



Notat

Til Børne- og Ungdomsudvalget

Udkast til Kommissorium for analyse af specialområdet

Det er med aftalen for budget 2024 besluttet at afsætte 2,0 mio. kr. til at gennemføre en analyse af specialområdet. Analysen skal bl.a. undersøge, hvordan stærkere inkluderende læringsmiljøer i almenområdet kan bidrage til en økonomi i balance med effektiv brug af ressourcer. Analysen gennemføres i første del af 2024, og et beslutningsoplæg med afsæt i analysen forelægges for Børne- og Ungdomsudvalget forud for budgetforhandlingerne for 2025.

Kommissoriet fastlægger formål, ramme og afgrænsning af analysen.

Baggrund

Der har gennem en årrække været en stigning i børn og unge med behov for specialtilbud og en bevægelse mod mere omfattende tilbud, særligt til børn med Autisme, ADHD og lignende udfordringer. Samtidig ses en stigende mistro blandt børn og unge, der for nogle kan udvikle sig til omfattende og ofte psykologisk relaterede problemer, der kan medføre specialbehov. Udviklingstendenserne ses både nationalt og i Københavns Kommune.

Udviklingen medfører samtidig stigende udgifter til specialområdet og lægger et pres på kommunens økonomi, hvor der som konsekvens bliver færre midler til almenområdet. Med budgetaftalen for 2024 er der afsat 29,4 mio. kr. årligt i 2024-2027 til at fortsætte indsatsplanen Plads til forskellighed, der skal understøtte skolernes arbejde med inkluderende læringsmiljøer, så færre får behov for specialtilbud. Samtidig er der afsat 106,0 mio. kr. årligt i 2024-2027 til dækning af det aktuelle merforbrug på specialområdet, som følger af stigningen i antallet af børn, der er visiteret til specialtilbud.

Dermed er der skabt et grundlag for en forsat faglig indsats og en stabilisering af den aktuelle økonomi, men der må på baggrund af de hidtidige udviklingstendenser forventes fortsatte udfordringer i forhold til stigende behov for specialundervisning og mistro blandt børn og unge, hvis der ikke sker nogle mere grundlæggende ændringer.

For at imødegå udviklingen er der behov for at se på, hvordan der fremadrettet kan bringes balance i økonomien på specialområdet, så

03-10-2023

Sagsnummer I F2
2023 - 15298

Dokumentnummer i F2
4011955

Sagsnummer i eDoc
2023-0373231

Sagsbehandler
Jakob Birklund Andersen

almenområdet ikke udhules, og så flere midler kan investeres i at understøtte inkluderende læringsmiljøer, hvor færre børn og unge har behov for specialtilbud. Der skal også ses på, hvordan midlerne kan bruges bedst muligt, og om der er mulighed for en mere effektiv brug af ressourcerne. Samlet set skal det hjælpe flere børn til at trives fagligt og socialt i almenmiljøet og samtidig sikre den rette støtte, hvad enten børn er i almen- eller specialtilbud.

Formål og afgrænsning

Analysen har til formål at opstille løsningsforslag, der kan bidrage til en grundlæggende udvikling og forandring af både almen- og specialområdet, så markant færre børn og unge fremadrettet vil have behov for længerevarende støtte i et specialtilbud, og langt flere kan trives og lære og få den nødvendige støtte i almenmiljøernes fællesskaber.

Analysen tager afsæt i, at mange børn kan have brug for støtte af forskelligt omfang og varighed i løbet af deres liv, men at det er relativt få børn, der har brug for varige, omfattende specialtilbud. Analysen ser primært på den første målgruppe og særligt børn og unge med autisme, ADHD og lignende udfordringer, der tegner sig for en betydelig del af den stigning, der ses på specialområdet, og som i dag udgør omkring halvdelen af eleverne i et specialtilbud. Analysen skal dog også tage højde for ændringer i målgruppen, som fx kommer af en stigende andel af børn og unge i mistrivsel, som får behov for specialtilbud.

Budgetaftalen 2024:

"Parterne er desuden enige om at afsætte midler til en analyse, der skal vise, hvad det kræver, hvis alle børn fra almene dagtilbud som udgangspunkt skal kunne starte i en almen børnehaveklasse, hvis specialtilbud betragtes som midlertidige med tilbageslutning efter fx to år, hvordan der kan gøres brug af Nest-klasser, så økonomien på specialområdet bringes i balance. Internationale erfaringer og erfaringer fra Århus kommune viser, at NEST-klasser giver positive resultater. Derfor ønsker budgetpartierne, at Nestklasser er et centralt element i den analyse, som igangsættes. Analysen skal kigge på best practice i København og i de øvrige store byer og skal desuden undersøge, hvordan kapacitet på almenområdet kan anvendes til at styrke inkluderende læringsfællesskaber."

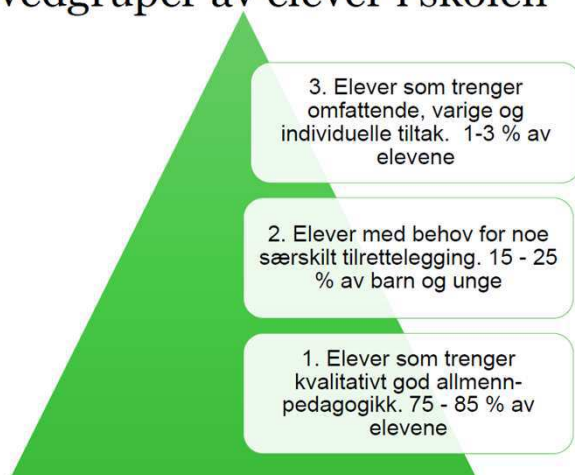
Konkret skal analysen bl.a. belyse, hvordan og hvad det kræver:

- hvis børn fra almene dagtilbud og basispladser (minus kategori 4) altid kan starte i almen skole (med specialpædagogisk støtte efter behov)
- hvis børn, der visiteres til specialtilbud (særligt kategori 3), som udgangspunkt tilbagesluses til almen efter fx to år
- at almenskolernes inkluderende læringsmiljø styrkes med bedre mulighed for anvendelse af bl.a. to-voksenordning, holddannelse og tilgængelig support fra områdeforvaltningen

- at der kan flyttes midler fra special- til almenområdet til at understøtte et mere inkluderende læringsmiljø
- at der kommer bedre balance i specialområdets økonomi, så budgetoverskridelser kan undgås, fx ved takstreduktioner
- at den samlede kapacitet på skoleområdet udnyttes, så udvidelse af specialkapaciteten i videst muligt omfang etableres i ledig kapacitet på de almene skoler

Der tages afsæt i, at langt de fleste børn og unge bedst trives og lærer i almenområdets fællesskaber, at en andel af disse vil have behov for støtte i forskelligt omfang, og at et fåtal vil have behov for et mere permanent segregeret specialtilbud, jf. Thomas Nordals kategorisering nedenfor:

Tre hovedgrupper af elever i skolen



De spesialiserte tilbud omfatter i dag fx specialskoler og spesialklasserækker for forskjellige målgrupper, mens den midterste gruppe er elever, der modtager tilbud i almenskolen, som fx flex-tilbud, NEST-klasser og forskjellige mellemformer. Tilbuddene til alle elever, uanset om de har behov for omfattende, lettere eller ingen støtte, skal bygge på en solid basis af grundlæggende god pædagogik og læring. Det er forudsætningen for at lære og at trives fagligt og socialt, og dermed også centralt for tidlig forebyggelse af behov for særlig støtte.

Opgaver og analysetilgang

Analysen vil omfatte en belysning af følgende seks temaer, idet der for hvert tema tages afsæt i konkrete analysespørgsmål, der peger frem mod et eller flere løsningstiltag. Analysens resultater og løsningsforslag opstilles og præsenteres ud fra en samlet vurdering på tværs af temaerne.

1. Almene skoler og fritid

Hvordan kan der konkret arbejdes med at udvikle læringsmiljøer, hvor almenbegrebet udvides, og hvor der er plads til flere forskellige børn? Analysen skal bidrage med konkrete løsningsforslag og mulig finansiering.

Der identificeres virksomme indsatser til at understøtte mere inkluderende læringsmiljøer, og med udgangspunkt i de indsatser, der allerede eksisterer, ses der på hvordan indsatserne spiller sammen, og hvordan indsatserne kan styrkes, bl.a. gennem mulig tilførsel af midler fra specialområdet. Det kan fx være gennem Nest-inspirerede modeller, skemalagt forberedelses- og opfølgningstid, øget brug af co-teaching, klasser med lavere elevtal, mindsning af overgange i løbet af dagen, Flex-klasser o.lign. Der udvikles konkrete forslag til Nest- eller Nest-inspirerede modeller. Der ses også på, hvilke strukturer, organisatorisk kapacitet og fælles arbejdsformer, der skal være til stede for at understøtte et inkluderende læringsmiljø, herunder hvordan man lokalt udvikler og får ejerskab til struktur og fælles arbejdsformer og hvordan disse kan fastholdes.

Der ses i den forbindelse også på, hvordan *ledig bygningskapacitet* kan anvendes til at understøtte inkluderende læringsmiljøer og på de fysiske rammers betydning for læringsmiljøet og for skolens rummelighed.

2. Specialområdet

Hvordan kan specialområdet indrettes, så specialtilbud får en mere midlertidig karakter og knyttes tættere til almenområdet? Analysen skal bidrage med konkrete forslag til bedre brobygning og tilbageslutning fra special- til almenområdet og på mulige kravspecifikationer eller kvalitetskriterier.

Der ses bl.a. på undervisningens målsætninger, den pædagogiske tilgang, trivsel og faglige resultater, herunder overgang til ungdomsuddannelse m.v., samt samarbejdet med almenområdet, med henblik på at udvikle en didaktisk praksis og opstille tiltag, der i højere grad forbereder eleverne til en tilbagevenden til almenområdet, så specialtilbud som udgangspunkt får en midlertidig karakter. I sammenhæng hertil ses på tilbudsviften, herunder mellemformer, der kan bygge bro mellem special- og almenområdet og styrke elevernes tilknytning til almenområdet. Analysen tager bl.a. afsæt i dagbehandlingsområdet mhp. at undersøge tydelige kriterier for visitation og revisitation samt kvalitetskrav til specialtilbud, herunder også for at kunne skabe mere gennemsigtighed og bedre forventningsafstemning.

3. Dagtilbud, overgange og skoleparathed

Hvordan skal dagtilbud fungere, så alle børn i almene dagtilbud og basispladser opnår forudsætninger for at starte i et alment skoletilbud? Analysen skal bidrage med konkrete forslag om tidlig indsats og en mulig omlægning af basispladser, herunder hvordan det kan påvirke behovet for specialkapacitet.

Der ses bl.a. på arbejdet med børnefællesskaber, samt sproglig og anden udvikling, særligt med fokus på børn, der udviser tidlige tegn på

udfordringer ift. at indgå i det almene fællesskab. Der ses specifikt på overgang til skole, herunder skoleudsættelse, skoleparathed samt samspillet mellem dagtilbuddene, supporten og skolen i overgangen.

Endelig ses der ligesom på skoleområdet på, hvilken organisatorisk kapacitet, strukturel praksis og samarbejdsform, der skal være til stede for at understøtte udviklingen af inkluderende læringsmiljøer, og hvordan man lokalt arbejder med at udvikle, skabe ejerskab til og fastholde denne praksis.

4. Støttesystemet i og omkring skolen

Hvordan skal støttesystemet indrettes og fungere, så skoler og dagtilbud oplever at få let tilgængelig, relevant og praksisnær støtte? Analysen skal bidrage med konkrete forslag til et smidigt og robust støttesystem samt gennemsigtig visitation og sagsgange med klar ansvars- og rollefordeling.

Der ses på, hvordan de eksisterende elementer i støttesystemet i form af områdesupport, kompetencecentre og skolernes egne ressourcecentre, spiller sammen, om der er huller eller overlap, om der er tilstrækkelig sammenhængskraft og målretning til skolers og dagtilbuds behov, med henblik på at identificere forbedringsmuligheder, der kan gøre støttesystemet mere smidigt og sikre hurtig og praksisnær støtte til skolers og dagtilbuds arbejde med inkluderende læringsfællesskaber og børn i udsatte positioner. Der vil være fokus på at sikre en tydelig placering af opgaver og ansvar.

Der ses desuden på hele processen og sagsgangen i forhold til beslutningen om, hvilken form for støtte et barn skal have, herunder beslutningen om at forsætte eller ændre et eksisterende tilbud.

5. Forældresamarbejde

Hvordan skal forældresamarbejdet understøttes, så forældrenes ressourcer bringes i spil, og de føler sig trygge ved, at flere elever rummes i almenmiljøet? Analysen skal bidrage med konkrete forslag til et stærkere samarbejde med forældre om inkluderende fællesskaber.

Der ses bl.a. på god praksis for forældresamarbejde og -kommunikation, hvordan forskellige dele af forældregruppen kan have forskellige interesser, ressourcer og behov, og hvordan forældre og familier kan inddrages som en ressource i skolens arbejde. Der ses også på, hvad et inkluderende læringsmiljø kræver af den brede forældregruppe for at kunne fungere, og hvordan der kan arbejdes med at forankre disse fordringer i forældregruppen. Hertil kan inddrages forældrenes oplevelser med, hvordan elever med specialbehov mødes i skolen, både set fra forældre til børn med specialbehov og fra andre forældre. Der ses desuden på, hvilken rolle tidlig og tydelig kommunikation spiller og kan spille i forhold til at tænke støtte og

specialtilbud som noget, børn i kortere eller længere perioder kan have brug for, men som sjældent vil have varig karakter.

6. Økonomi, styring og tværgående temaer

Hvordan kan der tages ved lære af eksisterende tiltag i København og andre sammenlignende kommuner? Analysen skal afdække best practice og bidrage med konkrete forslag til mulige modeller for økonomistyring og takststruktur, herunder belyse fordele og ulemper ved centrale og decentrale modeller.

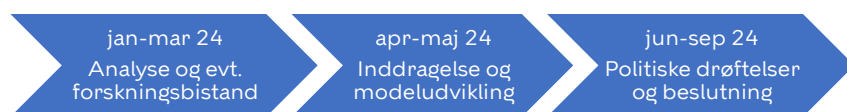
Der ses bl.a. på sammenlignelige almen- og specialtilbud på tværs af kommuner med et fokus på sammenhænge mellem pris og kvalitet. Der ses på økonomistyring med et fokus på centrale og decentrale modeller for finansiering af specialtilbud, samt på takststrukturer på tværs af kommuner, med henblik på at identificere incitamentsstrukturer m.v. Hertil kan ses på inklusions- og trivselsindikatorer på tværs af skoler i Københavns Kommune, med henblik på at opnå viden om best practice, og hvordan virksomme metoder vil kunne udbredes til andre skoler. Der ses desuden på effekten af forskellige styringsmodeller, herunder graden af decentral og central styring og betydningen for organiseringen af skoler og dagtilbud.

Tidsplan og leverancer

Analysen igangsættes ultimo 2023 og færdiggøres i foråret 2024 med henblik på, at resultater og løsningsforslag forelægges Børne- og Ungdomsudvalget til beslutning forud for budgetforhandlingerne for 2025.

Der lægges desuden op til, at BUU kan drøfte analysens temaer og foreløbige resultater på udvalgets budgetseminar i februar 2024 og på udvalgets årlige strategidag i maj 2024.

Analysen vil kunne opdeles i delanalyser, og der vil blive gjort brug af ekstern konsulent- og forskningsbistand, hvor det er hensigtsmæssigt.



Analysen skal munde ud i forslag til konkrete modeller, omlægning, budgetpakke, organisering mm. som nævnt inden for de 6 delanalysepor. Forslagene skal beskrive fordele, ulemper og mulige konsekvenser med fokus på børnenes sociale og faglige trivsel, styrkede inkluderende læringsmiljøer og en økonomi i balance.

Implementering

En grundlæggende udvikling af almen- og specialområdet, som analysen skal lægge op til, forventes at ske gennem en række forskellige tiltag. Nogle tiltag vil have en kortere implementeringshorisont, mens andre vil kræve en længere tidshorisont, det gælder ikke mindst

forandringer i kultur og praksis. Forskellige tiltag kan samtidig forudsætte forskellige implementeringsstrategier. Analysen skal føre til konkrete forslag og indsatser, som kan iværksættes direkte i børnenes hverdag.

Analysen skal både give forslag til løsningstiltag, der kan adressere den løbende udfordring med at holde økonomien i balance og give rum for mere langsigtede løsninger, hvor virkningerne opnås mere gradvist. Det er i den forbindelse vigtigt, at ændringer gennemføres på en måde og i et tempo, hvor de centrale brugere og interessenter, herunder forældre, elever og det pædagogiske personale, kan føle sig trygge og spille aktivt ind i forandringsprocessen. Der vil fx være fokus på, at forandringen skabes ved, at stadig færre børn får behov for specialtilbud ved skolestart eller senere i deres skoleforløb og ved at opbygge støtten i almenområdet, så der på sigt bliver mulighed for at flere elever i specialtilbud, kan vende tilbage til et almentilbud.

Organisering

Analysen udarbejdes af Børne- og Ungdomsforvaltningen (BUF) med inddragelse af Økonomiforvaltningens Tværgående Analysekontor.

Der knyttes en fast følgegruppe til analysearbejdet, der løbende vil blive inddraget i arbejdet. Følgegruppen vil være den samme som følgegruppen for indsatsplanen Plads til forskellighed, der har deltagelse af BUPL, LFS, Skole og forældre, SKK, KLF.