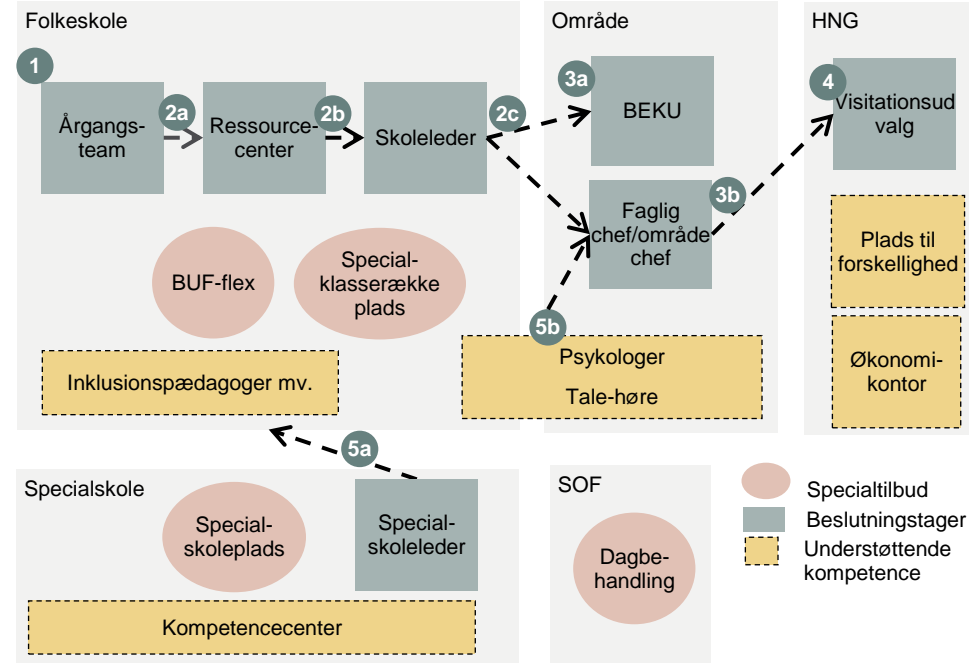
(2b) I ressourcecentret drøftes sagen (ofte på baggrund af det pædagogiske notat) og her kan **besluttet** at den tilknyttede psykolog udarbejder en PPV - hvis der udover specialpædagogisk bistand er behov for sociale foranstaltninger, involveres Socialforvaltningen i drøftelsen i ressourcecentret.

(2c) Skolelederen kan på baggrund heraf **beslutte** om eleven skal indstilles til specialpædagogisk bistand – enten i et segregeret tilbud (specialskole eller specialklasserække) eller BUF-flex. Sagen oversendes herefter til Området.

(3a) Hvis elevens behov involverer sociale foranstaltninger, træffer visitationsudvalget BEKU, som består af faglig chef i Området og ledelsesrepræsentanten fra Socialforvaltningen, **beslutning** om enten dagbehandling eller skole-flex.

(3b) Hvis elevens behov alene er specialpædagogisk bistand træffer den faglige chef **beslutning** om der er tilstrækkeligt grundlag for at videresende sagen til visitationsudvalget.

Illustration af visitationsproces for skoleelever



(4) Det centrale visitationsudvalg træffer **beslutning** om hhv. behov, samt hvilken foranstaltning barnet visiteres til (specialskole, specialklasserække på en folkeskole eller BUF-flex). Desuden placerer visitationsudvalget de børn, som er visiteret til segregerede tilbud på specialskolerne.

(5a) Hvis eleven kommer på en specialskole tager specialskolens leder **årligt stilling** til om barnet kan inkluderes i undervisningen på distriktskolen.

(5b) Hvis eleven får en BUF-flex, skal barnet **årligt revideres** af skolelederen, hvilket kræver en opdateret PPV, som udarbejdes af skolepsykologen.

Et overblik over visitationsprocessen, 2 af 3

Overgang fra dagtilbud indebærer ikke nødvendigvis kontakt til skolen

Den nuværende situation og proces

Nedenfor og i figuren til højre er den nuværende visitationsproces for dagtilbudsbørn beskrevet og illustreret. Tilsvarende bemærkes det at fokus i beskrivelsen er på fagpersoner og ikke den (lovpligtige) involvering af forældre og børn.

(i) Der opstår en opmærksomhed omkring et muligt behov for specialpædagogisk bistand ved overgangen til skolen for et barn i dagtilbud (typisk det pædagogiske personale).

(ii) Dagtilbudslederen kan beslutte at involvere området psykolog. Psykologen kan beslutte om der skal laves en indstilling, som går videre til den faglige chef. Det er ikke vurderingen at, der foregår en systematisk dialog mellem dagtilbud og skolen herom, og det er som regel forskellige psykologer fra området som har ansvaret for at supportere dagtilbud og skoler – men der findes eksempler på samarbejde om muligheder for inklusion inden der visiteres videre.

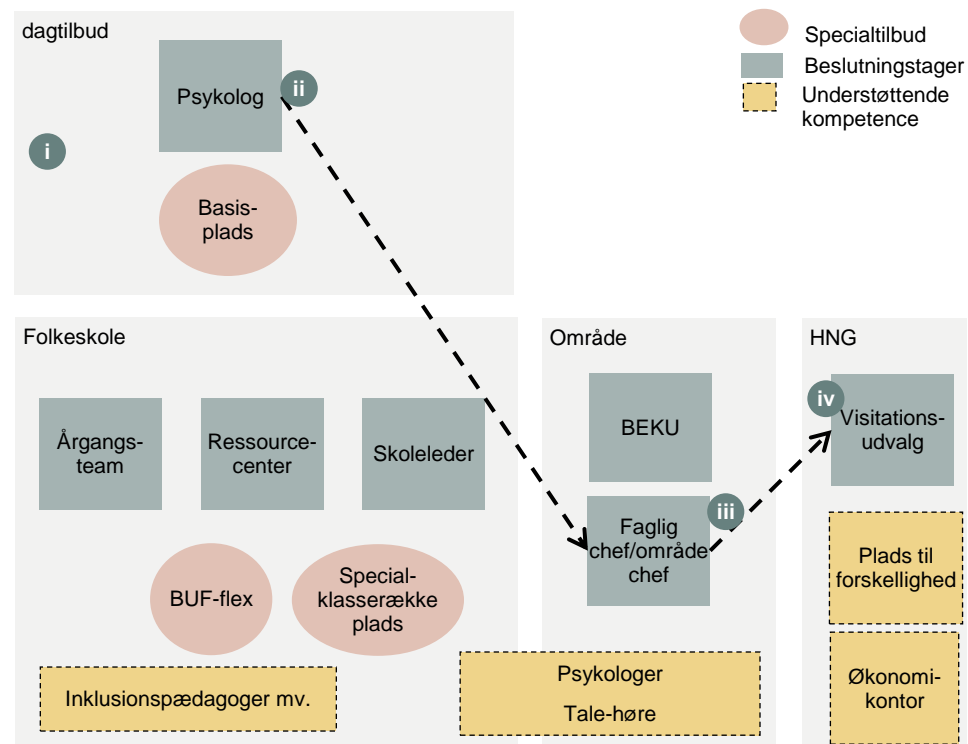
(iii) Hvis barnets behov alene er specialpædagogisk bistand træffer den faglige chef beslutning om der er tilstrækkeligt grundlag for at videresende sagen til visitationsudvalget med indstilling om enten BUF-flex eller specialskoleplads/klasserække.

(iv) Det centrale visitationsudvalg træffer beslutning om hhv. behov, samt hvilken foranstaltning barnet visiteres til (specialskole, specialklasserække på en folkeskole eller BUF-flex) – herunder hvilken specialskole, eleven henvises til.

Herefter foregår revisitationsprocessen som beskrevet på skoleområdet.

På de næste sider vurderes styrker og udfordringer ved den visitationsproces som er beskrevet på denne og foregående side.

Illustration af visitationsproces for dagtilbudsbørn – beslutninger



Introduktion til vurderingen af visitationsproces og styring, 1 af 2

Anvendt metode i interviews og analyse

Kort om mulige forklaringer på beslutningen om henvisning til specialpædagogisk bistand

Det er altid en konkret individuel vurdering, der ligger til grund for beslutningen om, hvorvidt et barn henvises til specialpædagogisk bistand. Summen af de mange individuelle og konkrete beslutninger kommer imidlertid til udtryk i en kommunes (eller skoles) segregerings-/inklusionsgrad.

Ifm. denne analyse er det undersøgt, hvilke årsager der kan være årsag til at flere elever i Københavns Kommune visiteres til specialundervisning. Undersøgelsen er baseret på interviews med beslutningstagerne i BUF, dokumentgennemgang og kortlægning af udvalgte data. Tilgangen i interviews har i vidt omfang været eksplorativ og taget afsæt i de interviewedes oplevelse af den nuværende situation på specialundervisningsområdet.

På baggrund af forskning og tidligere opgaver har Implement dog gennem interviewsene forsøgt at få af- og/eller bekræftet en række forskellige hypoteser. I overensstemmelse med VIVEs anbefaling, indebærer vellykket styring således en balance mellem understøttelse af faglige og økonomiske mål:

”Kommunerne kan således efter VIVEs vurdering med fordel have fokus på en klar og tydelig sammenhæng mellem den faglige strategi, økonomistyringsmodellerne, visitationen til specialundervisning og den samlede styringsinformation i videreudviklingen af økonomistyringen af specialundervisningsområdet.” (*)

En relativ enkel model for hvilke faktorer, der påvirker beslutningerne om henvisning til specialpædagogisk bistand – både på individuelt og strukturelt niveau - fremgår af illustrationen til højre. Modellen indeholder langtfra alle nuancer, men fokuserer på de en række signifikante faktorer. Det er disse faktorer som er søgt belyst i interviews.

Farvekoderne angiver at der er forskellige påvirkningsmulighed. De øverste fire er således de faktorer, som det i højere grad ligger indenfor det kommunale råderum at ændre, mens de gule er vanskeligere at påvirke.

Indledningsvis opsummeres på næste side en række af de faktorer, som vurderer at være lykket i den nuværende strategi og praksis.

Enkel model for centrale faktorer der påvirker segregeringsgrad

Børnesyn

- I hvor høj grad er målet og udgangspunktet at barnet udvikles bedst i distriktsskolen.

Kompetencer

- Tilstedeværelsen af specialpædagogiske kompetencer på (især) distriktsskolen
- Viden om inkluderende tiltag

Ressourcer og organisering heraf

- Anvendelse og organisering af de tilstedeværende kompetencer
- Kapacitet på specialskoler mv. (udbuddet af alternativer).

Incitamenter

- Påvirkes økonomien af ikke at inkludere eleven (inkl. revisitation).
- Opfølgingssetup og konsekvenser
- Specialskolers takststruktur

Påvirkning fra elev og forældre

- fra den eventuelle elev
- fra øvrige forældre

Udvikling i børnegruppen

- Tilflytningsmønstre
- Socioøkonomi
- Diagnostisering

Beslutning om et barn skal henvises til specialpædagogisk bistand eller ej.

Segregeringsgrad

(*) Kilde: "Specialundervisning på folkeskoleområdet", VIVE, 2018

Introduktion til vurderingen af visitationsproces og styring, 2 af 2

Hvad er lykkedes i den nuværende strategi og setup

Summarisk vurdering af resultater og strategi

Det primære fokus i analysen har været at identificere udfordringer og årsager til at flere børn visiteres til specialtilbud og komme med anbefalinger, som kan ændre udviklingen. Imidlertid kan det også gennem interviews konstateres, at en række elementer i den nuværende strategi er lykkedes, trods en stigning i antallet af børn, der visiteres til specialundervisning.

Disse konkrete *resultater* kan fremhæves:

- en række skoler lykkes med at inkludere flere børn end gennemsnittet, også når der tages højde for socioøkonomi
- den nuværende proces indebærer at der er meget få klager, hvor klager (typisk forældre) får medhold – altså en indikator på høj kvalitet i sagsbehandlingen (*)

Derudover kan man fremhæve en positiv udvikling i en række "virkemidler" i *strategien*, jf. modellen på forrige side:

- De fleste interviewede både centralt og på skolerne vurderer at der er sket en (markant) positiv udvikling i retning af et *ressourceorienteret børnesyn* på skoler og til dels dagtilbud i kraft af "Plads til forskellighed" (**).
- Mange steder arbejdes der struktureret med sagsflowet til og i *ressourcecentret*. Arbejdet med det pædagogiske notat er professionaliseret, som udgør en del af grundlaget for visitationsarbejdet.
- Der er god *dataunderstøttelse* på antallet af visiterede, og ledelsesinformationen til områderne har høj kvalitet. Der er påbegyndt arbejde med overblik over indstillinger "på vej"; som styrker dialog mellem områder og skoler.
- Det vurderes, at der er et relativt højt niveau af *specialpædagogiske kompetencer* i BUF (fx fremhæves kompetencecentrene på specialskolerne ofte og nogle af de interviewede skoleledere er meget tilfredse med samarbejdet med områdets supportfunktion, dvs. psykologer og tale-høre-pædagoger mv.), om end der ikke er foretaget en sammenligning med andre kommuner.

I nedenstående er der en overordnet vurdering af i hvilket omfang strategien har haft fokus på de faktorer, som kan have betydning for inklusionen, jf. modellen på forrige side. Udover interviews og dokumenter er vurderingen baseret på indsigter fra tidligere gennemførte undersøgelser.

Overordnet vurdering af strategifokus

Faktor	Eksempler på initiativer	Vurdering af strategifokus
Børnesyn	Plads til forskellighed Skolelederuddannelse	●
Kompetencer	Plads til forskellighed og efteruddannelse Fokus på Pædagogisk notat	●
Ressourcer og organisering heraf	Ressourcecentre Databaseret dialog på individniveau	●
Incitament til inklusion		○
Påvirkning fra elev og forældre	Både lokalt og centralt opleves et større forældrepres	-
Udvikling i børnegruppen	Opleves vanskeligere i takt med at flere børn diagnosticeres	-

● I meget høj grad ● I høj grad ● I middel grad ● I lav grad ○ I meget lille grad

Som det fremgår er det især den faktor, som handler om incitament, som ikke lykkes pt. og som ikke har været prioriteret i den nuværende strategi. Dette uddybes på de kommende sider. Der indledes med en gennemgang af udfordringerne forbundet med den enkelte trin i visitationsprocessen.

(*) Om end det også kan være en indikator på at der er et højt serviceniveau, dvs. at der er relativt god "adgang" til specialpædagogisk bistand.

(**) På s. 28 i analysen er der en kort opsamling på konkrete gode erfaringer fra de skoler, som er lykkedes med at inkludere flere elever.

Udfordringer i den nuværende visitationsproces, 1 af 3

Identificerede udfordringer knyttet til de enkelte skridt i processen

På denne og næste side er der på baggrund af interviews og materiale gennemgang, identificeret en række udfordringer, som er knyttet til ambitionen om at øge inklusionen i København.

hvorefter der særskilt samles op på de økonomiske udfordringer. Det bemærkes at der i nedenstående kun er fremhævet de nuværende udfordringer. I bilag er der lavet en opsamling på en række af de positive elementer, som er kommet frem i bl.a. interviews.

Indledningsvis gennemgås udfordringerne ift. de enkelte skridt i visitationen,

Processkridt	Udfordring
(1) og (i) Der opstår en opmærksomhed omkring et muligt behov for specialpædagogisk bistand til et barn/elev enten i dagtilbud eller i folkeskolen.	<ul style="list-style-type: none"> Blandt forældre (og børn) er der ofte ikke et ressourceorienteret børnesyn, og de interviewede tilkendegiver at forældre både til barnet og til øvrige børn i klassen i mange tilfælde er orienteret mod specialtilbud.
(ii) Dagtilbudslederen kan beslutte at involvere områdets psykolog. Psykologen kan beslutte om der skal laves en indstilling, som går videre til den faglige chef.	<ul style="list-style-type: none"> Der foregår i varierende grad en systematisk dialog mellem område og dagtilbud om styrkede overgange, herunder blandt andet en fokuseret støttepædagogindsats. Til trods herfor opleves der imidlertid et "missing link" mellem dagtilbud og folkeskoler. Dagtilbuddene kender ikke skolernes muligheder for inklusion og er derfor (for) hurtige til at overveje specialtilbud. Der er en oplevelse af børn i basispladser (som er en særlig konstruktion i Københavns Kommune) i en del tilfælde bliver fødekanal for indstilling til specialskoletilbud.
(2a) Årgangsteamet drøfter sagen og kan beslutte sende sagen til skolens ressourcecenter, ofte ledsaget af et pædagogisk notat.	<ul style="list-style-type: none"> Viden om muligheder for at skabe mellemformer, co-teaching etc. er (for) lokalt forankret på enkelte skoler og er ikke udbredt i tilstrækkelig grad. Inklusionskompetencer er spredt rundt folkeskoler, områder, HNG og specialskoler (kompetencecentre).
(2b) I ressourcecentret drøftes sagen (ofte på baggrund af det pædagogiske notat) og det kan besluttes den tilknyttede psykolog udarbejder en PPV. Hvis der udover specialpædagogisk bistand er behov for sociale foranstaltninger, involveres Socialforvaltningen i drøftelsen i ressourcecentret.	<ul style="list-style-type: none"> Der er (meget) forskellig udmøntning af Ressourcecentre på tværs af skoler: (i) Ledelsens prioritering og plads (ii) Om ressourcecentret stiller krav til lærergruppen og faciliterer dialog og muligheder inden en sag kommer på som pædagogisk notat (iii) integrationen af områdernes supportfunktioner i RC – må ikke blive for snævert. Nogle faglige chefer udtrykker bekymring for psykologers anciennitet: Gruppen har en svær rolle, oplever krydspres fra forældre, skoler og område – og er samtidig ofte uerfarne og nyuddannede (dygtige, men med begrænset kendskab til praksis.) Desuden en opfattelse af at særligt psykologer bruger megen tid på dokumentation (PPV), fremfor direkte inklusionsunderstøttende arbejde.
(2c) Skolelederen kan på baggrund heraf beslutte om eleven skal indstilles til specialpædagogisk bistand – enten en specialskole, i en specialklasserække eller BUF-flex. Sagen oversendes herefter til Området.	<ul style="list-style-type: none"> Der er ikke noget økonomisk incitament til <i>ikke</i> at segregere (hverken til specialskoler, -klasserækker eller BUF-flex). Tværtimod er alle skolernes budget blevet reduceret de sidste to år, men fordelingen har ikke været afhængig af segregeringsgrad. Dermed "straffes" de skoler, som har valgt at inkludere flere elever de facto. Der er til gengæld ikke nogen direkte viden/information om økonomi knyttet til det enkelte barn – der er en opmærksomhed på at segregering udhuler almenområdet i kraft af budgetmodellen. Midlerne til BUF-flex udmøntes meget forskelligt, og der er til dels en forskellig opfattelse af hvad formålet er med BUF-flex (er det et "lettere" tilbud eller samme visitationsstandard som til segregerede tilbud)? BUF-flex fungerer til dels pt. nogle steder som en måde at få ekstra (midlertidige) ressourcer på, trods intentionen om at aflaste specialbudgettet.

Udfordringer i den nuværende visitationsproces, 2 af 3

Identificerede udfordringer knyttet til de enkelte skridt i processen

Fortsat fra forrige side.

Processkridt	Udfordring
(3a) Hvis elevens behov involverer sociale foranstaltninger, træffer visitationsudvalget BEKU, som består af den faglige chef i Området og en chef fra Socialforvaltningen, beslutning om enten dagbehandling eller skoleflex.	<ul style="list-style-type: none">• BUFs faglige chef, som indgår i BEKU, har visitationskompetencen, men ikke økonomiansvar.
(3b) Hvis elevens behov alene er specialpædagogisk bistand træffer den faglig chef beslutning om enten at videresende sagen til visitationsudvalget.	<ul style="list-style-type: none">• Der savnes mandat fra områdets side ift. de enkelte skoler, og i praksis er beslutningen om indstilling ofte taget. Den faglige chef fungerer primært som kvalitetssikring af PPV og pædagogisk notat mv.• Tilsynet med at skolerne reelt arbejder med at højne inklusionen varetages af områderne, men er i praksis vanskeligt at løfte i kraft af antallet skoler og ressourcesituationen.• Der er forskellige processer for dialogen mellem områder og skole (teamsmøder, besøg, opringninger – samt hvem der mødes med hvem.). Generelt er der tilfredshed med det nye ark på cpr-niveau som dialogredskab (som dog tidligere har været anvendt lokalt nogen steder.) Nogle steder oplever den faglige chef fortsat at komme for sent ind i loopet til at det er muligt at gøre en forskel på om en elev fx skal visiteres.
(4) Det centrale visitationsudvalg træffer beslutning om barnet visiteres til enten specialskole, specialklasserække på en folkeskole eller BUF-flex – herunder hvilken specialskole, eleven henvises til.	<ul style="list-style-type: none">• Dem der træffer beslutning om visitationen, har ofte kun et papir-kendskab til eleven/barnet.• Visitationen har ikke ansvar for økonomien og er i kraft heraf dekoblet den faglige styring.• Den centrale visitation er ikke dimensioneret til at kunne udarbejde eller komme med input til retvisende økonomiske prognoser. Der er fortsat udfordringer med at skabe tidstro data pga. datadisciplin og systembarrierer.• Kapaciteten på specialskoler er konstant og stort set fyldt op. Væksten har især været på BUF-flex-pladserne (selvom intentionen oprindeligt var at de skulle lette presset på specialområdet).• Modellen skal sikre et bydækkende visitationsniveau – men i praksis er den betydelige variation på skolerne (og dagtilbud) i hvilke børn, der indledes en indstilling på, udenfor visitationsudvalgets påvirkningsmulighed.
(5a) Hvis eleven kommer på en specialskole tager specialskolens leder årligt stilling til om barnet kan inkluderes i undervisningen på distriktsskolen.	<ul style="list-style-type: none">• Visitationsudvalget opleves at sikre bydækkende perspektiv og potentielt serviceniveau – men serviceniveauet afhænger også af, om der overhovedet laves en indstilling.• Specialskolerne opleves i vidt omfang som siloer.• Revisitation fylder for lidt i skolelederens bevidsthed.
(5b) Hvis eleven får en BUF-flex, skal barnet årligt revideres hvilket kræver en opdateret PPV, som udarbejdes af skolepsykologen.	<ul style="list-style-type: none">• Skolelederen har intet økonomisk incitament til at visitere eleven til et alment tilbud.

Udfordring i den nuværende visitationsproces, 3 af 3

Særskilt om de økonomiske styringsudfordringer på specialområdet

Styringen på specialområdet bør i praksis være tilrettelagt som en kombination af faglige og økonomiske hensyn. Den økonomiske styring på specialområdet i BUF er forsøgt opsamlet i tabellen nedenfor.

Det fremgår, at der i den nuværende model er en række udfordringer, hvoraf de væsentligste er at:

- Ansvaret for udgifterne til specialundervisning ikke er entydigt delegeret under udvalgs- og direktionsniveau.
- De institutioner, som indstiller (skoler, områder og dagtilbud) - og visiterer – visitationsudvalg og BEKU - har ikke økonomiansvar.
- De institutioner, som udfører – specialskoler og folkeskoler (BUF-flex) – ikke har et økonomisk incitament til at reorganisere.

Aktør	Opgave og styringsprincip	Budgetansvar for budgettet til specialundervisning	Udfordring og vidensniveau
BU-borgmester/BUF	Budgetoverholdelse via rammestyring. Tildeles demografimidler til udvikling i børne- og elevtal.	Ja.	<ul style="list-style-type: none"> • Budgetrammen uddelegeres ikke til de budgetansvarlige enheder.
Visitationsudvalg ("bestiller")	Bestiller opgaven. Har ikke måltal eller budget.	Nej.	<ul style="list-style-type: none"> • Der er ikke sammenhæng mellem den faglige og økonomiske styring. • Normalt vil en visitation have en "gatekeeper"-funktion ift. budgettet. • Visitationsudvalget følger ikke budgetudviklingen.
Områder – herunder BEKU ("bestiller")	Er involveret i indstillinger til visitationsudvalg og godkender at indstilling videresendes.	Nej.	<ul style="list-style-type: none"> • Har reelt ikke et økonomisk incitament til at reducere visitation fra enkeltskoler med høj segregeringsprocent. • Område- og faglige chef kender ikke de økonomiske konsekvenser af indstillinger, men har viden om antal og andelen af visitationer.
Folkeskole ("udfører")	Indstille elever. Takststyring på BUF-flex midler, som er et årlige. Mister kun almindelig takst ved segregering.	Nej, ikke for visitationen. Ja til egen udførerdel: BUF-flex tilføres midlertidigt til skolens budget.	<ul style="list-style-type: none"> • Seneste års negativ efterregulering reducerer budgetsikkerhed. • Ingen sammenhæng mellem faglig ambition og økonomisk konsekvens for skolen. • BUF-flex er midlertidig, og der er ikke incitament til ikke fortsat at indstille eleven. • Den enkelte folkeskoleleder kender ikke konsekvensen af at en elev indstilles til et segregreret tilbud, men betydningen af BUF-flex.
Specialskole ("udfører")	Takststyring (aktivitetsstyring)	Ja – for de elever der visiteres til skolen.	<ul style="list-style-type: none"> • Specialskolerne har ikke et økonomisk incitament til reorganisation. • Specialskolen kender egen takst.
Dagtilbud, herunder basispladser. ("udfører")	Indstille børn til specialskole mv. og indstille børn til basispladser. Takststyret, hvis dagtilbud har basispladser.	Nej.	<ul style="list-style-type: none"> • Der er ingen sammenhæng mellem faglig ambition og økonomisk konsekvens ift. indstilling til visitation til basispladser og specialskoletilbud. • Dagtilbud eller psykolog kender ikke konsekvens af at indstille til et segregreret tilbud.

Introduktion til løsninger, 1 af 3

Overordnede krav til rationaler bag løsningerne

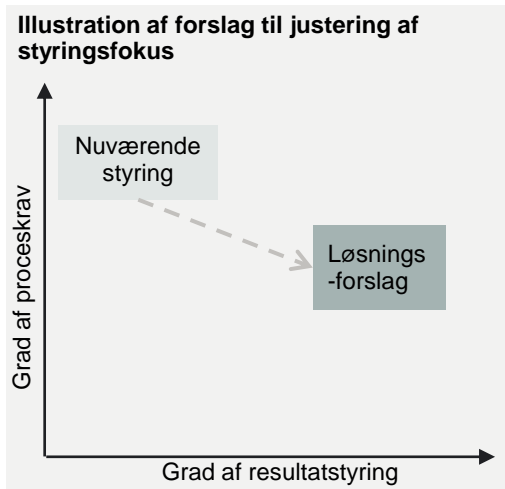
Om strategiske mål og afledte krav til løsningerne

På de kommende sider præsenteres ni forslag til løsninger på de faglige og økonomiske udfordringer, som er skitseret i forrige afsnit.

Løsningerne er opbygget ud fra en logik om, at det overordnede faglige mål med inklusionsarbejdet kan omsættes til tre konkrete strategiske ambitioner, jf. illustrationen til højre. For at indfri ambitionerne bør de faglige og økonomiske styringsmodeller leve op til en række krav.

Det bemærkes, at der sagtens kan arbejdes med en anden og mere finmasket opdeling af fx antallet af strategiske mål og krav. De nævnte krav er imidlertid udledt på baggrund af såvel forskning, som tidligere opgaveløsning (og hænger naturligt sammen med modellen på s. 10, som viste en række af de faktorer, som påvirker inklusionsgraden.

Overordnet indebærer de fleste løsningsforslag at øge graden af *resultatstyring* (fx økonomiske konsekvenser) og i mindre grad af øge omfanget af *processtyring* (krav til bureaukrati, mødeaktivitet mv.), jf. illustrationen nedenfor.



Dette indebærer naturligvis, at der fortsat skal være et fagligt fokus på kerneopgaven, fokus på lovmedholdelighed mv.

Et overblik over, og kort introduktion til, de konkrete forslag samt et forslag til mulig implementeringsrækkefølge fremgår på næste sider.

Strategisk ambition

Konkret krav til løsning

Et klart og konkret mål om inklusion i form af et ressourceorienteret børnesyn	<ul style="list-style-type: none">• Den faglige ambition skal understøttes af den økonomiske styring• Der skal ikke være et økonomisk incitament til at segregere• Læring skal kunne udbredes på tværs af organisationen
Tilstrækkelige ressourcer og kompetencer til at løfte inklusionsopgaven i distriktsskolen	<ul style="list-style-type: none">• Der skal være tilstrækkelige kompetencer i almenmiljøet til at løfte• Flest mulige ressourcer bør bruges effektivt sammen med barnet/forældre (minimer bureaukrati og interne møder)• Undgå segregerede miljøer, hvor det er muligt (dvs. ikke udover de 1-3 procent)
En organisering, som understøtter ligebehandling og faglige og økonomiske incitament til inklusion	<ul style="list-style-type: none">• Visitations- og økonomiansvar for specialområdet skal følges ad og være klart og entydigt placeret• Der skal være tilstrækkelig viden hos beslutningstagere og dem der visiterer – derfor skal beslutninger træffes så tæt på dem, der har viden om det enkelte barn/elev som beslutningen har konsekvenser for• En lovmedholdelig praksis, men ikke unødigt dokumentation• Processen skal understøtte et bydækkende serviceniveau

Introduktion til løsninger, 2 af 3

Flere forslag skal ses i sammenhæng og foreslås implementeret i samme fase

Konkrete forslag og implementeringsrækkefølge

Overordnet set er der *tre hovedudfordringer*, som bør løses samtidig for at få maksimal inklusionseffekt: (i) Den manglende økonomiske styring, herunder i særdeleshed incitamentet til inklusion (ii) At de økonomiske rammer vanskeliggør inklusionsopgaven for nogle skoler (iii) At nogen skoler oplever at inklusionsopgaven i det hele taget er vanskelig.

Derfor foreslås i en fase 1 at iværksætte fem tiltag (forslag 1-5), som vurderes at have størst inklusionseffekt og understøtter hinanden – og desuden vurderes at være mulige at implementere samtidig, fordi de foreslåede forandringer er fordelt på en række forskellige aktører.

De fleste af forslagene vil også kunne gennemføres enkeltvis og successivt, men det vurderes, at de vil have størst effekt i en sammenhængende implementering.

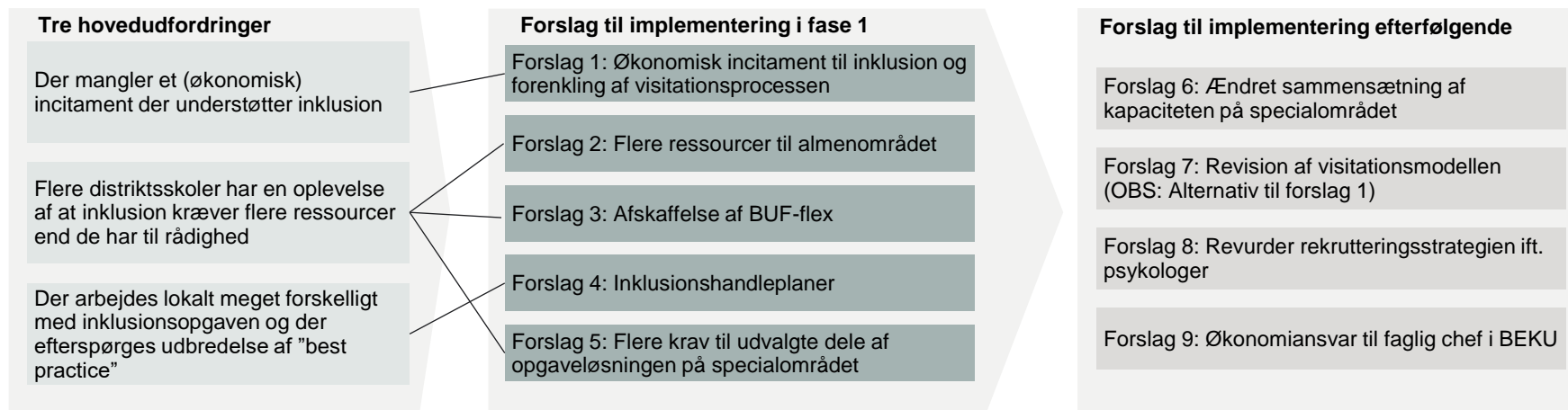
Således vil det være u hensigtsmæssigt at øge incitamentet til at inkludere uden at give skolerne en bedre økonomisk mulighed for at inkludere i udgangspunktet. Og tilsvarende er der behov for at de skoler, som har svært ved at løfte inkl-

sionsopgaven - uanset de økonomiske vilkår - får mere forpligtende hjælp og understøttelse end i dag. Endelig er der et behov for at reducere eventuelle "fødekæder" fra dagtilbud i form af segregerede basis-pladser. Konkret er det vigtigste derfor i første fase at sikre at

- Det ikke længere er "gratis" at segregere og at en skole ikke straffes økonomisk for at inkludere (forslag 1)
- At skolerne har en rimelig mulighed for at løse den øgede inklusionsopgave ved at der tilvejebringes ressourcer hertil og processerne effektiviseres (forslag 1, 2 og 3)
- At de skoler, som har brug for hjælp, også får det (forslag 4)
- At der iværksættes tiltag, der forebygger segregerede miljøer inden skolestart (forslag 5)

Sammenhængen er illustreret nedenfor og de konkrete opgaver i de fem forslag oplistet på næste side.

Det bemærkes at forslag 1 foreslås iværksat gradvist, dvs. at princippet om at økonomien følger eleven i første omgang skal gælde for nye visitationer.



Introduktion til løsninger, 3 af 3

Flere forslag skal ses i sammenhæng og foreslås implementeret samtidig

Opgaver for BUF-aktører i en samlet implementering af fase 1

Nedenstående skema er en (simplificeret) oversigt over hvilke nye opgaver der kommer til, hvilke nuværende opgaver, der ændrer sig og hvilke opgaver der bortfalder ifm. de fem første løsningsforslag.

På de næste sider er de enkelte tiltag uddybet ift. baggrund, indhold, forudsætninger og udfordringer, forventet effekt på inklusionen og forslag til implementeringshorisont. De forudsætter selvfølgelig en yderligere bearbejdning før eventuel implementering.

BUF-aktør	Forslag 1: Økonomisk incitament til inklusion og forenkling af visitationsprocessen	Forslag 2: Flere ressourcer til almenområdet	Forslag 3: Afskaffelse af BUF-flex	Forslag 4: Inklusionshandleplaner	Forslag 5: Flere krav til udvalgte dele af opgaveløsningen på specialområdet
Visitation	<i>Ændret opgave:</i> Modtager (færre) indstillinger direkte fra skoler.		<i>Opgavebortfald:</i> Visitation til BUF-flex.		
Områder	<i>Opgavebortfald:</i> Ikke længere være mellemlid på indstillinger. <i>Ny opgave:</i> Formidle og følge op på måltal til skoler.	<i>Evt. ændret opgave:</i> Arbejdstilrettelæggelse og mødeform for psykologer, støttepædagoger mv.	<i>Opgavebortfald:</i> Indstilling til BUF-flex <i>Opgaveændring:</i> Psykologers PPV skal være grundlag for beslutning af skolelederen.	<i>Ændret opgave:</i> Have intensive forløb med de 1-2 skoler, som har størst behov - og ikke med de øvrige skoler.	<i>Ændret opgave:</i> Sikre implementering af nye dialogformer og ændret organisering af basispladser.
Skoler	<i>Ændret opgave:</i> Skal overveje økonomiske konsekvens ved (re)visitation og indstille direkte til visitationsudvalg.	<i>Ændret opgave:</i> Tilføres midler, som skal øge lokal inklusion.	<i>Opgaveændring:</i> Ikke længere indstille til BUF-flex, men træffe afgørelser om specialpædagogiske bistand indenfor skolens rammer ved vurdering heraf på baggrund af PPV.		<i>Ny opgave:</i> Deltage i struktureret dialog med dagtilbud.
Dagtilbud					<i>Ændret opgave:</i> De (relativt få) dagtilbud, som har segr. Basispladsergrupper skal ændre til integrerede. <i>Ny opgave:</i> Deltagere i struktureret dialog med skole.
HNG	<i>Ny opgave:</i> Beregne omkostningsægte takst og måltal. <i>Ny opgave:</i> Udarbejde retningslinie for tilstrækkelig dokumentation af specialpæd. støtte til psykologer og skoler	<i>Ny opgave:</i> Beregne BUF-flex andel til udlægning, samt andel fra takster mv. som kan indgå i budgetmodel. Fordelingsmodel til skoler.	<i>Ny opgave:</i> Monitorere udvikling i antal klagesager og evt. tilsyn for at sikre kvalitet.	<i>Ny opgave:</i> Udarbejde fælles retningslinier for handleplaner (indhold og opfølgning).	<i>Ny opgave:</i> Forhandle med selvejende om mulighed for ændring

Forslag 1: Økonomisk incitament til inklusion og forenkling af visitationsprocessen

Baggrund for forslaget

Pt. er der ingen sammenhæng mellem faglig ambition og økonomisk konsekvens for skolen. De seneste års negative efterregulering af skolernes budgetter fordi udgifterne på specialområdet er steget mere end budgetramme tillod, har endvidere reduceret budgetsikkerheden - og har desuden "straffet" de skoler, som inkluderer uforholdsmæssigt hårdt.

Der er ikke på skolerne nogen direkte viden/information om økonomien knyttet til segregering af det enkelte barn – men skolelederne har en opmærksomhed på at segregering udhuler almenområdet i kraft af den nuværende budgetmodel.

Ved indstilling og visitation til den midlertidige BUF-flex er der ikke et incitament til *ikke* fortsat at indstille eleven hertil. Endelig er der det grundlæggende problem i den nuværende model, at der ikke er en delegering af den samlede budgetramme til de budgetansvarlige enheder.

Samtidig savnes der mandat fra områders side ift. de enkelte skoler, og i praksis er beslutningen om visitation reelt taget. Den faglige chef fungerer primært som en ekstra kvalitetssikring af PPV og pædagogisk notat mv.

Indhold

Det foreslås at indføre et økonomisk incitament til ikke at segregere:

- distriktsskolen skal afgive et beløb fra grundbudgettet hvis eleven segregeres
- der skal tilføres skolen et beløb, hvis eleven går fra en specialskole eller specialklasserække til distriktsskolen (dvs. ifm. indstilling om revisitation)

Taksten foreslås at være omkostningsægte, dvs. svare til den takst, som eleven skal undervises for i det segregerede tilbud. Dette for at sikre, at der ikke er et uhensigtsmæssigt incitament til at segregere, hvis taksten fastsættes lavere.

Desuden anbefales at supplere med måltal for forventet visitationsomfang på kommune-, område- og skoleniveau for at øge transparens og tydeliggøre målet.

Desuden foreslås det, at skoler indstiller elever direkte til visitationsudvalget. I den forbindelse bør det præciseres at visitationsudvalgets opgave primært er at sikre at dokumentationen er tilstrækkelig til at undgå klager og sikre kapacitetsudnyttelsen og –tilpasningen på specialskolerne.

Forventet effekt

Effekten forventes at være at (især) de skoler som i dag segregerer mest vil segregere mindre.

Desuden vil der i et vist omfang frigøres ressourcer fra den nuværende visitationsproces i områderne.

Forudsætninger og udfordringer

Forslaget skal ses i sammenhæng med forslag 2, som indebærer at der tilføres flere ressourcer til almenområdet, for at styrke rammerne for inklusion på distriktsskolen, samt forslag 3 som indebærer at BUF-flex afskaffes. Forslaget foreslås implementeret gradvist, dvs. at det i første fase alene er økonomien knyttet til nye elever, som indregnes i budgetterne. (Specialskolernes budgetter "nulstilles" altså ikke.)

Forslaget forudsætter at skolernes ledelse har tilstrækkelig indsigt i deres økonomi og kan gennemskue konsekvenserne for deres grundbudgetter ifm. en indstilling om segregering og/eller revisitation. Det er vigtigt at takstniveauet fastsættes hensigtsmæssigt - en lavere takst end den omkostningsægte kan øge incitamentet til segregering.

Omvendt er det også vigtigt at der ikke er skoler, som undlader at segregere når det er nødvendigt. Dette skal blandt andet sikres gennem måltal og opfølgning herpå. Af samme årsag foreslås det fx *ikke* at ledernes resultatløn afhænger af inklusionsgraden, da det vil indebære en risiko for uhensigtsmæssig suboptimering på bekostning af barnet.

Et alternativ til dette forslag er beskrevet i forslag 7, er at give visitationsudvalget ansvaret for at overholde økonomien. Dette rummer dog en række problemstillinger.

Økonomiske konsekvenser

Det er forventningen at ændringen vil kunne reducere udgifterne til specialundervisning i form af færre indstillinger og dermed visitationer. Der forventes ikke umiddelbart at være væsentlige udgifter forbundet med implementeringen.

Forslag til implementeringshorisont

Anbefales at blive implementeret i fase 1.

Forslag 2: Flere ressourcer til almenområdet

Baggrund for forslaget

Der er i flere interviews understreget at inklusion forudsætter tilstrækkelige ressourcer og kompetencer i almenmiljøet på distriktsskolen. Der er forskellige syn på, i hvilket omfang de nuværende rammer er tilstrækkelige – på nogle skoler vurderes dette at være tilfældet, mens det modsatte er tilfældet på andre.

Samtidig er det indtrykket at den nuværende visitationsproces og organisering indebærer, at psykologer, støttepædagoger, inklusionspersonale ansat på skolerne mv. anvender en del ressourcer på skriftlig fremstilling, transport og mødeaktivitet. I særdeleshed er der en opfattelse af at særligt psykologer bruger megen tid på dokumentation (PPV), fremfor direkte inklusionsunderstøttende arbejde med elever og lærere.

Indhold

Det foreslås at tilføre flere ressourcer til almenskolen. I den forbindelse kan følgende finansieringskilder overvejes:

- Afskaf BUF-flex og tilfør de midler, der er mulighed for indenfor den nuværende budgetramme til, til distriktsskolerne.
- Dele af område-ressourcer, fx ved at tilrettelæggelsen af arbejdsdagen for medarbejderne fra den tværfaglige support i områderne ændres, således at man møder ind på skolen - men fortsat er ansat i området. Andre modeller kan selvfølgelig også overvejes. Af tabellen nederst til højre fremgår et overblik over det nuværende personale i den tværfaglige support i de forskellige områder, som på forskellige vis understøtter inklusionen.
- Dele af de midler, som i dag bruges på at drive specialskoler (forventes at indgå i takstanalysen) og evt. ved at effektivisere af anvendelsen af kompetencecentre på specialskolerne.

Forventet effekt

Flere ressourcer på almenskolen forventes at øge skolernes evne til at inkludere flere elever og tilbyde specialpædagogisk bistand indenfor budgetrammen.

Forudsætninger og udfordringer

Forslaget skal ses i sammenhæng med forslag 1, som indebærer at der tilføres et økonomisk incitament til inklusion, samt forslag 3 som indebærer at BUF-flex afskaffes.

Det er vigtigt at der i implementeringen er fokus på at de ekstra ressourcer de facto anvendes effektivt, dvs. sammen med klassen, barnet/forældre (med andre ord skal der også være fokus på at minimere tidsforbruget på transport, (gen)indstillinger og interne møder).

Økonomiske konsekvenser

Forslaget omfatter en omfordeling af ressourcer indenfor BUFs samlede ramme, men ikke *nødvendigt* tilførsel af flere.

Forslag til implementeringshorisont

Anbefales at blive implementeret i fase 1.

Antal ansatte i områder i februar 2024, fordelt på stillingsbetegnelser

	Psykologer	Tale-høre-pædagoger	Støttepædagoger
Amager	29	12	30
Brønshøj-Vanløse	27	9	25
Indre By-Østerbro	39	30	26
Nørrebro-Bispebjerg	31	11	26
Valby-Vesterbro-Kgs. Enghave	35	16	47
I alt	164	79	154

Kilde: BUF, KK-org

Forslag 3: Afskaffelse af BUF-flex

Baggrund for forslaget

Midlerne til BUF-flex udmøntes meget forskelligt, og der er til dels en forskellig opfattelse af hvad formålet med ordningen er; nogle steder fungerer BUF-flex som en måde at få ekstra (midlertidige) ressourcer på, trods den oprindelige intention om at aflaste specialbudgettet.

Tilsynet med at skolerne reelt arbejder med at højne inklusionen varetages af områderne, men kan i praksis være vanskeligt at løfte – bl.a. i kraft af antallet skoler.

Indhold

Det foreslås at afskaffe den centrale visitation til BUF-flex, idet det skærpes at forventningerne er en højere inklusionsgrad på skolerne, jf. forslaget om måltal.

Hvis en elev har brug for specialundervisning i almenmiljøet over 9 timer, vil der fortsat skulle udarbejdes en PPV og træffes en afgørelse af skolelederen herom. Dette bliver imidlertid den enkelte skoleleders ansvar, og ikke visitationsudvalgets, ligesom visitationen ikke vil udløse en takst.

Forventet effekt

Tiltaget forventes at medføre:

- Et fald i visitation til specialpædagogisk bistand som overstiger 9 timer, jf. den markante stigning siden 2018/2019 i Københavns Kommune sammenlignet med de øvrige.
- Frigørelse af en del af den tid, som i dag anvendes til pædagogiske notater og PPV'er i ressourcecentre (af psykologer, inklusionspersonale, lærere mv.).

Overblik over klagesager 2023 i hele landet og Københavns Kommune

	Afsluttede klagesager	Realitetsbehandlede klagesager	Stadfæstet	Ændret	Hjemvist
Hele landet	345	218	78 (23 pct)	97 (28 pct.)	43 (12 pct.)
København	35	17	13 (37 pct.)	3 (9 pct.)	1 (3 pct.)

Kilde: <https://ast.dk/publikationer/arsrapport-2023-klagenaevnet-for-specialundervisning/@@download/>

Forudsætninger og udfordringer

Det er væsentligt at de enkelte skoler – men support fra områderne – er i stand til i tilstrækkelig grad at træffe afgørelser om specialpædagogisk bistand over 9 timer indenfor skolens rammer.

Det bemærkes at (i) fremgår at specialundervisning i almenmiljøet også "fortrinsvis" er det som fremgår af lovgivningen (ii) er en praksis som er kendt i mange andre kommuner.

Det er naturligvis nødvendigt at påse en tilstrækkelig kvalitet i afgørelserne. Dette kan fx gøres ved at overvåge antallet af klager til Klagenævnet for Specialundervisning. Af tabellen nederst til venstre fremgår det at der i 2023 var et noget lavere andel hvor klager (typisk forældre) fik medhold, sammenlignet med hele landet – dette ønskes naturligvis fastholdt. Desuden kan overvejes et risikobaseret tilsyn, som kan udføres centralt (fx i FAC) eller i området.

Forslaget skal ses i sammenhæng med forslag 1, som indebærer at der tilføres et økonomisk incitament til inklusion, samt forslag 2, som indebærer at der tilføres flere ressourcer til almenområdet.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget forventes samlet set at spare ressourcer, idet BUF-flex afskaffes. Samtidig vil en del af besparelsen imidlertid skulle tilbageføres til skolerne, svarende til den budgetramme, som der er mulighed for, i overensstemmelse med BUUs overordnede ramme.

Forslag til implementeringshorisont

Anbefales at blive implementeret i fase 1.

Forslag 4: Inklusionshandleplaner

Baggrund for forslaget

Der er stor forskel på i hvilket omfang de enkelte skoler lykkes med inklusionsopgaven. Det samme gør sig gældende på områdeniveau, jf. nedenstående tabel.

Samtidig er det indtrykket fra interviews, at nogle af de skoler, som i mindre grad er lykkedes med inklusionsopgaven, efterlyser konkrete bud på hvordan de kan forbedre praksis.

Der er forskellige processer for dialogen mellem områder og skole (teams møder, besøg, opringninger – samt hvem der mødes med hvem.). Nogle steder oplever den faglige chef at komme for sent ind i loopet til at det er muligt at gøre en forskel på om en elev fx skal visiteres.

Indhold

Det foreslås at indføre en inklusionshandleplan e.l. Dvs. at der områderne skal fokus på de fx 5-10 skoler, hvor segregeringen i dag er højest. Der kan i udvælgelsen tages højde for socioøkonomi og andre faktorer. I hvert område skal der altså være fokus på 1-2 skoler.

I forbindelse med at en skole får en inklusionshandleplan, er det væsentligt at områdeledelsens mandat til ændringer de facto håndhæves (der skal altså laves klare aftaler og følges op på udmøntningen heraf, fx om ændret lokal organisering, kommunikationstiltag, ændrede budgetdelegation til årgangsteam mv.).

Dette vil tjene to formål:

- at der tilbydes hjælp til de skoler, som i dag har vanskeligt ved at løfte opgaven
- at områdernes ressourcer anvendes der, hvor behovet er størst

Forventet effekt

Forslaget forventes at bidrage til, at reducere segregeringen blandt de skoler, som i dag segregerer mest. Desuden skærpes områdernes ressourceanvendelse til at fokusere på de skoler, hvor behovet er størst.

Forudsætninger og udfordringer

Forslaget skal ses i sammenhæng med forslag 1, 2 og 3 – områdets og den faglige chefs ressourcer skal i højere grad anvendes de steder, hvor der er behov, fordi de frigøres for en opgave ifm. den almindelige visitation fra skolerne og BUF-flex afskaffes.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget indebærer at ressourcerne målrettes de skoler, hvor behovet er størst. Samtidig reduceres dialogen med de skoler, hvor status og udvikling er positiv og styringsrollen bliver i højere grad databaseret. Det forventes at forslaget kan afholdes indenfor den nuværende økonomiske ramme.

Forslag til implementeringshorisont

Anbefales at blive implementeret i fase 1.

Andel elever i forskellige specialtilbud i 2023 fordelt på områder

Grunddistriktsområde	Andel distriktselever i segregerede specialtilbud	Andel indskrevne elever i fleksible specialtilbud
Amager	4,6%	1,5%
Brønshøj/Vanløse	5,0%	1,4%
Indre By/Østerbro	3,1%	2,0%
Nørrebro/Bispebjerg	5,1%	1,7%
Valby/Vesterbro/Kgs. Enghave	3,9%	1,4%

Kilde: BUF, FAC

Forslag 5: Flere krav til udvalgte dele af opgaveløsningen på specialområdet

Baggrund for forslaget

Basispladser er en særlig konstruktion i Københavns Kommune, som indebærer at der tilknyttes flere ressourcer til et barn end den normale dagtilbudstakst. Der indstilles hertil fra dagtilbuddet og visiteres via området til det centrale visitationsudvalg i FAC.

Der er en oplevelse af at børn i basispladser i en del tilfælde bliver fødekanal for indstilling til specialskoletilbud, uden at mulighederne har været afprøvet i distriktsskolen. Dette underbygges fsv. af data, som viser at 29-46 procent af skolestarterne fra basisplads startede i almen skole (nogle med en BUF-flex) i perioden 2019-2023. I 2023 startede 71 procent i et segregeret specialtilbud og 9 procent i BUF-flex.

Der foregår en relativt systematisk dialog mellem område og dagtilbud om Styrkede overgange. Der opleves imidlertid et "missing link" mellem dagtilbud og skoler. Dagtilbuddene kender ikke skolernes muligheder for inklusion og er derfor (for) hurtige til at overveje og indstille til segregerede tilbud.

Indhold

Forslaget indebærer at proceskravene øges på to områder:

- Dagtilbud: Stil krav til udmøntningen af basispladser, som skal være integreret i resten af dagtilbuddet (der må ikke være særlige (segregerede) basispladsgrupper)
- Dialog med skolen: Sæt (flere) krav til dialog mellem dagtilbud og skoler, og øg compliance, dvs. at området følger op på om der de facto har været en dialog mellem forældre, dagtilbud og skole ide konkrete tilfælde.

Formålet er at reducere "fuldt" segregerede miljøer for en større andel børn.

Forventet effekt

Det forventes at effekten af både færre segregerede basispladser og en styrket dialog mellem dagtilbud og skoler medvirker til, at en mindre andel børn i dagtilbud visiteres direkte til specialskole- eller specialklasserække.

Forudsætninger og udfordringer

Forslaget kræver en praksisændring i de dagtilbud, der har valgt at organisere basispladserne som segregerede tilbud.

Når det foreslås at stille krav til opgaveløsningen skyldes det, at det ikke vurderes hensigtsmæssigt at indføre et økonomisk incitament til inklusion i dagtilbud – dette er således en "kompenserende" foranstaltning, fordi en relativt stor del af de segregerede børn kommer direkte fra dagtilbud.

Det bemærkes at der kan være en udfordring ift. de selvejende dagtilbud, hvor det kan være skrevet ind i aftalegrundlaget hvordan basispladserne skal organiseres.

Økonomiske konsekvenser

Økonomien forbundet med basispladserne er uforandret.

Forslag til implementeringshorisont

Anbefales at blive implementeret i fase 1.

Forslag 6: Ændret sammensætning af kapaciteten på specialområdet

Baggrund for forslaget

Der er en oplevelse af børn i basispladser (som er en særlig konstruktion i Københavns Kommune) i en del tilfælde bliver fødekanal for indstilling til specialskoletilbud.

Samtidig har Københavns Kommune er struktur, hvor de segregerede tilbud i vidt omfang er placeret på specialskoler og i mindre omfang i specialklasserækker på folkeskoler.

Indhold

Det foreslås at der på længere sigt arbejdes med en omlægning af det nuværende udbud af specialtilbud i retning af:

- At basispladserne i dagtilbud afskaffes og ressourcerne fordeles på dagtilbudsområdet.
- Færre specialskoler og flere almenskoler med specialklasserækker.

Formålet er at reducere (men ikke fjerne) omfanget af "fuldt" segregerede miljøer, som reducerer barnets perspektiver for fx at gennemføre en uddannelse, opnå arbejdsmarkedstilknytning mv.

Forventet effekt

Jf. beskrivelsen i forslag 5 starter et høj andel af de børn, som kommer fra en basisplads, i et segregeret tilbud. Det forventes at forslaget bidrager til at færre børn starter direkte i en specialskole- eller specialklasserække.

Fsva. specialskolerne er det på den ene side positivt at der findes specialiserede tilbud, som kan rumme de elever, som har behov herfor. På den anden side er det erfaringen fra andre analyser, at når der er en høj kapacitet i specifikke institutioner, vil den ofte blive udnyttet. Det er således et strategisk valg, hvilken balance der skal være mellem deciderede specialskoler og specialklasserækker på folkeskoler – og umiddelbart forventes det at det vil være mere nærliggende at overveje indstilling og revisitation til folkeskolen, hvis en elev modtager specialundervisning i en specialklasserække end på en specialskole.

Forudsætninger og udfordringer

Det er en omfattende øvelse at omlægge kapaciteten til specialundervisning. En del dagtilbud har i dag en stor andel basispladser, hvor af en del af selvejende. Desuden skal der findes kapacitet til specialklasserækker.

Det kræver således nærmere analyser at iværksætte forslaget.

Økonomiske konsekvenser

Der er ikke foretaget en vurdering af de økonomiske konsekvenser af forslaget, som forventeligt både vil betyde for drifts- og anlægsbudgettet. Som udgangspunkt bør de samlede driftsudgifter imidlertid ikke stige.

Økonomien fra basispladserne foreslås at blive på dagtilbudsområdet.

Forslag til implementeringshorisont

Forslaget anbefales ikke iværksat i en første fase, da det forudsætter yderligere analyser.

Forslag 7: Revision af visitationsmodellen

Baggrund for forslaget

Der er ikke sammenhæng mellem den faglige og økonomiske styring på specialområdet. Normalt vil en visitation have en "gatekeeper"-funktion ift. budgettet.

Indhold

Et *alternativ* til at indføre et økonomisk incitament på skoleniveau (forslag 1) er at give visitationen budgetansvar. Dette er fx ofte praksis på de specialiserede socialområder og ældreområdet (dvs. en BUM-styring).

En justering af visitationen bør i givet fald have to grundlæggende principper: (i) Visitationsansvar og økonomisk ansvar følges ad (ii) Visitationsudvalget skal omfatte de 1-3 procent, hvor segregering er hensigtsmæssig.

Forslaget kan implementeres i flere varianter, fx:

- *Alternativ 1:* Den centrale visitation får budgetansvaret for hele budgettet til specialundervisning og beholder visitationsansvaret (evt. også for BUF-flex).
- *Alternativ 2:* En mere opdelt model hvor kun de elever med vidtgående generelle indlæringsvanskeligheder (kategori 4) skal i visitationsudvalg. De nuværende kategori 1,2 og 3 visiteres derimod fra områderne.
- Det er en mulighed at afskaffe de nuværende kategorier, som ikke er lovpligtige – dette må imidlertid ses i sammenhæng med analysen af den nuværende takststruktur.
- Alternativ 3: I en light-version af alternativ 2, kan områderne (igen) indtræde i visitationsudvalget.

Forventet effekt

Forslaget forventes at bidrage til en lavere segregeringsprocent. Effekten af alternativ 3 forventes dog at være begrænset, ligesom der er en vis sammenfald i roller hvis området har været med til at godkende indstillinger.

Forudsætninger og udfordringer

Alternativ 1: Der er flere udfordringer. Dels er visitationsudvalget i dag ikke sammensat, så de har økonomiske styringskompetencer, dels er de "langt" fra de indstillede elever – hvilket i praksis kan gøre det vanskeligt at afslå indstilling. Dette underbygges af, at relativt få indstillinger i dag ikke imødekommes, når de når visitationsudvalget. Ibm. opstart i skoleåret 2023-24 blev der givet afslag på 32 ud af 830 indstillinger, svarende til knap 4 procent. Hvis det skriftlige grundlag er i orden kan det være vanskeligt ikke at godkende indstillingen (og i interviews beskriver både områder og visitationsudvalg at kvaliteten af pædagogiske notater og PPVer er højnet de senere år). Det bemærkes dog at de foreløbige tale vedr. skoleåret 2024-25 indikerer en højere afslagsprocent (8 pct.).

Alternativ 2: Forslaget om at lægge visitationen ud til områderne vil betyde at der skal findes løsninger på følgende spørgsmål: (i) Hvem skal styre så kapaciteten på specialskoler og specialklasserækker (ii) Er der tilstrækkeligt med kompetencer til at sikre at borgerens retssikkerhed i områderne (pt. er antallet af klager hvor Ankestyrelsen giver forældre medhold på trods af visitationsudvalgets (FACs) indstilling meget lavt, jf. nedenstående tabel.)

Økonomiske konsekvenser

Hvis visitationsudvalget skal have økonomiske kompetencer, skal der tilføres ressourcer hertil. Det skal undersøges i hvilket omfang de ressourcer kan tilvejebringes indenfor den eksisterende budgetramme/er til stede i dag.

Forslag til implementeringshorisont

Forslaget anbefales ikke iværksat i en første fase, da det forudsætter yderligere analyser og det forventes at effekten af det økonomiske incitament i forslag 1 er større.

Oversigt over klager i 2023, samt status herpå

	Antal klager
Afventer afgørelse fra Ankestyrelsen	7
Afventer genvurdering i FAC	1
Klage afvist i Ankestyrelse	1
Klage trukket tilbage	10
Medhold FAC, besluttet af Ankestyrelse (klagenævnet)	6
Medhold forældre efter sag er behandlet i FAC (forlig)	31
Medhold forældre, besluttet af Ankestyrelse (klagenævnet)	1
Total	57

Kilde: BUF, FAC – manuel registrering

Forslag 8: Revurder rekutteringsstrategien ift. psykologer

Baggrund for forslaget

Der er i interview med faglige chefer og skoleledere mv. udtrykt en vis bekymring for psykologernes anciennitet: Denne personalegruppen har en svær rolle, og oplever krydspres fra forældre, skoler og område. – og er samtidig ofte uerfarne og nyuddannede (psykologerne opleves som dygtige, men med begrænset kendskab til praksis.)

Data underbygger denne oplevelse idet over en tredjedel af de ansatte (skole)psykologer er under 30 år (i et område halvdelen) og ancienniteten tilsvarende er lavere end de øvrige personalegrupper i støttefunktionen. Desuden en opfattelse af at psykologerne bruger megen tid på dokumentation (PPV), fremfor direkte inklusionsunderstøttende arbejde.

Indhold

Det kan foreslås forskellige veje ift. denne problemstilling, herunder

- at styrke fokus på at rekruttere mere erfarne (skole)psykologer
- at ansætte andre profiler, som kunne understøtte arbejdet i (endnu) højere grad.
- at opkvalificere og kompetenceudvikle det nuværende personale

Det bemærkes at forslaget ikke indebærer et "enten-eller", men et "både-og" idet det vurderes hensigtsmæssigt, hvis den gennemsnitlige anciennitet blandt psykologerne øges.

Forventet effekt

Intentionen med forslaget er at det i sidste ende medvirker til at der indstilles færre til segregerede tilbud, fordi den praksisnære rådgivning og udmøntning af mellemformer kan styrkes på den enkelte skole (i kraft af endnu bedre rådgivning af årgangsteams mv. om inkluderende tiltag mv.)

Kilde: Personalepolitisk regnskab, KK

Forudsætninger og udfordringer

Situationen omkring rekruttering af erfarne psykologer er generel vanskelig, ikke kun i København. Dette er baggrunden for at der også er anvist andre mulige veje. Samtidig er det væsentligt at der er de nødvendige kompetencer til stede ift. udarbejdelse af PPV'er mv.

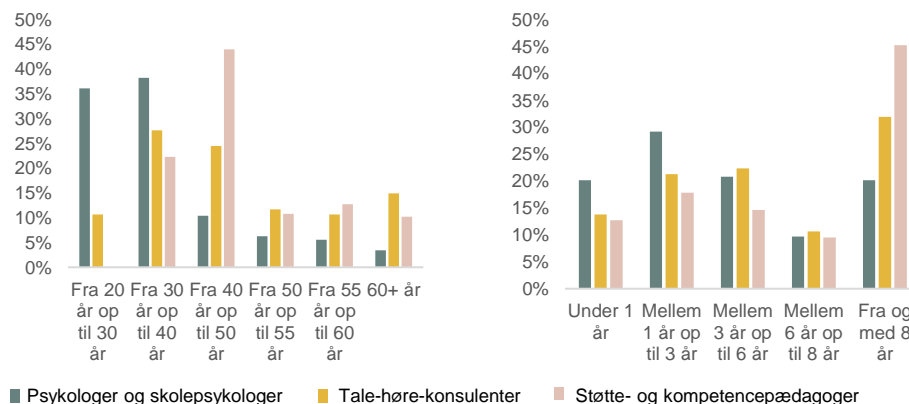
Økonomiske konsekvenser

Forslaget kræver nærmere analyse for at det er muligt at estimere evt. økonomiske konsekvenser, men handler ikke om at udvide den eksisterende lønramme/normering.

Forslag til implementeringshorisont

Forslaget foreslås at afvente de øvrige initiativer, som i højere grad vil bidrage til at øge inklusionen.

Alder (til højre) og ansættelsestid (til venstre) for psykologer og skolepsykologer i den faglige støttefunktion



Kilde: Personalepolitisk regnskab, KK

Forslag 9: Økonomiansvar til den faglige chef i BEKU

Baggrund for forslaget

I BEKU (lokale beslutnings- og koordinationsudvalg) visiteres på områdeniveau til dagbehandling, Skoleflex eller Tilbageslusningsflex. BUFs faglige chef, som indgår i BEKU - sammen med en fag- og økonomiansvarlig chef fra Socialudvalget - har visitationskompetencen, men ikke økonomiansvar for visitationen til denne type tilbud. BUFs andel af budgettet til disse tilbud er dermed i dag ikke entydigt placeret på et lavere niveau end BUFs direktion.

Indhold

Det foreslås at budgetansvaret for de tilbud, som BEKU visiterer til, skal flyttes til områderne, så det faglige og økonomiske ansvar følges ad. Dermed vil det blive muligt at have et overblik over såvel elev, som den økonomiske konsekvens for BUF, af at visitere til dagbehandling, Skoleflex eller Tilbageslusningsflex.

Forventet effekt

Forslaget forventes at bidrage til øget transparens og styrket økonomisk ansvar for udgifterne til dagbehandling, Skoleflex eller Tilbageslusningsflex i BUF.

Forudsætninger og udfordringer

Forslaget forudsætter at budgettet til BUFs udgifter placeres hos områderne, hvilket kræver en beregning og fordeling heraf på områdeniveau.

Samtidig skal den faglige chef være i stand til at styre økonomien på området, dvs. der skal udvikles et styringsredskab (excelark e.l.) hertil.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget forventes ikke at have økonomiske konsekvenser.

Forslag til implementeringshorisont

Forslaget foreslås at afvente de øvrige initiativer, som i højere grad forventes at bidrage til at øge inklusionen.

Foreløbige implementeringsanbefalinger

Der bør udarbejdes en implementeringsplan, som tager udgangspunkt i en vurdering af forskellige løsnings kompleksitet

Model til vurdering af implementeringsfokus

Som nævnt i introduktionen til løsninger og under de enkelte forslag, er det anbefalingen at forslag 1-5 implementeres så hurtigt som muligt. Det er imidlertid en opgave, som i særdeleshed kræver

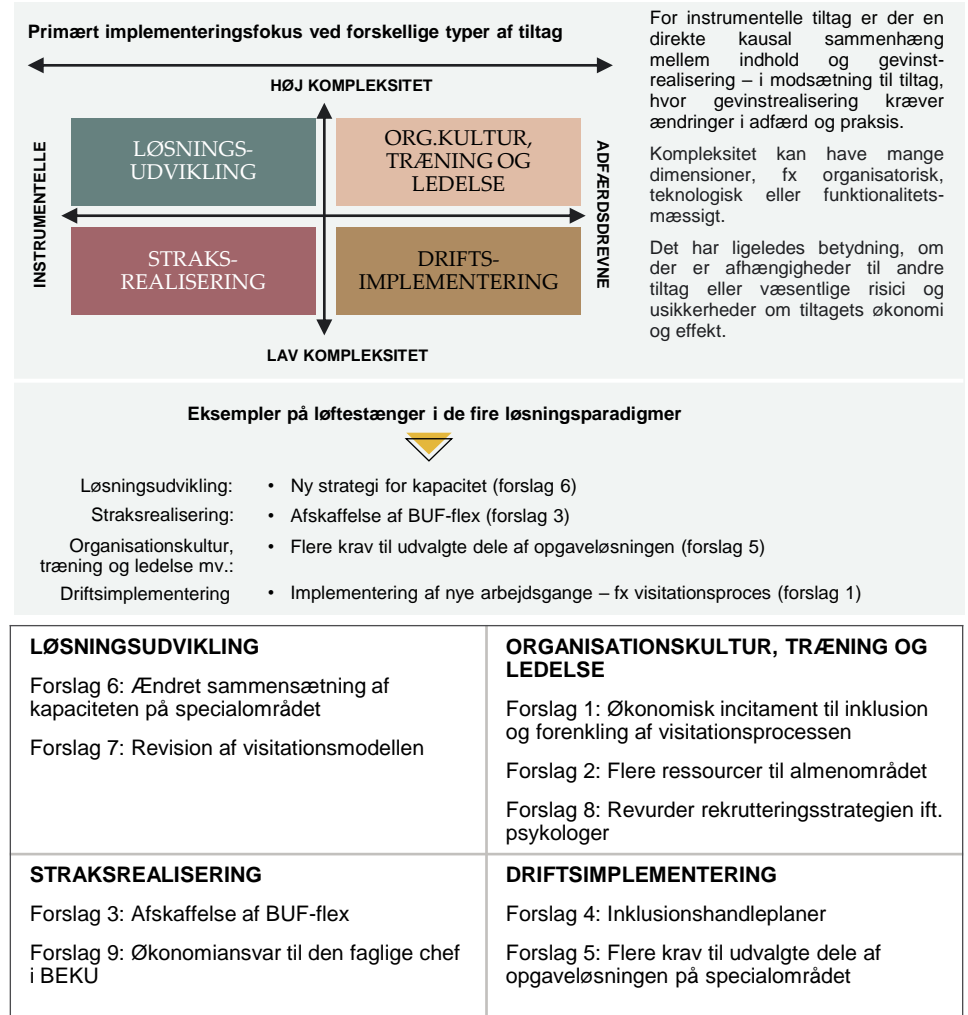
- nøje planlægning i en række delfaser
- nedbrydning af de overordnede mål i en række aktiviteter og delmål
- klart defineret (projekt)ledelsesansvar og tæt topledelsesbevågenhed
- målrettet kommunikation såvel internt og eksternt

Som støtte til en sådan opgave kan det være relevant at foretage en vurdering af hvilket *implementeringsfokus*, der kan være i hvert enkelt tiltag.

Implement anvender ofte en model, som er illustreret i figuren til højre. Det fremgår således at der med fordel kan sondres mellem tiltag, som kræver ændret adfærd for at gevinsten (øget inklusion) opnås og tiltag, som i højere grad er instrumentelle, dvs. sker af sig selv. Desuden kan der sondres mellem om tiltaget er komplekst at implementere (er der fx mange mennesker involveret, kræver kompetenceudvikling og ændret styringsmekanismer) eller ikke.

I nedenstående er de enkelte forslag (foreløbigt) overordnet vurderet i fht. modellen. I praksis vil en række af forslagene have elementer fra flere områder, og selvom forslag 3 og 9 er placeret under straksrealisering kræver de naturligvis også forberedelse, men dog i væsentlig mindre grad end fx forslag 1.

Det fremgår at forslag 6 og 7 forudsætter løsningsudvikling (hvad skal kapaciteten være og hvilke kriterier skal der være til fremadrettet visitationsmodel, herunder evt. nye kategorier mv.), hvilket også er årsagen til at de ikke foreslås implementeret umiddelbart – og som nævnt er forslag 7 et muligt alternativ til forslag 1.



Hvad kendetegner skoler med en lavere segregering end gennemsnittet?

Som led i analysen er der foretaget interviews med en række skoleledere og souschefer som i forskellig grad er lykkedes med inklusionsopgaven.

I dette afsnit er ambitionen at fremhæve en række af de konkrete initiativer, som de skoler, som er lykkedes med at inkludere flere end gennemsnittet – uanset socioøkonomi – har taget. Listen er ikke udtømmende.

Det er indtrykket at der blandt alle interviewede er en *ambition* om at inkludere flest mulige elever, men det udmøntes imidlertid i forskellig grad i det faktiske antal elever, som indstilles til specialtilbud (herunder BUF-flex). Der er naturligvis forskellige vilkår på alle skoler (elevgrundlag, personalesammensætning, størrelse, historik etc.), som dog løser den samme kerneopgave.

Desuden er det indtrykket at de skoler, som i mindre grad er lykkedes med inklusionsopgaven, efterlyser konkrete bud på, hvordan de kan forbedre praksis. I nedenstående boks er der samlet op på en række af de udfordringer, som især disse skoler har påpeget. Det bemærkes, at det i vidt omfang netop er den type udfordringer, som de skoler der segregerer mindre er lykkedes med at finde løsninger på.

Det bemærkes i øvrigt at VIVE i 2024 har udarbejdet publikationen "Mellempormer – pilotevaluering af forsøg med mellempormer på 20 skoler i fem kommuner", hvori der også er inspiration til den konkrete tilrettelæggelse af inklusionsarbejdet.

Eksempler på udfordringer set fra skoler, som i mindre grad lykkes

- Oplever et stort fokus på bureaukrati ifm. arbejdet med at skulle indstille elever
- Har en oplevelse af manglende midler til inklusionsopgaven – bruger BUF-flex til at lukke huller i budgettet (dvs. ikke målrettet brug)
- Har svært ved at få alle lærere (og dermed forældrene) med på inklusionsopgaven
- Oplever vanskeligheder med at få psykologen til at fungere optimalt i det konkrete arbejde
- Har svært at få overblik over ressourcesituationen på skolen

Tema	Lederen..
Børnesynet lægges til grund for organisering en.	<ul style="list-style-type: none"> • stiller krav og rammer til årgangsteamsenes organisering og planlægning, så det er let og overskueligt for elev at skifte fag og lærer ved behov. <p>OBS: Helt særlig konstruktion på Gasværksvejen skole, som fx har opløst klasser i udskolingen.</p>
Manglende accept af et ikke-inkluderende børnesyn.	<ul style="list-style-type: none"> • afholder samtaler med lærere, i sidste ende også af tjenstlig karakter, som ikke i praksis understøtter inklusionen • stiller krav om at indstillinger til RC skal indeholde hvad eleven <i>kan</i> og arbejder med <i>konkrete succeskriterier på kort sigt (som gerne må være små)</i>: Det øger også sandsynligheden for at forældrene bliver medspillere • betragter og insisterer på at forældrene er elevens vigtigste ressource uanset forældreevne • følger kompetenceudvikling af lærere og pædagoger op med ændrede krav til praksis
Brug BUF-flex til at investere i inklusion (og ikke blot flere ressourcer)	<ul style="list-style-type: none"> • tager konkret stilling til hvilket personale, der skal ansættes, som kan understøtte ambitionen (fx inklusionspædagoger og ikke kun to-lærerordninger eller mandsopdækning) • kun uddelegerer kompetencen til at udmønte midler til årgangsteamet, hvis lederen vurderer at teamet reelt kan løse opgaven.
Ressourcecentret skal fokusere på inklusionsopgaven	<ul style="list-style-type: none"> • leder reelt RC og PLC, og sørger for en rigtig sammensætning med de nødvendige kompetencer. RCs fokus skal være at afprøve alle muligheder og sikre klar arbejdsdeling. • handler hurtigt ved bekymring: Dialog- og netværksmøder med forældre og fagpersoner, lærere og ledere mødes hurtigt. Bruger Kompetencecentre på specialskolerne
Overgang fra dagtilbud	<ul style="list-style-type: none"> • styrker dagtilbuddenes kendskab til skolernes inklusionsmuligheder. • forebygger at det pædagogiske personale italesætter at der er behov for specialskole e.l. inden skolen har været involveret.

BILAG

Interview	Titel
Rasmus Dahl	FAC, Koordinator for analysearbejdet
Hanne Bayer og Jane Weise	FAC, Visitationsudvalget
Emma Blomqvist og Michala Holm Faber	FAC, Inklusionsteamet
Martin Schreiber og Cecilie Birkemose Mathiesen	Leder af budgetafdeling og økonomiansvarlig for Specialområdet
Lene Merrild Therkelsen	Faglig chef Nørrebro- Bisbebjerg
Marie Rafn Larsen	Faglig chef Vanløse-Brønshøj
Julie Kock Clausen	Faglig chef Østerbro-Indre By
Anne Marie Skytte Grønnemose	Faglig chef Vesterbro-Valby-Kgs. Enghave
Sofie Berggren Hansen	Regnskabschef, Adm. ressourcecenter
Tobias Stax, Rikke Hasenfuss, Gitte Lohse	Direktion
Lisbeth Juul	Faglig chef Amager
Rene Bang Henriksen	Sluseholmen skole
Peter Aksten	Korsager skole
John Kim Nielsen	Nørrebro Park skole
René Ørum	Gasværksvejen skole
Mille Geschwendtner og Suzanne B. Top	Langelinie skole
Kim Stenholm Poulsen	Lundehus skole
Anders Boesen	Christianshavn skole
Kate Obeid	Områdechef Faglig chef Vesterbro-Valby-Kgs. Enghave
Line Nordberg	Områdechef Nørrebro - Bisbebjerg