

Udvikling og tilpasningsbehov på specialundervisningsområdet

Foranalyse

Center for Skole, Slagelse Kommune

20. maj 2015

Indholdsfortegnelse

| | | |
|-----|---|----|
| 1. | Baggrund og formål | 1 |
| 1.1 | Afgrænsning af opgaven | 1 |
| 2. | Sammenfatning af foranalysens konklusioner og anbefalinger | 2 |
| 3. | Kort om specialundervisningsområdet i Slagelse Kommune | 6 |
| 3.1 | Budget og regnskab | 6 |
| 3.2 | Aktivitetsudviklingen i den specialpædagogiske bistand i Slagelse Kommune..... | 8 |
| 3.3 | Befolkningsfremskrivning med fokus på de 6-16-årige..... | 8 |
| 3.4 | Aktivitetsudviklingen i Slagelse Kommunes specialpædagogiske tilbud | 8 |
| 3.5 | Temaer afdækket i forhold til gennemførte fokusgruppeinterviews | 10 |
| 4. | Bilag 1: Tilbudsviften i Slagelse Kommune og de omfattede tilbud i foranalysen | 14 |
| 5. | Bilag 2: Tidsplan for visitation til specialpædagogiske tilbud..... | 16 |

1. Baggrund og formål

Børn i almenkolen, som af forskellige årsager har vanskeligt ved at lære og/eller trives, tilbydes specialpædagogisk bistand. En del af den specialpædagogiske bistand sker, efter visitation, på selvstændige specialskoler eller i specialklasser på almenkoler, og denne elevgruppe er dermed ikke en del af fællesskabet i almentilbuddene. En mindre del af den specialpædagogiske bistand er individuelle støttetimer til elever i almenklassen og er dermed en del af den inkluderende indsats.

KL og regeringen har i økonomiaftalen 2013 aftalt et fælles mål om en mere inkluderende folkeskole, hvor elever med behov for specialpædagogisk bistand i stigende grad hjælpes i almenklasser.

Slagelse Kommune har bedt Implement Consulting Group (herefter Implement) om at bidrage til at tydeliggøre, hvilke indsatser der kan iværksættes for at skabe balance mellem budget og regnskab på området for specialundervisning i Slagelse Kommune.

Slagelse Kommune har i forlængelse af dette bedt Implement om at komme med et forslag til, hvordan der indledningsvist kan skabes et overblik over udviklingen på området, der kan fungere som grundlag for at beslutte, hvordan der kan sættes ind med yderligere tiltag.

Foranalysen er blevet iværksat efter en række år, hvor budgettet for specialundervisning er blevet reduceret, og der gennemsnitligt har været et merforbrug på ca. 10 mio. kr. Dette betyder, at presset på budgettet for specialundervisning er stigende, samtidig med at der er en oplevelse af, at der kommer stadig flere børn med behov, der ikke kan dækkes inden for rammerne af folkeskolen. Herudover har flere interne samarbejdspartnere på tilbudssiden aktuelt varslet takststigninger for 2015, hvilket forstærker udfordringerne ved en samlet budgetoverholdelse på specialundervisningsområdet markant.

Formålet med nærværende overordnet afrapportering er at dokumentere og konkludere på baggrund af de gennemførte aktiviteter og komme med konkrete forslag til fremadrettede indsatsområder for en styrkelse af specialundervisningsområdet i Slagelse Kommune.

1.1 Afgrænsning af opgaven

Foranalysen omfatter en overordnet kvantitativ gennemgang af aktivitets- og udgiftsudviklingen i forhold til børn, der modtager specialpædagogisk bistand i Slagelse Kommune.

En del af dette budget til specialpædagogisk bistand er i dag forankret i budgettet til den enkelte folkeskole til lokalt forankrede inkluderende initiativer som fx individuelle støttetimer. En anden og større del af budgettet til specialundervisning er andre tilbud uden for almenklasserne, som bevilges gennem en central pulje, hvorfra der sker en central visitation.

Foranalysens hovedfokus er den vidtgående specialundervisning og de incitamentsstrukturer, der ligger bag denne i forhold til økonomi, faglighed og styring. Samarbejdsfladen til almenkolen er også en del af foranalysen. Foranalysens hovedopgave er dog ikke at analysere det samlede budget til almenkolerne, men derimod at fokusere på styrker og udfordringer i forhold til den specialpædagogiske bistand i Slagelse Kommune.

Foranalysen er på den kvantitative del blevet mere overordnet end ønsket, idet de tilgængelige data i forhold til specialundervisning er meget begrænsede. Data- og registreringskvaliteten i forhold til specialundervisning opgøres ikke ensartet over tid, hvilket gør det vanskeligt at konkludere på baggrund af data over tid. De data, der kan kvalificeres over tid, er inkluderet i analysen, og de data, der alene er øjeblikksbilleder, er anvendt til at understøtte beskrivelsen af de kvalitative input i forhold til de gennemførte fokusgruppeinterviews.

2. Sammenfatning af foranalysens konklusioner og anbefalinger

Befolkningsfremskrivningen af 6-16-årige i Slagelse Kommune peger på en generelt mindre efterspørgsel efter skoletilbud, fordi antallet i aldersgruppen frem mod 2030 reduceres med 20%. Denne tendens har været gældende i de seneste fem år og vil alt andet lige betyde, at tilgangen af elever til de specialpædagogiske tilbud falder, såfremt behovet blandt eleverne er stabilt.

På specialundervisningsområdet er antallet af elever i specialpædagogiske tilbud steget fra 353 elever i 2012 til 384 elever i 2014. Stigningen dækker først og fremmest over, at ASF-tilbuddene (børn med diagnoser inden for autismespektrumforstyrrelser) samt aktiviteter i dag- og behandlingstilbud på Klostermarken Skole er steget, mens tilslutningen til øvrige tilbud har været faldende. Denne tendens er sammenlignelig med mange andre kommuners erfaring på specialundervisningsområdet.

Antallet af elever i ASF-tilbud er steget fra 77 elever i august 2012 til 104 elever i december 2014. I samme periode er antallet af elever på Klostermarken Skole fordoblet, så der i december 2014 er 40 elever. På tværs af de øvrige specialpædagogiske tilbud er antallet af elever faldet med 16 elever fra august 2012 til december 2014.

Udviklingen i målgrupper er ikke et isoleret fænomen i Slagelse Kommune. Udviklingen er meget lig den udvikling, Implement oplever i flere andre kommuner og på landsbasis. Dog er kommunernes resultater med denne udvikling i målgrupper forskellig.

Slagelse Kommune har i perioden 2012-2014 haft et gennemsnitligt merforbrug på ca. 10 mio. kr. årligt. Samtidig er det samlede budget til specialpædagogiske tilbud reduceret med 10 mio. kr. og udgør 150 mio. kr. i 2014.

På baggrund af de gennemførte aktiviteter vil Implement anbefale, at følgende indsatsområder prioriteres i forhold til en styrkelse af specialundervisningen i Slagelse Kommune:

UDVIKLING AF NY BUDGET- OG VISITATIONSMODEL, HVOR EN STØRRE DEL AF KOMPETENCEN UDLÆGGES TIL ALMENOMRÅDET

I forhold til den eksisterende budgetmodel, hvor bevillings- og budgetansvaret for budgettet til specialundervisning uden for almenområdet ligger centralt, anbefales det, at der udvikles en ny budgetmodel, hvor en større andel af budgetansvaret placeres i almenområdet.

Dette giver den enkelte almenskole et økonomisk incitament til at afprøve forskellige mindre indgribende lokale løsninger til at inkludere den enkelte elev forud for visitation til et andet og mere indgribende tilbud som fx en specialskole. At få en større andel af budgettet til specialundervisning decentralt giver også en større fleksibilitet i forhold til at lave lokalt tilpassede løsninger. Dette øger også incitamentet til at arbejde mere

forebyggende for at sikre, at den enkelte elev på et senere tidspunkt i skoleforløbet ikke skal visiteres til tilbud uden for almenområdet.

Med den eksisterende budget- og visitationsmodel er oplevelsen, at presset i forhold til visitation går på at finde specialiserede tilbud til de elever, der kan være vanskelige at rumme i almenområdet, frem for at finde lokale løsninger på den enkelte skole eller investere i ressourcer og kompetencer på skolen. Dette billede forstærkes af, at der er klare indikationer på forskelle mellem de almene skoler, i forhold til hvad de kan rumme aktuelt. Større skoler med større samlet volumen i elevtal og økonomi har bedre muligheder for at lave lokale inkluderende løsninger, end de mindre skoler har mulighed for.

Den varierende skolestørrelse i Slagelse Kommune er derfor et opmærksomhedspunkt i forhold til udvikling af en ny og mere decentral budgetmodel i forhold til specialundervisningen i Slagelse Kommune.

Det anbefales, at der med udviklingen af budgetmodellen entydigt adresseres den økonomi, der er mulighed for i forhold til en overholdelse af budgettet, og at dette operationaliseres i udviklingen.

I forhold til kapacitetsudnyttelse af tilbuddene i dag er der en udfordring i forhold til en effektiv udnyttelse af kapaciteten. Dette drejer sig om, at antallet af pladser justeres løbende i forhold til visitationerne, hvilket skaber en række uhensigtsmæssigheder i forhold til specialtilbuddenes kapacitetsstyring. Implement vurderer, at der i en bedre kapacitetsstyring vil være et effektiviseringspotentiale, og at styringen af kapaciteten skal integreres i den nye budgetmodel.

Den nye budgetmodel skal ses i sammenhæng med anbefalingen om at tydeliggøre serviceniveauet og kommunikere dette.

UDVIKLING AF ØKONOMISTYRINGEN I FORHOLD TIL SPECIALUNDERVISNING OG BEDRE DATA OG KVALITET I REGISTRERINGSPRAKSIS

Den aktuelle økonomistyring i forhold til budgettet for specialundervisning kan styrkes væsentligt. Der er pt. opmærksomhed på budgettets størrelse, og at der siden overtagelsen af området i 2012 har været en konstant udfordring med at sikre budgetoverholdelse. Budgettet er et pris*mængde-budget, hvor pengene følger borgeren. Det betragtes ikke som en fast ramme, men drives af antallet af aktiviteter, hvorfor det overskrides.

I forhold til en løbende operationalisering af budgettet samt de korrektioner, der har været af budgettet i perioden 2012 til 2014, fremstår det, at reduktioner ikke operationaliseres eller ikke adresseres konkret i forhold til konsekvenser for årets aktiviteter. Dette betyder implicit, at reduktionerne ikke får en konsekvens for antallet af visiterede til specialtilbud.

Økonomistyringspraksis er således at være opmærksom på budgetudfordringen og forsøge at overholde budgettet i forhold til de enkelte og konkrete sager og være bevidst om udfordringen. Men en samlet og koordineret indsats på tværs af skoler og specialtilbud er ikke synlig.

At afdække visitationsmønstre i forhold til elever, der modtager specialundervisning, er vanskeligt. Det registreres ikke systematisk i forhold til antallet af indstillinger, hvor eleverne kommer fra, hvilket tilbud de modtager, og hvor længe de modtager et specialtilbud. De registreringer, der findes, er i forhold til det enkelte visitationsmøde og er ikke systematiske registreringer over tid. Dette gør analysen af mønstre vanskelig.

De datamæssige øjebliksbilleder indikerer dog en meget forskelligartet praksis og holdning til, hvad almenområdet kan indeholde på tværs af folkeskolerne. Årsagerne til dette er dels det uklare serviceniveau, skolernes forskellige størrelse, og dermed muligheder for at lave lokale løsninger, samt en lang række lokale forhold i relation til inklusionsdagsordenen i Slagelse Kommune.

Det anbefales derfor, at økonomistyringen tydeliggøres og professionaliseres i forlængelse af udviklingen af en ny budgetmodel for specialundervisning. Hvis man ikke ønsker en ny budgetmodel for specialundervisningsområdet, vil styrkelse af økonomistyringen stadig være nødvendig.

Parallelt med tydeliggørelsen af en styrket økonomistyring skal der ske et arbejde med at tydeliggøre, hvilke parametre man ønsker at styre efter på specialundervisningsområdet, og indrette sin dataindsamling og registrering derefter. Dette er en forudsætning for en bedre økonomistyring.

FORMULERING AF SERVICENIVEAU OG KOMMUNIKATION AF DETTE

Igennem de afholdte interviews og ved gennemgang af foreliggende skriftlige materialer fremstår det, at serviceniveauet for specialundervisning ikke er formuleret. Samtidig er det, i forbindelse med interviews af de forskellige aktører på området, blevet afdækket, at der efterspørges en tydeliggørelse af serviceniveauet samt en styrkelse af den fælles linje i forhold til specialundervisning.

Formulering af serviceniveauet vil kunne understøtte en tydeliggørelse af, hvad der skal/kan rummes inden for almenområdet, og hvilke elever der skal tilbydes et andet og mere indgribende tilbud i forhold til skoledelen. Dette vurderes at være et kritisk succesparameter for at få en fælles linje og råd tråd i samarbejdet mellem skole, specialtilbud, PPR, CBUF samt visitationsudvalget.

Et yderligere argument for at tydeliggøre serviceniveauet er, at der er en oplevelse af, at de udfordringer, som eleverne har, er stadig mere komplekse og derfor forudsætter en større kompetence og viden og derved presser det nuværende system. En tydeliggørelse af serviceniveauet vil dermed også tydeliggøre, hvad man skal kunne rumme i almen- og specialområdet i forhold til kompetencer.

Der skal være en tæt kobling mellem afgrænsninger i forhold til serviceniveauet samt en eventuelt ny budgetmodel. Derfor er disse to anbefalinger tæt koblet sammen. Såfremt man ikke ønsker at udvikle en ny budgetmodel, er behovet for en tydeliggørelse af serviceniveauet stadig meget vigtigt og kritisk for at kunne lykkes bedre med inklusionsdagsordenen og budgetoverholdelse.

Det er vigtigt, at der i forlængelse af formuleringen af serviceniveauet sker en effektiv formidling og implementering af det formulerede serviceniveau for at sikre en faglig dialog om det støttebehov, en given elev måtte have.

TYDELIGGØRELSE AF TILBUDSVIFTE, BEST PRACTICE OG VIDENDELING MELLEML ALMEN- OG SPECIALOMRÅDET

Der sker mange gode ting i forhold til den specialpædagogiske indsats i Slagelse Kommune. Der er etableret en lokal "tænketaank" inden for autismespektret, hvor fagprofessionelle i Slagelse Kommune skal diskutere mulige fremadrettede indsatser og tiltag i arbejdet med målgruppen. Herudover er der etableret et netværk imellem Slagelse Kommunes egne specialtilbud.

Dette er nyere tiltag, og der er ikke i udstrakt grad stor tradition for videndeling om de små succeser i hverdagen eller stort kendskab til hinanden på tværs af almen- og specialområdet eller til velfungerende lokale løsninger på den enkelte almenskole.

Det anbefales derfor at tydeliggøre tilbudsviften i forhold til specialiserede tilbud og samtidig tydeliggøre de mange gode lokale tiltag, der findes inden for almenområdet, således at der er en tydelighed om mulighederne og et forum for at udveksle løsninger på tværs af almen- og specialområdet.

I forlængelse af dette skal der ske en vurdering af, om der er de rette tilbud til den rette pris i forhold til udviklingen i antallet af elever i specialpædagogiske tilbud, der er steget fra 353 elever i 2012 til 384 elever i 2014. Stigningen dækker først og fremmest over, at ASF-tilbuddene (børn med diagnoser inden for autismespektrumforstyrrelser) samt aktiviteter i dag- og behandlingstilbud på Klostermarken Skole er steget, mens tilslutningen til øvrige tilbud har været faldende.

3. Kort om specialundervisningsområdet i Slagelse Kommune

3.1 Budget og regnskab

Slagelse Kommune har i perioden 2012-2014 haft et gennemsnitligt merforbrug på ca. 10 mio. kr. årligt. Samtidig er det samlede budget til specialpædagogiske tilbud reduceret med 10 mio. kr. og udgør 150 mio. kr. i 2014.

I det materiale, som Implement har adgang til, er det ikke muligt at specificere budget og forbrug på institutionsniveau, dvs. på de institutioner, som leverer de specialpædagogiske tilbud. Økonomien er i stedet samlet på mere overordnet myndighedsniveau og beskriver tilbuddene på fx hele dagskoleområdet eller heldagsskolerne.

I forhold til at kunne redegøre for, hvor og hvorfor økonomien ikke hænger sammen på området, giver det høje aggregeringsniveau ikke en entydig og målbar kobling mellem aktivitet og forbrug i de kommunale tilbud. Endvidere er der områder i budgettet, som går på tværs af flere indsatser, fx befordring eller køb af pladser, som medvirker til at begrænse økonomistyringen af de kommunale tilbud på baggrund af budgettet.

At der samtidig ikke eksisterer en samlet opgørelse over bevillingerne på individniveau vanskeliggør også den efterfølgende kobling på individniveau.

Tablet 1: Økonomi på specialpædagogiske tilbud i Ungeforvaltningen, Slagelse Kommune 2012-2014

| | Budget 2012 | Regnskab 2012 | Budget 2013 | Regnskab 2013 | Budget 2014 | Regnskab 2014 |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Dagskole | 67.005 | 69.311 | 67.225 | 62.404 | 68.918 | 65.829 |
| Egne dagskoler | 50.000 | 51.408 | 50.225 | 49.641 | 51.673 | 53.164 |
| Dagskoler i anden kommune | 9.005 | 10.944 | 9.000 | 7.423 | 9.070 | 8.090 |
| Private dagskoler | 8.000 | 6.960 | 8.000 | 5.339 | 8.176 | 4.575 |
| Heldagsskole | 45.000 | 42.808 | 45.000 | 38.771 | 45.677 | 37.774 |
| Egne heldagsskoler § 20,2 | 39.000 | 37.136 | 39.000 | 34.160 | 39.602 | 33.212 |
| Døgnskoler i anden kommune | 4.000 | 3.505 | 4.000 | 2.164 | 4.031 | 2.414 |
| Private døgnskoler | 2.000 | 2.167 | 2.000 | 2.447 | 2.044 | 2.148 |
| Fritidstilbud til elever med særlig støtte | 19.000 | 20.251 | 18.000 | 20.202 | 18.278 | 18.004 |
| Særlige dagtilbud | 6.150 | 5.889 | 6.426 | 6.938 | 6.476 | 8.989 |
| PPR | 11.927 | 12.727 | 11.297 | 11.997 | 10.093 | 10.533 |
| Projekt ungevejledere | 3.000 | 1 | 2.973 | 32 | 0 | 0 |
| Køb af pladser | 2.557 | 2.944 | 2.557 | 2.872 | 2.588 | 2.175 |
| Befordring | 10.732 | 11.500 | 10.508 | 12.214 | 10.214 | 12.477 |
| Inden for distriktskole | 0 | 18 | 0 | 39 | 0 | 44 |
| Uden for distriktskole | 10.732 | 11.481 | 10.508 | 12.174 | 10.214 | 12.433 |
| Øvrige poster | -5.150 | 5.468 | -11.321 | 4.786 | -11.970 | 4.355 |
| Objektiv finans. af regionale tilbud | 1.997 | 1.939 | 2.063 | 1.290 | 2.088 | 952 |
| Overførsel af budget fra tidl år | 0 | 0 | 0 | 0 | -457 | 0 |
| Forældrebetaling | 0 | 0 | -225 | -125 | -900 | -465 |
| Demografipulje | 0 | 0 | -6.024 | 0 | -8.380 | 0 |
| gl. konto | -42 | 86 | 0 | 181 | 0 | 165 |
| ½- årsregnskab | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Budgetreguleringskonto | -7.105 | 0 | -7.135 | 0 | -7.329 | 0 |
| Egne institutioner | 0 | 2.162 | 0 | 1.799 | 1.500 | 2.600 |
| Mellemoffentlige betalinger | 0 | 1.282 | 0 | 1.641 | 1.509 | 1.102 |
| Totaler | 160.220 | 170.926 | 152.665 | 160.216 | 150.274 | 160.135 |

Note: I budget 2012 er der lagt en post på -7,1 mio. kr. ind på "Budgetreguleringskonto" under øvrige poster, som sikrer, at totalen på 160 mio. kr. stemmer.

Kilde: Slagelse Kommune

REGNSKAB I UBALANCE

Ved en gennemgang af tabel 1 ovenfor fremgår det, at Slagelse Kommunes merforbrug til specialpædagogiske tilbud er sammensat af flere modsatrettede forhold. Der er områder, som balancerer, andre, som viser et mindreforbrug, og flere, som viser merforbrug.

De to største områder (dagskoler og heldagsskoler) har begge mindreforbrug i 2014, som samlet set udgør omkring 11 mio. kr. Fritidstilbud til elever med særlig støtte, PPR m.fl. balancerer, mens områder under øvrige poster er i ubalance. Det gælder først og fremmest merforbrug på de konti, som vedrører "budgetreguleringskonto" og "demografipuljen".

Budgetreguleringskonto og demografipuljen bidrager tilsammen med et merforbrug på 13-15,5 mio. kr. i 2013-2014. Begge reguleringer er lagt i budgettet som besparelser på tjenesteydelser uden moms. Det fremgår imidlertid ikke, hvordan de to konti skal bidrage til mindreforbruget. Reguleringerne står alene i regnskaberne, hvor der ikke er bogført på de to konti.

Det er vanskeligt at se, hvordan man i det daglige arbejde har operationaliseret budgettets reduktion samt løbende tilpasninger i forhold til de prioriteringer, der sker løbende. Der har været opmærksomhed på budgetudfordringen – men styringsmæssigt er det vanskeligt at afdække, hvilke aktiviteter eller handlinger der er sket på baggrund af denne viden, da der ikke er udarbejdet handleplaner, som Implement har set eller er vidende om.

STORT FORVENTET MERFORBRUG I 2015

For specialområdet forventes aktuelt et merforbrug på 26,9 mio. kr. i 2015. Området oplever stigende visitationer fra Børnepsykologisk Klinik i Holbæk (især for elever med autisme- og ADHD-diagnoser), hvilket udfordrer den nuværende model. Desuden er der for 2015 indført nye takster for ACV og områdets egne specialskoler, som følge af folkeskolereformen, hvilket har medført merudgifter for ca. 9,5 mio. kr. Der er ikke redegjort for, hvorfor konsekvenserne af takststigningerne for de kommunale specialskoler ikke tidligere er indarbejdet.

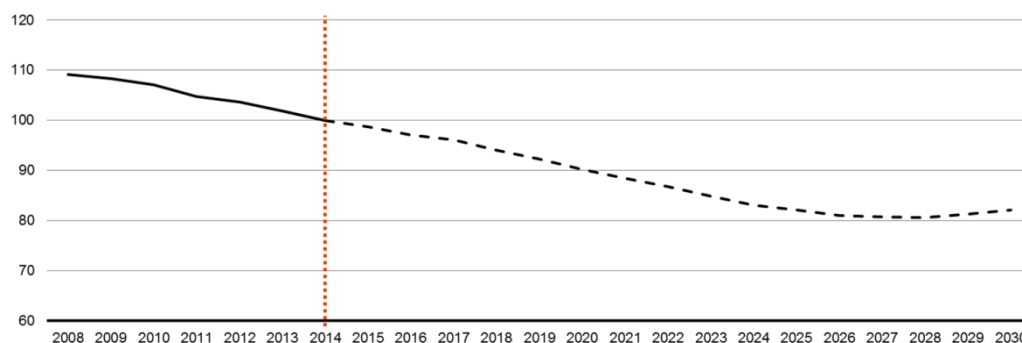
Det markant forøgede og forventede merforbrug i 2015 er en kombination af flere ting. For det første har man ikke beregnet helårseffekten af aktivitetsstigningen i 2014, og der er ikke tilstrækkeligt tidligt indarbejdet forventede konsekvenser af folkeskolereformen i form af øgede takster på Autisme Center Vestsjælland samt områdets egne specialskoler. Hertil kommer en stadig stigning i aktiviteter, som gennemgås nedenfor.

3.2 Aktivitetsudviklingen i den specialpædagogiske bistand i Slagelse Kommune

3.3 Befolkningsfremskrivning med fokus på de 6-16-årige

Befolkningsfremskrivningen af 6-16-årige i Slagelse Kommune peger på en generel mindre efterspørgsel efter skoletilbud, fordi antallet i aldersgruppen frem mod 2030 reduceres med 20%. Denne tendens har været gældende i de seneste fem år og vil alt andet lige betyde, at tilgangen af elever til de specialpædagogiske tilbud falder, såfremt behovet blandt eleverne er stabilt.

Figur 1: Fremskrivning af 6-16-årige fra 2008-2030 i Slagelse Kommune



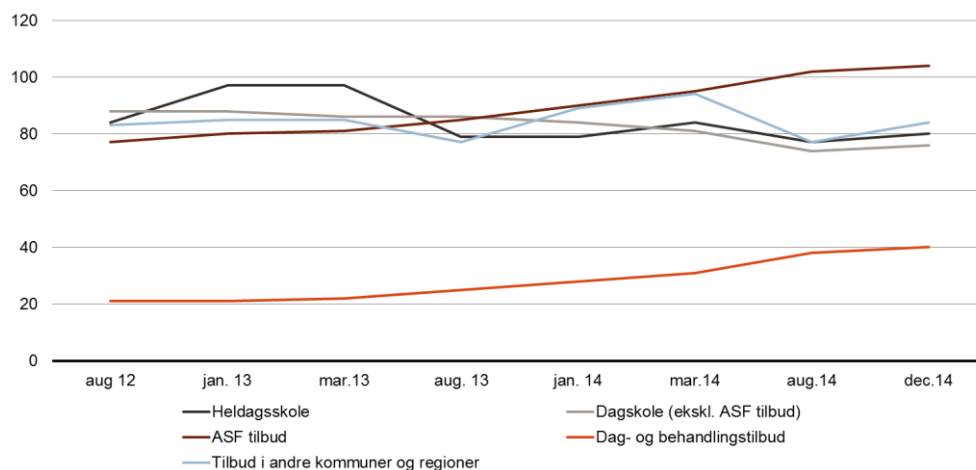
Kilde: Danmarks Statistik

3.4 Aktivitetsudviklingen i Slagelse Kommunes specialpædagogiske tilbud

I december 2014 har Slagelse Kommune 384 elever i specialpædagogiske tilbud. Tilbuddene er fordelt på:

- Heldagsskole (ekskl. Klostermarken Skole)
- Dagskoler (ekskl. ASF-tilbud)
- ASF-tilbud
- Dag- og behandlingstilbud (Klostermarken Skole)
- Private tilbud samt tilbud i andre kommuner og regionale tilbud

Figur 2: Opgørelse over Slagelse Kommunes tilbud på det specialpædagogiske område



Kilde: Slagelse Kommune

Antallet af elever i specialpædagogiske tilbud er steget fra 353 elever i 2012 til 384 elever i 2014. I 2015 er stigningen fortsat, således at der pr. 1. april 2015 er ca. 400 elever samlet set. Stigningen dækker først og fremmest over, at ASF-tilbuddene (børn med diagnoser inden for autismespektrumforstyrrelser) samt aktiviteter i dag- og behandlingstilbud på Klostermarken Skole er steget, mens tilslutningen til øvrige tilbud har været faldende.

Antallet af elever i ASF-tilbud er steget fra 77 elever i august 2012 til 104 elever i december 2014. I samme periode er antallet af elever på Klostermarken Skole fordoblet, så der i december 2014 er 40 elever.

På tværs af de øvrige specialpædagogiske tilbud er antallet af elever faldet med 16 elever fra august 2012 til december 2014. Faldet svarer til den generelle demografiske udvikling i Slagelse Kommune og kan formentligt tilskrives, at børnetallet er vigende.

Udviklingen er forventet og følger den generelle udvikling i antal børn i aldersgruppen 6-16 år. Det skal samtidig fremhæves, at Implement ikke på det foreliggende grundlag kan forklare yderligere, hvorfor udviklingen på tværs af tilbuddene er forskellig. Det vil kræve en dybere kortlægning af visitationskriterierne samt udviklingen i de enkelte tilbud.

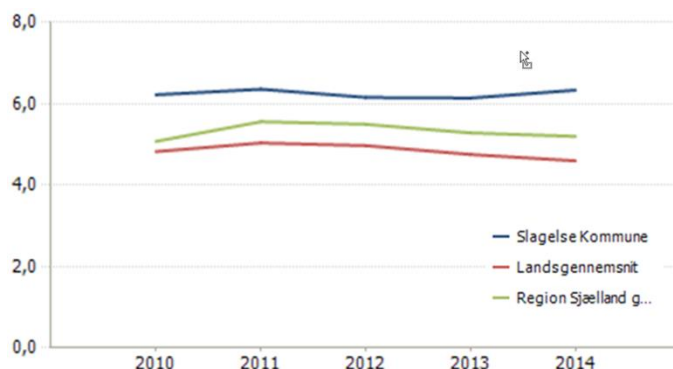
Tabel 1: Beskrivelse af udviklingen i elevtal for de enkelte tilbudstyper

| Tilbudstype | Udvikling i elevantal 2012-2014 |
|--|--|
| Heldagsskoler | Antallet af elever i heldagsskole udgør i perioden fra august 2012 til december 2014 omkring 80-100 elever. Eleverne er karakteriseret ved at være normalt begavede, men har pga. adfærds-, kontakt- og trivselsproblemer ikke været mulige at rumme i den almindelige folkeskole. Langt de fleste elever er udredt børnepsykiatrisk med diagnoser inden for ADHD, Tourette, generaliseret angst, tidlig skadet med tilknytningsproblemer, OCD m.fl. |
| Dagskoler | Dagskoler dækker funktions- og specialklassetilbud i Slagelse Kommune. Der er omkring 85 elever i tilbuddene i den opgjorte periode, når tilbud til elever med autismespektrumforstyrrelser (ASF-tilbud) ikke medregnes. |
| ASF-tilbud | ASF-tilbuddene er, sammen med den tværfaglige visitation til Klostermarkens Skole, de områder, som har oplevet størst vækst i perioden. Antallet af elever med ASF-behov er siden august 2012 steget fra 77 elever til 102 elever i december 2014. |
| Dag- og behandlingsstilbud | Elever tilknyttet Klostermarken Skoles tværfaglige visitation (sammen med Center for Børn, Unge og Familie) er siden 2012 fordoblet fra 20 til 40 elever. |
| Elever i regionale tilbud, tilbud i andre kommuner eller private tilbud | Foruden egne kommunale tilbud til børn med specialpædagogiske behov har Slagelse Kommune omkring 80-90 elever, som er i et specialpædagogisk tilbud i en anden kommune, i et regionalt tilbud eller et privat dag-/døgnskoletilbud. Hovedparten af eleverne går i dagskoletilbud enten i en anden kommune eller i et privat tilbud. |

SEGREGERING I SLAGELSE KOMMUNE

Generelt peger segregeringsandelen på, at kommunen har en større andel af elever i specialpædagogiske tilbud end øvrige kommuner i Region Sjælland og på landsplan, jf. figur 2.

Figur 3: Segregeringsprocent i Slagelse Kommune 2010-2014



Kilde: FLIS-data fra Slagelse Kommune

På det foreliggende grundlag er det ikke muligt at opgøre segregeringsandelen på folkeskoler, hvilket skyldes kvaliteten af de data, som Implement har haft adgang til. Det er således ikke muligt at se på, om der er mønstre i visitationen til specialpædagogiske tilbud på tværs af folkeskolerne, herunder om der er områder, hvor segregeringsandelen er særligt høj eller lav. Implement har dog haft adgang til øjeblikbilleder, som indikerer en relativ forskelligartet udskillelse fra almenområdet på tværs af de enkelte folkeskoler.

GENERELLE KOMMENTARER TIL KOBLINGEN MELLEM AKTIVITETS- OG ØKONOMIDATA

Center for Skole anvender en tilbudsvifte pr. april 2015, som består af:

- Funktionsklasser – A-klasser, Satellitklasser, Storebæltsskolen og sprogørnehaveklasser (Stillinge, Nymark og Marievang)
- Specialklasser (Vemmelev, Eggeslevmagle og Søndermark)
- Heldagsskoler (Havrebjerg, Broskolen og Eventen)
- Dag- og behandlingstilbud (Klostermarken Skole)

Tilbudsviften er en yderligere detaljering af dagskoletilbuddene i funktionsklasser og specialklasser, end det fremgår af afsnittet vedrørende den økonomiske udvikling ovenfor.

Implement har ikke haft mulighed for at beskrive udviklingen efter ovenstående inddeling, fordi primært økonomidata er samlet på dagskole- og heldagsskoleniveau, og individdata på den aktuelle tilbudsvifte ikke foreligger. Dermed kan skolernes performance ikke måles eller vurderes på baggrund af det foreliggende materiale.

Ligeledes har det ikke været muligt at beregne enhedsomkostningerne for de enkelte skoletilbud og dermed vurdere, om tilbuddene i forhold til referenceskoler performer på niveau.

3.5 Temaer afdækket i forhold til gennemførte fokusgruppeinterviews

I dag styres både visitationen og budgettet til den vidtgående specialundervisning centralt som et aktivitetsbaseret budget, hvor pengene følger eleven. Der er ikke fastsat loft over antallet af pladser på specialtilbuddene. Dette afgøres af antallet af visiterede elever, som afregnes med en individuel takst for hvert specialtilbud.

Elever med særlige behov får, via den centrale visitation, enten tildelt ekstra midler til specialpædagogisk bistand i almenklassen eller tilbudt et specialtilbud. Center for Skole dækker alle udgifter til specialpædagogisk bistand.

Styrken ved denne model er, at centraliseringen skulle give mulighed for at sikre ét ensartet serviceniveau, og at kontrollen med de budgetlagte midler er placeret ét sted. Svagheden ved den nuværende budgettildeling er, at midlerne til specialpædagogisk bistand ligger i en central pulje, mens mulighederne for at handle og iværksætte inklusionsfremmende indsatser er forankret på den enkelte skole.

I forhold til modellens praktiserede styrke og mulighed for at sikre ét ensartet serviceniveau vil dette blive udfordret senere i rapporten. Det, som vi i foranalysen kan se, er, at processen i forhold til visitation og revisitation til specialpædagogiske tilbud i Slagelse Kommune er velbeskrevet, og vi kan se, hvilken rolle og hvilke dokumenter der skal anvendes hvornår. Årshjulet for visitation til specialpædagogiske tilbud er vedlagt som bilag 2.

Når det gælder indholdsdelene af serviceniveauet og den fælles forståelse og retning mellem visitation, almenområdet og specialområdet, grænser og snitflader i forhold til den inkluderende indsats, og hvad der ligger uden for den inkluderende indsats, er billedet anderledes.

FORHOLDET MELLEM ALMENOMRÅDET OG SPECIALOMRÅDET

De gennemførte interviews og en enkeltstående opgørelse over indstillinger til specialtilbud fordelt på indstillende skole giver et billede af stor variation på tværs af skolerne i forhold til, hvordan indsatsen for elever med særlige støttebehov tilrettelægges. Der kan dog ikke konkluderes entydigt på dette på baggrund af de foreliggende data, som alene er indstillinger og ikke egentlige visitationer og aktuelt kun findes for et visitationsmøde.

Datamaterialet for denne type af analyse er derfor for spinkelt at inddrage i analysen – men øjebliksbilledet understøtter de kvalitative input, som er fremkommet i interviewrækken. En mere tilbundsående analyse vil kræve, at der dannes et samlet billede af indstillinger og visitationer siden 2012 – men dette er en større manuel arbejdsopgave, som ikke er gennemført i perioden, hvor foranalysen er blevet gennemført.

Det foreliggende materiale tyder dog på, at der på de større folkeskoler kan etableres en bredere vifte af muligheder for støtte til elever, uden at dette kræver en selvstændig visitation. Det vil sige, at der i højere grad kan etableres tilbud inden for rammen af den normale elevtakst, hvilket betyder en lavere omkostning pr. elev. Som eksempel kan nævnes tilbud om særlig støtte på Nymarkskolen. Større skoler giver endvidere en større fleksibilitet i forhold til anvendelse af midler på henholdsvis almenområdet og specialområdet.

Flere peger på, at det nyetablerede kompetencecenter (udgående ekspertstøtte, der støtter muligheden for enkeltintegration i almenskolerne) er en god idé, da det både vil betyde, at flere elever kan rummes i almensystemet og en generel opkvalificering af lærerne på de almene skoler. På det foreliggende datagrundlag kan der dog ikke laves beregninger på den økonomiske konsekvens af kompetencecenteret i forhold til reintegration af elever fra specialindsatser til almenområdet – eller til integration i almenklasser med støttetimer (enkeltintegreret).

Flere skoler med funktionsklasser/specialklasser peger på, at det er vanskeligt at få ressourcerne fra specialtilbuddene til også at række til reintegrationsindsatsen, da der som oftest her er behov for et overlap, hvor lærerressourcer fra specialtilbuddet i en

periode følger med over i almenklassen. Denne udfordring er blevet forstærket, efter en nedsættelse af taksten pr. specialelev er ændret fra 4 "rygsække" til 3,5. Der er således forventeligt et potentiale for en styrket reintegration af elever fra specialområdet til almenområdet. På baggrund af de foreliggende data kan dette potentiale dog ikke kvantificeres.

KAPACITETSUDNYTTELSE

Flere ledere af specialskoletilbud påpeger, at den eksisterende budgetmodel med en takstfinansiering og løbende optag på skolerne gør det vanskeligt at udnytte skolernes kapacitet optimalt. Med den nuværende ordning med 3,5 rygsække pr. elev betyder det for eksempel, at der kan være op til otte elever i en klasse. Hvis den pågældende skole ikke har otte elever på pågældende klassetrin, er der således uudnyttet kapacitet. God kapacitetsudnyttelse kræver således en vis kritisk elevmasse. På større enheder giver det endvidere fleksibilitet i forhold til, hvilke klasser og grad af støtte den enkelte elev modtager – som det fx ses på ACV.

Endvidere påpeges det, at afhængigheden af løbende visitation vanskeliggør planlægning og gør det vanskeligt at opkvalificere og fastholde gode lærerressourcer. Flere skoleledere påpeger således, at en model med et fast antal pladser ville betyde en bedre ressourceudnyttelse. Det ville formodentlig samtidig betyde et større behov for elevbefordring.

VISITATION

I forhold til selve visitationen påpeges det, at serviceniveauet er uklart, og at indstillingerne varierer på tværs af PPR-konsulenterne. Når serviceniveauet ikke er ekspliciteret og kendt, bliver det vanskeligt for aktørerne i såvel visitationsfasen som udførelsesfasen at tilrettelægge indsatsen i forhold til et givent serviceniveau.

Samtidig kan fraværet af et klart og kommunikeret serviceniveau skabe et unødigt højt antal af indstillinger til visitationsmøderne, idet skolerne ikke har mulighed for at afstemme deres opfattelse af en elevs støttebehov op imod en fælles standard. Fraværet af en fælles standard giver også mulighed for at "handle og forhandle" sig frem til løsninger, frem for at alle er underlagt den fælles linje.

I forhold til de konkrete indstillinger til visitationsmøderne opleves der også en problemstilling. Fx giver Søndermarksskolen udtryk for, at indstillingerne til specialklasse på skolen er for unuancerede, og at der i beskrivelsen af eleverne ikke er tilstrækkelig høj grad skelnes mellem generelle indlæringsvanskeligheder og andre udfordringer. Specifikt påpeges det, at den anvendte WISC-skala ikke er tilstrækkelig. Dette vanskeliggør også overleveringerne mellem almen- og specialområdet, såfremt beskrivelserne af den enkelte elev ikke er tilstrækkelig præcise og/eller detaljerede.

RELATIONEN TIL CENTER FOR BØRN, UNGE OG FAMILIE

Flere skoler efterlyser et tættere samarbejde med sagsbehandlere fra Center for Børn, Unge og Familie (CBUF). Det opleves, at den personnummerbaserede sagsfordeling i CBUF betyder, at hver skole har mange forskellige sagsbehandlere som samarbejdspartnere, og at sagsbehandlerne ikke kender nok til den enkelte elevs konkrete udfordringer. Der er fra flere andre kommuner god erfaring med at skabe faste relationer på tværs af skole, PPR samt sagsbehandlere fra børne- og ungeområdet. Det foreslås derfor, at der findes en model, hvor skolerne kan have mere konsistente relationer over tid ind i CBUF.

En konkret snitflade, hvor der efterlyses klarere samarbejde, er i forbindelse med indkøring af nye elever, og særligt ved overgangen fra børnehave til skole efterlyses endvidere et bedre og mere helhedsorienteret samarbejde. For eksempel med medarbejdere, der kunne operere på tværs af skole, børnehave og specialtilbud.

4. Bilag 1: Tilbudsviften i Slagelse Kommune og de omfattede tilbud i foranalysen

I Slagelse Kommune anvendes der følgende tilbud i forhold til specialpædagogisk bistand:

- Funktionsklasser – A-klasser, Satellitklasser, Storebæltsskolen og sprogørnehaveklasser (Stillinge, Nymark og Marievang)
- Specialklasser (Vemmelev, Eggeslevmagle og Søndermark)
- Heldagsskoler (Havrebjerg, Broskolen og Eventen)
- Dag- og behandlingstilbud (Klostermarken Skole)

Hertil visiteres til Autisme Center Vestsjælland, som er organisatorisk forankret i Center for Handicap og Psykiatri, samt interne skoler i forbindelse med den tværfaglige visitation (tilbud svarende til Klostermarken Skole) samt enkelte tilbud uden for Slagelse Kommune.

Nedenstående er en kort beskrivelse af målgrupperne for de enkelte specialpædagogiske tilbud, som er forankret i Center for Skole.

SPECIALKLASSERÆKKER

- Målgruppen er elever med behov for særlig tilrettelagt undervisning.
- Undervisningen skal tilrettelægges i forhold til faglig udvikling og understøttelse for elever med generelle indlæringsvanskeligheder.
- Den overvejende del af undervisningen er tilrettelagt som specialpædagogisk bistand.
- Foranstaltning kendetegnes ved kontinuitet og stabilitet.
- Eleverne er fysisk aldersintegreret med jævnaldrende. Undervisningstimer med jævnaldrende er parallellagt, hvor det anbefales.
- Små elevgrupper med flere voksne.

HELDAGSSKOLER

- Målgruppen er elever, som er karakteriseret ved at være normalt begavede, men som pga. adfærds-, kontakt- og trivselsproblemer ikke har været mulige at rumme i den almindelige folkeskole. Langt de fleste elever er udredt børnepsykiatrisk med diagnoser inden for ADHD, Tourette, generaliseret angst, tidlig skadet med tilknytningsproblemer, OCD m.fl.
- Gennem et struktureret og rammesættende og tæt relationsorienteret forløb udvikler eleverne egen identitet og selvfølelse. Ved at se elevens ressourcer og mindske fokus på manglende ressourcer vil elevens sociale og faglige kompetencer komme mere i spil, understøttet af professionelle lærere og pædagoger.
- Små elevgrupper med flere voksne.

A-KLASSENE PÅ STILLINGE SKOLE

- Målgruppen er elever med autismspektrumforstyrrelser som primær diagnose. Eleverne er normalbegavede og ikke udad reagerende.
- Autistklasserne "spejler" sig i almenklasser.
- Mulighed for brobygning mellem almenområdet og autistklasserne.
- Et tæt samarbejde mellem mange interessenter – lærere, pædagoger, psykologer, forældre, UU osv.
- Tilbuddet skal have en vis volumen, så der er mulighed for at have mange kompetencer samlet.
- Små elevgrupper med flere voksne.

DAG- OG BEHANDLINGSTILBUD PÅ KLOSTERMARKEN SKOLE

- Målgruppen er elever med behandlingsbehov i alderen 6 til 17 år med så omfattende indlærings-, trivsels-, kontakt- og adfærdsproblemer, at de ikke kan inkluderes fuldt ud eller i tilknytning til den almene skole, da undervisningen af dem kun kan gennemføres med støtte i den overvejende del af undervisningen.
- Eleverne har brug for et omfattende og længerevarende specielt tilrettelagt special- og socialpædagogisk undervisningstilbud og en intensiv, anerkendende pædagogisk og/eller terapeutisk behandlingsindsats.
- Små elevgrupper med flere voksne.

STOREBÆLTSKOLEN

- Målgruppen er elever med medicinske diagnoser som fx organiske hjerneskader og forskellige syndromer. En række børn har desuden andre handicap såsom nedsat hørelse eller syn, autismspektrumforstyrrelser, spasticitet, epilepsi, ADHD mv. Herudover to ASK-klasser, der er specialiserede i at varetage den samlede opgave om børn med meget svære funktionsnedsættelser.
- Et særligt indrettet fysisk læringsmiljø (lifte, sanserum mv.).
- Terapeuter, talepædagoger, lærere, pædagoger og pædagogiske assistenter har stor indflydelse på det generelle undervisningsmiljø, hvor der forefindes specielt udarbejdede kommunikationsmaterialer, computere, iPads, talemaskiner, afskærmning, sensoriske hjælpemidler, specialstole mv.

FUNKTIONSKLASSER – S-KLASSE PÅ NYMARKSKOLEN

- Målgruppen er karakteriseret ved at være normalbegavede, hvis adfærds-, kontakt- og trivselsproblematik ikke har været mulig at rumme i den almindelige folkeskole.
- Et sammenhængende skoleforløb inden for folkeskolens rammer i et struktureret, forudsigeligt, overskueligt og anerkendende miljø.
- Mulighed for udfoldelse i almenkoleregi med tilhørsforhold til en almenklasse på Nymarkskolen/SFO, hvorved eleven gives mulighed for at danne relationer til andre børn samt spejle sig i og imitere jævnaldrende børns leg og udvikling.
- Små elevgrupper med flere voksne (en høj normering).

5. Bilag 2: Tidsplan for visitation til specialpædagogiske tilbud

| Aktivitet – hvad? | Ansvarlig – hvem? | Dato – hvornår? |
|--|---|---|
| Vurdering af, om barnets behov kan imødekommes internt | Skoleleder i samråd med PPR-medarbejder | Løbende og efter PPR-udredning |
| Børn, der skal udredes af PPR med henblik på en evt. indstilling til visitation, er indstillet til PPR | Skoleleder | Senest 1. december |
| Revisitation | Skoleleder/PPR | Skal være afsluttet senest 15. december |
| Børn, der evt. skal indstilles til visitation, skal være udredt | PPR-medarbejder | Senest 15. januar |
| Formøde med henblik på at skabe overblik over plads, behov, muligheder og rammer | Visitationsteam | Medio januar |
| Faglig kvalitetssikring af indstillinger | PPR-medarbejder med specialviden og PPR-leder | Ultimo januar |
| Evt. møde om uafklarede/særlig vanskelige sager med indstillende PPR-medarbejder | Visitationsteam | Ultimo januar |
| Indstilling og bilag sendes til den administrative medarbejder i PPR | PPR-medarbejder | Senest 1. februar |
| Første behandling af indstillinger | Visitationsteamet | Uge 6 |
| Anden behandling af indstillinger | Visitationsteamet | Uge 11 |
| Svarbreve udsendes til forældre, skole og tilbudssted | Administrativ medarbejder | Senest 18. april |
| Evt. klage indgives til kommunen | Forældre | Senest 4 uger efter modtagelse af afgørelse |
| Indstilling med bilag til supplerende visitation sendes til administrativ medarbejder i PPR | PPR-medarbejder og skoleleder | Senest udgangen af uge 18 |
| Supplerende visitation | Visitationsteamet | Uge 22 |

| | | |
|--|-------------------------------|---------------------------|
| Svarbreve til forældre, skole og tilbudssted | Administrativ medarbejder | Udgangen af uge 24 |
| Indstilling med bilag til supplerende visitation sendes til administrativ medarbejder i PPR | PPR-medarbejder og skoleleder | Senest udgangen af uge 37 |
| Supplerende visitation | Visitationsteamet | Uge 41 |
| Svarbreve til forældre, skole og tilbudssted | Administrativ medarbejder | Udgangen af uge 43 |