



NOTAT: Anbefalinger og beslutningsoplæg vedr. specialundervisningsområdet

15. maj 2019

Roskilde Kommune har, som resten af landet, oplevet et stadigt stigende udgiftspres på specialområdet. Dette notat med anbefalinger og beslutningsoplæg på specialundervisningsområdet, er et delresultat af temaanalysen på det samlede specialområde. Notatet tager udgangspunkt i en kort afdækning af aktuelle tendenser og udfordringer på området og præsenterer på den baggrund forslag til supplerende tiltag på området, som kan begrænse udgiftsudviklingen og bidrage til at opretholde en høj kvalitet.

Oplægget er udarbejdet med input og inspiration fra KLK, som har leveret vedlagte rapport med KLK's forslag til initiativer på området. Forvaltningen har på denne baggrund valgt at pege på dele af KLK's forslag i dette notat, hvor forvaltningen desuden supplerer med yderligere forslag, som ikke indgår i KLK's rapport. Anbefalinger på Voksen-handicapområdet samt på det specialiserede socialområder for børn og unge, behandles i særskilte notater.

Sammenfatning og anbefalinger

Der redegøres i dette notat for, at der de senere år har kunnet konstateres en stigning i antallet af elever, der modtager specialundervisning. Denne stigning kan genfindes i udgiftsudviklingen på området, som presser skolernes budgetter. Forvaltningen har igangsat en række initiativer til håndtering af udfordringerne, og der arbejdes således på række organisatoriske, faglige og økonomiske tiltag på området, som blandt andet omfatter en styrkelse af de faglige miljøer omkring inkluderende undervisning på skolerne samt styrkelse af den langsigtede økonomiske styring på skoleområdet.

Med inspiration fra blandt andet KLK foreslår forvaltningen, at der i forlængelse af det igangsatte, arbejdes videre med følgende supplerende tiltag:

- Ensartet model for beregning af takster på specialskoler
- Etablering af NEST-klasser
- Etablering af dagbehandling i tilknytning til folkeskolen
- Øget styringsfokus i visitationsprocessen

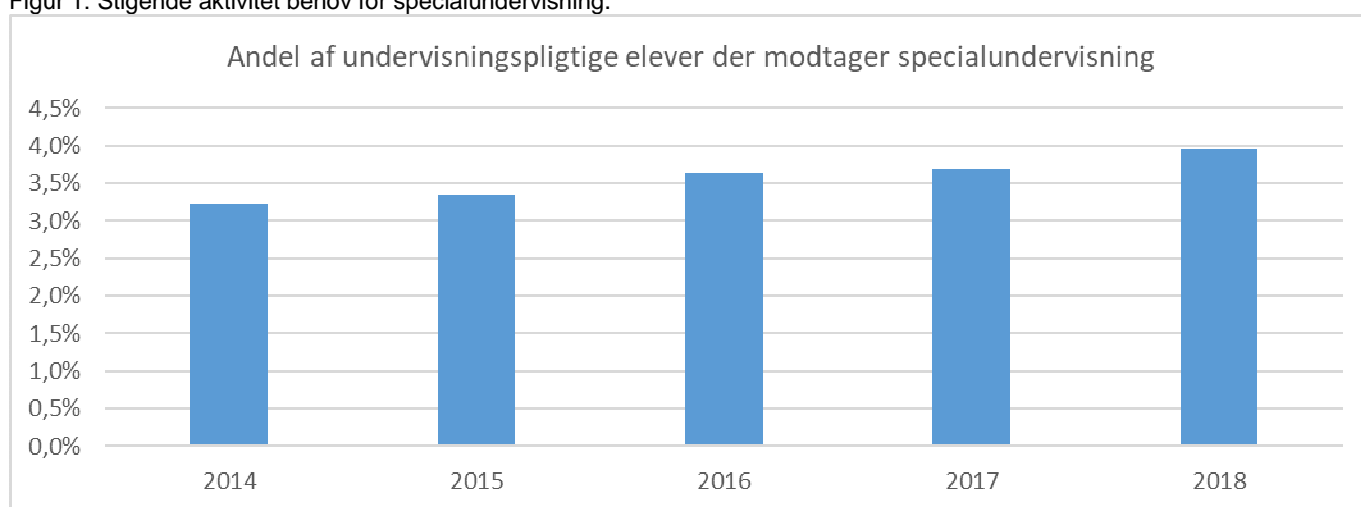
Forvaltningen vurderer, at der herved vil kunne opnås en bredere tilbudsvifte på området, mere målrettede specialundervisningstilbud, mere gennemskulelige takster på kommunens specialundervisningstilbud, samt en frigivelse af ressourcer på området på ca. 1,3 mio. kr. i 2020, stigende til ca. 5,0 mio. kr. i 2023 når tiltagene er fuldt implementeret.

Det øgede udgiftspres på området

Den stigende aktivitet og de stigende udgifter på specialundervisningsområdet, er en landsdækkende tendens, som blandt andet hænger sammen med en stigning i antallet af psykiatriske diagnoser blandt børn og unge. KL har peget på, at særligt andelen af børn der diagnosticeres med ADHD eller autisme, fortsætter med at stige.

På skolerne er antallet af elever der modtager segregeret specialundervisning¹ over 9 timer ugentligt, steget fra 348 elever i 2014 til 438 elever i 2018. Det svarer til, som det ses af figur 1, at næsten 4 % af eleverne i den undervisningspligtige alder i 2018 modtog specialundervisning over 9 timer ugentligt. Det er samtidigt erfaringen, at kun ganske få elever vender tilbage til almenområdet, når de først er blevet en del af specialområdet, idet langt størstedelen af de segregerede elever, forbliver segregerede i resten af deres skoletid².

Figur 1: Stigende aktivitet behov for specialundervisning.



En anden tendens, der har gjort sig gældende de senere år, er at en stadig større andel af eleverne som modtager specialundervisning, er tilknyttet skole-dagbehandlingstilbud. Her modtager eleverne, foruden specialundervisning, alt efter elevens behov også emotionel- og adfærdsmæssig behandling. Visitationen til skole-dagbehandling er baseret på en pædagogisk-psykologisk vurdering (i PPR) og en børnefaglig undersøgelse (i Børn og Unge). Denne udvikling skal dermed ses i sammenhæng med stigningen i diagnoser og presset på det specialiserede socialområde for børn og unge. Hvor ca. 14 procent af eleverne som i 2015 modtog specialundervisning var tilknyttet skole-dagbehandling, er dette tal i 2018 steget til ca. 20 procent, hvilket presser specialområdets samlede økonomi.

¹ Elever er segregerede når de er henvist til specialundervisning uden for det almene tilbud, i mindst 9 timer om ugen.

² Med enkelte undtagelser, som for eksempel sprogklasseelever på 0. klassetrin, som alene har specifikke problemer som sprogindlæringsvanskeligheder eller talevanskeligheder.

Tabel 1: udvikling i nettoudgifter til segregeret specialundervisning 2014-2018, mio. kr. i 2019 priser.

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Almenskolernes udgifter | 87,4 | 90,7 | 88,1 | 88,5 | 97,5 |
| PPR's udgifter | 117,6 | 113,1 | 107,6 | 105,3 | 107,9 |
| Befordring | 10,9 | 11,1 | 11,0 | 9,3 | 10,4 |
| Skole- dagbehandling | 19,5 | 21,9 | 22,2 | 23,8 | 24,6 |
| I alt | 235,4 | 236,8 | 228,9 | 226,9 | 240,4 |

Udgifterne til specialundervisning er som følge af de seneste års aktivitetspres steget. Det betyder, at en stadig større andel af budgettet på skoleområdet anvendes til specialundervisning. Fra 2014 til 2018 er udgifterne til segregeret specialundervisning således steget fra 235,4 mio. kr. til 240,4 mio. kr. svarende til en stigning på ca. 2 %. En del af denne stigning kan tilskrives, at det samlede børnetal i aldersgruppen er steget med ca. 1 %. Stigningen skyldes dog også, at andelen af elever der modtager specialundervisning er steget fra 3,2 % til knap 4,0 % af børnene i aldersgruppen.

Som det ses i tabel 1 har særligt den andel af udgifterne som alment skolerne har afholdt været stigende. På skolerne opleves derfor, at det store pres fra specialområdet gør det svært, at opretholde samme serviceniveau på almenområdet, uden at overskride budgetterne. For at øge kvaliteten og for at kunne håndtere det stigende udgiftspres på området, er der derfor løbende blevet igangsat tiltag på specialområdet, hvor der arbejdes målrettet med organisatoriske, faglige og økonomiske udviklingstiltag.

De organisatoriske og faglige udviklingstiltag sigter særligt mod at styrke de faglige miljøer omkring inkluderende undervisning på skolerne, for på denne måde at sikre, at flere børn vil kunne rummes i almentilbuddet og at færre børn dermed vil have behov for segregeret specialundervisning. Der er gennem mange år oprettet en lang række specialiserede gruppetilbud på skolerne, som i dag sikrer varierede og målrettede tilbud tæt på det almene folkeskolemiljø³. Der arbejdes i øjeblikket på en øget integration af den viden og de erfaringer der ligger i kommunens specialskoler i arbejdet med at styrke almenrådets evne til at inkludere flere elever.

I forhold til økonomiske styringstiltag arbejdes der særligt med at styrke den økonomiske styring på de skoler som er mest udfordret af aktivitetsstigningerne på specialområdet, for ved langsigtet planlægning, at kunne sikre budgetoverholdelse på området. Der er således i løbet af 1. kvartal af 2019 blevet udarbejdet handleplaner for en række skoler, som skal bidrage til at sikre budgetoverholdelse på området i de kommende år.

Anbefalinger for et videre arbejde med området

Forvaltningen foreslår, at der arbejdes videre med de igangsatte organisatoriske, faglige og økonomiske tiltag. Herudover foreslås, med inspiration fra KLK, at der arbejdes med følgende økonomiske og organisatoriske forslag:

1. Ensartet model for beregning af takster på specialskoler

Specialundervisning foregår i Roskilde Kommune som inkluderet specialundervisning og i gruppeordninger på kommunens folkeskoler. Herudover varetages segregeret specialundervisning på tre kommunale specialskoler.

Takster og ressourceforbrug på specialskolerne ligger i dag markant højere end det generelle niveau for gruppeordninger og specialklasser, og taksterne varierer meget mellem de enkelte specialskoler. Dette er en

³ Tilbudsviften fremgår af KLK's rapport i bilag

naturlig konsekvens af, at specialskolerne typisk henvender sig til elever med et mere omfattende funktionsvanskeligheder og at målgruppen af elever på de enkelte specialskoler er vidt forskellig.

Forvaltningen foreslår, at der fastlægges generelle principper for fastsættelsen af takster, som tager udgangspunkt i en opgørelse af de faktiske udgifter på baggrund af en faglig vurdering af personalebehovet.

Det foreslås således, at taksterne på kommunens specialskoler, på baggrund af en konkret pædagogisk-psykologisk vurdering, knyttes til et fagligt funderet omkostningsbehov, og det vurderes, at der herved vil kunne spares i størrelsesorden 3,0 mio. kr. årligt på specialskolernes takster fra skoleåret 20/21. Besparelsen vil medføre et ensartet og objektivt beregningsgrundlag for taksterne

2. NEST-klasser

Nest-klasser er et tilbud til børn med autismespektrum-forstyrrelser, som særligt Århus Kommune har gjort sig en række erfaringer med gennem de senere år. I Nest-klasserne i Aarhus undervises fire børn med autismespektrum-forstyrrelser sammen med 12 jævnaldrende børn og undervisningen varetages af to voksne i en tolærerordning. Tanken bag denne organisering er, at de specialpædagogiske metoder som anvendes i undervisningen af børn med autismespektrum-forstyrrelser (som forudsigelighed, forarbejdningsstid, nedbrydning af information samt tæt støtte og opfølgning af voksne) er metoder som kan tilgodes alle børn i klassen. Samtidigt opnår de fire elever en høj grad af tilknytning til almenmiljøet. Flere kommuner er i gang med oprettelse af Nest-klasser eller Nest-inspirerede klasser, herunder Greve, Næstved, Slagelse og Halsnæs Kommuner.

Med den rette organisering vil der samtidigt potentielt kunne opnås en besparelse, ved organisering af Nest-klasser. Dette skyldes, at udgifterne til fire elever med autismespektrum-forstyrrelser i de nuværende tilbud på f.eks. SCR Hedevang, vurderes at være højere end de merudgifter som en organisering af en Nest-Klasse på en folkeskole vil medføre. Ved opstart i skoleåret 20/21 vurderes et Nest-klassestilbud således, efter en indkøringsperiode med investeringer i lokaler og kompetencer, at kunne frigøre et beløb i størrelsesordenen 0,5 mio. kr.

Det skal dog understreges, at forslaget skal vurderes i sammenhæng med den eksisterende struktur på både almen- og specialområdet. De faktiske gevinster på området afhænger således af, at et Nest-tilbud vil kunne placeres på en skole som fysisk, pædagogisk og organisatorisk vil kunne rumme et Nest-tilbud, ligesom det er af stor økonomisk betydning, at skolen ved klassesdelinger vurderes at kunne få gavn af en klasse-række med kun 12 elever på almenområdet. På samme måde skal gevinsten af Nest-klasser vurderes i forhold til konsekvenserne på Kommunens specialtilbud, herunder særligt betydningen for SCR Hedevang, som vil få nedbragt en del af sit elevgrundlag.

3. Dagbehandling i tilknytning til folkeskolen (Inkluderende dagbehandling)

Brugen af skole-dagbehandlingstilbud har været stigende fra 2015 til 2018, hvor efterspørgslen efter pladser er steget med næsten 67 % (37 pladser). Tilbuddene er målrettet elever, som foruden specialundervisning, alt efter elevens behov, også er visiteret til emotionel- og adfærdsmæssig behandling.

Specialundervisningsområdet er, som tidligere beskrevet, præget af at kun få elever som er visiteret til specialområdet, efterfølgende vender tilbage til almenområdet. Ved en organisering af skole-dagbehandlingstilbud på en af Roskilde Kommunes egne almenskoler, vil Roskilde kommune kunne udvide tilbudsviften med et alternativ til de private skole-dagbehandlingstilbud, som giver eleverne en mulighed for en dagligdag tæt på almenområdet.

Målgruppen kan særligt være børn i indskolingen med problematikker af en adfærdsmæssig, følelsesmæssig og social karakter, hvor der er en forventning om, at der kan ske positive forandringer og efterfølgende overgang til almenområdet.

Forslaget vil, foruden at udvide tilbudsviften, kunne give et supplement til private udbydere af skole-dagbehandlingstilbud og potentielt kunne bidrage til en bedre udnyttelse af plads på skoler med stor fysisk kapacitet. Som det også gør sig gældende ift. forslaget om Nest-klasser skal det dog bemærkes, at forslaget afhænger af at tilbuddet vil kunne placeres på en skole som fysisk, pædagogisk og organisatorisk vil kunne rumme et dagbehandlingstilbud. Særligt skal det i denne sammenhæng bemærkes, at dagbehandlingstilbud stiller krav til faglighed og ledelse som ikke umiddelbart kan forventes at være til stede på almenområdet.

KLK har vurderet, at der vil være en gennemsnitlig økonomisk gevinst for kommunen på ca. 225.000 kr. pr. barn der overgår fra private skole-dagbehandlingstilbud til inkluderende dagbehandling. Det er dog forvaltningens vurdering, at en gruppeordning med dagbehandlingstilbud også vil medføre merudgifter og stille særlige krav til ledelse og organisering, samt investeringer i særlige kompetencer på skolen. Det vurderes, at der efter en indkøringsperiode vil kunne frigøres et beløb i størrelsesordenen 0,5 mio. kr.

4. Øget styringsfokus i visitationsprocessen

KLK beskriver i vedhæftede bilag en række opmærksomhedspunkter og mulige tiltag rettet mod visitationsprocessen og udarbejdelse og anvendelse af en indsatsstrappe. Tiltagene skal bidrage til øget fokus på, at der ikke benyttes mere indgribende specialundervisningsindsats end nødvendigt og at specialelever kommer tilbage til almenmiljøet i en inkluderende indsats, så snart dette er hensigtsmæssigt. KLK peger på, at forslagene kræver et kulturarbejde hos fagpersonale, kuratorteam samt ledelse på skolerne.

Forvaltningen tager disse input til efterretning og bruger dem i det igangsatte arbejde med organisatoriske, faglige og økonomiske udviklingstiltag. Det vurderes, at arbejdet vil kunne give en begrænset økonomisk effekt, som følge af, at elever i enkelte tilfælde vil kunne have gavn af øget inklusion ift. den nuværende praksis på området. Det vurderes, at forslaget, efter en indkøringsperiode vil kunne frigive ressourcer i størrelsesordenen 1,0 mio. kr.

Nedenfor i tabel 2 ses de samlede forslag som præsenteres i notatet, samt de forventede økonomiske konsekvenser ved de 4 tiltag.

Tabel 2: Forslag til budgetforbedringer, besparelse i mio. kr.

| | Beløb i 2020 | Beløb i 2021 | Beløb i 2022 | Beløb i 2023 og frem |
|--|--------------|--------------|--------------|----------------------|
| 1. Ensartet model for beregning af takster på specialskoler | 1,2 | 3,0 | 3,0 | 3,0 |
| 2. Etablering af NEST-klasser | -0,2 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| 3. Etablering af dagbehandling i tilknytning til folkeskolen | -0,2 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| 4. Styringsmæssige fokusområder | 0,5 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| Budgetforbedringer i alt | 1,3 | 5,0 | 5,0 | 5,0 |